

Boysen-Hogrefe, Jens

Research Report

Trotz voller Kassen: Nicht jedes Wahlversprechen im nächsten Koalitionsvertrag umsetzen!

Kiel Policy Brief, No. 112

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boysen-Hogrefe, Jens (2018) : Trotz voller Kassen: Nicht jedes Wahlversprechen im nächsten Koalitionsvertrag umsetzen!, Kiel Policy Brief, No. 112, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/173258>

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.

KIEL POLICY BRIEF

**Trotz voller Kassen:
Nicht jedes Wahl-
versprechen im
nächsten Koalitions-
vertrag umsetzen!**



Nr. 112 Januar 2018

Jens Boysen-Hogrefe

ZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT

- Überschüsse in den öffentlichen Haushalten gehen auf die konjunkturelle Lage und auf die über Jahre gesunkenen Zinsausgaben zurück.
 - Für die kommenden Jahre sind zusätzliche Belastungen im Zuge des demografischen Wandels zu erwarten.
 - Derzeitige Überschüsse sollten daher nicht in Steuersenkungen und Mehrausgaben umgemünzt werden.
 - Neben den mittel- bis langfristigen Folgen für die öffentlichen Haushalte ist zu bedenken, dass ein expansiver fiskalischer Impuls angesichts des Konjunkturbooms zur Unzeit käme.
 - Eine durchaus angemessene Absenkung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung sollte daher mit einem Anstieg in der Sozialen Pflegeversicherung begleitet werden. Die Mehreinnahmen könnten über eine Ausweitung des Kapitalstocks dort Folgen des demografischen Wandels abmildern helfen.
-
- Current public budget surpluses are due to the economic boom and low interest rates.
 - In the upcoming years demographic change will weigh on the public budget.
 - Surpluses should not be devoted one-to-one for tax cuts or additional spending.
 - Further, additional fiscal stimulus would be harmful during the current boom.

Schlüsselwörter: Öffentliche Haushalte, struktureller Budgetsaldo, Wahlprogramme

Jens Boysen-Hogrefe

Institut für Weltwirtschaft

Kiellinie 66

24105 Kiel

Tel.: +49 431 8814 210

E-Mail: jens.hogrefe@ifw-kiel.de



The responsibility for the contents of this publication rests with the author, not the Institute. Since „Kiel Policy Brief“ is of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular issue about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments should be sent directly to the author.

TROTZ VOLLER KASSEN: NICHT JEDES WAHLVERSPRECHEN IM NÄCHSTEN KOALITIONSVERTRAG UMSETZEN!

von Jens Boysen-Hogrefe

Die Lage der öffentlichen Haushalte stellt sich derzeit ausgesprochen günstig dar. Im Jahr 2016 schloss der Gesamtstaat laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen mit einem Rekordüberschuss von über 26 Mrd. Euro ab. Im noch laufenden Jahr dürfte der Überschuss nochmal deutlich höher ausfallen. Die meisten Prognosen legen nahe, dass der Bruttoschuldenstand in der Maastricht-Abgrenzung in wenigen Jahren den Schwellenwert von 60 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung unterschreiten wird. Die Überschüsse signalisieren Spielräume für merkliche Abgabensenkungen oder zusätzliche Ausgaben, ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse in Konflikt zu geraten. Bei den Sondierungsgesprächen können CDU/CSU und SPD somit scheinbar aus dem Vollen schöpfen. Eine Vielzahl an Wahlversprechen, ob Abgabensenkungen oder Mehrausgaben, beider Parteien scheint nahezu spannungsfrei realisierbar.

Im Folgenden werden die Themen allgemeine Haushaltspolitik, öffentliche Investitionen und Steuerpolitik mit Blick auf die Wahlprogramme der CDU/CSU und SPD diskutiert und kritische bewertet. Basis hierfür ist ein Gutachten, das gemeinsam mit dem HWWI erstellt wurde. Dort werden zu einem breiteren Themenspektrum, das auch die Bildungs- und Sozialpolitik enthält, die Wahlprogramme mehrere Parteien zur Bundestagswahl 2017 diskutiert.

1 BEI DER HAUSHALTSPOLITIK AUF KURS BLEIBEN

Anlass, die Abgaben zu senken und zusätzliche öffentliche Ausgaben zu initiieren, gibt es durchaus. Die Abgabenbelastung der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland ist im internationalen Vergleich recht hoch (OECD 2017). Zudem wurden die Effekte der Progression in der Einkommensteuer, die auf Inflation und allgemeine Reallohnentwicklungen zurückgehen („kalte Progression“), in den vergangenen Jahrzehnten nur unzureichend durch diskretionäre Steuersatzänderungen ausgeglichen, so dass die relative Belastung gerade für die Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen deutlich zugenommen hat (Dorn et al. 2016). Zugleich konnten die öffentlichen Investitionen gerade im Bereich der Kommunen über viele Jahre hinweg den Verzehr des Kapitalstocks durch Abschreibungen nicht ausgleichen, und zudem stehen viele Herausforderungen in den Bereichen Infrastruktur, Digitalisierung und Bildung an.

Trotz der guten Kassenlage ist fraglich, ob Mindereinnahmen durch Steuersenkungen oder Mehrbelastungen durch zusätzliche Ausgabenprogramme einfach mit den aktuellen Über-

schüssen verrechnet werden sollten, und ob nicht vielmehr die Möglichkeiten einer qualitativen Konsolidierung viel stärker in den Blick genommen werden sollten, um dauerhaft die Abgabenlast zu senken und hinreichend Möglichkeiten für investive Ausgaben zu erhalten. Die Frage der Haushaltspolitik sollte nämlich nie alleine von der aktuellen Kassenlage abhängig gemacht werden. Weitet man den Blick und betrachtet die Gründe der derzeitigen günstigen Haushaltssituation, fallen Phänomene auf, die transitorischer Natur sein dürften und dafür sprechen, dass in wenigen Jahren den öffentlichen Haushalten einiges an Gegenwind droht.

So befindet sich die deutsche Wirtschaft derzeit in einem lang anhaltenden Aufschwung, der allmählich in die Überauslastung münden dürfte (Ademmer et al. 2017). Mit zunehmender Überauslastung der Kapazitäten steigt aber auch das Rückschlagpotenzial. Dass die deutsche Wirtschaft in wenigen Jahren eine Phase konjunktureller Schwäche durchlaufen wird, wird somit immer wahrscheinlicher. Aktuell ist die gute Haushaltslage demnach auch einem „vorübergehenden“ Konjunkturrhoch geschuldet. Hier muss allerdings darauf verwiesen werden, dass die Einschätzung der Konjunktur großen Unsicherheiten unterworfen ist und sich diese selbst für gerade vergangene Jahre in der Zukunft noch erheblich ändern kann.

Ein gewichtiger Grund, warum zunehmende Konjunkturrisiken wahrscheinlich sein dürften, ist das fortdauernde niedrige Zinsniveau. Dieses hat auch dazu geführt, dass die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren erheblich gesunken sind. Die Vorgaben der Schuldenbremse konnten von Bund und vielen Ländern jeweils aus dem Stand erfüllt werden, auch weil die Zinslast immer kleiner als geplant ausfiel. Allmählich wird angesichts der konjunkturellen Erholung im gesamten Euroraum die Zinswende absehbar. Da die öffentlichen Haushalte auch weiterhin einen merklichen Schuldenstand aufweisen, wird die Zinswende, wenn auch nicht abrupt, zu steigenden Ausgaben in den kommenden Jahren führen. Die jährliche Entlastung der Ausgaben entfällt und wird sich zu einer steigenden Belastung umkehren.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt, der bei der Beurteilung der Haushaltslage zu berücksichtigen ist, ist zudem die demografische Situation. In den vergangenen Jahren war diese aus Sicht der öffentlichen Haushalte – insbesondere der Sozialversicherungen – eher günstig, was als demografisches Zwischenhoch oder demografische Atempause (Boysen-Hogrefe 2012; Werding 2014) bezeichnet wird. Demografisch bedingt war die Zahl der Renteneintritte relativ gering und zudem stieg die Erwerbsbeteiligung Älterer an. Die Rente mit 63 hat die zuletzt genannte Entwicklung gestoppt (IAB 2015) und die demografische Situation sorgt für eine steigende Zahl der Renteneintritte. Wegen der aktuell noch hohen Rücklagen der Rentenversicherung dürfte zwar der Beitragssatz noch einige Jahre stabil bleiben, doch sind die Projektionen für den Zeitraum nach dem Jahr 2020 eindeutig. Die steigende Zahl an Rentnerinnen und Rentnern wird die Rentenversicherung durch höhere Ausgaben sowie die Kranken- und Pflegeversicherung über relativ geringere Einnahmen belasten. Durch analog steigende Bundeszuschüsse und durch die Anrechnung höherer Altersvorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer sind auch die Gebietskörperschaften direkt vom Anstieg des Rentenversicherungsbeitrags betroffen (Beznoska und Hentze 2017).

Schließlich waren die Steuereinnahmen des Jahres 2016 von besonders starken Zuwächsen, gerade bei der Körperschaftsteuer, geprägt. Der Anstieg der Körperschaftsteuereinnah-

men um 40 Prozent lässt sich mit der guten wirtschaftlichen Lage alleine nicht begründen und wirft die Frage auf, ob die Ursachen für diesen einmalig starken Anstieg dauerhafter oder vorübergehender Natur sind (Boysen-Hogrefe 2017a). Bei der Beantwortung dieser Frage geht es schließlich darum, ob der Anstieg 2016 von etwa 7 Mrd. Euro in den kommenden Jahren zu einem Rückschlag in ähnlichem Umfang führt.

Die genannten Gründe sprechen dafür, dass die Lage der öffentlichen Haushalte mittel- bis langfristig ungünstiger sein könnte als die aktuelle. Wenn die derzeitigen Überschüsse komplett verausgabt würden, ist es entsprechend wahrscheinlich, dass man in den dann folgenden Jahren wiederum Maßnahmen ergreifen müsste, um die öffentlichen Haushalte konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse aufzustellen.

Grundsätzlich ist unter konstanten Rahmenbedingungen die Stabilisierung und nicht die Tilgung einer „geerbten“ Schuldenlast fair, im Sinne von intergenerational gerecht, da durch die Tilgung die tilgende Generation über Gebühr belastet würde im Vergleich zu nachfolgenden Generationen. Die Vorgaben der Schuldenbremse dürften bei einer nominal ähnlich wie bisher expandierenden Wirtschaft zu einem sinkenden relativen Bruttoschuldenstand führen, also die nachfolgenden Generationen zu Lasten der aktuellen Generation entlasten. Dabei sollte allerdings nicht vergessen werden, dass der Bruttoschuldenstand immer noch erheblich ist und dass es eine Reihe von Unwägbarkeiten bei der Haushaltsplanung gibt. Nicht zuletzt sind hier die Punkte zu nennen, die die aktuelle Haushaltslage vermutlich zu günstig erscheinen lassen. Insbesondere ist die derzeitige Sondersituation durch das Niedrigzinsumfeld zu berücksichtigen. Aktuell sind die Zinsausgaben der öffentlichen Hand trotz höherer Schulden deutlich niedriger als vor der Finanzkrise. Künftige Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden aber wohl steigenden Zinsausgaben gegenüberstehen. Entsprechend wäre es „unfair“, wenn aktuell die gesparten Zinsausgaben anderweitig komplett verausgabt werden und nicht zumindest teilweise in die Reduktion des relativen Schuldenstandes fließen. Ähnliches gilt für die demografische Situation. Deren Verschlechterung aus Sicht der öffentlichen Haushalte in wenigen Jahren gebietet, dass die derzeit noch günstigere Lage vorausschauend genutzt wird – also für den Schuldenabbau.

2 ZIELE DER HAUSHALTSPOLITIK: NICHT NUR DIE SCHULDENBREMSE ZÄHLT

Die Schuldenbremse ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schulden der öffentlichen Haushalte der vergangenen Jahrzehnte ein großer Schritt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu garantieren. Derzeit genießt sie eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies rührt vielleicht auch daher, dass auf Bundesebene – abgesehen vom sogenannten „Zukunftspaket“ aus dem Jahr 2010, das noch nicht einmal vollständig umgesetzt wurde – keine Leistungskürzungen oder Abgabenerhöhungen erfolgen mussten, um die Vorgaben zu erfüllen. Sollten zu Beginn der kommenden Legislaturperiode haushaltsbelastende Maßnahmen ergriffen werden, die die derzeitigen Überschüsse aufbrauchen, ist es

sehr wahrscheinlich, dass entweder noch innerhalb der Legislaturperiode oder in der folgenden korrigierende Eingriffe in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen nötig werden. Diese könnten dann zu Lasten der Akzeptanz der Schuldenbremse gehen.¹ Ein „Zuviel“ an Wohltaten heute könnte schließlich zu eigentlich unnötigen Sparmaßnahmen – mit den damit verbundenen politischen Kosten – morgen führen, an deren Ende der aktuelle Konsens zur Schuldenbremse in Frage gestellt werden könnte.

Die CDU/CSU nennt die Einhaltung der Schuldenbremse explizit als Politikziel. Allerdings beklagt die SPD, dass die aktuellen Haushaltsspielräume, die auch unter der Schuldenbremse bestehen, nicht ausgeschöpft werden und sieht somit Spielräume für höhere Ausgaben. Hier ist zusätzlich von Bedeutung, dass das Kontrollkonto der Schuldenbremse des Bundes im positiven Bereich ist. Eine entsprechende Ausweitung der Nettokreditaufnahme wäre somit mit den Regelungen der Schuldenbremse kompatibel und die Forderung, den Rahmen der Schuldenbremse auszuschöpfen, impliziert eine expansive Finanzpolitik des Bundes (Boysen-Hogrefe 2017b).

Auch wenn es generell kein Ziel der öffentlichen Haushalte sein sollte, Überschüsse zu erzielen, und eine vollständige Schuldentilgung nicht notwendig erscheint bzw. die tilgende Generation zu stark belasten würde, sind aktuelle Überschüsse in den öffentlichen Haushalten angesichts der günstigen vorübergehenden Umstände und der kommenden Herausforderungen sowie mit Blick auf eine kontinuierliche und verlässliche Finanzpolitik sinnvoll und derzeit zu empfehlen.

Insbesondere gilt es hier in den Blick zu nehmen, dass angesichts der boomenden Konjunktur eine expansive Finanzpolitik zur Unzeit käme und die Stabilitätsrisiken weiter erhöhen würde. Da die Geldpolitik der EZB am Euroraum insgesamt ausgerichtet ist, ist die konjunkturpolitische Verantwortung der Finanzpolitik besonders hoch.

3 INVESTITIONEN STRUKTURELL AUSRICHTEN – NICHT AN KASSENLAGEN

3.1 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND DIE SCHULDENBREMSE

Wie verhält sich die kritische Sicht auf die aktuellen Überschüsse mit dem ökonomisch durchaus berechtigten Einwurf, dass öffentliche Investitionen, solange deren gesamtgesellschaftliche Renditen die daraus entstehende Zinslast übersteigt, durch Verschuldung finanziert werden sollten? Schließlich ist nicht von der Hand zu weisen, dass es viele Ausgaben bei Verkehrswegen, Digitalisierung und im Bildungssystem gibt, die lohnenswert erscheinen. Wie eine Studie von Krebs und Scheffel (2016) im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

¹ Die neue Erwartungstheorie nach Kahnemann und Tversky (2000) geht von einer Verlustaversion aus. Vorherige Steuersenkungen würden demnach weniger positiv wahrgenommen, als folgende Steuererhöhungen negativ wahrgenommen würden.

und Energie (BMWi) zeigt, erzielen öffentliche Investitionen im Mittel in Kitas und Schulen eine fiskalische Rendite von 14,3 Prozent, in Hochschulen von 8,7 Prozent und in Infrastruktur von 7,0 Prozent. Das aktuelle Zinsniveau, das auch als Hinweis dafür gelten kann, dass grundsätzlich hinreichend viel Ersparnis gebildet wird, um Investitionen zu realisieren, wird deutlich überstiegen, und selbst bei nennenswerten Zinssteigerungen sollten entsprechende öffentliche Investitionen forciert werden. Da die fiskalische Amortisationszeit bei 11, 18 bzw. 20 Jahren liegt, würden die Einnahmen des Staates erst in vielen Jahren deutlich profitieren, sodass die Zwischenzeit durch Schuldenfinanzierung überbrückt werden müsste.

Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass der Staat derzeit Zinszahlungen auf vormalige Investitionsprojekte zu bedienen und die Abschreibungen auf diese Projekte zu berücksichtigen hat. Zugleich erzielt der Staat Einnahmen infolge der vorherigen Investitionen. Diese sind mit den laufenden Investitionsausgaben zu saldieren, wenn man die Frage beantworten möchte, ob die Investitionshaushalte ein Defizit „erlauben“. Als Faustregel kann dabei gelten, dass bei gegebener Rentabilität die Schuldenfinanzierung für Nettoinvestitionen statthaft ist. Trotz der jüngst gestiegenen öffentlichen Bruttoinvestitionstätigkeit dürften diese die rechnerischen Abschreibungen jedoch noch nicht übersteigen. Die Investitionshaushalte können also keine plausible Begründung für Budgetdefizite liefern. Berücksichtigt man dann zudem die verschiedenen Faktoren, die für eine vorsichtige Finanzpolitik sprechen, bedürfte es wohl einer Ausweitung der öffentlichen Bruttoinvestitionen, die die derzeitigen Planungskapazitäten mehr als ausreizen würde, um eine Schuldenfinanzierung zu rechtfertigen.

Die Finanzpolitik sollte angesichts der genannten Renditen bestrebt sein, langfristig Raum für investive Ausgaben zu schaffen. Ein generelles Problem dürfte dabei sein, dass Investitionen dem Wesen nach häufig vereinzelte Projekte sind und solche Projekte für sich nicht regelmäßig, sondern nur einmalig im Haushalt auftauchen. Wenn ein noch nicht bestehendes Projekt verschoben wird oder gar nicht erst aufgegriffen wird, fällt die Kürzung von Investitionsausgaben nicht unbedingt sofort auf – dies ist erst über die Jahre der Fall, angesichts schwindender Infrastruktur. Die Kürzung regelmäßiger Ausgaben hingegen dürften zumindest die Begünstigten dieser Leistungen sofort wahrnehmen. Entsprechend hoch dürften die politischen Kosten sein. Während diese Art der Problematik in vielen vorangegangenen Jahren durch Neuverschuldung oft genug auf die folgende Generation verschoben wurde, hat die Schuldenbremse hier einen Riegel vorgeschoben. Bisher allerdings war die Schuldenbremse selten eine merklich bindende Restriktion im Haushaltsprozess, da Konjunktur und Zinsausgaben immer wieder für Spielräume sorgten, sodass jüngst auch die öffentlichen Investitionen deutlich zulegen konnten. Doch ist augenfällig, dass die Investitionsausgaben bei anstehenden Haushaltsmittelknappheiten schlechte politische Argumente auf ihrer Seite haben könnten. Letztlich sind hier die Erfahrungen mit den Haushalten vieler Kommunen in den frühen 2000er Jahren einschlägig, die, gedeckelt durch die Kommunalaufsichten, keine unbegrenzten Neuverschuldungsmöglichkeiten hatten.

Um dem zu begegnen, schlägt die SPD eine Investitionsverpflichtung vor. Wie gut diese Idee hilft, das zuvor genannte Problem anzugehen, wird sehr von der Ausgestaltung abhängen. Es könnte gut sein, dass eine Investitionsverpflichtung, die von der Haushaltslage abhängig gemacht wird, letztlich nicht greifen wird.

Letztlich sollte das Ziel sein, investive Ausgaben strukturell zu stärken und die Konkurrenz zu anderen Ausgaben bzw. Einnahmeänderungen sachgerecht zu gestalten, sodass diese nicht von kurzfristigen politischen Erwägungen dominiert werden. Eine Stärkung der kommunalen Finanzen und die jüngste Initiative zur Schaffung einer Bundesautobahnagentur, die mit eigenen Einnahmequellen, wie der Maut, und festen Finanzierungszusagen ausgestattet werden muss, gehen hier in die richtige Richtung.

3.2 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN UND KOMMUNALE FINANZEN

Über viele Jahre hinweg waren die öffentlichen Bruttoinvestitionen niedriger als die rechnerischen Abschreibungen auf den öffentlichen Kapitalstock (Kooths 2015). Diese Entwicklung ging vor allem auf die Situation in den Kommunen zurück. Deren Nettoinvestitionen – also die Investitionsausgaben abzüglich rechnerischer Abschreibungen – gerieten fast schlagartig in den frühen 2000er Jahren in den negativen Bereich. Nahezu zeitgleich wurden die Sozialsysteme im Zuge der Agenda 2010 umfassend reformiert und die finanziellen Verpflichtungen in diesem Bereich zwischen den Gebietskörperschaften neu zugeordnet (Boysen-Hogrefe et al. 2012: Kasten 3). Die Investitionsschwäche der Kommunen ist nicht gleichmäßig über diese verteilt. Viele Kommunen sind durchaus sehr gut in der Lage, das Niveau der öffentlichen Infrastruktur zu erhalten oder gar auszubauen. Vielmehr zeigt sich ein merklicher Zusammenhang zwischen den Sozialausgaben und der Investitionstätigkeit auf kommunaler Ebene (Arnold et al. 2015). Ein ähnliches Bild, nur mit umgekehrtem Vorzeichen, zeigt sich auch bei der Verschuldung im kommunalen Bereich. Höhere Sozialausgaben gehen häufig mit einer höheren Verschuldung einher (Boysen-Hogrefe 2015).²

Auf die Schwäche der kommunalen Investitionen wurde auch in den Länderberichten der Europäischen Kommission hingewiesen (Europäische Kommission 2015). In der Folge hat der Bund einen Investitionsfonds eingerichtet, der insbesondere finanzschwachen Kommunen zur Verfügung stehen soll. Allerdings werden die Mittel aus dem Sondervermögen des Bundes zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen nur schleppend abgerufen, was wohl daran liegen dürfte, dass in mehreren Kommunen nach vielen Jahren schwacher Finanzen auch entsprechende Planungskapazitäten eingespart wurden. Zudem ist zu bedenken, dass Neuinvestitionen neben den Entstehungskosten häufig auch fortlaufende zusätzliche Ausgaben für den Betrieb nach sich ziehen. Das Programm der SPD ist dahingehend zu verstehen, dass weitere Bundesmittel für die Schulsanierung zur Verfügung gestellt werden sollen.

Eine grundlegende strukturelle Veränderung mit Blick auf die Investitionen auf kommunaler Ebene dürfte der Investitionsfonds bzw. dessen Aufstockung nicht auslösen. Das eigentliche Problem, dass die Kommunen für Sozialleistungen in die Pflicht genommen werden, über

² Durch die Reform des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern, die im Jahr 2020 in Kraft tritt, bekommt die Finanzkraft der Kommunen ein höheres Gewicht. Sofern die Länder die daraus resultierenden Änderungen im Finanzausgleich der Länder an ihre Kommunen weiterreichen, würden finanzschwache Kommunen stärker unterstützt. Der Finanzausgleich berücksichtigt aber nicht die Sozialstruktur, so dass der Zusammenhang zwischen Sozialausgaben und Investitionen bzw. Verschuldung durch diese Reform kaum tangiert werden dürfte.

deren Höhe und Ausprägung sie gar nicht befinden können (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2016), wird damit nicht gelöst. Bei entsprechender Sozialstruktur werden kommunale Haushalte von Ausgaben dominiert, die sie kaum selber beeinflussen können.

Dabei ist zu bedenken, dass die Niedrigzinsphase den hoch verschuldeten Kommunen derzeit eine Atempause liefert und die Problematik, die mit hohen Sozialausgaben, hoher Verschuldung und geringen öffentlichen Investitionen einhergeht, nach einer möglichen Zinswende von nochmals höherer Dringlichkeit sein dürfte. Die Anhebung des Bundesanteils für die Kosten der Unterkunft und Heizung in den kommenden Jahren, die von der aktuellen Koalition auf den Weg gebracht wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Er sollte noch konsequenter beschritten werden.

Dass Sozialausgaben von den Gebietskörperschaften bezahlt werden, deren politische Gremien ihren Umfang festlegen, ist sehr wünschenswert und sollte gerade mit Blick auf die Lage in vielen Kommunen mit schwacher Sozialstruktur umgesetzt werden (Konnexitätsprinzip). Dies bedeutet im Gegenzug nicht, dass Schulsanierungsprogramme abzulehnen sind. Vielmehr wäre es erstrebenswert, dauerhafte Lösungen für ein Engagement des Bundes zu finden, sodass die Ausstattungen von Schulen – und somit auch die Chancen der Kinder – nicht von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde abhängen, in der sie sich befinden. Ein stärkeres Engagement des Bundes bei Sozial- und Bildungsausgaben würde bedeuten, dass der Bund dann merklichen zusätzlichen Belastungen gegenüberstehen wird. Hier wiederum wäre es dann angezeigt, die Steuereinnahmen von Bund, Länder und Kommunen zu Gunsten des Bundes zu verschieben und die Gesamtheit der Kommunen im Gegenzug zu niedrigeren Sozialausgaben entsprechend auf der Einnahmeseite zu belasten – zum Beispiel durch eine höhere Gewerbesteuerumlage (und nicht durch deren Abschaffung) oder durch einen höheren Bundesanteil an der Umsatzsteuereinnahmen.

3.3 ZWISCHENFAZIT

Die derzeit gute Lage der öffentlichen Haushalte sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den kommenden Jahren diverse Herausforderungen bevorstehen. Ein weiterer Anstieg gerade der Sozialbeiträge zeichnet sich deutlich ab. Gerade vor diesem Hintergrund sollten die öffentlichen Haushalte zukunftsfest aufgestellt werden. Es gilt, investive Ausgaben in mehreren Bereichen nachhaltig zu stärken und zugleich die langfristige Abgabenbelastung zu begrenzen. Eine Reform der Kommunalfinanzen, an deren Ende Sozialausgaben von der Stelle bezahlt werden, an der sie auch beschlossen wurden, dürfte das Potenzial haben, gerade den Kommunen Spielräume für investive Ausgaben zu eröffnen, die in den vergangenen Jahren einen Verfall der öffentlichen Infrastruktur zu beklagen hatten. Durch eine entsprechende strukturelle Veränderung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen dürfte mehr und vor allem langfristiger gewonnen werden, als durch vorübergehende Investitionsprogramme des Bundes. Zudem kann die jüngste Initiative für die Einrichtung einer überregionalen Verkehrswegeagentur dazu führen, Planung, Bau und Instandhaltung von Verkehrswegen effizienter zu gestalten. Das Ziel sollte es sein, die Bereitstellung von Infrastruktur langfristig und verlässlich auszurichten und nicht nach Kassenlage zu betreiben.

4 ABGABENLAST LANGFRISTIG BEGRENZEN – „KALTE PROGRESSION“ VERMEIDEN

4.1 STEUERENTLASTUNGEN STRUKTURELL AUSRICHTEN – NICHT AN KASSENLAGEN

Die derzeit günstige Lage der öffentlichen Haushalte wird getragen von der starken Konjunktur, niedrigen Zinsen und dem auslaufenden demografischen Zwischenhoch; Umstände, die wohl vorübergehender Natur sind. Somit bestehen gute Gründe, die Haushaltspolitik vorsichtig zu gestalten. Spielräume sollten zur Schuldentilgung und für Zukunftsinvestitionen genutzt werden. Steuersenkungen, so wünschenswert sie auch sein mögen, sollten nicht mit Blick auf volle Kassen in größerem Umfang vorangetrieben werden. Die Wahrscheinlichkeit ist zu hoch, dass hier in wenigen Jahren wieder in die Gegenrichtung eingegriffen werden muss. Kurshalten scheint hier also besser als ein Hin und Her. Die Politik sollte vielmehr Maßnahmen ergreifen, die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch Steuern und Abgaben langfristig einzuhegen. Dies kann gelingen, wenn die derzeitigen Spielräume weniger in vielleicht nur vorübergehende Steuersenkungen, sondern stärker in investive Ausgaben und den Schuldenabbau fließen. Nichtsdestotrotz gibt es mehrere Bereiche, in denen die Steuerpolitik Reformbedarf aufweist. So führt die „kalte Progression“ immer wieder effektiv zu heimlichen Steuererhöhungen und in vielen Bereichen des Steuerrechts werden Subventionen gewährt. Durch eine Indexierung des Steuertarifs anhand der allgemeinen Preisentwicklung könnte zumindest der „kalten Progression“ im engeren Sinne klar und transparent begegnet werden. Würde es zudem gelingen, Subventionen weiter zurückzudrängen, dürften Spielräume für zusätzliche Tarifentlastungen entstehen. Dies wäre sehr zu begrüßen, da dadurch die Grenzbelastung vieler Bürgerinnen und Bürger nachhaltig gemindert werden könnte. Da angesichts der demografischen Situation zumindest die Grenzbelastung der Arbeitseinkommen mittel- bis langfristig merklich zulegen wird, ist es umso wichtiger, hier gegenzusteuern.

Ein Thema, das viele Parteien aufgreifen, ist, den Steuervollzug effektiver und effizienter zu gestalten und dadurch auch Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Welches Potenzial einzelne Maßnahmen in diesem Bereich haben, ist schwer abzuschätzen. Die Aussicht auf größere Mehreinnahmen sind eher Hoffnungswerte. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung wäre sicherlich erreicht, wenn die Verwaltung der gemeinschaftlichen Steuern dem Bund übertragen würde. Durch den Fiskalföderalismus haben die Länder nur unzureichende Anreize, den Steuervollzug effektiv zu gestalten (Bönke et al. 2015). Mögliche Mehrausgaben, um die Steuerverwaltung besser auszustatten, fallen nämlich in den einzelnen Ländern an und müssen von diesen bezahlt werden, die Mehreinnahmen aus dem effektiveren Steuervollzug hingegen fließen über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern zu einem großen Teil ab.

4.2 CDU/CSU UND SPD ZUR STEUERPOLITIK

Das Wahlprogramm von CDU/CSU setzt in weiten Teilen auf Kontinuität. Es werden verschiedene Ausgabenerhöhungen und Abgabensenkungen – häufig mit einem familienpolitischen Hintergrund – in Aussicht gestellt, aber häufig unter Finanzierungsvorbehalt. Ein Beispiel ist die Abschaffung des Solidaritätszuschlags. Das Entlastungsvolumen im Bereich der Einkommensteuer (inkl. Kindergeld) von 15 Mrd. Euro dürfte die öffentlichen Kassen nicht überfordern, wobei auch festzuhalten ist, dass die Union die „kalte Progression“ nicht beseitigen möchte. Dies wiederum lässt die Möglichkeit offen, im Verlauf der Legislaturperiode durch einen unzureichenden Ausgleich der „kalten Progression“ eine anfängliche Entlastung zu „finanzieren“. Einige der Pläne der CDU/CSU, wie zum Beispiel das Baukindergeld, sind kritisch zu sehen. Zum einen dürfte es zu Mitnahmeeffekten kommen – also Bauträger gefördert werden, die die Förderung nicht benötigen. Zum anderen führt bei der derzeitigen Auslastung der Bauindustrie ein zusätzlicher Impuls zu Stabilitätsrisiken. Ferner werden Mittel verwendet, die dann nicht mehr für investive Aufgaben oder Abgabensenkungen zur Verfügung stehen.

Das Programm der SPD setzt in geringerem Umfang auf steuerliche Entlastung. Zum Teil findet eine Gegenfinanzierung durch Steuererhöhungen (Spitzensteuersatz) statt. Mittel- bis langfristig sind es Pläne in anderen Politikfeldern, die die öffentlichen Haushalte unter Druck setzen könnten. Zu nennen sind hier insbesondere die Rentenpläne, die mit einem deutlich steigenden Bundeszuschuss an die Rentenkassen einhergehen. Dies dürfte den Spielraum des Bundes für investive Ausgaben, die die SPD eigentlich stärken will, einschränken bzw. Steuererhöhungen gerade dann wahrscheinlich werden lassen, wenn zugleich die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen deutlich steigen dürften.

4.3 EINKOMMENSTEUERTARIF

In Deutschland gilt ein progressiver Einkommensteuertarif. In den vergangenen Jahren wurde der Tarif – insbesondere der Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag – angepasst, um der Inflation der Verbraucherpreise Rechnung zu tragen. Schließlich ist das Existenzminimum steuerfrei und dieses wird ebenfalls regelmäßig an die Preisentwicklung angepasst, so dass es für Grund- und Kinderfreibeträge eine gewisse Dringlichkeit gibt, diese regelmäßig anzupassen. Der Tarifverlauf wurde häufig aber nur unzureichend angepasst, so dass es durch den allgemeinen Preisauftrieb im Zusammenspiel mit dem starren, progressiven Steuertarif („kalte Progression“) zu Mehreinnahmen kam (Dorn et al. 2016). Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch den allgemeinen Anstieg der Realeinkommen die Grenz- und Durchschnittssteuersätze vieler Einkommensbezieher auch bei Inflationsausgleich weiter zulegen. Aus beiden Gründen ist die relative Steuerlast der Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen über die Jahre hinweg merklich gestiegen. Besonders stark ist der Anstieg der Grenzbelastung, und damit der relative Effekt der „kalten Progression“, in der ersten Progressionszone („Mittelstandsbau“) ausgefallen.

Alle Parteien wollen eine Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen erreichen. Das Programm der SPD sieht im Gegenzug zur Entlastung unterer und mittlerer zu versteuernder Einkommen höhere Spitzensteuersätze vor. Die SPD strebt eine Abflachung des Mittelstandsbauchs an, indem der derzeitige Spitzensteuersatz erst ab einem um gut 10 Prozent höheren Betrag greift (60 000 bzw. 120 000 Euro bei Zusammenveranlagung). Der Spitzensteuersatz soll ferner linear-progressiv auf 45 Prozent erhöht 81 werden und ab 76 200 bzw. 154 000 Euro zum Zuge kommen. Zudem wird der höhere Spitzensteuersatz nicht die Reichensteuer ablösen. Diese soll als Zuschlag von 3 Prozentpunkten auf den Spitzensteuersatz ab einem Einkommen von 250 000 Euro erhoben werden. Die effektive Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen durch die Tarifreform ist eher moderat.

Ziel der SPD ist es offenbar, eine Entlastung der unteren und mittleren zu versteuernden Einkommen herbeizuführen, zugleich die Belastung der öffentlichen Haushalte gering zu halten und vor allem höhere Einkommen nicht zu entlasten. Zu letzterem Zweck ist die Anhebung des Spitzensteuersatzes nahezu der einzige Weg. Schließlich profitieren die höheren Einkommen zwar nicht relativ, aber absolut am stärksten, wenn der Grundfreibetrag angehoben oder die Progression abgeflacht wird. Das Ziel, höhere Einkommen nicht zu entlasten bzw. leicht mehr zu belasten, ist gleichbedeutend damit, die Umverteilungswirkung der Einkommensteuer zu erhöhen.

Die CDU/CSU strebt an, den „Mittelstandsbauch“ zu verringern. Der Spitzensteuersatz soll erst ab 60 000 Euro zu versteuerndes Einkommen (Single) greifen. Im Gegensatz zur SPD ist aber keine zusätzliche Belastung der höheren Einkommen vorgesehen, so dass zwar die mittleren Einkommen relativ stärker, absolut aber die höheren Einkommen am stärksten entlastet werden. Da aber in den vorangegangenen Jahren die höheren Einkommen absolut am stärksten von der „kalten Progression“ betroffen waren, kann eine Veränderung des Tarifs wie hier skizziert als „Reformschritt“ im Sinne von „zurückformen“ gelten. Die CDU/CSU stellt ein Volumen von 15 Mrd. Euro für die Reform der Einkommensteuer in Aussicht. Davon geht allerdings ein gewichtiger Teil an die Anhebung des Kinderfreibetrags und des Kindergelds.

4.4 SOLIDARITÄTSZUSCHLAG

Zum Jahr 2020 läuft der Solidarpakt II aus; dies wirft die Frage auf, wie mit dem Solidaritätszuschlag weiter verfahren werden sollte, schließlich ist dieser zwar nicht an den Solidarpakt II gekoppelt, wurde aber mit der Finanzierung der durch die Wiedervereinigung bedingten Mehrausgaben des Bundes gerechtfertigt. Da nun die finanzpolitische Unterscheidung zwischen Ost und West mit Auslaufen des Solidarpakts an Bedeutung verliert, wirft dies auch einen Schatten auf den Solidaritätszuschlag. Problematisch dabei ist, dass es sich bei dem Zuschlag eigentlich um eine vorübergehende Abgabe handeln sollte. Der Niedersächsische Finanzhof z.B. hält den Solidaritätszuschlag angesichts seiner Fortdauer daher für verfassungswidrig.

Die SPD möchte den Solidaritätszuschlag zunächst für kleine und mittlere Einkommen abschaffen und rechnet hierbei mit einer Entlastungswirkung von 10 Mrd. Euro. Höhere Ein-

kommen und Körperschaften würden, so der Vorschlag der SPD, dann gegebenenfalls sukzessive nachfolgen. Die CDU/CSU setzt darauf, den Solidaritätszuschlag schrittweise abzuschaffen und stellt einen ersten Schritt mit einem Volumen von 4 Mrd. Euro für das Jahr 2020 in Aussicht. Weitere Schritte stehen unter Finanzierungsvorbehalt.

Die Abschaffung des Solidaritätszuschlags erscheint 27 Jahre nach der Wiedervereinigung überfällig. Um die Glaubwürdigkeit des Steuersystems zu stärken, sollte die als vorübergehend geplante Abgabe auch vorübergehend bleiben. Verteilungspolitische Gesichtspunkte und Finanzierungsaspekte könnten gegen die Abschaffung sprechen. Schließlich würde eine Abschaffung des Solidaritätszuschlags insbesondere den Zahlern hoher Einkommensteuern beträge und damit Beziehern hoher zu versteuernder Einkommen zugutekommen. Zugleich müsste der Bund Mindereinnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe verkraften. Eine Veränderung des Einkommen- und Körperschaftsteuertarifs sowie der Abbau von Steuersubventionen zeitgleich zur Abschaffung sind aber nicht a priori ausgeschlossen, so dass auch diesen Argumenten begegnet werden kann.

4.5 FAMILIENBESTEUERUNG

Im Bereich der Familienförderung und -besteuerung gibt es in den Wahlprogrammen der Parteien zum Teil sehr unterschiedliche und weitreichende Forderungen. Die CDU/CSU bleibt vergleichsweise nah am bestehenden System und stellt eine Anhebung des Kinderfreibetrags sowie des Kindergelds in Aussicht. Letzteres soll in einem ersten Schritt um 25 Euro pro Monat angehoben werden, was alleine zu Mehrausgaben von gut 5 Mrd. Euro führen dürfte. In einem zweiten Schritt soll das Kindergeld weiter steigen und zugleich der Kinderfreibetrag an den Grundfreibetrag angepasst werden. Der zweite Schritt steht jedoch unter einem Finanzierungsvorbehalt. Die Anpassung des Kinderfreibetrags an den Grundfreibetrag ist problematisch, da bisher für das Existenzminimum von Kindern geringere Beträge angenommen wurden als für Erwachsene, was sich z.B. auch in den Regelsätzen des Arbeitslosengelds II widerspiegelt. Sofern die Existenzminima nicht auch in anderen Bereichen angeglichen werden, bedarf diese Maßnahme zumindest einer weiteren Begründung, schließlich führt sie zu merklichen Mindereinnahmen und hat verteilungspolitische Implikationen.

Die SPD strebt ebenfalls eine Modifikation des Kindergeldsystems an. So soll das Kindergeld mit dem Kinderzuschlag zusammengeführt werden, so dass dieses letztlich in einigen Bereichen einkommensabhängig in variierender Höhe gewährt wird. Ziel ist es, das Antragsverfahren für den Kinderzuschlag abzuschaffen. Zudem soll ein sogenannter Familientarif in der Einkommensteuer Einzug halten, der neben dem bisherigen Ehegattensplitting optional bestehen soll. Demnach ist ein Realsplitting zwischen Ehepartnern bis zu 20 000 Euro möglich. Realsplitting bedeutet, dass der Partner mit dem höheren Bruttoeinkommen Einkommensbestandteile an anderen Partner mit dem geringeren Bruttoeinkommen überträgt, wie es nach geltendem Recht bereits bei geschiedenen Paaren maximal im Umfang des Existenzminimums möglich ist (vgl. Bach et al. 2017). Zudem soll jedem Elternteil ein Kinderbonus von 150 Euro pro Jahr gewährt werden. Der Kinderbonus wird auch unverheirateten Eltern und Alleinerziehenden gewährt. Es handelt sich bei dem Kinderbonus somit wohl um eine Art Kin-

dergelderhöhung für die Eltern, die auf die Vorteile des Ehegattensplittings teilweise verzichten. Effektiv tritt der Verzicht erst ein, wenn die Differenz zwischen den Einkommen der Ehepartner 40 000 Euro übersteigt.

Die SPD beklagt, dass staatliche Leistungen für Kinder mit dem Einkommen der Eltern steigen würden. Dies wird als ungerecht empfunden. Gemeint ist die Wirkung des Kinderfreibetrags auf die zu entrichtende Einkommensteuer. Dass der Kinderfreibetrag bei höheren Einkommen eine höhere Entlastungswirkung hat, ist logische Konsequenz des progressiven Steuertarifs. Der Kinderfreibetrag wiederum reflektiert die Steuerfreiheit des Existenzminimums. Wer also die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags beklagt, stellt sich entweder gegen das Konzept der Steuerprogression oder gegen die Steuerfreiheit des Existenzminimums bzw. unterstellt, dass diese durch die geltenden Freibeträge übererfüllt wird. Hier ist festzuhalten, dass das Verhältnis zwischen den Regelsätzen für Kinder und Erwachsene beim Arbeitslosengeld II zum Teil deutlich günstiger für die kindbezogene Größe ausfällt als das Verhältnis des Kinderfreibetrags zum Grundfreibetrag. Eine entsprechende Kritik wäre also bezüglich der Pläne der Union gerechtfertigt, die das Verhältnis auf eins anheben will, aber kaum beim derzeit bestehenden System. Letztlich drängt sich der Eindruck auf, dass die Steuerfreiheit des Existenzminimums von Seiten der SPD nicht als Grundsatz der Besteuerung, sondern als Leistung des Staates aufgefasst wird. Da diese Auffassung nach der derzeitigen Rechtsauslegung verfassungsrechtlich wohl kaum Bestand hätte, weil die Steuerfreiheit des Existenzminimums immer wieder höchstrichterlich als Besteuerungsgrundsatz interpretiert worden war, bietet die SPD vermutlich Wahlmöglichkeiten in ihren Systemen an, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, weiterhin die Steuerfreiheit des Existenzminimums des Kindes sowie das Ehegattensplitting in Anspruch zu nehmen.

4.6 ABGELTUNGSSTEUER

Die SPD will die Abgeltungsteuer wieder in die Einkommensteuer integrieren. Die CDU/CSU sprechen sich unter dem Vorbehalt, dass ein funktionierender internationaler Informationsaustausch der Finanzbehörden am Platz sein muss, ebenfalls dafür aus. Ob derzeit durch die Wiedereingliederung größere Mehreinnahmen des Staates zu erwarten sind, ist allerdings angesichts des Niedrigzinsumfelds offen. Der für viele Steuerpflichtige höhere Steuersatz der Einkommensteuer ginge nämlich mit der Möglichkeit einher, Werbungskosten für diese Einkunftsart wieder absetzen zu können. Zudem ist zu berücksichtigen, dass selbst wenn es gelingt, internationaler Steuervermeidung einen Riegel vorzuschieben, angesichts der niedrigeren Körperschaftsteuersätze Möglichkeiten bestehen werden, die Steuerschuld zumindest in die Zukunft zu verlagern, indem Vermögen in Kapitalgesellschaften ausgelagert werden (SVR 2012). Die Wiedereingliederung der Abgeltungsteuer ist derzeit kein vordringliches Problem. Erhoffte Mehreinnahmen und Verteilungswirkungen dürften zunächst geringer ausfallen als vielleicht erhofft. Dringend geboten ist, wie von der CDU/CSU dargestellt, dass im Vorfeld der Wiedereingliederung die internationale Kooperation der Finanzbehörden gegeben ist.

4.7 ABSCHREIBUNGSREGELN

Die CDU/CSU möchte den Wohnungsbau mit finanzpolitischen Mitteln fördern. Insbesondere sollen Familien mit Kindern der Bau eines Eigenheims erleichtert werden. Zu diesem Zweck soll es entsprechende Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer geben und ein Baukindergeld soll eingeführt werden. Der Bau von Mietwohnungen soll zudem über die zeitlich begrenzte Wiedereinführung der degressiven AfA begünstigt werden.

In jüngster Zeit waren die Investitionen in Ausrüstungen im Verhältnis zur allgemeinen wirtschaftlichen Dynamik eher schwach, so dass ein Impuls an dieser Stelle zumindest keine Übertreibungen verstärken dürfte. Die Bauindustrie hingegen bedarf derzeit keiner weiteren Stimuli. Angesichts bereits jetzt gut ausgelasteter Kapazitäten in diesem Sektor steht zu befürchten, dass durch Maßnahmen wie dem Baukindergeld, auch wenn es einzelnen Familien helfen könnte, unter dem Strich nicht mehr Wohneinheiten entstehen, sondern die Überauslastung in der Bauindustrie weiter zunimmt und die Baupreise steigen.

5 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aktuell sind die Überschüsse vom konjunkturellen Boom, der Niedrigzinsphase und dem Nachklapp der demografischen Zwischenhochs getrieben. Dies sind temporäre Phänomene, so dass die aktuell gute Haushaltslage nach Einschätzung des IfW nur geringe Spielräume für eine dauerhafte und umfassende Abgabensenkung bzw. umfangreiche Ausgabenerhöhungen aufweist. In der Zukunft ist mit zusätzlichen Belastungen der öffentlichen Haushalte zu rechnen. Eine Ausnahme mag der Teilhaushalt der Bundesagentur für Arbeit darstellen, wo eine Beitragssatzsenkung angezeigt ist. Da derzeit ein „expansiver Impuls“, der von einer Absenkung des Beitragssatzes ausgehen würde, nicht konjunkturgerecht wäre, sollte zugleich eine vorzeitige Anhebung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung in Erwägung gezogen werden. Mit den zusätzlichen Einnahmen sollte dann der Kapitalstock der Pflegeversicherung gestärkt werden, um dann wiederum damit langfristig dem Beitragsanstieg entgegenzuwirken.

Die Kritik an möglichen Abgabensenkungen oder Ausgabenprogrammen bedeutet aber nicht, dass die Finanzpolitik in den kommenden Jahren untätig bleiben sollte. Die sogenannte „qualitative Konsolidierung“, also eine Verbesserung der Haushaltsstruktur aus wachstumspolitischen Überlegungen bei gegebenem Budget, sollte weiter thematisiert werden. So können Investitionen durch die Schaffung neuer Institutionen wie einer Agentur für Bundesautobahnen und insbesondere durch eine Reform der Kommunalfinzen nachhaltig gestärkt werden. Dies wäre allemal besser als kurzfristig Investitionsprojekte nach Kassenlage anzuschieben – insbesondere angesichts derzeit angespannter Kapazitäten im Bausektor. Zugleich sollte das Thema Subventionsabbau nicht von der Agenda verschwinden. Schließlich wäre eine Indexierung des Einkommensteuertarifs ein guter, struktureller Beitrag, der langfristig steigenden Abgabenlast entgegenzuwirken, da dadurch der „einfache“ Weg, das

Budget durch heimliche Steuererhöhungen auszugleichen, erschwert wird und dies wiederum eine transparentere Haushaltsdebatte in der Zukunft ermöglichen könnte.³

LITERATUR

- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, G. Potjagailo und U. Stolzenburg (2017). Deutsche Wirtschaft in voller Fahrt. Kieler Konjunkturberichte Nr. 38 (2017|Q4). Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <https://www.ifw-kiel.de/pub/kieler-konjunkturberichte/2017/kkb_38_2017-q4_deutschland_de.pdf>.
- Arnold, F., R. Freier, R. Geissler und P. Schrauth (2015). Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. *DIW Wochenbericht* 43 (2015): 1031–1040.
- Bach, S., B. Fischer, P. Haan und K. Wrohlich (2017). Ehegattenbesteuerung: Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume. *DIW Wochenbericht* 13 (2017): 247–255.
- Beznoska, M., und T. Hentze (2017). Steuern: Staatsfinanzen demografischer machen. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*: 143–155.
- Bönke, T., B. Joachimsen und C. Schröder (2015). Fiscal federalism and tax enforcement. School of Business & Economics, Discussion Paper Economics 2015/15. Freie Universität Berlin.
- Boysen-Hogrefe, J. (2012). Das demographische Zwischenhoch. IfW-Box 2012.7. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/prognosezentrum/konjunkt/ifw-box/2012/box_2012-7_demographisches_zwischenhoch.pdf>.
- Boysen-Hogrefe, J. (2015). Haushaltsüberschüsse – Wie groß sind die Spielräume? *Wirtschaftsdienst* 95 (3): 154–155.
- Boysen-Hogrefe, J. (2017a). Zum starken Anstieg der Gewinnsteuereinnahmen im Jahr 2016. IfW-Box 2017.10. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/prognosezentrum/konjunkt/ifw-box/2017/box_2017-10_gewinnsteuereinnahmen_2016>.
- Boysen-Hogrefe, J. (2017b). Schuldenbremse und „schwarze Null“: Derzeit gute Leitplanken für den Bundeshaushalt? IfW-Box 2017.20. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/prognosezentrum/konjunkt/ifw-box/2017/box_2017-20_schuldenbremse.pdf>.

³ Zugleich ist eine Indexierung der Energiesteuer anhand der Kernrate der Verbraucherpreisinflation angezeigt, damit die deren Lenkungswirkung nicht durch Inflation verwässert wird (Boysen-Hogrefe und Rickels 2017).

- Boysen-Hogrefe, J., und W. Rickels (2017). Indexierung zweier Steuern als Kompromiss für Jamaika. IfW-Fokus Nr. 213. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <<https://www.ifw-kiel.de/medien/fokus/2017/ifw-fokus-213>>.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Janssen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2012). Deutschland: Konjunkturelle Expansion gerät ins Stocken. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Kieler Diskussionsbeiträge 512/513. IfW, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <<https://www.ifw-kiel.de/pub/kd/2012/kd512-513.pdf>>.
- Dorn, F., C. Fuest, B. Kauder, L. Lorenz, M. Mosler und N. Potrafke (2016). Heimliche Steuererhöhungen – Belastungswirkungen der Kalten Progression und Entlastungswirkungen eines Einkommensteuertarifs auf Rädern. ifo Forschungsberichte Nr. 76. München.
- Europäische Kommission (2015). Länderbericht Deutschland 2015 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Brüssel.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (2015). Rente mit 63 und betriebliche Reaktionen. Aktuelle Berichte 9/2015. Nürnberg.
- Kahneman, D., und A. Tversky (Hrsg.) (2000). *Choices, values and frames*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kooths, S. (2015). Zur Entwicklung des öffentlichen Kapitalstocks – Ein Update. IfW-Box 2015.7. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (Zugriff am 8. Januar 2018) <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/prognosezentrum/konjunkt/ifw-box/2015/box_2015-7_kapitalstock_update.pdf>.
- Krebs, T., und M. Scheffel (2016). Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi). Berlin.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2017). *Taxing Wages*. Paris.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016). Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten. Gemeinschaftsdiagnose im Herbst 2016. Berlin.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2012). Duale Einkommensteuer zur Verbesserung der Eigenfinanzierung und Investitionstätigkeit inländischer Unternehmen. Auszug aus dem Jahresgutachten 2012/13, Ziffern 385–433. Wiesbaden.
- Werding, M. (2014). Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung. Arbeitspapier 01/2014, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Publisher:

Kiel Institute for the World Economy
Kiellinie 66, 24105 Kiel, Germany
Phone +49 (431) 8814-1
Fax +49 (431) 8814-500

Editorial team:

Dr. Klaus Schrader (responsible for content,
pursuant to § 6 MDStV),
Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Margitta Führmann.
The Kiel Institute for the World Economy is a
foundation under public law of the State of
Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Value Added Tax Id.-Number:

DE 251899169

Authorized Representative:

Prof. Dennis J. Snower, Ph.D. (President)

Cover Picture: © chrupka – iStockphoto

Responsible Supervisory Authority:

Ministry of Education, Science and Cultural
Affairs of the Land Schleswig-Holstein



© 2018 The Kiel Institute for the World Economy.
All rights reserved.

> <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/zentrum-wirtschaftspolitik/kiel-policy-brief>