ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

van Deuverden, Kristina

Article

Finanzpolitik: Vorerst weiter hohe Überschüsse

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: van Deuverden, Kristina (2017) : Finanzpolitik: Vorerst weiter hohe Überschüsse, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 84, Iss. 24, pp. 491-499

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/162601

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Finanzpolitik: Vorerst weiter hohe Überschüsse

Von Kristina van Deuverden

Die öffentlichen Kassen in Deutschland sind derzeit prall gefüllt und werden dies auch vorerst bleiben. Die Überschüsse sind aber nicht mit dem vorhandenen Spielraum gleichzusetzen. Mittelfristig wird sich zum einen die Entlastung der öffentlichen Haushalte bei den Zinsausgaben nach und nach zurückbilden, denn negative Renditen für deutsche Staatspapiere können nicht von Dauer sein. Zum anderen spiegeln sowohl die derzeitigen Überschüsse wie auch die zur Beurteilung der Haushaltssituation verwendeten Kennziffern die sich abzeichnenden Belastungen aufgrund der demografischen Entwicklung nicht wider, und die tatsächlichen Haushaltsspielräume bleiben deutlich hinter den Überschüssen zurück. Der vorhandene haushaltspolitische Spielraum wird bereits seit einigen Jahren durch einen gelockerten Kurs bei den konsumtiven Ausgaben verspielt, wie die Entwicklung der konjunkturbereinigten Ausgaben nach Abzug von Zins- und Investitionsausgaben (bereinigte strukturelle Primärausgaben) zeigt, die tendenziell stärker als die Wirtschaftsleistung zulegen. Dabei sollten vorhandene Mittel besser dazu genutzt werden, das Potentialwachstum zu erhöhen. Statt Steuersenkungen sollten die steuerfinanzierten Zuschüsse an die Sozialversicherungen erhöht werden, um die Beitragssätze zu senken; zudem sollte mehr investiert werden, um den öffentlichen Kapitalstock aufzubauen. Dies würde helfen, sich für die Herausforderungen einer alternden Gesellschaft zu wappnen.

Der vorliegende Bericht stellt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail dar. Diese Entwicklung beruht auf der in den ersten beiden Artikeln dieses Wochenberichts dargelegten gesamtwirtschaftlichen Vorhersage für die Jahre 2017 und 2018. Gleichzeitig sind die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, vor allem aber die diskretionären Eingriffe des Staates, Bestandteil wie auch wesentliche Rahmenbedingung für die Konjunkturprognose.

Öffentliche Kassen gut gefüllt

Die Lage der öffentlichen Haushalte ist gut und wird es angesichts der anhaltend positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und vor allem wegen des weiter boomenden Arbeitsmarktes im Prognosezeitraum auch bleiben.

Einnahmen weiter kräftig – Dynamik lässt aber nach

Die Einnahmen des Staates nehmen bereits seit einigen Jahren kräftig zu. Sie dürften nun aber an Dynamik verlieren. Die wirtschaftliche Entwicklung wird nach wie vor durch einen anhaltenden Beschäftigungsaufbau getragen, der in den Jahren 2017 und 2018 von spürbaren Lohnzuwächsen begleitet wird.[1] Dies hat zur Folge, dass die Lohnsteuereinnahmen in beiden Jahren deutlich zunehmen, wenngleich die Erhöhung von Kinder- und Grundfreibetrag sowie die Anhebung des Kindergeldes ihr Tempo etwas bremsen (Tabelle 1).[2] Die Gewinnsteuern legen bereits seit einigen Jahren mit hoher Dynamik zu und scheinen sich zuletzt von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abgekoppelt zu haben. Dieser Eindruck dürfte zum Teil darauf zurückzuführen

1 Vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2017b): Deutsche Wirtschaft in Wohlfühlkonjunktur. DIW Wochenbericht Nr. 24, 475–485.

2 In finanzstatistischer Abgrenzung mindert das Kindergeld die Lohnsteuereinnahmen vollständig; in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wird nur ein Teil des Kindergeldes als lohnsteuermindernd berichtet, der andere Teil wird den Transferausgaben zugerechnet.

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen[1]

Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (–) in Milliarden Euro gegenüber 2016

	2017	2018
Alterseinkünftegesetz	–1,2	–2,5
Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2017 und 2018	–2,1	–5,4
Altkapitalerstattungen[2]		2,3
Wegfall der Kernbrennstoffsteuer	–0,4	–0,4
Sonstige steuerliche Maßnahmen[3]	–0,5	–1,1
Steuerliche Mindereinnahmen aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze		–0,3
Ausweitung der Mautstrecken und LkW-Klassen		0,7
Zusätzliche Mittel für investive Beschaffungen[4]	0,6	0,6
Zusätzliche Finanzmittel für die Deutsche Bahn AG[5]	–0,9	–0,9
Förderung des Breitbandausbaus	–0,2	–0,3
Förderung des sozialen Wohnens[6]	–0,4	–0,4
Investitionsprogramm Mikroelektronik	–0,1	–0,3
Mehrausgaben aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze		–0,0
Prämie beim Kauf von Elektro- und Hybridfahrzeugen durch den Bund	–0,2	–0,2
Mehrausgaben bei der Inneren und Äußeren Sicherheit	–2,7	–3,1
Änderungen bei Sozialleistungen[7]	0,1	0,5
Senkung der Insolvenzgeldumlage zum 01.01.2017 um 0,03 Prozentpunkte	–0,4	–0,4
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2017 um 0,2 Prozentpunkte	2,6	2,7
2. Pflegeverstärkungsgesetz	–4,8	–4,8
Erhöhung des Zusatzbeitrags zur Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,1 Prozentpunkt zum 01.01.2018		1,1
Krankenhausstrukturgesetz	–0,3	–0,4
Sonstige Maßnahmen bei den Sozialversicherungen[8]	0,6	0,6
Gesetz zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung		–1,5
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	–0,7	–1,5
Insgesamt	**–11,0**	**–15,2**
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	**–0,4**	**–0,5**

1 Ohne makroökonomische Rückwirkungen, ohne Maßnahmen im Zusammenhang mit der Banken- und EU-Schuldenkrise.
2 Nach dem Übergang vom Anrechnungs- zum Teileinkünfteverfahren bestand für einen Zeitraum von zehn Jahren die Möglichkeit bei der Ausschüttung von Altkapital Steuerrückerstattungen geltend zu machen. Dieser Zeitraum endet Ende 2017.
3 Abschaffung der Eigenheimzulage, Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz, Erhöhung des Grundfreibetrags 2013, steuerliche Förderung der Elektromobilität, Jahressteuergesetz 2015, Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes zur Erhöhung des Lohnsteuerbeibehalts in der Seeschifffahrt, Investmentsteuerreformgesetz, Gesetz zum Abkommen vom 28. März zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen vom 22. Dezember 2015; BMF-Schreiben vom 28. September 2016 zur Umsatzsteuerbefreiung bei der Abgabe von Zytostatika, Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes, Anhebung der Grenze für die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter zum 1.1.2018.
4 Zusätzliche Verkehrsinfrastrukturausgaben des Bundes, zusätzliche investive Ausgaben finanzschwacher Kommunen mittels Förderung durch Bundessondervermögen, Aufstockung der Kita-Ausgaben sowie der Mittel für die außeruniversitäre Forschung aufgrund des Koalitionsvertrages; Maßnahmen gemäß Finanzplanung 2017.
5 Verringerung der Bahndividende und Aufstockung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn.
6 Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Wohnungsbauprogramm zugunsten sozialer Brennpunkte, zusätzliche Bundesmittel für den Bereich „soziale Stadt".
7 Erhöhung der BAföG-Leistungen, Änderungen beim Wohngeld, Unterhaltsvorschussgesetz, Mehrausgeben in Zusammenhang mit Eingliederungsmaßnahmen u. a., Integrationsgesetz, Rentenangleichung der Ost- an die Westrenten.
8 Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention, GKV-Versorgungsstärkungsgesetz, Hospiz- und Palliativgesetz, Gesetz zur Stärkung der Hilfs- und Heilmittelversorgung.

Quellen: BMF; eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

sein, dass die für das vergangene Jahr in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) berichteten Gewinneinkommen zu niedrig ausgewiesen sein könnten. Sie haben nach Angaben der amtlichen Statistik um lediglich 2,4 Prozent zugenommen,[3] die Gewinnsteuereinnahmen expandierten in Abgrenzung der VGR hingegen um 12,8 Prozent. Auf Basis der amtlichen Zahlen geht die Prognose der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung davon aus, dass die Unternehmens- und Vermögenseinkommen im laufenden Jahr um 0,5 Prozent sinken, was insbesondere an der Entwicklung im ersten Halbjahr liegt.[4] Die Gewinnsteuern haben hingegen bis zuletzt kräftig expandiert. In den ersten vier Monaten des Jahres haben die kassenmäßigen Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer gegenüber Vorjahr um 18,6 Prozent, bei der Körperschaftsteuer um 12 Prozent zugenommen.[5] Für die Prognose der Steuereinnahmen wird angenommen, dass die Dynamik bei den Gewinnsteuern im weiteren Jahresverlauf leicht zurückgeht.[6] Im kommenden Jahr dürften die Gewinnsteuern in etwa mit gleichem Tempo zulegen. Es kommt aber nach und nach zum Tragen, dass den hohen Vorauszahlungen für die Jahre 2016 und 2017 nur noch geringe Nachzahlungen folgen.

Die Entwicklung der indirekten Steuern wird vor allem durch die Dynamik bei den Steuern vom Umsatz bestimmt. Diese haben zuletzt infolge der kräftigen Entwicklung der Inlandsnachfrage spürbar zugenommen und werden dies auch im weiteren Prognosezeitraum.

Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen legen, getrieben durch den Beschäftigungsaufbau, der vor allem im sozialversicherungspflichtigen Bereich erfolgt, ebenfalls zu. Im laufenden Jahr, in dem zudem der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung angehoben wird, steigen sie noch einmal merklich. Im kommenden Jahr dürfte zwar der durchschnittliche Zusatzbeitrag bei den ge-

3 Die ausgewiesene schwache Gewinnentwicklung im vergangenen Jahr könnte ein Reflex der im Mai vorgenommenen partiellen VGR-Korrektur für das vergangene Jahr sein. Ein Datenerfassungsfehler bei der Bundesagentur für Arbeit hatte zu einer massiven Untererfassung bei den Beschäftigten geführt (vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2017a): Deutsche Wirtschaft: Beschäftigungsaufbau stark, Investitionstätigkeit schwach. DIW Wochenbericht Nr. 11, 188 f.). Dieser Fehler ist bei der Aktualisierung im Mai zu einem großen Teil berichtigt worden. Folgekorrekturen beim nominalen Bruttoinlandsprodukt erfolgten aber noch nicht und könnten mit der Meldung im August nachgeholt werden.

4 Vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2017b), a. a. O.

5 Bei den Veranlagungsteuern spielen die Monate März, Juni, September und Dezember eine besondere Rolle. In diesen Monaten entrichten die SteuerzahlerInnen Vorauszahlungen, die sich an dem von ihnen für das Gesamtjahr erwarteten Gewinneinkommen orientieren. Im März stiegen die Einnahmen bei der Veranlagten Einkommensteuer um 14,2 Prozent, bei der Körperschaftsteuer um 10,6 Prozent gegenüber Vorjahr. Sinkende Gewinne, wie sie sich auf Basis der amtlichen Daten zur Zeit ergeben, passen nicht zu dieser Entwicklung.

6 In Abgrenzung der VGR werden die Steuern dabei stärker zulegen als in kassenmäßiger Abgrenzung, da im Prognosezeitraum Gerichtsurteile aus dem Jahr 2014 mit Steuermindereinnahmen einhergehen dürften. Solche Urteile werden in den VGR nicht zum Zeitpunkt des Steuerausfalls sondern zum Zeitpunkt der Urteilsverkündung verbucht.

setzlichen Krankenkassen leicht zunehmen, allerdings verliert der Beschäftigungsaufbau an Dynamik und die Beitragseinnahmen entwickeln sich etwas verhaltener.

Die sonstigen Einnahmen des Staates dürften demgegenüber im laufenden Jahr zurückgehen, im kommenden Jahr allerdings wieder zulegen. Die empfangenen Vermögenstransfers werden dabei in beiden Jahren die Entwicklung der sonstigen Einnahmen dämpfen, denn die in den VGR zu den Vermögenstransfers gezählten Erbschaftsteuereinnahmen dürften infolge von Vorzieheffekten kräftig zurückgehen.[7] Im laufenden Jahr kommt hinzu, dass der empfangene Bundesbankgewinn deutlich gesunken ist, denn die Bundesbank hat im vergangenen Jahr hohe Wagnisrückstellungen gebildet. Im kommenden Jahr steigen die Pachteinnahmen des Staates merklich, da die Einnahmen aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen aus dem Jahr 2015 in den VGR zeitlich gemäß ihrer Inanspruchnahme als Pachteinnahmen berichtet werden.[8]

Alles in allem verlieren die Einnahmen damit etwas an Dynamik; sie legen in diesem Jahr um 2,9 Prozent und im kommenden Jahr um 3,6 Prozent zu.

Ausgabenanstieg deutlich

Der Anstieg der Ausgaben dürfte hinter dem Tempo des Jahres 2016 zurückbleiben. Dies liegt aber vor allem daran, dass die mit der hohen Migration im Vorjahr verbundenen zusätzlichen Ausgaben zurückgehen. Im vergangenen Jahr waren die Ausgaben für Sachkäufe aufgrund des starken Zustroms schutzsuchender Menschen und deren Unterbringung und Versorgung in Erstaufnahmeeinrichtungen kräftig gestiegen. Diese entfallen nunmehr, wodurch der Zuwachs bei den Vorleistungskäufen im laufenden Jahr gedämpft wird; im kommenden Jahr ist ihre Entwicklung wieder etwas kräftiger.[9]

Auch die sozialen Sachleistungen waren durch Ausgaben für Geflüchtete im vergangenen Jahr kräftig gestiegen. Anders als die Vorleistungen dürften sie allerdings auch im Prognosezeitraum dynamisch zunehmen. Zum einen weisen diese Ausgaben eine ohnehin hohe Grunddynamik auf. Dies liegt insbesondere an den Ausgaben für Gesundheitsleistungen, die sowohl durch den medizinisch-technischen Fortschritt wie auch die zunehmende Alterung der Bevölkerung weiter merklich steigen. Zum anderen sind zu Beginn des laufenden Jahres die Leistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet worden.[10]

Die Arbeitnehmerentgelte nehmen im Prognosezeitraum etwas weniger zu als im Jahr 2016. Die bisher vereinbarten Tarifabschlüsse – auf Länderebene liegen diese für beide Jahre vor und auch die Übertragung auf die BeamtInnen steht fest, für den Bund ist zu Beginn kommenden Jahres ein Abschluss in vergleichbarer Größenordnung unterstellt – führen zwar zu deutlichen Anhebungen; der Beschäftigungsaufbau war im vergangenen Jahr aber ebenfalls durch die Flüchtlingszuwanderung getrieben und fällt nunmehr etwas schwächer aus.

Die monetären Sozialleistungen nehmen in diesem Jahr ähnlich kräftig wie im Vorjahr zu, bevor sie im kommenden Jahr etwas an Dynamik verlieren. In der ersten Jahreshälfte 2017 wirkt die zur Mitte vergangenen Jahres erfolgte – besonders kräftige – Rentenanpassung nach.[11] Wenngleich die in diesem und im kommenden Jahr anstehenden Rentenanpassungen ebenfalls spürbar sind, werden sie deutlich geringer liegen.[12] Wie in den vergangenen Jahren werden die Beamtenpensionen im Prognosezeitraum merklich zulegen. Zudem wird in beiden Jahren das Kindergeld erhöht. Im laufenden Jahr nehmen vor allem die Ausgaben für Arbeitslosengeld II zu. Nicht nur, dass zu Beginn des laufenden Jahres die Regelsätze besonders kräftig angehoben worden sind,[13] es wer-

7 In Erwartung eines Urteils waren viele Schenkungen in das Jahr 2014 vorgezogen worden, die nach und nach veranlagt wurden. Die Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungsteuer expandierten daher bis Anfang dieses Jahres kräftig. Die Einnahmen dürften nunmehr auf ein „Normalniveau" zurückgehen.

8 Bis einschließlich Frühjahr wurden diese Einnahmen als negative Ausgaben zu dem Zeitpunkt berichtet, ab dem sie genutzt werden konnten. In den aktuellen amtlichen Daten ist die methodische Änderung ab dem Jahr 2017 umgesetzt. Mit der Revision im August 2017 dürften die Daten für weiter zurückliegende Jahre korrigiert werden.

9 Dabei ist die Entwicklung der Vorleistungskäufe in der ersten Jahreshälfte nur eingeschränkt aussagekräftig. Nach den Vorschriften der VGR werden öffentliche Unternehmen oder Fonds dem Staatssektor zugeordnet, wenn sie über einen aussagefähigen Mehrjahreszeitraum mehr als 50 Prozent ihrer Kosten durch Verkaufserlöse decken. Dies hat zur Folge, dass die Abgrenzung des Staatssektors sich zu Beginn eines jeden Jahres ändert. Rückwirkend werden diese Änderungen in der Statistik jeweils im August vorgenommen, allerdings nur für vier Jahre. Für einige Einnahme- und Ausgabegrößen hat die geänderte Abgrenzung nur geringe Bedeutung. Bei anderen – wie den Verkäufen, Vorleistungen oder empfangenen Vermögenseinkommen – können die Auswirkungen merklich sein.

10 Die Leistungsausweitungen in der sozialen Pflegeversicherung werden auf ein Gesamtvolumen von 4,8 Milliarden Euro geschätzt. Die Inanspruchnahme war bisher allerdings eher verhalten, so dass die Mehrausgaben in der Pflegeversicherung im laufenden Jahr auch geringer ausfallen könnten als in dieser Prognose unterstellt.

11 Durch methodische Änderungen in den VGR fiel die Rentenanpassung, die sich vorläufig an der Bruttolohnentwicklung orientiert, im Jahr 2015 gemessen an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte zu gering aus. Dies wurde zur Jahresmitte 2016 nachgeholt.

12 Mittelfristig werden die Ausgaben der Rentenversicherung dabei höher ausfallen, weil die Politik beschlossen hat, bis zum Jahr 2024 die Ost- an die Westrenten anzugleichen. Für das Jahr 2018 ist vorgesehen, die Ostrenten in einem ersten Schritt auf 95,8 Prozent der Westrenten anzuheben. Die Ostrenten steigen allerdings bereits im Jahr 2017 wegen der deutlich höheren Lohnentwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2015 auf 95,7 Prozent des Rentenniveaus in den alten Ländern, so dass die zusätzlichen Ausgaben im Prognosezeitraum begrenzt bleiben.

13 Die Regelsätze beim Arbeitslosengeld II werden auf Grundlage der Einkommen- und Verbrauchstichprobe des Statistischen Bundesamtes festgelegt. Diese wurde im vergangenen Jahr aktualisiert und signalisiert einen erheblich stärkeren Preisanstieg, als zuvor zugrunde gelegt worden war.

den auch immer mehr der im Jahr 2015 nach Deutschland Geflüchteten als asylberechtigt anerkannt und haben damit Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Bereits im kommenden Jahr dürfte die Zahl der BezieherInnen von Arbeitslosengeld aber langsam wieder zurückgehen; im Jahresdurchschnitt dürfte das Arbeitslosengeld II dann in etwa auf seinem Vorjahresniveau verharren. Gedämpft wird die Entwicklung der monetären Sozialleistungen hingegen in beiden Jahren durch das Arbeitslosengeld, denn die Zahl der Versicherungsleistungen beziehenden Arbeitslosen geht weiter kräftig zurück.

Die sonstigen laufenden Transfers sinken in diesem Jahr leicht. Zwar dürften die Übertragungen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit wegen beschlossener Mehrausgaben für die Ursachenbekämpfung der Migration zunehmen. Die Abführungen an die EU bleiben im laufenden Jahr allerdings spürbar hinter ihrem Niveau vom Vorjahr zurück. Im kommenden Jahr dürften sie deutlich höher ausfallen und die sonstigen laufenden Transfers werden merklich zulegen.

In den vergangenen Jahren sind die für Bauinvestitionen bereitgestellten Mittel deutlich erhöht worden. Der Bund hat sowohl eigene Investitionsausgaben aufgestockt als auch Mittel bereitgestellt, mit der die Finanzlage der Kommunen, die für den größten Teil der öffentlichen Bauinvestitionen verantwortlich sind, verbessert werden soll. Daher dürften die Bauinvestitionen im laufenden Jahr noch einmal kräftig zulegen und damit ein vergleichsweise hohes Niveau erreichen. Dieses dürften sie bis zum Ende der Legislaturperiode wohl halten; eine nennenswerte Ausweitung ist in den bisherigen Planungen aber nicht mehr angelegt.[14] Die staatlichen Investitionen in Ausrüstungen dürften demgegenüber auch im Prognosezeitraum dynamisch zulegen, insbesondere weil mehr Mittel für die Äußere Sicherheit bereitgestellt wurden.[15]

Die geleisteten Vermögenstransfers nehmen im Jahr 2017 kräftig zu – und dies obwohl ihr Volumen bereits im Jahr 2016 durch einen Sondereffekt um 2 ½ Milliarden Euro erhöht gewesen war.[16] Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Brennelementesteuer nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, werden die geleisteten Vermögenstransfers in diesem Jahr um 6,3 Milliarden Euro erhöht. Mit dem Wegfall dieses Effekts werden sie im nächsten Jahr kräftig sinken.

Alles in allem steigen die Ausgaben des Staates in diesem Jahr um 3,4 Prozent und um 3,1 Prozent im kommenden Jahr.

Finanzpolitik: Überschüsse zeichnen ein geschöntes Bild

Seit einigen Jahren entwickeln sich die öffentlichen Haushalte in Deutschland immer wieder besser als ursprünglich erwartet. Seit dem Jahr 2014 erwirtschaftet der Staat insgesamt sogar einen Überschuss; im vergangenen Jahr ist dieser auf 26,3 Milliarden oder 0,8 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt gestiegen (Tabelle 2). Im Jahr 2017 dürfte er auf knapp 21 Milliarden Euro zurückgehen und im kommenden Jahr auf 29 Milliarden Euro steigen. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt sinkt er in diesem Jahr auf 0,6 Prozent und nimmt im kommenden Jahr auf 0,9 Prozent zu.

Diese Überschüsse schlagen sich im Tenor der politischen Diskussion nieder. Dominierte lange Zeit die Sorge, dass die Finanzpolitik nicht nachhaltig sei, steht heute die Frage im Vordergrund, was wir uns alles leisten können. Dabei ist es in der öffentlichen Diskussion häufig schwer zu vermitteln, dass Überschüsse nicht automatisch mit fiskalpolitischem Spielraum gleichzusetzen sind (zu den einzelnen finanzwirtschaftlichen Kennziffern vgl. Kasten).

Haushaltssaldo und struktureller Finanzierungssaldo deutlich besser …

Nach der Jahrtausendwende nahm nicht nur das nominale Haushaltsdefizit kräftig zu, das strukturelle stieg sogar noch mehr (Tabelle 3). Bis zur Finanzkrise wurde es dann aktiv zurückgeführt. Die infolge der Krise verabschiedeten Konjunkturpakete führten in den Jahren danach allerdings wieder zu einer deutlichen Verschlechterung. Seit dem Jahr 2010 hat sich die Lage der öffentlichen Haushalte aber nahezu stetig verbessert; die leichte Verschlechterung am aktuellen Rand dürfte eine direkte Folge der mit der hohen Flüchtlingsmigration verbundenen zusätzlichen Ausgaben gewesen sein. Der struk-

14 Dies liegt auch daran, dass die Zuweisungen des Bundes an die ostdeutschen Länder, deren Investitionen je Einwohner immer noch deutlich über dem entsprechenden Niveau in den westdeutschen Ländern liegen, noch immer degressiv zurückgeführt werden.

15 Der Ausgaberahmen für solche Investitionen ist bereits im vergangenen Jahr um 1,7 Milliarden Euro erhöht worden; insgesamt wurde er für die Jahre 2016 bis 2019 um 10,2 Milliarden Euro aufgestockt. Der Abfluss dieser Mittel wird sich allerdings sehr unstetig entwickeln und kann sich zu bestimmten Zeitpunkten kumulieren. Hinzu kommt, dass in den VGR nicht der Auszahlungszeitpunkt entscheidend ist, sondern die Investitionsausgaben dort gemäß ihrem Entstehungszeitpunkt berichtet werden. Damit ist es möglich, dass Ausgaben – selbst wenn sie die öffentlichen Kassen in verschiedenen Jahren belastet haben – gebündelt in einem Quartal berichtet werden.

16 Im vergangenen Jahr kam es zu Garantieabrufen in Zusammenhang mit Ausgliederungen bei der HSH-Nordbank.

Tabelle 2

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren[1] 2000 bis 2018
In Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts

	Staatseinnahmen			Staatsausgaben			Finanzierungs-saldo	*nachrichtlich:* Zinssteuer-quote[2]	Schuldenstand nach Maastricht
	insgesamt	*darunter:*		insgesamt	*darunter:*				
		Steuern	Sozialbeiträge		Zinsausgaben	Brutto-investitionen			
2000[3]	45,6	23,2	18,1	47,1	3,1	2,3	−1,5	13,5	58,9
2001	43,8	21,4	17,8	46,9	3,0	2,3	−3,1	14,0	57,7
2002	43,3	21,0	17,8	47,3	2,9	2,2	−3,9	14,1	59,4
2003	43,6	21,1	18,0	47,8	2,9	2,1	−4,2	13,8	63,1
2004	42,6	20,6	17,6	46,3	2,8	1,9	−3,7	13,5	64,8
2005	42,8	20,8	17,4	46,2	2,7	1,9	−3,4	13,2	67,0
2006	43,0	21,6	16,9	44,7	2,7	2,0	−1,7	12,5	66,5
2007	43,0	22,4	16,1	42,8	2,7	1,9	0,2	11,9	63,7
2008	43,4	22,7	16,1	43,6	2,7	2,1	−0,2	11,8	65,1
2009	44,3	22,4	16,9	47,6	2,6	2,4	−3,2	11,8	72,6
2010[3]	43,0	21,4	16,5	47,4	2,5	2,3	−4,4	11,6	81,0
2011	43,8	22,0	16,4	44,7	2,5	2,3	−1,0	11,4	78,7
2012	44,2	22,5	16,5	44,3	2,3	2,2	0,0	10,2	79,9
2013	44,5	22,9	16,5	44,7	2,0	2,1	−0,2	8,7	77,5
2014	44,7	22,9	16,5	44,4	1,8	2,1	0,3	7,8	74,9
2015[3]	44,7	23,1	16,5	44,0	1,6	2,1	0,7	6,8	71,2
2016	45,1	23,3	16,7	44,3	1,4	2,1	0,8	5,9	68,9
2017[3]	45,3	23,4	17,0	44,6	1,4	2,2	0,6	5,8	66,1
2018[3]	45,4	23,5	17,1	44,5	1,3	2,1	0,9	5,6	63,3

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.
2 Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen.
3 Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen, Mobilfunklizenzen oder Funkfrequenzen. Solche Erlöse werden zurzeit bis einschließlich 2016 als negative Ausgaben im Jahr der Nutzung berichtet; ab dem Jahr 2017 werden sie in Abgrenzung der VGR als Pachterlöse berichtet. Bei der rückwirkenden Korrektur im August des Jahres dürfte die methodische Änderung auch für vergangene Jahre umgesetzt werden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; 2017 und 2018: eigene Prognose.

© DIW Berlin 2017

turelle Finanzierungssaldo zeichnet damit ein sehr vorteilhaftes Bild von der aktuellen Finanzlage. Allerdings dürfte die Finanzlage sich aufgrund der demografischen Entwicklung nach und nach anspannen.[17]

Die zu beobachtende Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos war dabei zudem nicht allein auf dauerhafte Faktoren zurückzuführen. Sie wurde entscheidend durch den starken Rückgang der Zinsausgaben beeinflusst[18] – und dieser geht maßgeblich auf nicht-strukturelle Ursachen zurück. Er ist darauf zurückzuführen, dass die Investoren nach der Finanzkrise so verunsichert waren, dass sie auf der Flucht in deutsche Staatspapiere zum Teil sogar negative Renditen akzeptierten.

… aber struktureller Primärsaldo nur etwas besser und Anstieg der konsumtiven Ausgaben recht hoch

Der um Zinsausgaben bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo, der strukturelle Primärsaldo, verbesserte sich seit 2008 zwar ebenfalls deutlich, bleibt aber um 1 ½ Prozentpunkte hinter der Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos zurück und er verbessert sich nach dem Jahr 2015 nicht mehr. Sowohl die Entwicklung des nominalen wie auch des strukturellen Finanzierungssaldos zeichnen somit ein zu günstiges Bild von der Haushaltslage, denn eine wirkliche Verbesserung der öffentlichen Finanzen findet am aktuellen Rand nicht mehr statt.

Dies liegt auch daran, dass – bei zunehmenden Überschüssen – der Ausgabenkurs seit einigen Jahren recht expansiv ist. Darauf deutet auch die Entwicklung der bereinigten strukturellen Primärausgaben hin.

17 Vgl. Kristina van Deuverden (2016): Öffentliche Finanzen bis 2025: Nur auf den ersten Blick günstig, DIW Wochenbericht Nr. 50, 1193–1202.

18 Musste der deutsche Fiskus im Jahr 2008 in Abgrenzung der VGR 68 ½ Milliarden Euro für Zinsausgaben aufbringen, waren es im vergangenen Jahr nur noch 43 Milliarden Euro.

Kasten

Ausgewählte finanzwissenschaftliche Kennziffern: Definitionen, Vorteile und Schwächen

Die naheliegendste Kennziffer zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist der *laufende Finanzierungssaldo* in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Diese Ziffer ist einfach, transparent und nachvollziehbar und stellt nach wie vor eine wichtige Größe in der tagespolitischen Diskussion da – beispielsweise als Maastricht-Kriterium, das für das nominale Defizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt eine Obergrenze von drei Prozent definiert.

Der Finanzierungssaldo eines Jahres wird allerdings entscheidend von der konjunkturellen Entwicklung beeinflusst. Aus diesem Grund wird der Finanzierungssaldo häufig konjunkturell bereinigt und die Lage der öffentlichen Finanzen anhand des *strukturellen Finanzierungssaldos* beurteilt. Die Bedeutung dieser Kennziffer hat in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen, denn sowohl die deutsche Schuldenbremse als auch der europäische Fiskalpakt beziehen sich auf seine Entwicklung.

Der strukturelle Finanzierungssaldo ist dabei jener Saldo, der sich in einer konjunkturellen Normallage, das heißt bei geschlossener Outputlücke, einstellen würde. Ist er gleich null, sollte der Staatshaushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein. Diese Kennziffer ist allerdings nur wenig transparent und recht komplex zu ermitteln. Es handelt sich um eine Größe, die nicht beobachtbar ist und mithilfe ökonometrischer Methoden berechnet wird. Zum einen beruht der strukturelle Finanzierungssaldo auf der Schätzung des Produktionspotentials, bei der man sich für ein Verfahren entscheiden muss. Gleichwertige Verfahren können aber durchaus zu unterschiedlichen – teilweise gar gegensätzlichen – Einschätzungen hinsichtlich der zyklischen Position der Wirtschaft kommen. Zum anderen muss bei der Quantifizierung der konjunkturbedingten Schwankungen die Konjunkturreagibilität der staatlichen Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden. Im aggregierten Verfahren, wie es für die Schuldenbremse und den Fiskalpakt angewendet wird, wird dazu auf die gesamtwirtschaftlichen Teilelastizitäten für die direkten Steuern, die Sozialbeiträge sowie die konjunkturreagiblen Ausgaben (für Arbeitslosigkeit) zurückgegriffen, wie sie von der OECD berechnet werden.[1] Aufgrund von erst spät verfügbaren Daten können die Elastizitäten allerdings nur auf der Grundlage eines veralteten Rechtsstands bestimmt werden. Dies ist aufgrund häufiger Eingriffe in das Steuerrecht vor allem bei den Steuerelastizitäten von Bedeutung.

Bei den Gewinnsteuern kommt hinzu, dass die Gewinnsteuern in Deutschland als Veranlagungsteuern erhoben werden. Bei diesen Steuern fallen innerhalb eines Jahres Einnahmen an, die auf Vorauszahlungen auf den erwarteten Gewinn des selben Jahres, angepasste Vorauszahlungen für Gewinne aus Vorjahren wie auch Nachzahlungen für Gewinne aus Vorjahren, zurückgehen. Die den einzelnen Jahren zuzuordnenden Anteile an den Steuereinnahmen schwanken dabei im Zeitablauf erheblich. Die letztlich geschätzten Elastizitäten können lediglich einen Mittelwert all dieser Faktoren darstellen. Solche Unsicherheiten sind bei der Interpretation der strukturellen Salden zu berücksichtigen.

Um die Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik zu beurteilen, wird häufig auch auf die Entwicklung des Primärsaldos oder *des strukturellen Primärsaldos* zurückgegriffen. Dabei werden die Zinsausgaben aus dem zugrunde gelegten Haushaltssaldo herausgerechnet, denn diese Ausgaben gehen auf historische Entwicklungen zurück und entziehen sich dem Einfluss der heutigen Politik. Der strukturelle Primärsaldo wird häufig auch genutzt die Ausrichtung der Finanzpolitik zu bestimmen.[2] Bei der Interpretation dieser Ergebnisse sollte den oben genannten Schwierigkeiten Rechnung getragen werden.

Während die saldenbasierten Indikatoren, zumal sie in Relation zur Wirtschaftsleistung definiert sind, sich einer wirklichen Kontrolle durch die Politik häufig entziehen, kann eine Veränderung der *bereinigten strukturellen Primärausgaben* als politisch gewollt interpretiert werden. Dieser Indikator wurde als Folge der europäischen Schuldenkrise im Jahr 2011 in den Stabilitäts- und Wachstumspakt aufgenommen.[3] Länder, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel (eine strukturelle Defizitquote von weniger als 0,5 Prozent) noch nicht erreicht haben, sollen seitdem den Anstieg ihrer bereinigten strukturellen Primärausgaben begrenzen. Für die Berechnung der strukturellen Primärausgaben werden Ausgaben für den Schuldendienst in Abgrenzung der VGR abgezogen. Für die Konjunkturbereinigung muss nach dem gewählten Ansatz auf der Ausgabenseite lediglich der Teil bestimmt werden der durch den konjunkturbedingten Teil der Arbeitslosigkeit verursacht wird (vgl. Tabelle). Die damit verbundenen konjunkturellen Einflüsse sind gering und können durch die Strukturbereinigung zudem gut berücksichtigt werden, wohingegen die mit den Steuerelastizitäten verbundenen Probleme keine Rolle spielen. Damit

1 Vgl. European Commission (2017): Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2017 Edition, Institutional Papers 0521; Robert W.R. Price, Thai-Thanh Dang, Yvan Guillemette, Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance, OECD Economic Department Working Papers No. 174

2 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), Aufschwung festigt sich trotz weltwirtschaftlicher Risiken, Gemeinschaftsdiagnose, Halle (Saale), 61–67.

3 Zur Berechnung der strukturellen Primärausgaben für den Stabilitäts- und Wachstumspakt, vgl. European Commission (2017), a. a. O.

Tabelle

Entwicklung der bereinigten strukturellen Primärausgaben
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

	Staatsausgaben	Zinsausgaben	Konjunkturell bedingte Arbeitsmarktausgaben	Steuermehr- oder -mindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen	Investitionsausgaben	Bereinigte strukturelle Primärausgaben	nachrichtlich: EU-finanzierte Investitionen in Deutschland
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)−(2)−(3)−(4)−(5)	
2000	44,7	3,1	0,0	0,1	2,3	45,3	n.a.
2001	46,9	3,0	−0,1	−1,9	2,3	44,9	n.a.
2002	47,3	2,9	0,0	0,2	2,2	45,1	n.a.
2003	47,8	2,9	0,0	−0,6	2,1	44,5	n.a.
2004	46,3	2,8	0,0	−0,1	1,9	44,0	n.a.
2005	46,2	2,7	0,0	−0,1	1,9	43,7	n.a.
2006	44,7	2,7	0,0	0,0	2,0	42,2	n.a.
2007	42,8	2,7	−0,1	1,1	1,9	41,7	n.a.
2008	43,6	2,7	−0,1	−0,2	2,1	43,0	n.a.
2009	47,6	2,6	0,1	−0,5	2,4	46,9	n.a.
2010	47,4	2,5	0,0	−0,2	2,3	44,3	n.a.
2011	44,7	2,5	0,0	0,1	2,3	42,9	0,1
2012	44,3	2,3	0,0	0,0	2,2	43,8	0,1
2013	44,7	2,0	0,0	−0,1	2,1	44,1	0,0
2014	44,4	1,8	0,0	−0,1	2,1	44,0	0,1
2015	44,0	1,6	0,0	−0,1	2,1	44,4	0,1
2016	44,3	1,4	0,0	−0,2	2,1	44,4	0,1
2017	44,6	1,4	0,0	−0,1	2,2	44,6	n.a.
2018	44,5	1,3	0,0	−0,1	2,1	44,5	n.a.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsches Stabilitäts- und Wachstumsprogramm, diverse Jahre; eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

sind die Ergebnisse robuster als bei den konjunkturbereinigten Saldenkonzepten. Zur Berechnung der Primärausgaben werden ferner bestimmte finanzielle Transaktionen herausgerechnet.[4] Um etwaige Umgehungen einer bindenden Wirkung der Ausgabenregel zu vermeiden, wird außerdem um die auf diskretionäre Änderungen zurückgehenden Steuermehr- oder -mindereinnahmen korrigiert. Schließlich wird um Investitionsausgaben bereinigt. Da Investitionsausgaben tendenziell geeignet sind, das potentielle Wirtschaftswachstum zu erhöhen, soll auf diese Weise verhindert werden, dass die Investitionen in Zeiten knapper Kassen zurückgefahren werden. Diese Vorgehensweise mindert zudem die Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik.[5]

4 Eine Bereinigung um bestimmte finanzielle Transaktionen ist auch bei der deutschen Schuldenbremse oder dem Fiskalpakt vorgesehen. Auch, weil diese in der Regel kein großes Volumen aufweisen, wurde darauf bisher bei der DIW Konjunkturprognose oder der Gemeinschaftsdiagnose verzichtet und lediglich um Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen bereinigt, die in den historischen Werten bis zum Jahr 2015 die Ausgaben mindern (vgl. hierzu Haupttext, Fußnote 7). Auch die strukturellen Primärausgaben werden im Folgenden nicht um diese Transaktionen bereinigt.

5 Für den Stabilitäts- und Wachstumspakt werden allerdings nur jene Investitionsausgaben berücksichtigt, die aus nationalen Mitteln finanziert wurden, also die aus europäischen Programmen finanzierten Investitionen abgezogen. Diese Ausgaben spielen für Deutschland nur eine untergeordnete Rolle und werden in der nachfolgenden Analyse vernachlässigt.

Tabelle 3

Entwicklung ausgewählter Haushaltssalden
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

	Nominaler Finanzierungssaldo	Struktureller Finanzierungssaldo	Struktureller Primärsaldo
2000	−1,5	−2,5	0,0
2001	−3,1	−4,1	−1,1
2002	−3,9	−4,2	−1,2
2003	−4,2	−3,4	−0,5
2004	−3,7	−3,0	−0,2
2005	−3,4	−2,4	0,3
2006	−1,7	−2,1	0,6
2007	0,2	−1,2	1,4
2008	−0,2	−1,5	1,2
2009	−3,2	−0,8	1,8
2010	−4,4	−3,6	−1,2
2011	−1,0	−1,6	0,9
2012	0,0	−0,3	2,0
2013	−0,2	0,1	2,1
2014	0,3	0,4	2,2
2015	0,7	0,6	2,2
2016	0,8	0,5	1,9
2017	0,6	0,4	1,7
2018	0,9	0,6	1,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

Tabelle 4

Veränderung der bereinigten strukturellen Primärausgaben und des nominalen Produktionspotentials
In Prozent gegenüber Vorjahr

	Bereinigte strukturelle Primärausgaben[1]	Nominales Produktionspotential
2000	−5,0	1,2
2001	14,6	2,9
2002	−2,5	2,7
2003	3,8	2,3
2004	−1,8	2,2
2005	1,2	1,8
2006	0,1	1,6
2007	−2,5	3,0
2008	7,2	2,1
2009	5,5	2,7
2010	4,1	1,8
2011	−2,0	2,2
2012	1,8	2,8
2013	4,8	3,3
2014	3,4	3,2
2015	3,1	3,3
2016	4,9	3,0
2017	3,2	2,7
2018	3,1	3,3

1 Bereinigt um konjunkturell bedingte Arbeitsmarktausgaben, um Steuermehr- oder -mindereinnahmen aufgrund von Rechtsänderungen sowie Investitionsausgaben.

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

Seit dem Jahr 2000 haben die bereinigten strukturellen Primärausgaben im Durchschnitt mit der gleichen Rate wie das nominale Produktionspotential zugenommen (Tabelle 4). Dabei lassen sich aber zwei Phasen unterscheiden. Bis zur Finanzkrise legten die bereinigten strukturellen Primärausgaben merklich weniger zu als das nominale Produktionspotential; nach der Finanzkrise war es umgekehrt. Ein solcher Ausgabenkurs lässt sich nicht auf Dauer aufrechterhalten.

Kein Spielraum für Wahlgeschenke

Die betrachteten Kennziffern stellen eine Momentaufnahme dar und sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. So spielt bei ihrer Ermittlung keine Rolle, dass die demografische Entwicklung in naher Zukunft nicht allein die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch die öffentlichen Finanzen belasten wird.

Die Wachstumsrate des Produktionspotentials wird mittel- bis längerfristig durch die Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials gedämpft werden: Eine immer weiter abnehmende Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter wird nicht auf Dauer durch eine zunehmende Partizipationsrate sowie die seit einigen Jahren hohe Zuwanderung ausgeglichen werden können; das Erwerbspersonenpotential wird sinken.

Insbesondere die Sozialversicherungen werden bald mit Haushaltsdefiziten zu kämpfen haben und die Sozialbeiträge kräftig anheben müssen. Dies erhöht die Lohnnebenkosten, reduziert die Nettolöhne und mindert die Bereitschaft, Arbeit aufzunehmen;[19] die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials gerät so auch von dieser Seite unter Druck. Zum anderen belastet die gedämpfte Lohnentwicklung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dabei sind die Sozialbeiträge gemessen an den versicherungspflichtigen Leistungen schon heute zu hoch,

19 Vgl. Kristina van Deuverden (2017), Nur geringer haushaltspolitischer Spielraum trotz hoher Überschüsse, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 66 (1), 50–60.

denn die Sozialversicherungen finanzieren in großem Umfang Leistungen, die im gesamtgesellschaftlichen Interesse beschlossen worden sind und daher aus Steuern getragen werden sollten.[20]

Die derzeit in der Tat recht hohen Überschüsse sind nicht zwingend mit bestehendem Haushaltsspielraum gleichzusetzen. Zum einen ist das durch den Haushaltssaldo und den strukturbereinigten Saldo vermittelte Bild zu positiv, denn es ist wegen der historisch niedrigen Zinsausgaben verzerrt: Ein großer Teil der derzeitigen Überschüsse ist nicht dauerhafter Natur und wird sich bei steigenden Renditen für deutsche Staatspapier zurückbilden. Zum anderen bilden finanzwirtschaftliche Kennziffern die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Belastungen, die bereits in ein paar Jahren auf die Entwicklung der öffentlichen Haushalte durchschlagen werden, nicht ab. Dies stellt die Politik vor große Herausforderungen: Sie sollte schon heute alles tun, um das potentielle Wirtschaftswachstum tendenziell zu erhöhen.

Spielraum für Wahlgeschenke besteht daher nicht. Dauerhafte Haushaltsbelastungen sollten vermieden werden. Dazu gehören auch die in der derzeitigen politischen Diskussion geforderten kräftigen Steuersenkungen. Damit verbundene Steuermindereinnahmen würden die bereinigten strukturellen Primärausgaben deutlich stärker zunehmen lassen, als es derzeit ohnehin geschieht und als es die Entwicklung des nominalen Produktionspotentials nahelegt.

Die bestehenden Spielräume sollten dafür genutzt werden, die Investitionen auch in der kommenden Legislaturperiode auf hohem Niveau zu halten und alle Möglichkeiten ausschöpfen, die Beitragssätze zu senken.

20 Vgl. Kristina van Deuverden (2015): Finanzpolitik: der richtige Mix von Steuern und Sozialabgaben hat Priorität! DIW Wochenbericht Nr. 26. Diese Leistungen werden zudem immer mehr ausgeweitet. Allein die Ausweitung der Mütterrente und die Einführung der „Rente ab 63" zu Beginn der laufenden Legislaturperiode führen dazu, dass der Beitragssatz in der Rentenversicherung um knapp einen Prozentpunkt höher liegt als ohne sie. Auch die neu beschlossene Angleichung der Ost- an die Westrenten wird zu großen Teilen aus Beitragseinnahmen der Rentenversicherung finanziert werden: Bis zum Jahr 2021 vollständig, im Jahr 2022 ist ein Zuschuss von 200 Millionen Euro und in nachfolgenden Jahren jeweils von 600 Millionen Euro vorgesehen. Die tatsächlichen Ausgaben deckt dies nicht.

Kristina van Deuverden ist ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

JEL: H3, H6, E6

Keywords: public finance, fiscal policy, outlook

DIW Berlin — Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion
Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion
Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Prof. Dr. Christian Dreger
Sebastian Kollmann
Markus Reiniger
Mathilde Richter
Miranda Siegel
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat
Karl Brenke
Dr. Ferdinand Fichtner

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung
Edenspiekermann

Satz
eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Serviceabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.