

Finanzpolitik: Handlungsbedarf erkennen – Maßnahmen ergreifen!

Von Kristina van Deuverden

Die Lage der öffentlichen Haushalte ist entspannt und wird es auch in den Jahren 2015 und 2016 bleiben – trotz einer leichten Eintrübung im kommenden Jahr. Der Gesamthaushalt dürfte in diesem Jahr mit einem Überschuss von 0,5 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt abschließen; im kommenden Jahr sinkt er – vor allem aufgrund der Leistungsausweitungen bei der Rente – auf 0,1 Prozent und im Endjahr des Prognosezeitraums liegt er bei 0,4 Prozent. Die Schuldenstandsquote, die im Jahr 2010 bei über 80 Prozent lag, wird im Jahr 2016 auf 66,3 Prozent zurückgegangen sein. Zudem hat die Politik ihr prioritäres Ziel, einen ausgeglichenen Haushalt auf Bundesebene aufzustellen, mit dem Bundeshaushaltsplan 2015 erreicht. Ein ähnlich günstiges Bild boten die öffentlichen Finanzen zuletzt im Vorfeld der deutschen Vereinigung. Verglichen mit vielen anderen europäischen Ländern scheint die Lage in Deutschland geradezu rosig.

Daraus folgt aber nicht, dass die Finanzpolitik zurzeit alles richtig macht. Im Gegenteil: Gut aufgestellt sind die Haushalte nicht, die allgemeine Finanzlage profitiert enorm von Sonderfaktoren wie den niedrigen Zinsen auf die deutsche Staatsschuld. Die jüngsten finanzpolitischen Entscheidungen legen zudem einen Schwerpunkt auf konsumtive und nicht auf investive Ausgaben, finanzielle Spielräume werden verschenkt und Maßnahmen, die das potentielle Wirtschaftswachstum erhöhen, unterbleiben. Stattdessen werden strukturelle Überschüsse erwirtschaftet. Eine Politik, deren prioritäres Ziel die Stärkung der Wachstumskräfte ist, sieht anders aus.

Im vorliegenden Bericht wird die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail dargestellt. Diese Entwicklung beruht auf der im ersten Artikel dieser Ausgabe dargelegten gesamtwirtschaftlichen Vorhersage für die Jahre 2015 und 2016. Gleichzeitig ist die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, vor allem aber die diskretionären Eingriffe des Staates, eine wesentliche Rahmenbedingung für die Konjunkturprognose.

Öffentliche Finanzen: Kassenlage alles in allem entspannt

Die Finanzlage des Staates ist entspannt und dies wird sie auch im Prognosezeitraum bleiben. Allerdings wird der Finanzierungssaldo im kommenden Jahr deutlich niedriger sein als in diesem.

Einnahmenentwicklung vorübergehend etwas gedämpft

Die Einnahmen werden im Jahr 2015 spürbar zulegen, allerdings mit merklich geringerem Tempo als in diesem Jahr. Die Steuereinnahmen dürften um lediglich 2,7 Prozent expandieren, nach 3,3 Prozent im Jahr 2014.¹ Dabei steigt die Lohnsteuer nach wie vor kräftig. Zwar lässt der Beschäftigungsaufbau vorerst etwas nach, dafür nehmen aber die Pro-Kopf-Löhne kräftig zu. Zudem fallen trotz der geringen Teuerung progressionsbedingt höhere Mehreinnahmen an als in den Jahren 2013 und 2014, als dieser Effekt durch eine merkliche Anhebung des Grundfreibetrags gedämpft wurde (Tabelle 1). Im Jahr 2016 dürften die Löhne je Beschäftigten zwar nicht mehr ganz so stark steigen, dafür ist jedoch der Beschäftigungsaufbau etwas höher. Alles in allem wird die Lohnsteuer in den Jahren 2014 bis 2016

¹ Für einen Überblick über die hier genannten Zahlen vgl. Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland in dieser Ausgabe.

jährlich um rund fünf Prozent zunehmen.² Mit einer deutlich geringeren Dynamik als im Jahr 2014 werden im kommenden Jahr die Gewinnsteuern expandieren, weil sich die schwache Entwicklung der Gewinne in den Vorjahren niederschlägt. Mit der Veranlagung gewinnstärkerer Jahre werden die direkten Steuern im Jahr 2016 dann kräftiger zulegen.

Auch die indirekten Steuern steigen im kommenden Jahr vorübergehend etwas schwächer.³ Zwar gewinnen die Steuern vom Umsatz im Zug der sich ausweitenden nominalen Konsumnachfrage im Prognosezeitraum zunehmend an Dynamik, die anderen indirekten Steuern expandieren aber nur wenig. Zudem werden die Einnahmen aus der Tabaksteuer im kommenden Jahr trotz der Steuererhöhung zu Beginn des Jahres aufgrund von Vorzieheffekten spürbar zurückgehen.⁴

Die Sozialbeiträge dürften im kommenden Jahr mit der gleichen Dynamik steigen wie in diesem Jahr. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird – wenn auch mit nachlassendem Tempo – weiter ausgeweitet und die Lohnzuwächse dürften etwas stärker sein. Der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung ändert sich im kommenden Jahr nicht. Zwar wird der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zurückgeführt und der durchschnittliche Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung sinkt leicht, allerdings steigt der Beitragssatz zur Pflegeversicherung. Die Rente ab 63 Jahren wird hingegen mit Beitragsmindereinnahmen

2 In finanzstatistischer Abgrenzung, entwickelt sich die Lohnsteuer im Jahr 2015 dagegen deutlich schwächer, denn in diesem Jahr dürfte ein EuGH-Urteil zu höheren Kindergeldausgaben führen.

3 Zurzeit ist die Kernbrennstoffsteuer Gegenstand zweier juristischer Verfahren. Vor dem EuGH ist ein Verfahren anhängig, in dem geklärt wird, ob die Steuer mit dem europäischen Wettbewerbsrecht vereinbar ist. Den beiden klagenden Kraftwerksbetreibern sind im Mai 2014 die bisher entrichteten Steuern rückerstattet worden und beide Unternehmen zahlen bis auf weiteres keine Kernbrennstoffsteuer. Weist der EuGH die Klage zurück, steht ein zweites Rechtsverfahren an; das Bundesverfassungsgericht hat zu entscheiden, ob die Steuer verfassungsgemäß ist. In dieser Prognose ist unterstellt, dass der EuGH zu Gunsten des deutschen Fiskus entscheidet wird und dass das Bundesverfassungsgericht die Steuer im Jahr 2016 für rechtmäßig erklären wird. In diesem Fall werden die rückerstatteten und zurzeit nicht entrichteten Steuerzahlungen der beiden, vor dem EuGH klagenden, Unternehmen im Jahr 2016 kassenwirksam. Im Fall, dass die Steuer für verfassungswidrig erklärt wird, besteht für den Bundeshaushalt ein Risiko von insgesamt sieben Milliarden Euro. In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden die kassenmäßigen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, die die laufende juristische Auseinandersetzung hat, nicht erfasst. Die im Mai erfolgten Rückzahlungen werden nicht gebucht und die bis zum endgültigen Urteil verringerten Zahlungen werden fiktiv heraufgesetzt. Falls die Gerichte abschließend zu Ungunsten des deutschen Fiskus entscheiden sollten, erfolgt zu dem Zeitpunkt des Urteils eine Erfassung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen – und zwar als geleisteter Vermögenstransfer.

4 Der Grund sind Vorzieheffekte im Vorfeld der ersten Tabaksteuererhöhungsstufe; gegen Ende des Jahres 2011 waren besonders viele Steuerzeichen verkauft worden. Dies wiederholte sich gegen Ende eines jeden Jahres, da zu Beginn des darauf folgenden Jahres eine weitere Steuererhöhung folgte – letztmalig gegen Ende des Jahres 2014; im Jahr 2015 dürften aus diesem Grund deutlich weniger Zigaretten versteuert werden.

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (–) in Milliarden Euro gegenüber 2013

	2014	2015	2016
Alterseinkünftegesetz	-1,1	-2,3	-3,6
Erhöhung des Grundfreibetrags	-1,6	-1,8	-1,8
Erhöhung der Tabaksteuer	0,2	0,4	0,4
Jahressteuergesetz 2013	-0,0	-0,8	-0,9
Sonstige steuerliche Maßnahmen ²	-0,5	-0,5	-0,5
Schrittweise Abschaffung der Eigenheimzulage	0,4	0,5	0,5
Zusätzliche Ausgaben des Bundes für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen	-0,5	-1,2	-1,2
Ausgaben zur Beseitigung von Flutschäden	-1,0	-2,0	-1,0
Zusätzliche investive Ausgaben des Bundes ³	0,3	-1,1	-1,2
Betreuungsgeld	-0,6	-0,6	-0,6
Erhöhung der Bafög-Leistungen			-0,1
Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zum 01.01.2015 um 0,2 Prozentpunkte		-3,9	-4,0
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2015 um 0,3 Prozentpunkte		3,8	3,9
Senkung des Zusatzbeitrags zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 01.01.2015 um 0,1 Prozentpunkte		-1,2	-1,2
Erhöhung des Zusatzbeitrags zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 01.01.2016 um 0,1 Prozentpunkte			1,2
Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ⁴	-4,2	-10,4	-10,6
Gesetz zur Neuausrichtung der Sozialen Pflegeversicherung	-0,2	-1,0	-1,0
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	-0,7	-1,6	-2,2
Insgesamt	-9,5	-23,8	-23,9
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	-0,3	-0,8	-0,8

¹ Ohne makroökonomische Rückwirkungen, ohne Maßnahmen im Zusammenhang mit der Banken- und EU-Schuldenkrise.

² Urteil zum Ehegattensplitting bei eingetragenen Lebensgemeinschaften, Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz, Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, Strompreiskompensation.

³ Aufstockung der Kita-Ausgaben im Zuge der Verhandlungen über den Fiskalpakt, Aufstockung der Kita-Ausgaben aufgrund des Koalitionsvertrages.

⁴ Mütterrente, abschlagsfreier Rentenzugang ab 63 Jahren für Versicherte mit mindestens 45 Beitragsjahren, Lebensleistungsrente, Änderungen bei der Rente wegen Erwerbsunfähigkeit, Änderungen bei den Leistungen für Rehabilitation.

Quellen: BMF; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

verbunden sein, da Personen früher aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Im Jahr 2016 werden die Sozialbeiträge dann etwas weniger zulegen. Zwar dürfte der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung leicht zunehmen, da immer mehr Krankenversicherungen den Zusatzbeitrag werden anheben müssen,⁵ die Lohnentwicklung ist aber etwas schwächer als im Vorjahr.

Die übrigen Einnahmen des Staates werden im kommenden Jahr ebenfalls weniger dynamisch zunehmen

5 Die zweite Stufe der Pflegeversicherungsreform ist für diese Legislaturperiode geplant. Möglicherweise wird sie zu Beginn des Jahres 2016 umgesetzt; dann würde der Beitragssatz zu Beginn des Jahres um 0,2 Prozentpunkte angehoben. Dies ist in dieser Prognose nicht unterstellt. Da zu gleicher Zeit aber auch die Leistungen der Pflegeversicherung ausgeweitet werden, hätten die Maßnahmen keine Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo.

als in diesem Jahr. Im laufenden Jahr war der vom Staat vereinnahmte – und im vergangenen Jahr erwirtschaftete – Bundesbankgewinn relativ hoch; im kommenden Jahr wird dieser wohl wieder etwas niedriger sein. Zudem wurden viele Schenkungen in das Jahr 2014 vorgezogen, da die unter bestimmten Voraussetzungen steuerfreie Übertragung von Vermögensteilen für verfassungswidrig erklärt werden könnte.⁶ Im kommenden Jahr dürften noch einige dieser Fälle abgearbeitet werden, danach wird das bei den empfangenen Vermögensübertragungen berichtete Erbschaftsteueraufkommen deutlich geringer sein. Nach dem Wegfall der dämpfenden Faktoren nehmen die übrigen Einnahmen im Jahr 2016 etwas stärker zu.

Alles in allem werden die Einnahmen im Jahr 2015 um 2,8 Prozent, nach 3,5 Prozent in diesem Jahr, expandieren. Im Jahr 2016 steigen sie um 3,4 Prozent.

Ausgaben steigen kräftig

Im kommenden Jahr werden die Ausgaben deutlich stärker als die Einnahmen steigen und auch im Jahr 2016 dürfte die Ausgabedynamik hoch sein. Dabei nehmen insbesondere die konsumtiven Ausgaben nach wie vor kräftig zu. Die gute Kassenlage führt zu einer hohen Dynamik bei den Vorleistungskäufen, die im Prognosezeitraum um gut vier Prozent zulegen werden. Besonders kräftig werden die Ausgaben für soziale Sachleistungen steigen. Technologisch-medizinischer Fortschritt, die alternde Bevölkerung sowie Kosten- und Preissetzungsspielräume in diesem Bereich führen zu einer hohen Dynamik. Im Jahr 2015 werden in der Pflegeversicherung zudem die Leistungen ausgeweitet.⁷ Auch die Arbeitnehmerentgelte des Staates steigen spürbar. Für die Länder stehen zu Beginn des Jahres 2015 Neuverhandlungen der Löhne an, und für die Bediensteten von Bund und Ländern werden die Tarifverdienste im März angehoben. Der Tarifvertrag der Länder läuft zu Beginn des Jahres 2016 aus. Für die noch ausstehenden Verhandlungen ist angenommen, dass die Lohnabschlüsse etwas unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt bleiben. Die Arbeitnehmerentgelte werden unter dieser Annahme wie bereits im Jahr 2014 auch im weiteren Prognosezeitraum um jeweils gut drei Prozent und damit deutlich stärker als im langjährigen Durchschnitt zunehmen.

Die monetären Sozialleistungen expandieren im Jahr 2014 kräftig. Dazu tragen vor allem die Leistungsausweitungen bei, auch wenn die Maßnahmen schleppend

angelaufen zu sein scheinen. Die mit der Ausweitung der Mütterrente verbundenen Auszahlungen dürften jedoch noch im Lauf des Jahres nachgezahlt werden. Die Rente ab 63 wird hingegen wohl erst vom Zeitpunkt der Antragsgewährung die Rentenkassen belasten. Es zeichnet sich ab, dass von der Möglichkeit eines vorzeitigen Renteneintritts rege Gebrauch gemacht wird und die ursprünglich angesetzten Kosten zu gering sein dürften.⁸ Alles in allem ist in dieser Prognose angenommen, dass die mit dem Rentenpaket beschlossenen Maßnahmen in diesem Jahr zu Mehrausgaben von gut vier Milliarden Euro, bei voller Jahreswirkung im kommenden Jahr dann von knapp zehn Milliarden Euro führen werden.⁹ Die monetären Sozialleistungen werden damit auch im Jahr 2015 merklich steigen. In der zweiten Jahreshälfte wird die Entwicklung hingegen dadurch gebremst, dass die jährliche Rentenanpassung trotz der guten Lohnentwicklung im Vorjahr bei nur 1,6 Prozent liegen wird. Der Grund sind die methodischen Änderungen der Statistik: Da weitere Personenkreise – vor allem solche mit geringen Löhnen¹⁰ – nun zu den Erwerbstätigen gezählt werden, entwickeln sich die Bruttolöhne je Arbeitnehmer nach der Revision deutlich schwächer als zuvor. An der Entwicklung dieser Größe orientiert sich die jährliche Rentenanpassung vorläufig. Letztlich sind aber die sozialversicherungspflichtigen Entgelte für die Anpassung maßgeblich, so dass die Rentenanpassung ein Jahr später, wenn diese Daten vorliegen, korrigiert wird. Mitte 2016 werden die Renten daher kräftig steigen, voraussichtlich um 4,6 Prozent.

Die Entwicklung der sonstigen laufenden Transfers wird stark durch die EU-Eigenmittel beeinflusst. Im kommenden Jahr dürften diese deutlich höher sein als in diesem Jahr, im Jahr 2016 gehen sie hingegen merklich zurück. Eine Neuberechnung der EU-Eigenmittel auf Grundlage der revidierten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen steht zurzeit noch aus; sie soll bis zum Jahr 2016 abgeschlossen sein. Die Zahlungen an die EU werden dann rückwirkend korrigiert. Ob Deutschland dann höhere Beiträge an die EU überweisen muss oder nicht, ist zurzeit nur schwer abzuschätzen; es spricht allerdings einiges dafür.

Die Zinsausgaben des Staates gehen im Jahr 2014 nochmals erheblich zurück. Noch immer ist das Zinsniveau relativ niedrig und noch immer profitiert der Staat davon, an den Finanzmärkten als „sicherer Hafen“ zu gel-

⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat sein Urteil für den 17. Dezember 2014 angekündigt.

⁷ Tritt – entgegen der hier getroffenen Annahmen – die nächste Stufe des Pflegeverstärkungsgesetzes bereits im Jahr 2016 in Kraft, expandieren die sozialen Sachleistungen dann kräftiger.

⁸ Vielfach war davon ausgegangen worden, dass die Regelung jahresdurchschnittlich im Jahr 2014 von 100 000 Personen, davon 11 000 Arbeitslosen, in Anspruch genommen werden würden. Bis November waren 163 000 Anträge auf die Rente ab 63 eingegangen.

⁹ Hinzu kommen geringere Einnahmen bei den Sozialbeiträgen von einer halben Milliarde Euro bei voller Jahreswirkung.

¹⁰ Unter anderem Beschäftigte in Behindertenwerkstätten, Teilnehmer an einem freiwilligen sozialen oder ökologischen Jahr.

Tabelle 2

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren¹

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	45,7	23,2	18,1	47,1	3,1	2,3	-1,4	13,5	58,7
2001	43,8	21,5	17,8	46,9	3,0	2,3	-3,1	14,0	57,5
2002	43,4	21,0	17,9	47,3	3,0	2,2	-3,9	14,1	59,2
2003	43,7	21,1	18,1	47,8	2,9	2,1	-4,1	13,8	62,9
2004	42,6	20,6	17,7	46,3	2,8	2,0	-3,7	13,6	64,6
2005	42,8	20,8	17,4	46,1	2,8	1,9	-3,3	13,3	66,8
2006	43,0	21,6	16,9	44,6	2,7	1,9	-1,5	12,6	66,3
2007	43,1	22,4	16,1	42,7	2,7	1,9	0,3	11,9	63,5
2008	43,5	22,7	16,1	43,5	2,7	2,0	0,0	11,8	64,9
2009	44,4	22,4	16,9	47,4	2,6	2,3	-3,0	11,8	72,4
2010 ⁴	43,1	21,4	16,5	47,3	2,5	2,3	-4,2	11,5	80,3
2011	43,7	22,0	16,4	44,6	2,5	2,3	-0,9	11,3	77,6
2012	44,3	22,5	16,5	44,2	2,3	2,3	0,1	10,2	79,0
2013	44,5	22,7	16,6	44,3	2,0	2,2	0,1	8,8	76,9
2014	44,5	22,7	16,6	44,0	1,7	2,2	0,5	7,6	73,0
2015	44,2	22,5	16,6	44,1	1,6	2,2	0,1	7,1	69,5
2016	44,2	22,6	16,6	43,8	1,5	2,2	0,4	6,5	66,3

¹ In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.² Zinsausgaben des Staates in Relation zum Steueraufkommen.³ Ohne Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen (50,8 Milliarden Euro).⁴ Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (4,4 Milliarden Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2014, 2015 und 2016: Prognose des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

ten. In der Prognose des DIW Berlin ist unterstellt, dass die Kapitalmarktzinsen für deutsche Staatspapiere im kommenden Jahr nochmals deutlich geringer als im Jahr 2014 sind und erst im Jahr 2016 allmählich steigen.¹¹ Die Zinsausgaben des Staates werden von daher nochmals sinken.

Die Investitionsausgaben des Staates steigen im Prognosezeitraum etwas stärker als im Jahr 2014. Zum einen ist die Finanzlage der Kommunen, dem Hauptinvestor der öffentlichen Hand, relativ gut und wird sich weiter verbessern. Zum anderen laufen nach und nach die von der Politik beschlossenen Mehrausgaben bei den Investitionen an. In den Jahren 2014 und 2015 werden zudem Mittel aus dem Fluthilfefonds verbaut. Die Bruttoinvestitionen des Staates nehmen im Jahr 2015 um 3,5 Prozent zu, nach 1,8 Prozent in diesem Jahr; im Jahr 2016 dürften sie um 4,0 Prozent expandieren. Alles in allem werden die Ausgaben im Jahr 2015 um 3,6 Prozent steigen, nach 2,6 Prozent im Jahr 2014. Im Jahr 2016 nehmen sie um 2,8 Prozent zu.

Weiterhin Überschüsse

Der öffentliche Gesamthaushalt dürfte in diesem wie auch in den beiden kommenden Jahren mit einem Überschuss abschließen. Im nächsten Jahr liegt dieser aber bei lediglich 0,1 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (Tabelle 2). Auch wenn die Einnahmen im kommenden Jahr etwas weniger dynamisch steigen als im Vorjahr: Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos geht zum großen Teil auf Mehrausgaben zurück, insbesondere bei der gesetzlichen Rentenversicherung. Im Jahr 2016 wird der Überschuss dann bei 0,4 Prozent liegen.

Finanzpolitik: Wachstumskräfte stärken!

Der konjunkturelle Einbruch Ende des Jahres 2008 und die Krise im Bankensektor trieben die öffentlichen Haushalte tief ins Minus. Bereits im Jahr 2011 verbesserte sich die Lage allerdings spürbar und seit dem Jahr 2012 schließt der öffentliche Gesamthaushalt mit einem Überschuss ab. Strukturell, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigt, werden seit dem Jahr 2013 schwarze Zahlen geschrieben. Im Jahr 2014 wird der strukturelle Überschuss in Relation zum nominalen Bruttoin-

¹¹ Vgl. Tabelle 2 im ersten Bericht in dieser Ausgabe.

Tabelle 3

Produktionspotential, Bruttoinlandsprodukt, Produktionslücke, Strukturkomponente des Finanzierungssaldos des Staates¹

	Produktionspotential	Bruttoinlandsprodukt	Produktionslücke	Finanzierungssaldo Strukturkomponente
	Milliarden Euro			In Prozent
2008	2 501,3	2 558,0	56,7	-1,3
2009	2 566,8	2 456,7	-110,1	-0,6
2010	2 610,1	2 576,2	-33,9	-3,5
2011	2 667,4	2 699,1	31,7	-1,5
2012	2 739,9	2 749,9	10,0	-0,1
2013	2 833,1	2 809,5	-23,6	0,6
2014	2 925,9	2 905,0	-21,0	0,9
2015	3 027,8	3 005,1	-22,7	0,5
2016	3 120,2	3 105,5	-14,7	0,6

¹ In nominaler Rechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

landsprodukt bei 0,9 Prozent liegen und im Jahr 2016 bei 0,6 Prozent (Tabelle 3). Die Schuldenstandsquote, die im Jahr 2010 auf über 80 Prozent gestiegen war, ist merklich gesunken. Am Ende des Prognosezeitraums wird sie auf 66,3 Prozent zurückgegangen sein und sich somit der 60-Prozent-Marke des Stabilitäts- und Wachstumspakts weiter annähern.

Damit zeigt sich alles in allem ein positives Bild der öffentlichen Finanzen. Das bedeutet aber nicht, dass die Politik zurzeit alles richtig macht. Eine Politik, die die Wachstumskräfte der Wirtschaft stärkt, findet zurzeit zu wenig statt. Stattdessen fokussiert sich die Finanzpolitik zu allererst auf einen ausgeglichenen Bundeshaushalt.

Der Bundeshaushalt und die „Schwarze Null“

Der Plan liegt vor, die „Schwarze Null“ steht auf dem Papier. Sie ist allerdings in nicht unerheblichem Maße Sonderfaktoren zu verdanken. So sind die Zinsausgaben in den vergangenen Jahren kräftig gesunken. Das Zinsniveau ist zurzeit niedrig, und der Bund profitiert davon, dass viele Kapitalgeber deutsche Staatspapiere als sichere Anlagen ansehen. Dieser *Safe-Haven-Effekt* wird aber nicht von Dauer sein. Auch wenn steigende Zinsen die Zinsausgaben nur nach und nach zunehmen lassen, kann die Belastung der Haushaltskasse schnell steigen.¹²

¹² Das Umschuldungsvolumen des Bundes dürfte im Jahr 2014 bei voraussichtlich 207 Milliarden Euro liegen; ein um einen Prozentpunkt höherer Zinssatz hätte damit zu Mehrausgaben von zwei Milliarden Euro geführt.

Außerdem ist der Bundeshaushalt 2015 nur deshalb ausgeglichen, weil Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer in Höhe von 1,2 Milliarden Euro eingeplant werden¹³ und weil der Zuschuss an den Gesundheitsfonds gekürzt ist.

Die mittelfristige Finanzplanung – auch in den Jahren 2016 bis 2018 soll der Bundeshaushalt mit einer „Null“ abschließen – ist zudem eng kalkuliert. Trotzdem greift die Planung noch immer auf globale Minderausgaben – insgesamt drei Milliarden Euro – zurück. Hält die Politik an dem Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts fest, müssen zudem die jüngst angekündigten investiven Mehrausgaben in der laufenden Legislaturperiode von sieben Milliarden Euro gegenfinanziert werden.¹⁴

Alles in allem: Der Bundeshaushalt ist ausgeglichen, gut aufgestellt ist er nicht.

Wirtschaftspolitik nicht über die Sozialversicherungen finanzieren

Der Bund hat sich im Lauf der Zeit immer wieder auf Kosten der Sozialkassen finanziert, vor allem dann, wenn deren Finanzlage entspannt war. In den vergangenen Jahren wurde der Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit zuerst gekürzt, schließlich gestrichen. Im Jahr 2014 wurde der Zuschuss an den Gesundheitsfonds um 3,5 Milliarden und im Jahr 2015 um 2,5 Milliarden reduziert. Noch stärker hat der Bund nun bei der Gesetzlichen Rentenversicherung eingegriffen – auch wenn er nicht (direkt) die Zuschüsse gekürzt hat.

Wohl auch, weil eigene finanzielle Haushaltsspielräume nicht gesehen wurden, die Politik ohne solche Spielräume eigene Prioritäten aber nur sehr eingeschränkt setzen kann, dürfte das Rentenpaket auf den Weg gebracht worden sein. Die größten Volumina haben die Ausweitung der Mütterrente und die Rente ab 63.¹⁵

¹³ Aufgrund juristischer Auseinandersetzungen entrichtet zurzeit lediglich ein Unternehmen Kernbrennstoffsteuer. Die Einnahmen dürften deutlich hinter der amtlichen Steuerschätzung zurückbleiben; in der Prognose des DIW Berlin sind Einnahmen von 600 Millionen Euro im Jahr 2015 unterstellt. Für die mittelfristige Finanzplanung besteht zudem das Risiko, dass die Steuer in letzter Instanz für verfassungswidrig erklärt wird. In diesem Fall müsste der Bund die bis dahin vereinnahmte und nicht erstattete Kernbrennstoffsteuer zurückzahlen; dies würde den Bundeshaushalt im Jahr 2016 kassenmäßig mit dreieinhalb Milliarden Euro belasten.

¹⁴ Angekündigt wurde ein Volumen von zehn Milliarden Euro in dieser Legislaturperiode. Die bisher veranschlagten globalen Minderausgaben müssen aber gegengerechnet werden. Die tatsächlichen Mehrausgaben liegen daher bei sieben Milliarden Euro.

¹⁵ Bei Müttern wird die monatliche Rente nun auch dann aufgestockt, wenn die Kinder vor 1992 geboren worden sind. Zurzeit wird die Rente pro Kind im Westen um 28,61 Euro im Monat und im Osten um 26,39 Euro im Monat erhöht. Zudem können Versicherte, die mindestens 45 Beitragsjahre aufweisen, bereits ab 63 Jahren ohne Abschläge vorzeitig in den Ruhestand treten.

Sicherlich gibt es Gründe dafür, die Leistung von Müttern bei der Kindererziehung anzuerkennen.¹⁶ Die Mütterrente ist aber überwiegend eine verteilungspolitische Maßnahme, die im System der Sozialversicherungen eine versicherungsfremde Leistung darstellt. Daher sollte sie über Steuern, die nach der Leistungsfähigkeit entrichtet werden, finanziert werden – und nicht durch Sozialbeitragszahlungen, die nur von einem Teil der Bevölkerung getragen werden. Dies hat die Politik de facto auch anerkannt: Im Jahr 1999 führte sie einen Bundeszuschuss ein, mit dem die Aufwendungen der Rentenversicherung für die Mütterrente pauschal abgegolten werden. Dieser Zuschuss ist bei der jetzigen Leistungsausweitung aber nicht erhöht worden.¹⁷

Auch die Rente ab 63 ist mit hohen Mehrausgaben verbunden, die ebenfalls von den sozialversicherungspflichtig Versicherten finanziert werden müssen. Zudem führt sie dazu, dass die Rentenanpassung geringer ausfällt und damit das Rentenniveau sinkt. Dieses Niveau geht aber ohnehin deutlich zurück. Nach neuesten Schätzungen dürfte das Sicherungsniveau im Jahr 2028 bis auf 44,4 Prozent gesunken sein¹⁸ – auch weil die Leistungen ausgeweitet worden sind.

Vor allem aber hat die Politik mit dieser Regelung eine Abkehr von der Rentenpolitik der vergangenen Jahre vollzogen. Aufgrund der demographischen Herausforderungen wird das gesetzliche Renteneintrittsalter nach und nach angehoben. Die Rente ab 63 ist das genaue Gegenteil, mit der Folge, dass das Erwerbspotential sinkt. Außerdem liegt der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung wegen des Rentenpakets in diesem und in den kommenden Jahren um sechs Zehntelprozentpunkte höher als er ohne diese Maßnahme liegen könnte; das Rentenpaket hat also zudem höhere Lohnnebenkosten zur Folge. Der Verteilungspolitik zugunsten einer kleinen Gruppe wird so der Vorrang vor einer gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Wachstumspolitik eingeräumt.

„Schwarze Null“ macht ökonomisch wenig Sinn

Zum ersten Mal seit 1969 ist der Bundeshaushalt ausgeglichen – wenn auch mit den genannten Abstrichen. Dies ist ein Erfolg. Ein ausgeglichener Haushalt ist aber kein Wert an sich, er bildet lediglich eine – gute – Basis für eine gestaltende Politik.

Dabei steht außer Zweifel, dass Finanzpolitik nachhaltig sein sollte. Dazu ist es notwendig, die öffentlichen Finanzen über einen Konjunkturzyklus hinweg – in etwa – auszugleichen. In den neueren fiskalischen Regeln, der deutschen Schuldenbremse oder dem europäischen Fiskalpakt, wird diesem Gedanken Rechnung getragen. Erstere zielt darauf, das strukturelle Defizit des Bundes auf maximal 0,35 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt zu begrenzen und den Ländern eine strukturelle Verschuldung zu verbieten. Der Fiskalpakt lässt eine strukturelle Verschuldung von 0,5 Prozent für den Gesamtstaat zu.¹⁹

Die Ausrichtung der fiskalischen Regeln auf strukturelle Entwicklungen hat einen guten Grund. Ein in jedem Jahr ausgeglichener Haushalt bedeutet, dass die Finanzpolitik in der Regel prozyklisch ausgestaltet sein muss; sie verstärkt also die konjunkturellen Schwankungen.

Da die deutsche Wirtschaft zurzeit unterausgelastet ist, sind die derzeitigen Überschüsse im Gesamthaushalt struktureller Natur – und auch ein ausgeglichener Bundeshaushalt spiegelt einen strukturellen Überschuss wider. Vielfach werden strukturelle Überschüsse sogar gefordert. Begründet wird dies damit, dass die Bereinigungsverfahren die konjunkturelle Situation falsch einschätzen könnten und dann die Gefahr bestünde, dass die Politik zu einem falschen Zeitpunkt zu einem harten Konsolidierungskurs gezwungen wäre. Darum sei es notwendig, Puffer zu schaffen. Die Verfahren zur konjunkturellen Bereinigung sind sicher alles andere als fehlerfrei; Korrekturen sind nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich. Allerdings müssten, solange die Projektionen nicht systematisch verzerrt sind, die Verfahren zu einem im Durchschnitt korrekten Ergebnis kommen.

Bei allen Bedenken, dass die strukturelle Position des Bundeshaushalts aufgrund der genannten Sonderfaktoren nicht richtig abgebildet wird und bei allen Zweifeln an dem verwendeten Verfahren: strukturelle Überschüsse sind ein Systemfehler. Lediglich wenn die Staatsverschuldung in absoluten Beträgen zurückgeführt werden

¹⁶ Für eine ausführliche Diskussion des Rentenpakets vgl. Feld, L. et al. (2014): Rentenpaket: die Bundesregierung auf Irrwegen. Wirtschaftsdienst, 8/2014, 553-559.

¹⁷ Eine stufenweise Erhöhung ist mit dem Verweis auf knappe Kassen perspektivisch erst ab dem Jahr 2019 in Aussicht gestellt worden.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Rentenversicherungsbericht 2014. Das Sicherungsniveau setzt die Rente eines Standardrentners mit 45 Versicherungsjahren in Relation zum durchschnittlichen Arbeitnehmerentgelt vor Steuern. Dabei dürften die wenigsten Rentner 45 Beitragsjahre aufweisen und viele Rentner hätten während ihres Erwerbslebens unterdurchschnittliche Einkommen; damit dürften nicht wenige Rentner Gefahr laufen, trotz vieler Beitragsjahre nur noch wenig mehr als das Grundsicherungsniveau zu erhalten.

¹⁹ Der schon etwas ältere Stabilitäts- und Wachstumspakt knüpft zwar am laufenden Finanzierungssaldo an, zielt aber auch nicht auf einen ausgeglichenen Haushalt sondern definiert eine Defizitobergrenze, die nicht überschritten werden soll.

muss, sind sie angemessen. Bei einer Schuldenstandsquote von 66,3 Prozent spricht dafür aber nichts. Ein struktureller Überschuss bedeutet, dass die Belastung der Wirtschaft mit Abgaben höher ist, als sie für das gewählte Ausgabenniveau sein müsste. Das dämpft das Wirtschaftswachstum.²⁰

Voraussetzung dafür schaffen, dass Gelder in die richtige Verwendung fließen

Es ist wichtig, Prioritäten richtig zu setzen; der Schwerpunkt sollte bei investiven Ausgaben liegen, konsumtive sollten hingegen reduziert werden. Im Wege der qualitativen Konsolidierung kann hier noch viel erreicht werden. Zudem sollten die vorhandenen haushaltspolitischen Spielräume genutzt werden, die Möglichkeiten für ein höheres Wirtschaftswachstum zu verbessern.

Das bedeutet aber auch, dass die Gelder dort ankommen müssen, wo diese Ausgaben getätigt werden. Dabei ist die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen entscheidend; diese steht schon länger auf der Tagesordnung. Es geht aber um mehr als um das Hin- und Herschieben von Finanzmitteln. Es geht darum, dafür zu sorgen, dass die Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen an der richtigen Stelle zusammenkommen. So war es beispielsweise richtig, dem Bund mehr Möglichkeiten bei der Finanzierung von Hochschulen einzuräumen: Bildung hat deutschlandweit Wirkungen; damit besteht tendenziell die Gefahr, dass die Länder ein zu geringes Angebot an diesen Gütern bereitstellen.

Zurzeit verhandeln Bund und Länder über die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, denn der Länderfinanzausgleich muss bis zum Jahr 2020 neu geregelt sein. Ab diesem Jahr gilt für die Länder auch die Schuldenbremse; sie dürfen sich dann nicht mehr strukturell verschulden. Damit kommt der Mittelausstattung nach Länderfinanzausgleich eine noch größere Bedeutung zu als bisher. Da die Länder auf der Einnahmenseite nur wenig Gestaltungsspielraum haben, könnten vor allem die finanzschwachen Länder zu radikalen Einschnitten gezwungen sein. Im Hinblick auf den

in Deutschland bestehenden Investitionsbedarf könnte dies fatale Auswirkungen haben.²¹

Der Hauptinvestor der öffentlichen Hand sind die Kommunen. Diese erwirtschaften seit einigen Jahren insgesamt Überschüsse, so dass mehr und mehr eine sogenannte freie Spitze für Investitionen zur Verfügung steht. Die Finanzlage einzelner Kommunen ist dabei allerdings recht unterschiedlich. Solchen mit hohen Überschüssen stehen solche mit hohen Defiziten gegenüber – und es sind vor allem die finanzschwachen Gemeinden, in denen sich der Investitionsbedarf aufgestaut hat.

Finanzschwache Kommunen hängen in erheblichem Maß von den Zuweisungen ihres Landes ab. Damit haben Länder mit vielen finanzschwachen Kommunen aber auch einen größeren Ausgabebedarf. Für den Länderfinanzausgleich wird die kommunale Finanzkraft zurzeit aber nur teilweise anerkannt. Eine vollständige Berücksichtigung würde den finanzschwachen Ländern die Mittel zukommen lassen, die sie für die Zuweisungen an ihre Kommunen brauchen.²² So käme das Geld dort an, wo der Investitionsbedarf besonders hoch ist.

Fazit

Die Finanzpolitik steht – noch immer – vor großen Herausforderungen, auch weil die demographische Entwicklung die mittel- bis langfristigen Wachstumsperspektiven stark belastet; das kann auch eine wie in den vergangenen Jahren erfreulich hohe Zuwanderung lediglich abmildern.

In einem solchen Umfeld sollte die Politik der Erhöhung des potenziellen Wachstums noch mehr als sonst Priorität einräumen. Die jüngsten Entscheidungen der Finanzpolitik weisen aber zu einem großen Teil in die andere Richtung. Zudem sind die angekündigten Mehrausgaben für Investitionen gering und bleiben weit hinter dem Volumen der zusätzlichen Transferausgaben zurück. Die in den vergangenen Jahren erarbeiteten Spielräume hat die Politik zu einem großen Teil vergeben, die verbleibenden sollte sie jetzt nutzen.

²⁰ Dies ist kein Widerspruch dazu, dass die Finanzpolitik gemessen an den diskretionären Maßnahmen zurzeit expansiv ausgerichtet ist. Eine Beurteilung der Finanzpolitik mithilfe der Messung diskretionärer Maßnahmen und der strukturellen Bereinigung kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2014): Deutsche Wirtschaft stagniert – jetzt Wachstumskräfte stärken. Abschnitt zur Finanzpolitik, Berlin.

²¹ In Deutschland hat sich ein großer Investitionsbedarf aufgestaut, auch im öffentlichen Bereich. Vgl. Bach, S., et.al.: Wege zu einem höheren Wachstumspfad. DIW Wochenbericht Nr. 26/2013.

²² Vgl. Bickmann, M., van Deuverden, K.: Länderfinanzausgleich vor der Reform: eine Bestandsaufnahme. DIW Wochenbericht Nr. 28/2014, 671–682.

FISCAL POLICY: REALIZE THE NEED FOR ACTION – TAKE MEASURES!

Abstract: The situation of public budgets is relaxed and will remain so in the years 2015 and 2016 – despite a slight weakening in the coming year. In 2014, the overall budget is estimated to show a surplus of 0.5 percent relative to nominal gross domestic product; next year the surplus will shrink to 0.1 percent – mainly due to the increased pension payments – and in 2016 it will reach 0.4 percent. The debt ratio, which was over 80 percent in 2010, will have decreased to 66.3 percent in 2016. Furthermore policy met its prioritized objective of establishing a balanced budget at the federal level for the year 2015. In sum: Public finances have not appeared in such a favorable manner since before German unification. Compared to many other European countries, the situation in Germany looks bright.

It does not follow, however, that everything about current German fiscal policy is right. On the contrary, government expenditure is not structured well and the overall fiscal situation is benefiting enormously from extra factors such as low interest rates on national debt and the effect of bracket creep which raises income tax revenue by more than the increase of real income. Recent fiscal policies have also placed an emphasis on non-durable expenditures rather than investment spending, financial scope has been foregone, and there has been a failure to implement measures to increase potential economic growth. Instead, structural surpluses are being generated. The current policies do not appear to have supporting growth as their primary objective.

JEL: H3, H6, E6

Keywords: public finance, fiscal policy, outlook



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Marie Kristin Marten
Dr. Anika Rasner
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Dr. Stefan Bach
Karl Brenke

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, 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.