

van Deuverden, Kristina

Article

Hohe Haushaltsüberschüsse nutzen, um Wachstumschancen in der Zukunft zu erhöhen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: van Deuverden, Kristina (2017) : Hohe Haushaltsüberschüsse nutzen, um Wachstumschancen in der Zukunft zu erhöhen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 84, Iss. 50, pp. 1183-1192

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173067>

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.

Hohe Haushaltsüberschüsse nutzen, um Wachstumschancen in der Zukunft zu erhöhen

Von Kristina van Deuverden

Die öffentlichen Kassen sind gut gefüllt und werden dies im Prognosezeitraum auch bleiben, denn die Wirtschaft brummt. Selbst die derzeitige Hochkonjunktur kann die auf Deutschland zukommenden mageren Jahre aber nur hinauszögern. Mittelfristig wird die schrumpfende, vor allem aber alternde Bevölkerung in Deutschland zu einer Bürde für die wirtschaftliche Entwicklung. Sollen die öffentlichen Haushalte dann nicht aus dem Ruder laufen, müssen die Sozialbeiträge kräftig erhöht werden, die Nettolohnentwicklung wird dann schwach sein, und die wirtschaftliche Dynamik wird schrumpfen. Die Politik muss die noch guten Zeiten nutzen. In den anstehenden Koalitionsverhandlungen sollten Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, die dem entgegenwirken. Die Entlastung niedriger Einkommen, damit mehr Menschen in den Arbeitsmarkt eintreten wollen, und die Erhöhung investiver Ausgaben in Bauten und in Köpfe: Dies könnte die Basis für eine umfassende finanzpolitische Strategie sein, um das Produktionspotenzial zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht gibt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail wieder. Diese Entwicklung beruht auf den in dieser Ausgabe des DIW-Wochenberichts dargelegten gesamtwirtschaftlichen Vorhersagen für Deutschland und die Welt für die Jahre 2017 bis 2019¹.

Für die Entwicklung der öffentlichen Finanzen sind darüber hinaus eine Vielzahl diskretionärer politischer Eingriffe bestimmend. Wie diese Eingriffe in den kommenden Jahren ausgestaltet sein werden, ist in der derzeitigen politischen Situation vollkommen unklar, denn von einem Koalitionsvertrag ist die Politik noch weit entfernt. Die Prognose beruht daher auf dem derzeit geltenden Rechtsstand (Status-quo-Annahme). Dies ist zwar unbefriedigend, eine andere Vorgehensweise wäre jedoch rein willkürlich. Zudem können auf diese Weise zumindest der fiskalische Spielraum bestimmt, kritische Entwicklungen identifiziert und auf dieser Grundlage finanzpolitische Empfehlungen ausgesprochen werden.

Volle Kassen für die neue Koalition

Die Kassenlage der öffentlichen Haushalte hat sich in den vergangenen Jahren immer weiter verbessert, und auch im Prognosezeitraum dürften sich hohe Überschüsse einstellen.

Die Einnahmen des Staates entwickeln sich weiter dynamisch

Die günstige Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird, wie bereits in den vergangenen Jahren, von deutlich steigenden Einnahmen getragen. Dies geht vor allem auf die Entwicklung der Steuereinnahmen – insbesondere auf die der Gewinnsteuern – zurück, die bis zuletzt

¹ Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2017), Deutsche Wirtschaft: Aufschwung hat an Breite gewonnen, wird aber an Fahrt verlieren, und Ferdinand Fichtner et al. (2017): Globaler Aufschwung bleibt vorerst intakt. DIW Wochenbericht Nr. 50.

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

Haushaltentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2016

	2017	2018	2019
Alterseinkünftegesetz	-1,2	-2,6	-3,9
Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2017 und 2018	-2,1	-5,5	-6,4
Anpassung von Grund- und Kinderfreibetrag im Jahr 2019			-1,7
Altkapitalerstattungen ²		2,3	2,3
Sonstige steuerliche Maßnahmen ³	-0,8	-1,8	-1,7
Gesetz zur Umsetzung der Änderung der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen	-2,3	-5,9	-6,2
Ausweitung der Mautstrecken und LkW-Klassen ab dem 01. Juli 2018		0,7	1,7
Einführung einer Infrastrukturausgabe ⁴			0,5
Zusätzliche Mittel für investive Beschaffungen ⁵	-0,2	-0,5	-2,0
Zusätzliche Finanzmittel für die Deutsche Bahn AG ⁶	-0,9	-0,9	-0,4
Förderung des Breitbandausbaus	-0,2	-0,8	-0,8
Förderung des sozialen Wohnens ⁷	-0,4	-0,4	-0,4
Investitionsprogramm Mikroelektronik	-0,1	-0,3	-0,3
Mehrausgabe aufgrund des Gesetzes zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze		-0,0	-0,0
Prämie bei Kauf und Förderung von Elektro- und Hybridfahrzeugen durch den Bund	-0,1	-0,1	-0,3
Dieselgipfel		-0,6	-0,2
Mehrausgaben bei der Inneren und Äußerer Sicherheit	-1,7	-3,6	-4,8
Änderungen bei Sozialleistungen ⁸	-1,5	-1,3	-1,3
Senkung der Insolvenzgeldumlage zum 01. Januar 2017 und zum 01. Januar 2018 um jeweils 0,3 Prozentpunkte und zum 01. Januar 2019 um 0,2 Prozentpunkte	-0,4	-0,9	-1,2
Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zum 01. Januar 2018 um 0,1 Prozentpunkte		-1,3	-1,3
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01. Januar 2017 um 0,2 Prozentpunkte	2,6	2,7	2,8
2. Pflegeverstärkungsgesetz	-6,5	-6,8	-6,8
Krankenhausstrukturgesetz	-0,3	-0,4	-0,5
Sonstige Maßnahmen bei den Sozialversicherungen ⁹	0,6	0,6	0,6
Gesetz zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung		-1,5	-1,5
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	-0,7	-1,5	-2,3
Insgesamt	-16,1	-30,3	-36,1
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	-0,5	-0,9	-1,0
nachrichtlich: ausgewählte Gerichtsurteile und deren Haushaltswirkung			
BVerfG-Urteil zur Verfassungswidrigkeit der Kernbrennstoffsteuer	-7,3		
EuGH-Urteil zur Berücksichtigung negativer Aktiengewinne nach § 40a KAGG und § 8b Absatz 3 KStG (STeko-Rechtsprechung)	0,1	-1,3	-1,3
BFH-Urteil zur steuerlichen Einbeziehung von Ausbildungskosten	0,0	0,1	0,1
Umsetzung EuGH-Urteil vom 15. September 2016	-0,3	-0,2	-0,1
BFH-Urteil zu Geldleistungen für Kinder	-0,2	0,0	0,0
BFH-Urteil zur Ermittlung der zumtbaren Belastung	-0,1	-0,5	-0,1
BFH-Urteils vom 6. April 2016 zur Anrechnung ausländischer Steuern	-0,5	-0,6	-0,1
BFH-Urteil Schachtelprivileg	0,7	0,8	0,8
BFH-Urteil Bauträger	0,3	0,3	0,3
BFH-Urteile Vermittler	0,7	0,7	0,7
Insgesamt	-6,7	-0,7	0,2

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Gesundheit; eigene Berechnungen und Schätzungen.

Fortsetzung Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

Haushaltentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (-) in Mrd. Euro gegenüber 2016

- 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 Steuerrückstellungen geltend zu machen. Dieser Zeitraum endet Ende 2017.
- 3 Abschaffung der Eigenheimzulage, Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes zur Erhöhung des Lohnsteuerbeibehalts in der Seeschifffahrt, Investmentsteuerreformgesetz, Gesetz zum Abkommen 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; BMF-Schreiben zur Umsatzsteuerbefreiung bei der Abgabe von Zytostatika, Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes, Anhebung der Grenze für die Sofortabschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter, Gesetz zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung und zur Änderung anderer Gesetze, Gesetz zur Anpassung des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuerrechtes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Gesetz zur steuerlichen Förderung von Elektromobilität im Straßenverkehr, Verordnung der Absenkung der Steuersätze im Jahr 2017 nach § 11 Abs. 2 LuftVStAbsenkVO 2017, Gesetz zur Weiterentwicklung der steuerlichen Verlustverrechnung bei Körperschaften, Dritte Verordnung zur Änderung der Fahrzeugzulassungsverordnung und anderer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften.
- 4 Die Einführung der PKW-Maut dürfte mit gegenläufigen Maßnahmen bei der Kfz-Steuer verbunden sein. Die genaue Regelung lässt sich derzeit noch nicht absehen. In dieser Prognose sind daher die per saldo erwarteten Mehreinnahmen von 0,5 Mrd. Euro angesetzt.
- 5 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 2018.
- 6 Verringerung der Bahndividende und Aufstockung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn.
- 7 Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Wohnungsbauprogramm zugunsten sozialer Brennpunkte, zusätzliche Bundesmittel für den Bereich „Soziale Stadt“.
- 8 Erhöhung der BAföG-Leistungen, Änderungen beim Wohngeld, Unterhaltsvorschussgesetz, Mehrausgaben in Zusammenhang mit Eingliederungsmaßnahmen u.a., Integrationsgesetz, Rentenangleichung der Ost- an die Westrenten.
- 9 Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention, GKV-Versorgungsstärkungsgesetz, Hospiz- und Palliativgesetz, Gesetz zur Stärkung der Hilfs- und Heilmittelversorgung.

© DIW Berlin 2017

sehr kräftig zugenommen haben. In den kommenden Jahren wird ihre Dynamik allerdings merklich geringer sein. So liegt das Aufkommen bei der Abgeltungsteuer trotz der noch immer niedrigen Zinseinkommen derzeit über 20 Prozent höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Dies deutet auf hohe Veräußerungsgewinne hin, die sich in diesem Umfang wohl nicht wiederholen werden, und das Aufkommen der Abgeltungsteuer dürfte im Prognosezeitraum sinken. Auch die veranlagte Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer sind in den ersten zehn Monaten des laufenden Jahres weiter kräftig gestiegen. Bis zuletzt wurde diese Entwicklung vor allem von Vorauszahlungen auf den für das Jahr erwarteten Gewinn getragen.² Trotz der kräftig expandierenden Gewinne im kommenden Jahr dürfte die veranlagte Einkommensteuer im Prognosezeitraum aber weniger stark zulegen. Dazu tragen zum einen Steuerrechtsänderungen bei, zum anderen werden die Erstattungen wohl zunehmen. Die Körperschaftsteuer dürfte im kommenden Jahr hingegen nochmals stärker zulegen, denn die Übergangsfrist für die Anrechnung von Steuerzahlungen bei Altkapitalausschüttungen endet Ende 2017.³ Die Lohnsteuer wird im kommenden Jahr

etwas weniger kräftig zunehmen als in den vergangenen Jahren. Zwar steigen die Löhne je ArbeitnehmerIn und mit ihnen die progressionsbedingten Mehreinnahmen spürbar. Der Beschäftigungsaufbau flacht sich aber ab, so dass die Lohnsumme insgesamt nicht mehr so stark steigt. Im Jahr 2019 führen die progressionsbedingten Mehreinnahmen trotz nochmals geringerem Anstieg der Lohnsumme insgesamt dazu, dass die Lohnsteuer wieder stärker zunimmt. Dabei wird die Entwicklung des Lohnsteueraufkommens in allen Jahren durch Anhebungen von Grund- und Kinderfreibetrag gedämpft (Tabelle 1).⁴

Die Entwicklung der indirekten Steuern wird vor allem durch die Steuern vom Umsatz bestimmt. Diese haben in den vergangenen Monaten spürbar zugelegt. Darin spiegelt sich die kräftige Zunahme des nominalen Konsums wider. Im weiteren Prognosezeitraum, wenn die Entwicklung des privaten Verbrauchs etwas gedämpfter verläuft, steigen auch die Steuern vom Umsatz weniger stark.⁵

mindereinnahmen einhergehen dürften. Solche Urteile werden in den VGR nicht zum Zeitpunkt des Steuerausfalls, sondern zum Zeitpunkt des Urteils berichtet.

4 Gemäß der dieser Prognose zugrunde gelegten Status-quo-Annahme ist auch für das Jahr 2019 eine Anhebung von Grund- und Kinderfreibetrag unterstellt. Diese Freibeträge sollen das Existenzminimum steuerfrei stellen und müssen nach der Verfassung dann angehoben werden, wenn dies nicht mehr gewährleistet ist. In der Regel geht eine Anhebung des Kinderfreibetrags aber mit einer Erhöhung des Kindergelds einher. Letzteres ist nach der Verfassung nicht vorgeschrieben und wurde in dieser Prognose daher auch nicht unterstellt.

5 Die Einnahmen aus den indirekten Steuern sind in Abgrenzung der VGR im laufenden Jahre deutlich höher als in finanzstatistischer Abgrenzung. Nach einem Urteil war die Kernbrennstoffsteuer als nicht verfassungsgemäß eingestuft worden. Dies hatte in finanzstatistischer Abgrenzung Steuermindereinnahmen in Höhe von 7,3 Milliarden Euro zur Folge, in Abgrenzung der VGR erhöht die Rückzahlung hingegen die Staatsausgaben.

2 Im vierten Quartal könnten Sondereffekte dazu führen, dass die Einnahmen bei der Körperschaftsteuer deutlich hinter dieser Prognose zurückbleiben. Automobilkonzerne dürften in der zweiten Jahreshälfte steuerliche Rückstellungen für etwaige Schadensersatzansprüche und für freiwillige Leistungen an ihre Kunden gebildet haben. Ebenfalls in der zweiten Jahreshälfte sahen die Rückversicherer sich mit ungewöhnlich hohen Ausgaben aufgrund von Unwettern konfrontiert. Es ist nicht auszuschließen, dass betroffene Kapitalgesellschaften im vierten Quartal wegen der nach unten korrigierten Gewinnerwartungen nicht nur ihre Vorauszahlungen im laufenden Quartal reduzieren, sondern auch bereits in den ersten drei Quartalen geleistete Zahlungen wieder zurückholen.

3 In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) werden die direkten Steuern dabei stärker zulegen als in kassenmäßiger Abgrenzung, da im Prognosezeitraum Gerichtsurteile aus dem Jahr 2014 mit Steuer-

Die Sozialbeiträge nehmen seit einigen Jahren kräftig zu, denn die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse hat merklich zugelegt. Im laufenden Jahr wurde zudem der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung angehoben. Alles in allem steigen die Beitragseinnahmen im Jahr 2017 deshalb nochmals genauso kräftig wie im Vorjahr. In den kommenden Jahren werden sie hingegen verhaltener zunehmen, denn der Beschäftigungsaufbau verliert etwas an Tempo. Im kommenden Jahr wird zudem der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung zurückgehen, denn aufgrund der voraussichtlichen Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wird der Beitragssatz zu Beginn des Jahres um 0,1 Prozentpunkte zurückgeführt.⁶ Für die gesetzliche Krankenversicherung wird nach der offiziellen Schätzung erwartet, dass der durchschnittliche Zusatzbeitrag im kommenden Jahr ebenfalls um 0,1 Prozentpunkte zurückgehen wird. Diese Senkung wäre auch bei der in den Wintergrundlinien des DIW Berlin prognostizierten Entwicklung möglich. Dennoch wird davon ausgegangen, dass der durchschnittliche Zusatzbeitrag konstant bleibt: Eine geringfügige Senkung der Beitragsbelastung dürfte für eine einzelne Krankenkasse ein nur schwaches Argument im Wettbewerb um zusätzliche Versicherte sein. Die Finanzlage würde aber umso eher und umso stärker die – vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung unvermeidliche – Erhöhung des eigenen Zusatzbeitrages erfordern. Dies wiederum dürfte Versicherte darüber nachdenken lassen, die Kasse zu wechseln, und birgt daher die Gefahr eines Mitgliederverlustes.

Die anderen Einnahmen des Staates nehmen im laufenden Jahr nur wenig zu. Zum einen fiel der im Jahr 2017 vereinnahmte Bundesbankgewinn deutlich geringer aus als in Vorjahren. Zudem sinken die Einnahmen aus der Erbschaftsteuer. Dies ist eine Folge davon, dass viele Steuerpflichtige in Erwartung eines Urteils zur Erbschaft- und Schenkungsteuer Vermögensübergänge in das Jahr 2014 vorgezogen hatten. Die Veranlagung dieser Fälle zog sich bis in das laufende Jahr hinein und erhöhte das Steueraufkommen. Mit dem Wegfall dieser Mehreinnahmen und auch weil künftige Vermögensübergänge vorgezogen worden sind, dürften die Erbschaftsteuereinnahmen im kommenden Jahr nochmals sinken. Zudem wird der ausgeschüttete Bundesbankgewinn wohl nur wenig steigen. Die übrigen Einnahmen nehmen daher auch im kommenden Jahr verhalten zu. Wenn die dämpfenden Effekte geringer ausfallen und die Verkäufe wegen der Mitte 2018 anstehenden Auswei-

zung der LKW-Maut und der für 2019 geplanten Einführung einer Infrastrukturabgabe stärker zunehmen, werden die sonstigen Einnahmen wieder kräftiger zulegen.⁷

Alles in allem werden die Einnahmen des Staates im laufenden Jahr um 4,5 Prozent, im kommenden um 3,0 Prozent und im Jahr 2019 um 3,7 Prozent steigen.

Die Ausgaben steigen auf breiter Front

Die Staatsausgaben legen im laufenden Jahr zwar etwas weniger zu als im Jahr 2016, als die Flüchtlingszuwanderung zu einem merklichen Anstieg führte; bereinigt um diesen Sondereffekt ist ihre Dynamik aber im gesamten Prognosezeitraum hoch. So werden die Vorleistungskäufe – ohne migrationsbedingte Mehrausgaben im Vorjahr – in allen Jahren kräftig expandieren. Zum einen ist die Haushaltslage gut und der Ausgabenkurs dürfte gelockert werden. Zum anderen wird ein Teil der im Kommunalinvestitionsförderungsfonds für die Schulinfrastruktur bereitgestellten Mittel in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) wohl als Sachaufwand berichtet werden. Demgegenüber nehmen die Sozialen Sachleistungen gemessen an ihrem langfristigen Trend derzeit relativ verhalten zu, und dies obwohl die Leistungen der sozialen Pflegeversicherung zu Beginn dieses Jahres kräftig ausgeweitet worden sind. Der verhaltene Anstieg liegt nicht allein am Wegfall flüchtlingsbedingter Mehrausgaben. Vielmehr ist die derzeit schwache Entwicklung wohl Reflex struktureller Veränderungen im Versichertenbestand, die dazu geführt haben, dass das Durchschnittsalter der bei den gesetzlichen Krankenkassen Versicherten gesunken ist.⁸ Dazu dürfte auch die hohe Zuwanderung in den vergangenen Jahren beigetragen haben, so dass der Trend eines immer älter werdenden Kreises von Versicherten vorübergehend überlagert wird.

Die Arbeitnehmerentgelte expandieren im laufenden Jahr nochmals so deutlich wie im Vorjahr, vor allem weil die Zahl der Beschäftigten wieder merklich steigt. Für den Prognosezeitraum ist unterstellt, dass die tariflich vereinbarten Löhne bei den Neuverhandlungen in den Jahren 2018 und 2019 etwas kräftiger zulegen als im Jahr 2017 und dass diese Abschlüsse zeitverzögert und

⁶ Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung muss angepasst werden, wenn die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des kommenden Jahres voraussichtlich das 0,3-fache einer Monatsausgabe unter- oder das 1,5-fache überschreitet.

⁷ Die genaue Ausgestaltung der Infrastrukturabgabe ist derzeit noch unklar. Sie wird zu Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer und Mehreinnahmen bei den Verkäufen führen. Per saldo sollen die Einnahmen um 0,5 Milliarden Euro steigen. In der vorliegenden Prognose sind die Verkäufe um diesen Nettoeffekt erhöht, tatsächlich werden sie um mehr steigen; dies senkt den Staatskonsum. Auf der anderen Seite werden die Einnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer geringer sein und der private Konsum wird höher sein. Die gewählte Vorgehensweise hat damit weder Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo des Staates noch die Höhe des Bruttoinlandsprodukts.

⁸ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Krankenversicherung schwimmt im Geld, 23. November 2017, 15.

wegen weiterer Zuführungen zu Versorgungsrücklagen mit Abschlägen auf die Beamten übertragen werden. Wie im laufenden Jahr dürfte die Zahl der Beschäftigten – auch in Folge zusätzlicher Ausgaben für die Innere und Äußere Sicherheit – im Jahr 2018 nochmals kräftiger zulegen. Im Jahr 2019 dürfte der Personalbestand dann etwas verhaltener ausgeweitet werden. Alles in allem werden die Arbeitnehmerentgelte damit im kommenden Jahr in etwa mit dem gleichen Tempo wie im laufenden Jahr expandieren; im Jahr 2019 werden sie etwas weniger steigen.

Die monetären Sozialleistungen werden merklich zulegen. Zwar steigen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr so stark wie im vergangenen Jahr, als die Renten wegen eines statistischen Sondereffekts besonders kräftig angehoben worden waren. Die Rentenanpassungen werden im Prognosezeitraum im langjährigen Vergleich angesichts der Lohnentwicklung aber spürbar bleiben, und die Zahl der Rentenbezieher nimmt weiter zu. Auch die Beamtenpensionen dürften in allen Jahren des Prognosezeitraums kräftig zulegen. In den Jahren 2017 und 2018 wird zudem das Kindergeld erhöht.⁹ Die Ausgaben für Arbeitslosengeld II sind im Jahr 2017 sehr kräftig gestiegen, denn im Laufe des Jahres haben immer mehr der in Deutschland schutzsuchenden Menschen Ansprüche auf diese Transferleistung erhalten. Aus diesem Grund werden die Ausgaben für Arbeitslosengeld II auch im kommenden Jahr nochmals deutlicher zulegen, im Jahr 2019 steigen sie dann nur noch wenig. Demgegenüber werden die Ausgaben für Arbeitslosengeld im Prognosezeitraum bei nach wie vor zurückgehender Arbeitslosigkeit weiter sinken.

Die sonstigen Transfers gehen im laufenden Jahr deutlich zurück. Dies liegt daran, dass die Abführungen an die EU aufgrund saldenmechanischer Anpassungen im Januar 2017 wegen einmaliger Rückzahlungen um 4,7 Milliarden Euro gemindert wurden.¹⁰ In den kommenden zwei Jahren werden die EU-Abführungen kräftig steigen.¹¹ Im Prognosezeitraum dürften weiterhin

vermehrt Mittel zur Bekämpfung von Fluchtursachen fließen. Alles in allem werden die sonstigen Transfers somit in den Jahren 2018 und 2019 deutlich expandieren.

Die Zinsausgaben des Staates waren bis zuletzt rückläufig. Zum einen werden noch immer höher verzinsliche Papiere refinanziert. Zum anderen konnte der Staat bei der Emission von Anleihen weiterhin Disagios realisieren. Außerdem waren die Rückstellungen für inflationsindexierte Staatspapiere in Anbetracht der Verbraucherpreisentwicklung sehr niedrig. Hinzu kommt auch, dass die Staatsverschuldung seit dem Jahr 2010 sinkt. Auch im Prognosezeitraum dürften die Zinsausgaben weiter zurückgehen, denn auslaufende Staatstitel können auch bei leicht höherem Zinsniveau weiter zu günstigeren Konditionen refinanziert werden. Die damit verbundenen Entlastungen wie auch die Ersparnisse aufgrund von Disagios werden aber geringer. Erhöhend wirkt, dass der harmonisierte Verbraucherpreisindex (HVPI) im Prognosezeitraum stärker steigen wird, wodurch höhere Rücklagen für inflationsindexierte Papiere gebildet werden müssen.

Die Ausgaben des Staates für Bruttoinvestitionen haben mittlerweile ein recht hohes Niveau erreicht und werden im Prognosezeitraum weiter zunehmen. So ist die Haushaltslage gut, und der Bund stellt mehr Mittel für Verkehrsinvestitionen bereit. Zudem hat er auf Grundlage des neuen grundgesetzlichen Mitfinanzierungsstatbestands des Bundes für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur finanzschwacher Kommunen den Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Milliarden Euro aufgestockt.¹² Die Ausrüstungsinvestitionen des Staates dürften zudem von Mehrausgaben für die Innere und Äußere Sicherheit profitieren und auch von den für Städte und Kommunen bereitgestellten zusätzlichen Mitteln zur Verbesserung der Luftqualität.

Die geleisteten Vermögenstransfers, die bereits im vergangenen Jahr um mehr als 20 Prozent gestiegen sind, werden im laufenden Jahr nochmals zunehmen, bevor sie im kommenden Jahr um knapp 17 Prozent sinken. Diese Schwankungen gehen auf Sondereffekte zurück. Im vergangenen Jahr waren hier 2 1/2 Milliarden Euro in Zusammenhang mit Garantieabrufen verausgabt worden, in diesem Jahr führte das Gerichtsurteil zur Verfassungswidrigkeit der Kernbrennstoffsteuer zu Ausgaben von 7,1 Milliarden Euro.

⁹ Da die Verfassung lediglich eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums fordert, wird in dieser Prognose für das Jahr 2019 nur die Anhebung von Grund- und Kinderfreibetrag angenommen und gemäß der Status-quo-Annahme eine Kindergelderhöhung nicht unterstellt, wengleich dies im politischen Prozess nur wenig wahrscheinlich ist.

¹⁰ Im Jahr 2014 führte die Generalrevision der VGR dazu, dass die relative Wirtschaftsleistung der einzelnen EU-Mitgliedsländer deutlich anders eingeschätzt wurde. Die Eigenmittel auf Basis des Bruttonationaleinkommens (BNE) mussten daher neu berechnet werden. Zu Beginn des laufenden Jahres wurden die aus dieser Neuberechnung resultierenden Rückzahlungen an Deutschland vereinnahmt und die EU-Eigenmittel damit einmalig reduziert.

¹¹ Dabei wird zur Berechnung der an die EU abzuführenden Eigenmittel der heutige Rechtsstand zugrunde gelegt. Wenn die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU endet, werden die zu leistenden EU-Eigenmittel der Mitgliedstaaten neu berechnet werden müssen.

¹² Mittel aus dem Fonds, der mit insgesamt sieben Milliarden Euro ausgestattet ist, können aber bis ins Jahr 2021 abgerufen werden und dürften vermehrt erst gegen Ende dieses Förderzeitraums verausgabt werden. Ein Großteil dieser Finanzmittel dürfte, wengleich investiven Charakters, zudem bei den staatlichen Konsumausgaben berichtet werden.

Tabelle 2

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren¹ 2000 bis 2019

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 ⁴	43,0	21,4	16,5	47,4	2,5	2,3	-4,4	11,6	80,9
2011	43,8	22,0	16,4	44,7	2,5	2,3	-1,0	11,4	78,6
2012	44,3	22,5	16,5	44,3	2,3	2,2	0,0	10,2	79,8
2013	44,5	22,9	16,5	44,7	2,0	2,1	-0,1	8,6	77,4
2014	44,6	22,8	16,4	44,3	1,7	2,0	0,3	7,7	74,6
2015	44,5	22,9	16,5	43,9	1,5	2,1	0,6	6,7	70,9
2016	45,0	23,3	16,7	44,2	1,3	2,1	0,8	5,7	68,1
2017	45,3	23,6	16,8	43,8	1,2	2,1	1,5	5,1	64,5
2018	44,9	23,3	16,7	43,5	1,2	2,1	1,4	5,0	61,0
2019	45,0	23,4	16,8	43,5	1,1	2,1	1,5	4,7	57,8

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

2 Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen.

3 Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro).

4 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (4,4 Milliarden Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen; 2017, 2018 und 2019: eigene Prognose.

© DIW Berlin 2017

Alles in allem werden die Ausgaben des Staates in diesem Jahr um 3,1 Prozent, im kommenden um 3,2 Prozent und im Jahr 2019 um 3,3 Prozent steigen.

Hohe Finanzierungsüberschüsse nach geltender Rechtslage

Auf Basis der für diese Projektion zu Grunde gelegten gegenwärtigen Rechtslage werden die öffentlichen Haushalte in allen drei Jahren mit hohen Überschüssen abschließen. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegt der Finanzierungssaldo im laufenden Jahr bei 1,5 Prozent; im Jahr 2018 wird er bei 1,4 Prozent und im Jahr 2019 bei 1,5 Prozent liegen (Tabelle 2). In konjunkturell bereinigter Betrachtung liegt er im laufenden Jahr bei 1,1 Prozent. Im Jahr 2018 wird er auf 0,8 Prozent sinken und im Jahr 2019 auf 1,0 Prozent steigen. Der strukturell bereinigte Finanzierungssaldo liegt damit

bei 35,5 Milliarden Euro im Jahr 2019 (Tabelle 3). Dabei wird der fiskalpolitische Spielraum allerdings überzeichnet, denn die auf das niedrige Zinsniveau zurückgehenden Ersparnisse werden als dauerhaft interpretiert.¹³ Die Schuldenstandsquote in Abgrenzung des Maastrichter Vertrages geht weiter zurück. Sie sinkt im laufenden Jahr auf 64,5 Prozent und wird im Jahr 2019 bei 57,8 Prozent liegen.¹⁴

¹³ Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat die Zinsersparnisse des Bundes 2015 auf 7 ½ Milliarden Euro geschätzt. Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2017), Herausforderungen der Niedrigzinsphase für die Finanzpolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.

¹⁴ Bei der Veränderung der Schuldenstandsquote muss beachtet werden, dass die im Bundeshaushalt gebildete Rücklage zur Abfederung der durch die hohe Flüchtlingsmigration im Jahr 2016 bedingten Kosten bis zu ihrer Auflösung und Verausgabung den Schuldenstand des Staates senkt.

Diese Zahlen signalisieren damit einen im historischen wie im internationalen Vergleich ungewöhnlich großen finanzpolitischen Spielraum und bilden somit eine komfortable Ausgangslage für die anstehenden Koalitionsverhandlungen.

Warum die neue Regierung trotzdem nicht aus dem Vollen schöpfen sollte

Bei der Interpretation der derzeit guten gesamtstaatlichen Zahlen muss allerdings zweierlei beachtet werden. Zum einen werden – und dies in einer Situation wirtschaftlicher Überauslastung, in der die automatischen Stabilisatoren Einnahmen steigen und Ausgaben sinken lassen – noch immer nicht alle Haushalte ausgeglichen oder gar im Überschuss sein. Zum anderen sind alle Kennziffern lediglich eine Momentaufnahme, künftige Entwicklungen werden nicht oder – soweit strukturell bereinigt – nur unvollkommen abgebildet.

Gebietskörperschaften: in ruhigem Fahrwasser, aber strukturelle Verbesserungen nach wie vor nötig

Insgesamt stellt die Haushaltslage von Bund, Ländern und Kommunen sich derzeit gut dar. Der Bund schließt seit dem Jahr 2014 mit einem Überschuss ab. Die haushaltspolitischen Spielräume sind allerdings bei weitem nicht so groß wie zurzeit häufig angeführt (Kasten). Die Ländergesamtheit kann seit dem Jahr 2015 einen Überschuss erwirtschaften. Im Jahr 2016 konnte selbst Bremen, das seit fast zwei Jahrzehnten aufgrund seiner Haushaltssituation besondere Zuweisungen aus der Bundeskasse erhält, schwarze Zahlen schreiben. Im laufenden Jahr wird der Überschuss auf Länderebene nochmals deutlich zunehmen. Diese hohen Überschüsse sind allerdings auch Reflex der Finanzhilfen, die der Bund den Ländern und Gemeinden infolge der Flüchtlingsmigration im Jahr 2015 gewährt. In vielen Ländern ist die gute Haushaltsentwicklung zudem wesentlich auf die der brummenden Konjunktur folgende dynamische Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen. Damit werden die Überschüsse im Prognosezeitraum recht hoch bleiben. Selbst in der derzeitigen Phase der Hochkonjunktur schreiben einige Länder rote Zahlen, darunter das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen. Strukturelle Konsolidierung ist also teilweise immer noch nötig.

Gleiches gilt für die kommunale Ebene. Auch die Gemeinden insgesamt konnten ihre Überschüsse zuletzt kräftig erhöhen. Dies ist auch die Folge von Maßnahmen, die Finanzausstattung der kommunalen Ebene zu verbessern. Dennoch wird eine Vielzahl von Kommunen selbst in der derzeitigen Boomphase mit einem Defizit abschließen. Notorisch finanzschwachen Gemein-

Tabelle 3

Entwicklung ausgewählter Haushaltssalden

In Milliarden Euro

	Nominaler Finanzierungssaldo	Struktureller Finanzierungssaldo
2000	18,2	-52,1
2001	-67,9	-89,3
2002	-87,1	-91,9
2003	-92,7	-74,8
2004	-84,9	-67,7
2005	-78,6	-55,8
2006	-41,2	-49,3
2007	4,7	-31,1
2008	-4,5	-38,7
2009	-79,6	-21,2
2010	-108,9	-94,1
2011	-25,9	-42,9
2012	-0,9	-5,8
2013	-3,7	6,0
2014	9,5	12,6
2015	19,4	17,7
2016	25,9	20,5
2017	47,4	35,8
2018	46,0	25,9
2019	54,1	36,2

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen und Schätzungen.

© DIW Berlin 2017

den, die sich seit Jahren nur mit Kassenkrediten finanzieren, stehen Kommunen gegenüber, deren Finanzlage gut ist. Während sich der Investitionsbedarf bei den einen immer mehr aufstaut und auch weiterhin nicht befriedigt werden dürfte, können andere neue Spaßbäder errichten. Die zusätzlichen Bundesmittel für Investitionen finanzschwacher Kommunen sind lediglich ein erster Ansatz; auch hier besteht noch immer struktureller Handlungsbedarf.

Die Überschüsse sind derzeit aber auch deshalb so hoch, weil das Zinsniveau außergewöhnlich niedrig ist. Der auf die geringen Zinsausgaben zurückgehende Teil der Überschüsse steht damit zwar – anders als der durch konjunkturelle Faktoren verursachte – für politische Maßnahmen zur Verfügung. Dieser Teil darf aber nur temporär verausgabt werden.

Vor allem aber spiegelt die derzeitige Haushaltslage nicht die sich aus der demografischen Entwicklung ergebende Belastung wider. In einigen Jahren werden die Gebietskörperschaften infolge des mit dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotential zurückgehenden potentiellen Wirtschaftswachstums einer nachlassenden Dyna-

Kasten

Spielraum im Bundeshaushalt deutlich geringer als erwartet

Bis konkrete Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene beginnen, dürfte noch etwas Zeit vergehen. Wenn die Politiker verschiedener Parteien aber zusammentreffen, um auszuhandeln, welche Maßnahmen die Politik in dieser Legislaturperiode ergreifen will, wird die Frage im Raum stehen, in welchem Umfang Maßnahmen finanzierbar sind. Dafür ist neben der Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts die des Bundeshaushalts entscheidend.

Im Sommer 2017 hat die bisherige Regierung den Entwurf für den Bundeshaushalt 2018 vorgelegt; eine Beschlussfassung über den Haushalt wird – obgleich das Haushaltsgesetz Ende des Jahres beschlossen sein sollte – verschoben, bis eine neue Regierung im Amt ist.¹

Um den haushaltspolitischen Spielraum auf Bundesebene zu bestimmen, wird der Regierungsentwurf für das Jahr 2018 zugrunde gelegt, also wieder eine Art Status-quo-Annahme getroffen und davon ausgegangen, dass die im Entwurf für den Bundeshaushalt angelegten finanzpolitischen Planungen der bisherigen Regierung umgesetzt werden. Einnahme- und Ausgabepositionen, die durch die wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst werden, werden allerdings an die Konjunkturprognose des DIW Berlin angepasst. Dies sind vor allem die Steuereinnahmen, aber auch Ausgaben für Arbeitslosengeld II sowie Leistungen für Kosten der Unterkunft an Kommunen oder Personalausgaben. Auch die bei Haushaltsaufstellung erwarteten Zinsausgaben werden an das vom DIW Berlin erwartete Zinsniveau oder den erwarteten HVPI angepasst.

Unter Berücksichtigung dieser gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen fällt bei gegebenen Planungen der Ausgabenanstieg etwas geringer aus, und die Steuereinnahmen dürften nach der hier zu Grunde gelegten Prognose um vier Milliarden Euro höher sein als im Regierungsentwurf. Die bisherigen Planungen des Bundes zielten auf die Einhaltung der „schwarzen Null“. Dafür war im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2018 eine Entnahme aus der im Jahr 2015 für Kosten der Flüchtlingsmigration gebildeten Rücklage eingeplant. Wie bereits in den Jahren 2016 und voraussichtlich 2017 wäre es bei der unterstellten wirtschaftlichen Entwicklung wieder nicht nötig, Gelder aus der Rücklage zu entnehmen, und es ergäbe sich ein Haushaltsüberschuss von 400 Millionen Euro.

In einer Phase der Hochkonjunktur und bei extrem niedrigen Zinsen signalisiert ein Plus von 400 Millionen Euro keinen finanzpolitischen Spielraum. Spielraum besteht allein in der Auflösung der Rücklage. Da die zusätzlichen Finanztransfers an die Länder aber zeitlich begrenzt sind und auch die Zuführungen an die Sondervermögen im Jahr 2018 noch immer recht hoch sind wird der fiskalische Spielraum im späteren mittelfristigen Finanzplanungszeitraum etwas höher sein. Für dauerhafte Politikmaßnahmen ist die Manövriermasse im Bundeshaushalt selbst aber eher gering.

Tabelle

Entwicklung des Bundeshaushalts
in Milliarden Euro

	Soll	Regierungsentwurf	auf Grundlage DIW-Konjunktur- prognose
	2017	2018	2018
Ausgaben	329,1	337,5	340,2
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent</i>	3,8	2,6	0,8
Einnahmen	329,1	337,5	340,6
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent</i>	2,2	2,6	0,9
davon: Steuereinnahmen	301,0	308,8	312,3
davon: Entnahmen aus der Rücklage	6,7	8,2	0,0
Nettokreditaufnahme	–	–	–0,4
um Entnahmen aus der Rücklage bereinigte Einnahmen	322,4	329,3	340,6
um Entnahmen aus der Rücklage bereinigte Nettokreditaufnahme	–6,7	–8,2	

Quelle: Bundesregierung, eigene Berechnungen

© DIW Berlin 2017

¹ Für die Prognose wurde angenommen, dass ein Haushaltsgesetz wohl Mitte kommenden Jahres beschlossen sein dürfte. Diese Annahme hat Auswirkungen auf die in dieser Ausgabe des DIW Wochenberichts vorgelagte Konjunkturprognose. Wegen der vorläufigen Haushaltsführung liegen die Ausgaben im ersten Halbjahr 2018 in etwa auf Vorjahresniveau. Die Ausgabenaufwüchse werden dann in der zweiten Jahreshälfte nachgeholt.

mik bei den Steuereinnahmen gegenüberstehen; der Bund wird zudem durch die Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses direkt an den fiskalischen Kosten der Alterung beteiligt sein. Dies wird zwar für sich genommen die Überschüsse bei den Gebietskörperschaften kaum reduzieren; der haushaltspolitische Spielraum ist aber deutlich geringer als häufig angenommen: Bei den Sozialversicherungen wird die Finanzlage sich deutlich verschlechtern.

Sozialversicherungen: Ruhe vor dem Sturm

Die Sozialversicherungen wurden in den vergangenen Jahren dadurch entlastet, dass die Beschäftigung spürbar und nahezu ausschließlich im sozialversicherungspflichtigen Bereich aufgebaut wurde. Die gesetzliche Rentenversicherung konnte im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs davon profitieren, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten schneller als die Zahl der Rentenbezieher expandierte, und der Beitragssatz konnte mehrfach gesenkt werden. Spätestens wenn die sogenannten Baby-Boomer das gesetzliche Renteneintrittsalter erreichen, wird sich diese Entwicklung aber umkehren. Im aktuellen Rentenversicherungsbericht geht die Bundesregierung davon aus, dass bei mittlerer Lohn- und Beschäftigungsentwicklung der Beitragssatz erstmalig im Jahr 2024 angehoben werden muss – und zwar um kräftige 1,1 Prozentpunkte.¹⁵ Er wird von 18,6 Prozent im Jahr 2018 auf knapp 22 Prozent im Jahr 2031 anziehen. Dieser deutliche Anstieg der Abgabenbelastung beruht auf geltendem Rentenrecht, wird also bereits durch eine weitere Rückführung des Rentenniveaus abgefedert.

Die gesetzlichen Krankenversicherungen konnten im laufenden Jahr wohl von Strukturverschiebungen bei den Versicherten profitieren, und der Ausgabenanstieg war recht verhalten. Von Dauer wird dieser Trend aber nicht sein, und mit zunehmender Alterung der Bevölkerung werden die Ausgaben kräftig expandieren. Nach und nach werden die Zusatzbeiträge deutlich angehoben werden müssen, und auch beim Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung werden langfristig Anhebungen notwendig sein.

Gut aufgestellt ist einzig die Bundesagentur für Arbeit, die wie alle anderen Versicherungszweige auf der Einnahmenseite von der Beschäftigungsentwicklung profitiert und deren Ausgaben nicht von der Alterung der Bevölkerung getrieben werden. Sie konnte in den vergangenen Jahren ihr Vermögen merklich aufstocken, und es sollte mittlerweile ausreichen, in einer Abschwung-

phase konjunkturell bedingter Defizite zu finanzieren. Damit kann eine Senkung des Beitragssatzes angedacht werden, auch weil ein weiterer Vermögensaufbau in der jetzigen Niedrigzinsphase vermutlich kaum Erträge abwerfen dürfte.

Finanzpolitische Handlungsoptionen

Alles in allem ist es aber unausweichlich, dass die Sozialbeiträge in naher Zukunft angehoben werden müssen – und zwar kräftig.¹⁶ Die Abgabenbelastung für den Produktionsfaktor Arbeit, die im internationalen Vergleich ohnehin hoch ist,¹⁷ wird deutlich zulegen. Dies bedeutet, dass die Nettoeinkommen nur noch mit geringen Raten steigen, wodurch die Nachfrage der privaten Haushalte gedämpft wird. Die hohe Abgabenbelastung mindert die Bereitschaft, Arbeit aufzunehmen, und das Erwerbspersonenpotential, das durch die schrumpfende Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter ohnehin zurückgehen wird, sinkt noch weiter. Eine auf Wachstum ausgerichtete Politik sollte Maßnahmen ergreifen, den Anstieg der Beitragssätze soweit wie möglich zu begrenzen. So sollten die Sozialversicherungen versicherungsfremde – also im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende – Leistungen nicht länger aus ihren Beiträgen finanzieren müssen, sondern ausreichend Steuerzuschüsse bekommen.

Die hohe Belastung mit Sozialbeiträgen dürfte zudem besonders bei Personen, die am Arbeitsmarkt nur geringe Einkommen erwirtschaften können, ein Hemmnis für die Arbeitsaufnahme sein. Während die Belastung mit Steuern bei niedrigen Einkommen eher gering ist, fallen die Beiträge zu den Sozialversicherungen ab einem Einkommen von monatlich 850 Euro in voller Höhe an. Zudem ist die zusätzliche Versicherungsleistung, die mit der relativ hohen Belastung niedriger Einkommen verbunden ist, recht gering. Personen, die Transferleistungen erhalten, sind ohnehin krankenversichert, und die erworbenen Rentenansprüche sind so niedrig, dass die Grundsicherung in den Jahren des Rentenbezugs kaum überschritten werden dürfte. Um die Anreize für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu erhöhen, könnten Freibeträge oder reduzierte Beitragssätze beschlossen werden. Damit würde allerdings eine neue versicherungsfremde Leistung begründet, für die der Bund ebenfalls steuerfinanzierte Zuschüsse an die Sozialversicherungen leisten sollte.

¹⁶ Vgl. Kristina van Deuverden (2016), Öffentliche Finanzen bis 2025: nur auf den ersten Blick günstig, DIW Wochenbericht Nr. 50, 1193-1202 (online verfügbar, abgerufen am 7. Dezember 2017). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

¹⁷ Vgl. Kristina van Deuverden (2015), Finanzpolitik: Der richtige Mix von Steuern und Sozialabgaben hat Priorität! DIW Wochenbericht Nr. 26, 608-619 (online verfügbar).

¹⁵ Vgl. Bundesregierung, Rentenversicherungsbericht 2017, 37.

Eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags, die bei vielen zurzeit weit oben auf der Prioritätenliste steht, mindert zwar die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit. Allerdings wird der Solidaritätszuschlag nicht nur von privaten Haushalten, sondern auch von Unternehmen gezahlt. Seine Abschaffung würde zudem zum größten Teil Bezieher höherer und sehr hoher Einkommen entlasten;¹⁸ Niedriglohnbezieher, für die die marginale Abgabenbelastung am höchsten ist, profitieren davon nicht. Gleichwohl spricht vieles dafür, dass diese Sonderabgabe dreißig Jahre nach der Vereinigung nur noch schwer zu rechtfertigen und dass seine Begründung spätestens Ende des Jahres 2019 mit Auslaufen des Solidarpaktes entfällt.¹⁹ Statt die Abschaffung des Solidaritätszuschlags aber für eine allgemeine Steuersenkung zu nutzen, sollte er im Rahmen einer grundlegenden Reform der Einkommensteuern, die auch verteilungspolitischen Aspekten Rechnung trägt, in diese integriert werden. Eine solche Reform sollte aber nicht auf Mindererlöse abzielen. Der Bund bedarf ausreichender haushaltspolitischer Spielräume für eine Erhöhung der steuerfinanzierten Zuschüsse an die Sozialversicherungen, und einzelne Länder liefen Gefahr, bald gegen die Schuldenbremse zu verstoßen.

18 Stefan Bach und Michelle Harnisch (2017), Steuerpolitik zwischen Jamaika und GroKo 3.0: untere und mittlere Einkommen gezielt entlasten. DIW Aktuell Nr. 6 (online verfügbar).

19 Der Solidaritätszuschlag ist ein Zuschlag zu den Einkommensteuern, der allein dem Bund zusteht und einen besonderen und vorübergehenden Finanzierungsbedarf des Bundes decken soll. Dauerhafte Finanzierungsbedarfe sind mit den übrigen Steuern oder über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung für die einzelnen staatlichen Ebenen zu decken.

Kristina van Deuverden ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kvandeuverden@diw.de

JEL: H3, H6, E6

Keywords: public finance, fiscal policy, outlook

Umfassende finanzpolitische Strategie zur Erhöhung des Produktionspotenzials einleiten

Die öffentlichen Kassen quellen derzeit über. Dies dürfte Koalitionsverhandlungen erleichtern. Es birgt aber auch Gefahren. Ein Drittel der Überschüsse ist der Überauslastung der deutschen Wirtschaft geschuldet und steht damit nicht für haushaltspolitische Maßnahmen zur Verfügung. Aber auch ein Teil der Überschüsse, die als strukturell ausgewiesen werden, ist nicht dauerhaft; die Ausgaben für den Schuldendienst werden mit anziehenden Zinsen steigen. Außerdem rückt der Zeitpunkt, an dem die Demografie die öffentlichen Haushalte belasten und das potentielle Wirtschaftswachstum dämpfen wird, näher und näher.

Die Finanzpolitik sollte sich dem mit einer umfassenden Strategie stellen: den Solidaritätszuschlag nicht abschaffen, sondern in die Steuertarife der Einkommensteuern integrieren und über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung dem Bund die Mittel zur Verfügung stellen, die er braucht, die steuerfinanzierten Zuschüsse zur Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen bei den Sozialversicherungen zu erhöhen. Um insbesondere im Niedriglohnbereich die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu erhöhen, können Freibeträge bei den Sozialversicherungen einen Beitrag leisten – auch dies sind aber versicherungsfremde Leistungen, für die Zuschüsse gezahlt werden sollten. Der Teil der Überschüsse, der durch das außergewöhnlich niedrige Zinsniveau verursacht wird, steht hingegen nicht für permanente Ausgaben zur Verfügung, kann aber dafür genutzt werden, das Defizit bei den Investitionen abzubauen.



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
Mathilde Richter
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Rebecca Buhner
Claudia Cohnen-Beck
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Daniel Kempfner
Sebastian Kollmann
Matthias Laugwitz
Markus Reiniger
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

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

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

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.