

Gebhardt, Heinz

Article

Die finanzpolitische Ausgangslage für die neue Legislaturperiode

RWI Konjunkturberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz (2017) : Die finanzpolitische Ausgangslage für die neue
Legislaturperiode, RWI Konjunkturberichte, ISSN 1861-6305, RWI - Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung, Essen, Vol. 68, Iss. 3, pp. 67-82

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/171735>

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.*

Heinz Gebhardt

Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage für die neue Legislaturperiode¹

Kurzfassung: Die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren merklich entspannt. Bei finanzpolitischem Status quo dürften in den kommenden Jahren steigende strukturelle Überschüsse erzielt werden. Jedoch resultiert die derzeit günstige Finanzlage nicht nur aus strukturellen Verbesserungen. Sie ist zum Teil der guten Konjunktur und zum Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, wie die Entwicklung der strukturellen Primärsalden zeigt. Es erscheint somit ratsam, nicht auch für die Zukunft von ähnlich günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen auszugehen. Daher empfiehlt es sich, der Rückführung der Schuldenquote in der kommenden Legislaturperiode weiterhin eine hohe Priorität einräumen; zumindest die konjunkturbedingten Überschüsse sollten zum Abbau der Staatsschulden genutzt werden. Gleichzeitig sollte der verbleibende budgetäre Spielraum genutzt werden, um einem weiteren Anstieg der Steuer- und Abgabenbelastung entgegenzuwirken. Zu Finanzierung höherer staatlicher Investitionen sollte die qualitative Konsolidierung weiter vorangetrieben werden.

Abstract: Germany's public finances have significantly improved in the recent years, as the economic and financial conditions were extremely favorable. Provided there is no change in fiscal policy, further sizeable structural surpluses are to be expected in the coming years. However, the current favorable financial position of the state is not just a result of structural improvements. The good position is partly owed to the positive economic developments and partly owed to the historically low interest rate level as the development of the structural primary balances shows. Therefore it would not be wise to trust in a permanent continuation of the favorable economic and financial conditions that currently still prevail. It is recommended that the reduction of the debt ratio should remain of the high priority in the coming legislative period; at least the cyclical surpluses should be used to reduce government debt. At the same time, the remaining budgetary leeway should be used in order to counter a further increase of the tax and social contributions ratio. In order to finance higher government investments, the qualitative consolidation of the public finances should be further promoted.

¹ Der Verfasser dankt Roland Döhrn für kritische Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Kontakt: gebhardt@rwi-essen.de.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

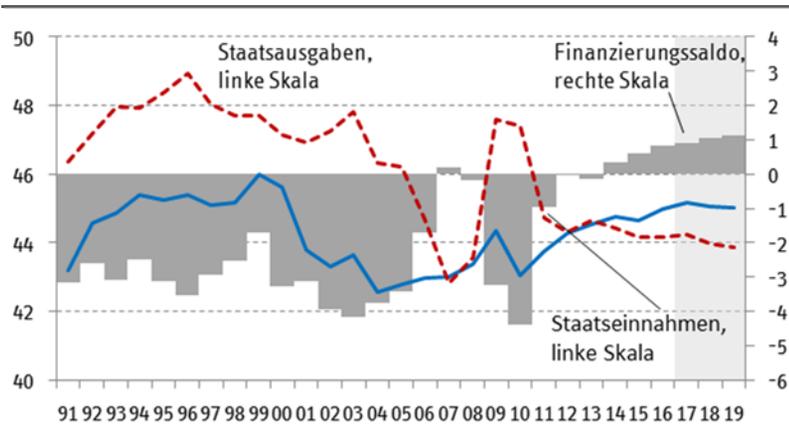
1. Hohe und weiter steigende Budgetüberschüsse aufgrund günstiger Rahmenbedingungen

Die Finanzlage des Staates, die sich in den Jahren 2009 und 2010 im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich verschlechtert hatte (Döhrn, Gebhardt 2013), hat sich in den vergangenen Jahren stetig verbessert. Das staatliche Finanzierungsdefizit von 4,4 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2010 war bis zum Jahr 2013 nahezu abgebaut. Seitdem wurden zunehmende Überschüsse erzielt. Für die kommenden Jahre kann dank des kräftigen Aufschwungs und des wohl weiterhin ausgesprochen niedrigen Zinsniveaus ein weiterer Anstieg des Überschusses erwartet werden. Unter Status quo-Bedingungen, welche die beschlossenen finanzpolitischen Maßnahmen zugrunde legen, ist mit von 0,9 % in Relation zum BIP im Jahr 2017 und jeweils 1,1 % in den Jahren 2018 und 2019 zu rechnen (Schaubild 1)².

Schaubild 1

Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo des Staates

1991 bis 2019, in Relation zum nominalen BIP in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. 1995: ohne Vermögenstransfers in Zusammenhang mit der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR (119,6 Mrd. €). 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd. €). 2010: Ohne Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (4,4 Mrd. €). - Grau hinterlegt: Eigene Prognose.

² Eine ausführliche Darstellung der dieser Prognose zugrundeliegenden gesamt- und finanzwirtschaftlichen Perspektiven findet man in Döhrn et al. (2017).

Die hohen und steigenden Budgetüberschüsse erwecken auf den ersten Blick den Eindruck von sich deutlich erweiternden budgetären Handlungsspielräumen. Daher überrascht es auch nicht, dass im Bundestagswahlkampf über die Verwendung der hohen Überschüsse diskutiert wurde. So wurden von den verschiedenen Parteien in unterschiedlichem Maße Steuer- und Abgabenerlastungen, höhere staatliche Investitionen oder die Aufstockung von sozialen Leistungen gefordert.

Allerdings sollte man die Überschüsse, bevor sie verausgabt werden, erst einmal nüchtern bewerten und die Frage diskutieren, wie sie zustande gekommen sind. Sie sind nämlich zum Teil der guten Konjunktur oder Sonderfaktoren zu verdanken und damit nur temporärer Natur. Will man den finanzpolitischen Handlungsrahmen für die neue Legislaturperiode ermitteln, so muss man analysieren, wie weit die Überschüsse als dauerhaft einzuschätzen sind.

2. Determinanten der Budgetüberschüsse des Staates

2.1 Konjunkturbedingte Besserung der Finanzlage

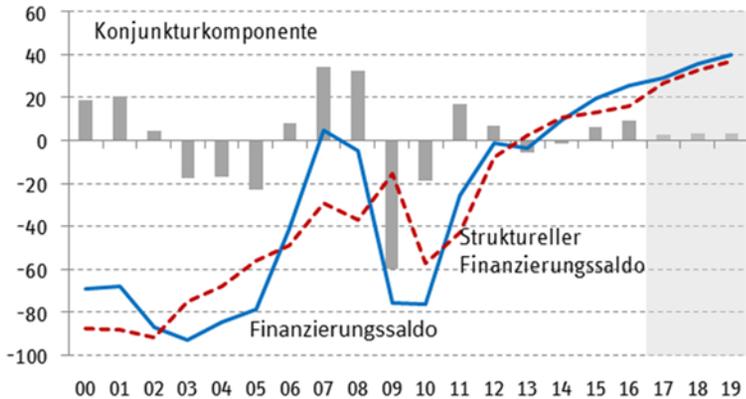
Der seit dem Jahr 2013 anfallenden Budgetüberschüsse des Staates signalisieren zwar budgetäre Handlungsspielräume, doch sind sie zum Teil auf konjunkturelle Faktoren zurückzuführen. So erholte sich die deutsche Wirtschaft sehr rasch von dem konjunkturellen Einbruch im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und ihre Produktionskapazitäten waren nach unserer Schätzung seit dem Jahr 2015 etwas stärker als normal ausgelastet (Barabas et al. 2017). Im Staatshaushalt spiegelt sich dies darin wider, dass die hohen rezessionsbedingten Defizite infolge kräftig steigender Steuer- und Beitragseinnahmen und rückläufiger arbeitsmarktbedingter Ausgaben rasch abgebaut werden konnten und danach konjunkturbedingte Überschüsse erzielt wurden.

Damit erzielt der Staat auch in struktureller – also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter – Betrachtung Budgetüberschüsse. Diese liegen etwas unter dem unbereinigten, wenn auch nicht allzu weit (Schaubild 2), was auf budgetäre Handlungsspielräume hindeutet. Allerdings beruht die mit dem EU-Konjunkturbereinungsverfahren berechnete Besserung des strukturellen Budgetsaldos nicht nur auf Konsolidierungsmaßnahmen (Abschnitt 2.2), sondern auf durch temporär wirkenden Faktoren (Abschnitt 2.3) und überzeichnet somit die dauerhaft verfügbaren fiskalischen Handlungsspielräume.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Schaubild 2

Finanzierungssaldo, Konjunkturkomponente und struktureller Finanzierungssaldo
2000 bis 2019, in Mrd. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Zur Darstellung der Jahre 2000 und 2010 siehe Schaubild 1; 2009 und 2010 bereinigt um Einmaleffekte. – Konjunkturkomponente errechnet als Produkt aus Produktionslücke und Budgetsensitivität. – Grau hinterlegt: Eigene Prognose.

2.2 Strukturelle Besserung durch Konsolidierungsmaßnahmen

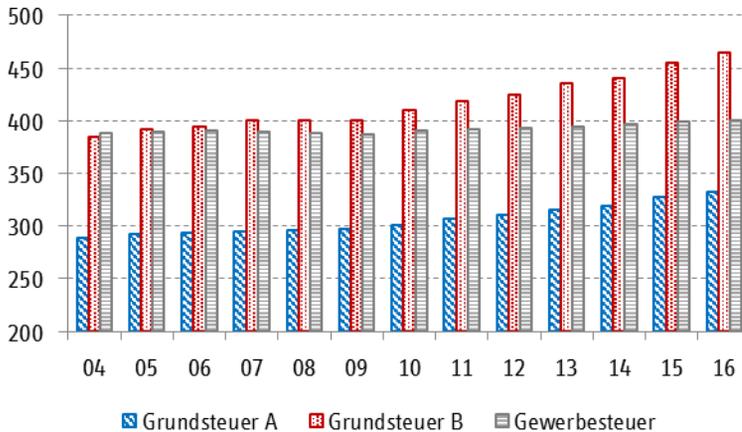
Diskussionswürdig ist, ob man den Wegfall der beiden Konjunkturprogramme und der zur Finanzmarktstabilisierung ergriffenen staatlichen Maßnahmen als strukturelle Besserung klassifizieren darf. Für die aktuelle Lage der Staatsfinanzen ist diese Frage jedoch ohne Belang. Unzweifelhaft als strukturelle Besserungen anzusehen sind jedoch das von der Bundesregierung verabschiedete „Zukunftspaket“³, die Einsparungen von Bund und Ländern im Haushaltsvollzug und die Steuererhöhungen, etwa der Tabaksteuer, der Grunderwerbssteuer und der kommunalen Steuern (Schaubild 3). Zudem fielen progressionsbedingt Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer an, weil der Grund- und der Kinderfreibetrag und die Tarifeckwerte seit der letzten großen Korrektur des Einkommensteuertarifs im Jahr 2010 nur zum Teil

3 Im Rahmen des „Zukunftspakets“ wurden Ausgaben gekürzt, Steuervergünstigungen bei der Energie- und der Stromsteuer eingeschränkt, die Tabaksteuer angehoben und die (mittlerweile abgeschaffte) Brennstoff- und die Luftverkehrsteuer eingeführt.

Schaubild 3

Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern

2004 bis 2016, in %



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

an die Inflation angepasst wurden. Auch sorgten die realen Einkommenssteigerungen dafür, dass die Steuerpflichtigen im Durchschnitt mit höheren Grenzsteuersätzen belastet wurden.⁴

All dies führte dazu, dass das Steueraufkommen in den vergangenen Jahren stärker zunahm als das nominale BIP, und die gesamtwirtschaftliche Steuerquote von 2010 bis 2016 um 1,9 Prozentpunkte auf 23,3% stieg und damit um 0,3 Prozentpunkte über dem bisherigen, seit der Wiedervereinigung erreichten Höchstwert aus dem Jahr 2000 liegt (Schaubild 4). Bei unverändertem Steuerecht dürfte das Steueraufkommen auch in den kommenden Jahren in der Grundtendenz rascher expandieren als das nominale BIP, so dass die Steuerquote bis 2019 auf 23,5% steigen wird. Sie läge damit rund drei Prozentpunkte höher als zu Beginn der Regierungszeit von Bundeskanzlerin Angela Merkel. Wäre die Steuerquote seit 2005 nicht gestiegen, dann läge das Steueraufkommen im Jahr 2016 rein rechnerisch um rund 85 Mrd. € niedriger.

⁴ Nach Berechnungen des ifo Instituts beliefen sich die progressionsbedingten Mehreinnahmen zwischen 2011 und 2016 auf 70,1 Mrd. €; davon resultierten 33,5 Mrd. € aus inflationsbedingten Einkommenssteigerungen (kalte Progression) und 36,6 Mrd. € aus realen Einkommenssteigerungen (Dorn et al. 2017).

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Schaubild 4

Steuerquote¹

1991 bis 2019, in %



Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. - ¹Steueraufkommen in der Abgrenzung der VGR in Relation zum BIP. - Grau hinterlegt: Eigene Prognose.

2.3 Haushaltsverbesserung durch Sonderfaktoren

Erstens beruht die Besserung der Finanzlage teilweise darauf, dass das Ausgaben-niveau im Jahr 2010 überhöht war, weil im Zuge der Übertragung von Forderungen und Verbindlichkeiten an die (für die HypoReal Estate und die WestLB gegründeten) Abwicklungsanstalten, die dem staatlichen Sektor zugerechnet werden, Vermögens-transfers in Höhe von 32,5 Mrd. € defizitwirksam gebucht wurden.⁵

Zweitens trugen, und das ist der quantitativ bedeutsamere Faktor, die Einsparun-gen beim Schuldendienst zu der Verbesserung des Haushaltssaldos bei. So ist die Umlaufrendite der vom Staat emittierten Anleihen im Verlauf dieses Jahrzehntes aufgrund der außergewöhnlich expansiv ausgerichteten Geldpolitik der Europäi-schen Zentralbank (EZB) sowie der Flucht internationaler Investoren in die als be-sonders sicher eingeschätzten deutschen Staatsanleihen kräftig gesunken. Im Spät-sommer 2016 lag die durchschnittliche Umlaufrendite von Anleihen der öffentlichen Hand kurzfristig sogar im negativen Bereich; bis August 2017 ist sie dann wieder auf 0,4% gestiegen (Schaubild 5).

⁵ Zum Einfluss der Hilfen an den Bankensektor auf den Finanzierungssaldo und den Schulden-stand des Staates vgl. Döhrn, Gebhardt (2013),

Schaubild 5

Umlaufrendite von Anleihen des Bundes¹

1991 bis 2017, in %



Nach Angaben der Deutschen Bundesbank. – ¹Anleihen mit einer Restlaufzeit von 9 bis 10 Jahren.

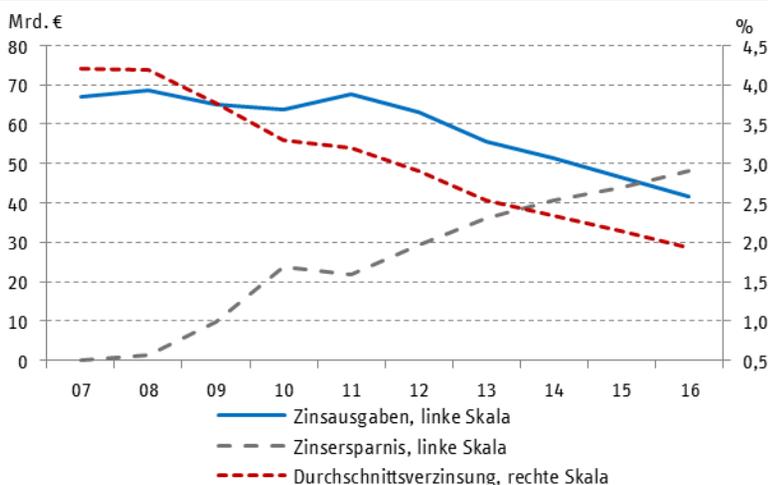
Der deutliche Rückgang des Zinsniveaus in den vergangenen Jahren ermöglichte dem Staat spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung seiner auslaufenden Kredite. Die rechnerische Durchschnittsverzinsung der Staatschulden ist von 4,2 % im Jahr 2008 auf knapp 2 % im Jahr 2016 gefallen (Schaubild 6). Als Folge der sehr günstigen Zinskonditionen und des seit 2012 leicht rückläufigen Schuldenstands sind die Zinsausgaben im Jahr 2016 auf den niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung gesunken. Während der Staat im Jahr 2008 noch 68,5 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen musste, beliefen sich seine Zinsausgaben im vergangenen Jahr trotz der gegenüber 2008 um 471 Mrd. € gestiegenen Verschuldung nur noch auf 41,6 Mrd. €. Die aus dem historisch niedrigen Zinsniveau resultierenden Einsparungen sind immens. Bei gegebener Verschuldung würden sie sich im Jahr 2016 rechnerisch auf 90 Mrd. € belaufen, wenn die durchschnittliche Verzinsung der Staatsschulden beispielsweise noch auf dem Niveau von 2008 läge.

Da das EU-Konjunkturbereinigungsverfahren bei der Berechnung des konjunkturellen Einflusses Zinsausgaben als nicht konjunkturreegibel einstuft (Girouard und André 2005; Mourre et al. 2013; Mourre et al. 2014; European Commission 2017), werden die aus den stark rückläufigen Kapitalmarktzinsen resultierenden Einsparungen beim staatlichen Schuldendienst vollständig als strukturelle Verbesserung klassifiziert. Versteht man jedoch strukturell im Sinne von dauerhaft, dann können diese

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Schaubild 6

Zinsausgaben, Zinersparnis¹ und Durchschnittsverzinsung² der Staatsschulden
2007 bis 2016, in Mrd. € bzw. %



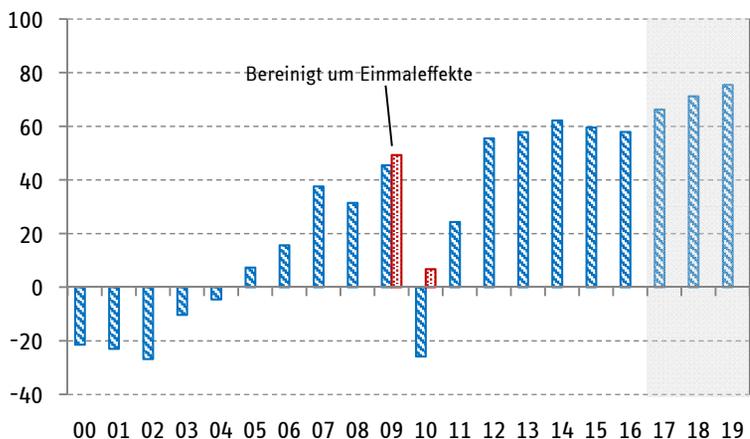
Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und der Deutschen Bundesbank. - ¹Zinsausgaben (ohne die unterstellten Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Kreditvergabe FISIM) im Vergleich zu hypothetischen Ausgaben unter Zugrundelegung der Verzinsung des Jahres 2008. - ²Zinsausgaben des betreffenden Jahres in Relation zum Durchschnitt der Schuldenstände am Ende des laufenden Jahres und des Vorjahres.

Entlastungen keineswegs als nachhaltig erachtet werden, denn die Zinsen werden nicht dauerhaft so niedrig bleiben wie derzeit. Spätestens wenn sich die gesamtwirtschaftliche Lage im Euro-Raum normalisiert und die EZB ihren Kurs strafft, werden der Bund und die Länder bei der Emission von Schuldtiteln wieder höhere Renditen bieten und höhere Ausgaben für den Schuldendienst leisten müssen. Vor diesem Hintergrund sind die Zinersparnisse lediglich temporärer Natur und erweitern den budgetären Spielraum nicht dauerhaft. Langfristig ist wieder mit steigenden Ausgaben für den Schuldendienst zu rechnen; ein Anstieg der Durchschnittsverzinsung um beispielsweise einen Prozentpunkt würde beim derzeitigen Schuldenstand zu jährlichen Mehrausgaben von rund 20 Mrd. € führen.

2.4 Besserung der strukturellen Primärsalden

Da die strukturellen Budgetüberschüsse aus den genannten Gründen die budgetären Handlungsspielräume überzeichnen, sollte man zur Charakterisierung der

Schaubild 7
Strukturelle Primärsalden
 2000 bis 2016, in Mrd. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes. Zur Darstellung der Jahre 2000 und 2010 siehe Schaubild 1. – Strukturbereinigter Saldo errechnet als Differenz zwischen konjunkturbereinigten Einnahmen und konjunkturbereinigten Primärausgaben. – Grau hinterlegt: Eigene Prognose.

dauerhaft gewonnenen fiskalischen Spielräume den strukturellen Primärsaldo verwenden.⁶ Dieser wird berechnet, indem man den Finanzierungssaldo um konjunkturelle Einflüsse und zusätzlich um Zinsausgaben bereinigt.

Auch ohne die immensen Zinersparnisse hat sich die Finanzlage des Staates in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Zwar musste der Staat im Jahr 2010 – auch aufgrund der Übertragung von Forderungen und Verbindlichkeiten an die Abwicklungsanstalten – vorübergehend ein hohes strukturelles Primärdefizit hinnehmen, doch konnte er seitdem in der Grundtendenz steigende strukturelle Primärüberschüsse erzielen; sie dürften in den kommenden Jahren bei anhaltendem Aufschwung und finanzpolitischem Status quo von 58 Mrd. € in 2016 auf 75 Mrd. € in 2019 weiter zunehmen (Schaubild 7). Der strukturelle Primärsaldo verbesserte sich damit von 2010 bis 2016 um 73,4 Mrd. € und er wird sich von 2010 bis 2019 voraus-

⁶ Der strukturelle Primärsaldo wird auch dazu verwendet, um genutzt die Ausrichtung der Finanzpolitik zu bestimmen. Vgl. hierzu GD 2017: 61–67.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

sichtlich sogar um 94,3 Mrd. € verbessern. Wegen der Bereinigung um die Einsparungen beim Schuldendienst fällt der Umschwung bis 2016 um 17,4 Mrd. € und bis 2019 um 25,5 Mrd. € geringer aus als beim strukturellen Finanzierungssaldo.

3. Handlungsoptionen für die neue Legislaturperiode

Die sich aus der guten und sich weiter bessernden Finanzlage des Staates ergebenden budgetären Handlungsspielräume sollten sinnvoll genutzt werden. Die Staatsschuldenquote liegt immer noch über dem Referenzwert des Maastricht-Vertrages. Zumindest die konjunkturbedingten Überschüsse sollten daher – auch den Intentionen der Schuldenbremse entsprechend – für den Schuldenabbau verwendet werden. Die strukturellen Budgetüberschüsse eröffnen allerdings auch budgetäre Handlungsspielräume, um die Steuer- und Abgabenbelastung zu senken oder die Ausgaben zu erhöhen.

Bei der Bestimmung des budgetären Spielraums darf dabei nicht außeracht gelassen werden, dass der Staat in diesem und den kommenden Jahren weiterhin in erheblichem Maße von Sonderfaktoren profitiert, insbesondere dem historisch niedrigen Zinsniveau. Die aus den Ersparnissen beim Schuldendienst resultierenden Entlastungen sind aber – wie dargestellt – nur temporärer Natur, so dass die strukturellen Budgetüberschüsse um diese Ersparnisse bereinigt werden müssen, um die dauerhaften Handlungsspielräume ermitteln zu können.

3.1 Verringerung der Staatsschulden

Die Schuldenquote des Staates war im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2010 auf ihren bisherigen Höchststand von 81% gestiegen. In den vergangenen Jahren ist sie wieder kräftig gesunken auf 68,3% im Jahr 2016. Wenn die deutsche Wirtschaft wie erwartet expandiert und die für die kommenden Jahre prognostizierten Überschüsse der Gebietskörperschaften vollständig zum Schuldenabbau verwendet würden, dürfte die Schuldenquote bis 2019 auf den Referenzwert des Maastricht-Vertrages von 60% sinken, zumal die Portfolios der im Rahmen der Bankenabwicklung gegründeten „Bad Banks“ weiter abgebaut werden, was für sich genommen die Schuldenstand bereits reduziert.

In dem Maße, wie die Budgetüberschüsse für andere Zwecke verwendet werden, würde die Schuldenquote langsamer sinken, so dass sie im Jahr 2019 noch leicht über dem Referenzwert des Maastricht-Vertrages liegen würde. Die Frage ist aber, welche Priorität ein Schuldenabbau besitzen sollte. Ein Rückgang des Schuldenstandes ist nämlich keine notwendige Voraussetzung für tragfähige Staatsfinanzen, denn auch

bei strukturell ausgeglichen Haushalten kommt es in einer wachsenden Wirtschaft zu einem raschen Rückgang der Schuldenquote (Gebhardt, Kambeck 2010). Um den Intentionen der Schuldenbremse zu entsprechen, sollte die Finanzpolitik aber zumindest die sich für die Zeit bis 2019 abzeichnenden konjunkturbedingten Überschüsse für den Schuldenabbau verwenden um einen zyklischen Budgetausgleich zu erzielen.

3.2 Senkung der steigenden Steuer- und Abgabenbelastung

Soweit die strukturellen Budgetüberschüsse nicht auf Sonderfaktoren beruhen, sollten sie auch genutzt werden, um das Abgabensystem leistungsfreundlicher zu gestalten und die im internationalen Vergleich hohe Belastung des Faktors Arbeit mit Abgaben zu senken, weil sich diese negativ auf den Arbeitseinsatz auswirkt, zumal der demografische Wandel ab den 2020er Jahren die Sicherungssysteme ohnehin immer stärker belasten und die Wachstumsperspektiven mindern wird.⁷

Um dem entgegenzuwirken, sind Entlastungsmaßnahmen geboten. Eine Möglichkeit hierfür ist, dass die künftigen Mehreinnahmen aus der kalten Progression durch einen „Tarif auf Rädern“, d.h. durch regelmäßige Anpassung der Eckwerte des Einkommensteuertarifs an die Inflation, systematisch ausgeschlossen werden. Dies wäre derzeit angesichts der relativ niedrigen Inflationsrate mit jährlichen Mindereinnahmen von knapp 3 Mrd. € verbunden (Breidenbach et al. 2014). Ebenso erscheint der zur Finanzierung des Aufbaus Ost eingeführte Solidaritätszuschlag, der im Jahr 2020 nach der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen ein Aufkommen von 20 Mrd. € erbringen wird (BMF 2017), nicht mehr zeitgemäß, so dass diese Abgabe ab 2020 auslaufen könnte.

Dagegen wären ein Ausgleich der seit der letzten größeren Einkommensteuerreform im Jahr 2010 aufgelaufenen inflationsbedingten Mehreinnahmen oder eine umfassende Reform des Einkommensteuertarifs finanziell aufwändigere Projekte. Diese sind ohne eine partielle Gegenfinanzierung fiskalisch nicht verkraftbar, selbst wenn unter Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen die Haushaltsbelastung geringer ausfallen dürfte als die ursprüngliche Steuerentlastung, da sich letztere positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirken und damit zu Mehreinnahmen des Staates führen würde.⁸ Ausreichende budgetäre Spielräume für eine solche Reform könnte die Finanzpolitik aber durch den Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen gewinnen. Durch eine derartig finanzierte Einkommensteuerreform ließe

⁷ Zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vgl. SVR 2014: TZ 570-589.

⁸ Simulationen mit dem RWI-Konjunkturmodell ergeben eine Selbstfinanzierungsquote von Senkungen der Einkommensteuer von rund 40 %. Vgl. Barabas et al. 2009.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

sich eine „doppelte Dividende“ erzielen: die Steuerentlastungen, insbesondere die Verringerung der hohen Grenzbelastungen, würden die Leistungsanreize bei Arbeitnehmern und die Investitionsanreize bei Unternehmen verstärken und der Abbau von Subventionen würde Allokationsverzerrungen beseitigen. Daher sollte eine größere Steuerreform in der nächsten Legislaturperiode auf der Agenda stehen.

Untere und mittlere Einkommensbezieher (bis zu etwa 40 000 €) würden durch eine umfassende Reform des Einkommensteuertarifs indes nur begrenzt entlastet. Die größte Einzelbelastung in diesem Einkommensbereich stellen die Abgaben für die Sozialversicherungen dar (RWI 2017). Da die Sozialabgaben im kommenden Jahrzehnt aus demografischen Gründen steigen werden⁹, sollten auch Reformen im Bereich der Sozialversicherungen in Angriff genommen werden, um die Systeme auf Dauer finanzierbar zu gestalten.

Als Sofortmaßnahmen könnte der angesichts der hohen und weiter steigenden Rücklage im Bereich der Arbeitslosenversicherung bestehende Spielraum für Beitragssenkungen genutzt werden; so könnte der Beitragssatz um 0,3 Prozentpunkte gesenkt werden (Boss 2017). Weitere Spielräume für Beitragssenkungen könnten geschaffen werden, wenn versicherungsfremde Leistungen, die im gesamtstaatlichen Interesse sind, künftig nicht mehr – wie derzeit vielfach praktiziert (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2016) – aus dem Beitragsaufkommen, sondern aus dem Steueraufkommen durch höhere Zuschüsse des Bundes finanziert würden. Allerdings vermindern höhere Zuschüsse an die Sozialversicherungen den Spielraum für Steuersenkungen, so dass die Vorteile beider Maßnahmen abgewogen werden müssen.

3.3 Höhere investive Staatsausgaben durch qualitative Konsolidierung

Die Bruttoinvestitionen des Staates dürften von 2017 bis 2019 mit durchschnittlich 4,3% je Jahr ausgeweitet werden und damit rascher sowohl als die Staatsausgaben insgesamt (3,5 %) als auch das nominale BIP (3,8 %). Neben der deutlichen Besserung der Finanzlage auch der Länder und Gemeinden ist hierfür maßgeblich, dass der Bund nicht nur seine eigenen Investitionsausgaben aufgestockt hat, sondern auch vielfältige Maßnahmen ergriffen hat, um die Finanzlage der Kommunen zu verbessern (BMF 2017: 20-26). Dadurch wird insbesondere den finanzschwachen Kommunen die Investitionstätigkeit erleichtert, so dass diese ihre Infrastruktur ausbauen und etwaige Mängel beheben können.

⁹ Die Bundesregierung geht von einem Anstieg der Rentenbeiträge von aktuell 18,7% auf 22,7% im Jahr 2030 aus BMAS 2016.

Gefordert wird im Bundestagswahlkampf vielfach eine noch kräftigere Ausweitung der öffentlichen Investitionen. Bereits jetzt gilt allerdings allem Anschein nach, dass die Ausweitung der Bruttoinvestitionen des Staates nicht an mangelnden Staatseinnahmen, sondern an einem zögerlichen Abruf der vom Bund bereitgestellten Mittel scheitert. In vielen Gemeinden fehlen offenbar ausreichende Verwaltungskapazitäten, was u.a. verhindert, dass genügend umsetzungsreife Investitionsprojekte vorliegen. Diese ernüchternde Einsicht gilt unabhängig davon, ob die möglichen Investitionsprojekte überhaupt einer strengen Kosten-Nutzen-Abwägung standhalten würden. Schließlich gibt es Regionen, in denen aufgrund einer alternden Bevölkerung eher ein Rückbau als ein Ausbau der Infrastruktur auf der Agenda stehen sollte. Um zusätzliche Investitionen zu finanzieren, würde es daher vollkommen ausreichen, die Prioritäten in den Haushalten zu verschieben, insbesondere auf der Ebene der Gemeinden (Elstner, Schmidt 2016; GD 2014: 59–60).

Neben öffentlichen Investitionen in Sachkapital haben Ausgaben in Humankapital tendenziell wachstumsstimulierenden Charakter. Auch steigende Investitionen in Humankapital sollten aufgrund einer Abwägung von Kosten und Nutzen prioritär durch Haushaltsumschichtungen finanziert werden. Um die Struktur des Staatshaushalts zu Lasten konsumtiver und zu Gunsten investiver Staatsausgaben verschieben zu können, sind die konsumtiven Ausgaben regelmäßig zu hinterfragen. Eine Reihe von empirischen Studien zeigt, dass eine derartig ausgerichtete Politik der qualitativen Konsolidierung mit zunehmendem Wirtschaftswachstum einhergeht (Bergh, Henrekson 2011; Alesina et al. 2012).

Eine Steigerung der konsumtiven Ausgaben, z. B. in der Rentenversicherung, würde hingegen die Wachstumskräfte nicht stärken: Mit Blick auf die mittelfristig insbesondere im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung absehbaren Belastungen für die deutsche Wirtschaft sollte die Finanzpolitik in der kommenden Legislaturperiode aber wachstumsorientierte Maßnahmen priorisieren, zumal sie in den vergangenen Jahren ihre Prioritäten zumeist bei konsumtiven und verteilungsorientierten Ausgaben gesetzt hat.¹⁰

4. Fazit: Welchen Weg sollte die Finanzpolitik wählen?

Die Lage der öffentlichen Finanzen ist derzeit sehr günstig. Der Staat erzielt hohe und weiter steigende strukturelle Budgetüberschüsse, die ihm budgetäre Handlungsspielräume eröffnen, mit denen entweder die Staatsschulden verringert, die

¹⁰ Zu den gesamt- und finanzwirtschaftlichen Wirkungen des Rentenpakets vgl. Döhrn et al. (2014): 72-73 und 84-85.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

hohe Steuer- und Abgabenbelastung gesenkt, die staatlichen Investitionen ausgeweitet oder soziale Leistungen aufgestockt werden könnten. Allerdings reichen die budgetären Spielräume nicht aus, um diese Handlungsoptionen gleichzeitig umsetzen zu können, zumal ein Teil dieser Überschüsse auf temporär wirkenden Faktoren beruht. Von daher stellt sich die Frage, welchen Handlungsoptionen in der kommenden Legislaturperiode Priorität eingeräumt werden sollte?

Um die langfristige Tragfähigkeit der Staatschulden zu sichern, ist es zum einen geboten, mit einem Teil der Überschüsse die hohe Schuldenquote zu senken. Zumindest die konjunkturbedingten Überschüsse sollten zum Schuldenabbau verwendet werden. Die hier identifizierten budgetären Handlungsspielräume sollten aber vor allem genutzt werden, um die Wachstumskräfte durch eine beschäftigungsfreundliche Entlastung bei den Steuern und Sozialbeiträgen zu stärken. So könnten anreizfeindliche Regelungen im Steuersystem, beispielsweise die hohen Grenzsteuerbelastungen, abgebaut werden; ferner könnten die Bundeszuschüsse für nicht beitragsgedeckte versicherungsfremde Leistungen aufgestockt werden, um Beitragssatzsenkungen zu ermöglichen. Auf der Ausgabenseite sollten investive Ausgaben für Sach- und insbesondere Humankapital, die potentiell das Wachstum erhöhen, ausgeweitet werden. Zu ihrer Finanzierung sollte die qualitative Konsolidierung weiter vorangetrieben werden. Die Ausweitung konsumtiver Staatsausgaben dürfte hingegen nicht zur Stärkung der Wachstumskräfte beitragen; ihr sollte daher auf der finanzpolitischen Agenda der kommenden Legislaturperiode – anders als in den vergangenen Jahren – keine Priorität eingeräumt werden.

Literatur:

Alesina, A., C. Favero and F. Giavazzi (2012), The Output Effect of Fiscal Consolidations. NBER Working Paper Nr. 18336.

Barabas, G., R. Döhrn, H. Gebhardt, T. Schmidt und K. Weyerstraß (2017), Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2021: Anhaltende Überauslastung der Kapazitäten in Deutschland. *RWI Konjunkturberichte* 68 (2): 17-34.

Barabas, G., R. Döhrn, H. Gebhardt und T. Schmidt (2009), Was bringt das Konjunkturpaket II? *Wirtschaftsdienst* 89 (2): 128-132.

Bergh, A. and M. Henrekson (2011), Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of The Evidence. *Journal of Economic Surveys* 25 (5): 872-897.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016), Rentenversicherungsbericht 2016, Berlin 2016.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Ergebnisse der Steuerschätzung vom 9. bis 11. Mai 2017. Monatsbericht des BMF – Juni 2017: 20-29.

RWI Konjunkturbericht 68 (3)

- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Kommunal Finanzen 2016 im Lichte gesamtstaatlicher Herausforderungen. Monatsbericht des BMF – Januar 2017: 20-26
- Breidenbach, P., R. Döhrn und T. Kasten (2014), Der Weg ist frei: Mehr Steuergerechtigkeit durch nachhaltigen Abbau der kalten Progression. *Wirtschaftsdienst* 94 (12): 859-863.
- Boss, A. (2017), Bundesagentur für Arbeit – Beitragssatz senken! Institut für Weltwirtschaft, Policy Brief Nr. 104, Februar 2017.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler, und N. Potrafke (2017), Die Kalte Progression – Verteilungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern, *ifo Schnelldienst* 70 (03): 28-39.
- Döhrn, R. und H. Gebhardt (2013), Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise. IBES Diskussionsbeiträge 198, University of Duisburg-Essen, Institute of Business and Economic Studie (IBES).
- Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, M. Micheli, S. Rujin und L. Zwick (2014), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Aufschwung bleibt moderat. *RWI Konjunkturberichte* 65 (1): 37-94.
- Döhrn, R., G. Barabas, A. Fuest, H. Gebhardt, P. Jäger, M. Micheli und S. Rujin (2017), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Der Aufschwung bleibt kraftvoll. *RWI Konjunkturberichte* 68 (2): 21-74.
- Elstner, S und C. M. Schmidt (2016), Wachstum und Investitionen: Diagnosequalität und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf. *ifo Schnelldienst* 69 (22): 18-21
- European Commission (2017), Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, 2017 Edition, Institutional Papers 052.
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014), Deutsche Wirtschaft stagniert – Jetzt Wachstumskräfte stärken. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2014, Berlin.
- GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2017), Aufschwung festigt sich trotz weltwirtschaftlicher Risiken. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2017, Halle (Saale).
- Gebhardt, H. und R. Kambeck (2009), Anstieg der Staatsverschuldung stellt Finanzpolitik vor große Herausforderungen. *Wirtschaftsdienst* 89 (7): 466-472.
- Girouard, N. and C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 434, Paris.
- Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster and M Salto (2013), The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Commission, Economic Papers 478, Brüssel.
- Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Commission, Economic Papers 536. Brüssel.
- RWI (2017), Steuern und Abgaben in Deutschland - Eine Analyse auf Makro- und Mikroebene. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung. RWI Projektbericht, Essen.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014), Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/15.

Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2017), Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der Sozialen Pflegeversicherung. Dokumentation WD 9 - 3000 - 051/16, Deutscher Bundestag, 2016, Drucksache 18/9513.