

Finanzpolitik: Der richtige Mix von Steuern und Sozialabgaben hat Priorität!

Von Kristina van Deuverden

Die Lage der öffentlichen Haushalte in Deutschland ist gut und wird es in diesem und im kommenden Jahr bleiben. Der Staat erwirtschaftet weiter Überschüsse; der Finanzierungssaldo wird in beiden Jahren bei 0,5 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegen und auch in konjunkturbereinigter Betrachtung sind Überschüsse zu erwarten. Diese fallen allerdings nicht mehr so hoch aus wie im vergangenen Jahr. Die strukturellen Überschüsse eröffnen Spielräume für die Finanzpolitik, die angesichts der großen Herausforderungen nicht weiter verschenkt werden sollten – wie es durch die Leistungsausweitungen in der Rentenversicherung geschehen ist.

Zurzeit befindet sich Deutschland in einem demografischen Zwischenhoch. Bereits in der mittleren Frist wird das Erwerbspersonenpotential aber zu schrumpfen beginnen und, neben den schwachen Investitionen, das potentielle Wachstum bei unveränderten Rahmenbedingungen zunehmend dämpfen. Vor diesem Hintergrund sollte die Finanzpolitik die Arbeitsanreize so freundlich wie möglich gestalten und dazu an der Abgabenbelastung ansetzen. Nicht nur bei der Einkommensteuer hat sich ein erheblicher Reformbedarf aufgestaut. Die eigentliche Herausforderung liegt bei den Sozialbeiträgen, die in Deutschland recht hoch sind. Dies ist nicht nur deshalb der Fall, weil das Leistungsniveau besonders gut ist, sondern auch, weil die steuerfinanzierten Zuschüsse an die Sozialkassen bei weitem nicht ausreichen, um die versicherungsfremden Leistungen zu decken. Statt primär für Steuersenkungen sollten die finanzpolitischen Spielräume vielmehr genutzt werden, um die Zuschüsse an die Sozialkassen zu erhöhen und die Sozialabgaben entsprechend zu reduzieren. Es ist nicht das Einnahmenniveau an sich, es ist der Mix, der das Wirtschaftswachstum potentiell belastet.

Der vorliegende Bericht stellt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail dar. Diese Entwicklung beruht auf der im ersten Artikel des vorliegenden Wochenberichts dargelegten gesamtwirtschaftlichen Vorhersage für die Jahre 2015 und 2016. Gleichzeitig sind die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, vor allem aber die diskretionären Eingriffe des Staates, eine wesentliche Rahmenbedingung für die Konjunkturprognose.

Öffentliche Finanzen: Weiterhin Überschüsse

Die Finanzlage des Staates ist entspannt und wird es auch im Prognosezeitraum bleiben. Die Einnahmen expandieren weiter merklich. Dabei nehmen die direkten Steuern im laufenden Jahr deutlich stärker als im vergangenen Jahr zu, insbesondere weil die Gewinnsteuern kräftig zulegen. So sind die Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer zuletzt spürbar gestiegen – auch aufgrund von Vorauszahlungen. Dies deutet darauf hin, dass die Gewinnerwartungen bei Personenunternehmen und Selbständigen für das laufende Jahr recht positiv sind.¹ Die Lohnsteuereinnahmen expandieren ebenfalls kräftig: Bis einschließlich April haben sie im Vorjahresvergleich um 5,7 Prozent zugelegt, was kaum mit der Bruttolohnsumme im ersten Quartal vereinbar scheint.² Bei einer jahresdurchschnittlich steigenden Lohnsumme von 3,8 Prozent in diesem Jahr wird die Lohnsteuer im Vergleich zum Vorjahr um fünf Prozent zunehmen. Im kommenden Jahr werden die Gewinnsteuern dann mit etwas geringerer Dynamik expandieren, auch weil die Vorauszahlungen zurzeit sehr hoch liegen und damit weniger Nachzahlungen anfallen dürften. Die Lohnsteuer wird – wie auch die Bruttolohnsumme – in ähnlichem Tempo wie in diesem Jahr steigen.

¹ Die Gewinnentwicklung der kleineren Unternehmen scheint durch die Einführung des Mindestlohns weit weniger beeinträchtigt oder durch die Kostenersparnisse aufgrund der Ölpreisentwicklung deutlicher begünstigt worden zu sein als erwartet.

² Auch im Mai sind die Lohnsteuereinnahmen nochmals kräftig expandiert.

Die indirekten Steuern werden in beiden Jahren ebenfalls spürbar zunehmen, denn die Steuern vom Umsatz steigen, getrieben durch die Entwicklung des nominalen Konsums, kräftig. Dabei wird das Expansionstempo der indirekten Steuern allerdings durch die speziellen Verbrauchsteuern, die sich aufgrund ihrer Mengensensibilisierung tendenziell verhalten entwickeln, gedämpft.

Die Einnahmen des Staates aus Sozialbeiträgen werden in beiden Jahren spürbar zunehmen, denn der Beschäftigungsaufbau erfolgt nach wie vor überwiegend im sozialversicherungspflichtigen Bereich.³ Der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung bleibt in diesem Jahr konstant und wird im kommenden Jahr leicht steigen, denn dann werden erste Krankenkassen gezwungen sein, ihren Zusatzbeitrag anzuheben (Tabelle 1).

Die übrigen Einnahmen des Staates werden sich im laufenden Jahr eher verhalten entwickeln. Zum einen blieb der an den Bund ausgeschüttete Bundesbankgewinn deutlich hinter seinem Vorjahresergebnis zurück. Zum anderen waren die Erbschaftsteuereinnahmen im vergangenen Jahr aufgrund eines für Ende des Jahres erwarteten Urteils kräftig gestiegen, denn viele Schenkungen wurden vorgezogen.⁴ Diese Steuerfälle dürften noch nicht alle veranlagt worden sein und den nochmaligen merklichen Anstieg des Erbschaftsteueraufkommens zu Beginn des laufenden Jahres erklären. Im Laufe des Prognosezeitraums, wenn die Steuerfälle abgearbeitet worden sind, dürften die vorgezogenen Schenkungen dann zu kräftigen Rückgängen bei der Erbschaftsteuer führen.

Alles in allem werden die Einnahmen im Jahr 2015 um 3,2 Prozent und im Jahr 2016 um 3,3 Prozent steigen.⁵

Hohe Ausgabendynamik

Die Ausgaben des Staates werden im Prognosezeitraum kräftig zunehmen. So tätigt der Staat spürbar mehr Vorleistungskäufe; dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass viele Länder und Kommunen in Anbetracht der guten Kassenlage ihren Ausgabenkurs gelockert haben.

³ Im laufenden Jahr profitieren die einzelnen Zweige der Sozialversicherung dabei in unterschiedlichem Ausmaß von der Umwandlung von Mini-Jobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, denn bei der Renten- und der Krankenversicherung unterliegen die Einkommen aus Mini-Jobs reduzierten Beitragszahlungen, die allerdings nur dann einen Anspruch begründen, wenn der Arbeitnehmer sie aufstockt. Bei der Arbeitslosenversicherung begründen solche Beschäftigungsformen keine Beitragseinnahmen.

⁴ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen werden die Erbschaftsteuereinnahmen als Vermögenstransfers berichtet. Die Erbschaftsteuer wird nicht nur bei Erbschaften sondern auch bei Schenkungen fällig; so wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Erbschaftsteuer sonst durch solche Übertragungen umgangen werden könnte.

⁵ Für einen Überblick über die Zahlen vgl. „Die wichtigsten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für Deutschland“ in dieser Wochenberichtsangabe.

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (–) in Milliarden Euro gegenüber 2014

	2015	2016
Alterseinkünftegesetz	-0,9	-2,1
Erhöhung des Kindergeldes wie des Grundfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016	-1,7	-3,5
Erhöhung der Tabaksteuer	0,2	0,2
Jahressteuergesetz 2013	-0,8	-0,8
Sonstige steuerliche Maßnahmen ²	0,2	0,2
Zusätzliche investive Ausgaben des Bundes ³	-1,4	-1,5
Zusätzliche Ausgaben des Bundes für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen		-1,7
Zusätzliche investive Ausgaben finanzschwacher Kommunen mittels Förderung durch Bundessondervermögen		-0,8
Betreuungsgeld	-0,5	-0,5
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 sozialen Pflegeversicherung zum 01.01.2015 um 0,3 Prozentpunkte	3,8	3,9
Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung: Senkung zum 01.01.2016 und Anhebung zum 01.01.2015 um jeweils 0,1 Prozentpunkte	-1,2	0,0
Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ⁴	-6,5	-6,7
Gesetz zur Neuausrichtung der sozialen Pflegeversicherung	-0,8	-0,8
Leistungsausweitungen in der sozialen Pflegeversicherung	-2,4	-2,4
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	-0,9	-1,5
Insgesamt	-16,8	-22,1
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	-0,6	-0,7

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

² Abschaffung der Eigenheimzulage, Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz, Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts, Erhöhung des Grundfreibetrags 2013, Jahressteuergesetz 2015.

³ Aufstockung der Kita-Ausgaben sowie der Mittel für die außeruniversitäre Forschung aufgrund des Koalitionsvertrages.

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

Quellen: BMF; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

Die sozialen Sachleistungen werden noch kräftiger expandieren. Zum einen ist die Kostendynamik im Gesundheitswesen ohnehin hoch, zum anderen werden die Leistungen in der Pflegeversicherung in diesem Jahr ausgeweitet. Auch die Arbeitnehmerentgelte werden merklich zulegen, denn die Tarifabschlüsse für die Angestellten im öffentlichen Dienst sehen spürbare Anhebungen vor. Zudem werden die Abschlüsse nach und nach auf die Beamten übertragen, wengleich mit Abschlüssen und zum Teil mit zeitlicher Verzögerung.

Die monetären Sozialleistungen expandieren ebenfalls kräftig. Zwar entwickeln sich die Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II verhalten, denn die Arbeitslosigkeit wird über den gesamten Prognosezeitraum stetig zurückgehen. Das Kindergeld wird aller-

dings in beiden Jahren angehoben.⁶ Vor allem aber nehmen die Ausgaben der Rentenversicherung kräftig zu. Im laufenden Jahr gelten die Mitte vergangenen Jahres in Kraft getretenen Leistungsausweitungen erstmals für ein ganzes Jahr und in der ersten Jahreshälfte ist die Rentenanpassung kräftig. Allerdings werden die Renten zur Jahresmitte in Anbetracht der Lohnentwicklung vergleichsweise wenig angehoben, bevor sie Mitte kommenden Jahres um 4 ½ Prozent steigen dürften.⁷ Die Ausgaben für Pensionen steigen in beiden Jahren deutlich.

Die sonstigen laufenden Transfers werden von der Entwicklung der EU-Eigenmittel dominiert. Diese steigen im Jahr 2015 gegenüber dem Vorjahr, in dem sie durch die Rückerstattung des sogenannten Briten-Rabatts gemindert worden waren, kräftig.⁸ Die Zinsausgaben des Staates werden im Jahr 2015 nochmals spürbar zurückgehen, denn die vom Fiskus zu bietende Rendite ist noch immer gering.⁹

Die Bruttoinvestitionen des Staates werden demgegenüber im Prognosezeitraum etwas stärker zulegen, vor allem im kommenden Jahr. Zum einen schlagen sich die bei den Koalitionsverhandlungen beschlossenen sogenannten prioritären Maßnahmen nach und nach in einer erhöhten Investitionstätigkeit nieder. Zum anderen ist die Finanzlage der Kommunen, die den größten Teil der Bauinvestitionen verantworten, gut und wird sich im Prognosezeitraum weiter verbessern. Dies liegt auch daran, dass der Bund den Kommunen zusätzliche Finanzmittel zukommen lässt. So überweist er den Gemeinden bereits seit Beginn dieses Jahres mehr Mittel für die Kosten der Unterkunft.¹⁰ Zudem plant der Bund, im laufenden Jahr ein neues Sondervermögen in Höhe von 3,5 Milliarden Euro aufzulegen, mit dem Investitionen in besonders finanzschwachen Kommunen gefördert werden sollen. Insgesamt werden die Bruttoinvestitionen des Staates im Jahr 2015 um 1,8 Prozent zunehmen und im Jahr 2016 um 4,5 Prozent expandieren.

Alles in allem steigen die Ausgaben im Jahr 2015 um 3,6 Prozent und im Jahr 2016 um 3,2 Prozent.

6 In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen schlägt sich dies allerdings nur zum Teil bei den Transfers nieder. Der andere Teil mindert die Steuereinnahmen.

7 Dies ist eine Folge der methodischen Änderungen der Statistik Mitte 2014. Mit der Revision wurden weitere Personenkreise zu den Erwerbstätigen gezählt. Vgl. van Deuverden, K. (2014): Finanzpolitik: Handlungsbedarf erkennen - Maßnahmen ergreifen! DIW Wochenbericht Nr. 51+52/2014, 1310-1317.

8 Im Jahr 2016 wird die Berechnung der EU-Eigenmittel auf die statistischen Daten nach der Revision vom August 2014 umgestellt werden, und es werden dann auch die Zahlungen für die Vorjahre angepasst. Die Berechnungen hierzu werden zurzeit durchgeführt.

9 Die jüngste Verschlechterung der Finanzierungsbedingungen wird die durchschnittlich vom Staat zu leistenden Zinszahlungen nur nach und nach erhöhen.

10 Für Kosten der Unterkunft wie Miete, Nebenkosten usw. wird den Empfängern von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld ein gesonderter Bedarf zuerkannt.

Öffentliche Kassen nach wie vor im Plus

Der öffentliche Gesamthaushalt wird in beiden Jahren des Prognosezeitraums mit einem Überschuss von 0,5 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt abschließen (Tabelle 2).¹¹ In struktureller, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter Abgrenzung, wird er sich in diesem Jahr auf 0,6 Prozent und im kommenden Jahr auf 0,5 Prozent belaufen. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt hat sich die strukturelle Position damit für das Jahr 2016 um 0,3 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2014 verschlechtert.

Finanzpolitik: Weichen auf Wachstum stellen

Die Lage der öffentlichen Finanzen ist günstig, und zwar nicht nur aufgrund der guten wirtschaftlichen Entwicklung. Auch strukturell ist die Situation der öffentlichen Haushalte gut (Tabelle 3), wenngleich sie sich zurzeit wegen temporärer Sondereffekte, wie den Einnahmen aus der kalten Progression oder des niedrigen Zinsniveaus, etwas zu günstig darstellt.¹² Die Schuldenstandsquote ist merklich zurückgegangen. Sie liegt zwar noch immer deutlich über der im Maastricht-Vertrag festgeschriebenen Obergrenze von 60 Prozent; ohne die Verpflichtungen der *Bad Banks* würde dieses Niveau aber im Jahr 2016 wieder erreicht.

Damit ist die Finanzpolitik in der komfortablen Situation, über einen gewissen Spielraum zu verfügen. Dieser sollte genutzt werden – auch weil es nicht wünschenswert ist, dauerhaft strukturelle Überschüsse zu generieren. Eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik sollte sich dabei auf Maßnahmen konzentrieren, die das Potentialwachstum erhöhen können. Neben Investitionen, die den Kapitalstock der Wirtschaft erweitern (und denen in Deutschland bei der bestehenden Investitionslücke ein hohes Gewicht zukommt) sind dies Maßnahmen, die das Humankapital steigern oder solche, die geeignet sind, das Arbeitsvolumen zu erhöhen.

Mittelfristig schrumpfendes Erwerbspersonenpotential

Die öffentlichen Haushalte, aber auch die wirtschaftliche Entwicklung, profitieren derzeit von einem demo-

11 Die Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunkfrequenzen sind in dieser Prognose noch nicht berücksichtigt.

12 Internationale Kapitalgeber nehmen für deutsche Staatspapiere bereits seit einigen Jahren sehr niedrige Renditen in Kauf, denn diese Papiere erschienen ihnen sicher. Die Zinsausgaben des Staates haben sich dadurch erheblich reduziert. Diese Zinsersparnisse werden von den gängigen Konjunkturbereinigungsverfahren als strukturelle Verbesserung interpretiert, obgleich sie nicht von Dauer sein werden.

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	44,6	22,7	16,6	44,0	1,8	2,1	0,6	7,7	72,9
2015	44,4	22,7	16,6	43,9	1,6	2,1	0,5	6,9	69,0
2016	44,5	22,7	16,7	44,0	1,5	2,1	0,5	6,4	65,9

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; 2015 und 2016: Prognose des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

grafischen Zwischenhoch. So sind die Nachkriegsjahrgänge, die zurzeit das gesetzliche Renteneintrittsalter erreichen, zahlenmäßig noch immer relativ schwach besetzt. Zudem ist die Zuwanderung seit einigen Jahren erfreulich hoch. Dies wird aber nicht dauerhaft so bleiben, denn die für diesen Schub maßgeblichen Faktoren wie die Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die der Europäischen Union im Jahr 2008 beigetretenen Staaten oder die verstärkte Migration aus den südeuropäischen Krisenländern wirken nur temporär. Zudem ist absehbar, dass die Zahl der Renteneintritte bald kräftig steigen wird. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter geht bereits seit der Jahrtausendwende zurück; dies wird sich in der mittleren Frist beschleunigen und das potentielle Wirtschaftswachstum zunehmend belasten.

Die Wirtschaftspolitik hat – zumindest kurzfristig – nur begrenzte Möglichkeiten, das Erwerbspersonenpotential zu erhöhen. Beispielsweise dürfte ein besseres Angebot an Betreuungsplätzen die Erwerbsquote von Müttern zwar bereits heute positiv beeinflussen¹³ – bis es

aber zu Verhaltensänderungen kommt, die Geburtenrate steigt und sich dies in einer höheren Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter niederschlägt, werden mehrere Jahrzehnte vergehen. Auch der Wanderungssaldo ist wohl nur bedingt beeinflussbar. Eine (weitere) Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters kann ebenfalls nicht kurzfristig umgesetzt werden; die Anhebung der Altersgrenze auf 67 Jahre wurde beispielsweise vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2029 gestreckt.

Die Finanzpolitik hat allerdings Möglichkeiten, das Arbeitsangebot kurzfristig zu beeinflussen, indem sie die Anreize, Arbeit aufzunehmen oder zeitlich auszuweiten, verbessert. Zwar ist die Partizipationsrate – der Teil der erwerbsfähigen Personen, der dem Arbeitsmarkt tatsächlich zur Verfügung steht – in Deutschland in den vergangenen Jahren kräftig gestiegen. Allerdings gibt es noch immer Länder, unter anderem die Schweiz, Norwegen oder Island, die höhere Raten aufweisen. Vor allem aber ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in Deutschland sehr hoch und nur etwa ein Siebtel da-

¹³ Vgl. Müller, K.-U., Spieß, C. K., Wrohlich, K. (2013): Rechtsanspruch auf Kitaplatz ab zweitem Lebensjahr: Erwerbsbeteiligung von Müttern wird steigen

und Kinder können in ihrer Entwicklung profitieren. DIW Wochenbericht Nr. 32/2013.

Tabelle 3

Produktionspotential, Bruttoinlandsprodukt, Produktionslücke, Strukturkomponente des Finanzierungssaldos des Staates¹

In Milliarden Euro

	Produktionspotential	Bruttoinlandsprodukt	Produktionslücke	Finanzierungssaldo	
				Konjunkturkomponente	Strukturkomponente
2008	2 507,9	2 558,0	50,1	-28,6	28,1
2009	2 573,2	2 456,7	-116,6	62,3	-136,8
2010	2 615,4	2 576,2	-39,1	21,6	-130,8
2011	2 671,1	2 699,1	28,0	-15,9	-7,5
2012	2 740,7	2 749,9	9,2	-5,2	7,8
2013	2 829,2	2 809,5	-19,7	10,9	-6,8
2014	2 918,7	2 903,8	-14,9	8,3	10,3
2015	3 019,5	3 010,0	-9,5	5,3	8,8
2016	3 102,5	3 105,1	2,6	-1,5	17,3

¹ In nominaler Rechnung.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

von (1,5 Millionen Personen) möchte seine Arbeitszeit unter den gegebenen Rahmenbedingungen ausweiten.¹⁴

Abgabenbelastung mindert Arbeitsangebot

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, das Arbeitsangebot zu erhöhen, ist, die Abgabenbelastung von Arbeit anreizfreundlich zu gestalten. Beispielsweise mindert ein progressiver Einkommensteuertarif, der starke Anstiege oder Sprungstellen aufweist, in diesen Bereichen den Anreiz, die Arbeit auszuweiten. Bei der letzten großen Reform des Einkommensteuertarifs,¹⁵ die über ein Jahrzehnt zurückliegt, wurde der Tarif gestaucht und die Grenzbelastung im mittleren Einkommensbereich kräftig erhöht.¹⁶ Analysen kommen regelmäßig zu dem Ergebnis, dass dieser Tarifverlauf wenig leistungsfreundlich ist, dass mittlere Einkommen merklich belastet werden¹⁷ und dass die relativ geringe Belastung höherer Einkommensgruppen beseitigt werden sollte.¹⁸

¹⁴ Vgl. Eurostat, Labour Force Supply.

¹⁵ Die Lohnsteuer als besondere Erhebungsform der Einkommensteuer unterliegt dem gleichen Tarif wie die veranlagte Einkommensteuer.

¹⁶ Der sogenannte „Mittelstandsbauch“ bezeichnet den kräftigen Anstieg der Steuerbelastung insbesondere bei den mittleren Einkommen.

¹⁷ Beimann, B., Kambeck, R. (2013): Mehr Gerechtigkeit: Was steht zur Wahl? Eine mikrodatenbasierte Analyse und Kommentierung von Programmaussagen der Parteien zu Änderungen des Tarifs der Einkommensteuer unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Auswirkungen. Aktualisierter Endbericht, Forschungsvorhaben im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).

¹⁸ Ebenda. Vgl. auch Bach, S., Haan, P., Ochmann, R. (2013): Reformvorschläge zur Einkommensteuer: Mehr echte und weniger kalte Progression. DIW Wochenbericht Nr. 30/2013.

Auch die Folgen der kalten Progression reduzieren den Anreiz zu einem vermehrten Arbeitsangebot;¹⁹ der Steuertarif sollte daher regelmäßig angepasst werden. Dies geschah und geschieht in Deutschland aber nur sehr unregelmäßig; in vollem Umfang sind die Effekte der kalten Progression letztmalig im Jahr 2010 an die Steuerzahler zurückgegeben worden. Seither wurde die Entstehung solcher Steuermehreinnahmen lediglich durch Anhebungen des Grundfreibetrags eingeschränkt – nicht aber verhindert.²⁰

Vieles deutet darauf hin, dass eine Reform des Einkommensteuertarifs, bei der die Grenzbelastung gemindert und auch höhere Einkommensgruppen gemäß ihrer Leistungsfähigkeit an der Finanzierung staatlicher Aufgaben beteiligt werden, lange überfällig ist. Zudem wäre es ein richtiger Schritt, die Problematik der kalten Progression dauerhaft zu entschärfen und einen Steuertarif „auf Rädern“ einzuführen.²¹ Dies hätte zur Folge, dass die grundlegenden Tarifelemente automatisch an die Inflation angepasst werden und würde gewährleisten, dass der Staat nur an realen Einkommenszuwächsen partizipiert.²²

Eine nur auf den Tarifverlauf beschränkte Betrachtung ist allerdings einseitig. Die effektive Steuerbelastung kann nur bestimmt werden, indem das „zu versteuernde Einkommen“ – also das Bruttoeinkommen abzüglich der im Steuerrecht festgelegten Abzugstatbestände – berücksichtigt wird. Wie hoch das „zu versteuernde Einkommen“ ist, hängt von den persönlichen Lebensumständen eines Steuerzahlers ab, so dass Untersuchungen, die die effektive Steuerbelastung ermitteln, auf Fallstudien zurückgreifen müssen. Demensprechend vorsichtig sollten die Ergebnisse interpretiert werden.

Vielfach wird versucht, dem dadurch zu begegnen, dass mithilfe eines Vergleichs der Steuerbelastung identischer Steuerfälle in unterschiedlichen Ländern allgemeingültigere Aussagen abgeleitet werden.²³ Bei solchen internationalen Vergleichen ergibt sich häufig, dass der

¹⁹ Vgl. auch den Begriff „Kalte Progression“ im DIW Glossar, diw.de/de/diw_01.c.412410.de/presse/diw_glossar/kalte_progression.html. Immer dann, wenn nominalen Einkommenszuwächsen inflationsbedingt keine realen Gewinne an Leistungsfähigkeit gegenüberstehen, führt ein progressiver, in nominalen Größen festgelegter Steuertarif zu einer höheren realen Steuerbelastung.

²⁰ Eine solche Anpassung ist verfassungsrechtlich zwingend, da der Grundfreibetrag das Existenzminimum steuerlich freizustellen ist.

²¹ Stattdessen trägt sich die Finanzpolitik mit dem Gedanken, die Mehreinnahmen aufgrund der kalten Progression erneut mittels diskretionärer Eingriffe zurückzugeben.

²² Eine große Reform wäre auch dazu geeignet, den Solidaritätszuschlag endlich in den Einkommensteuertarif zu integrieren.

²³ Generell sind internationale Vergleiche lediglich ein Hilfsmittel und bergen häufig Fallstricke in sich, insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzen, wo historisch gewachsene oder aufgrund von Wählerpräferenzen bestehende Unterschiede die Vergleiche sehr erschweren.

Faktor Arbeit in Deutschland recht hoch belastet ist. So zeigt eine Studie der OECD, dass die Steuer- und Sozialabgabenbelastung des Faktors Arbeit in Deutschland weit über dem Durchschnitt der Industrieländer liegt.²⁴ Die Fallstudie simuliert die Belastung mit Lohnsteuer und Sozialabgaben für ausgewählte Einkommenshöhen und einige persönliche Merkmale wie Familienstand und Zahl der Kinder. Wenngleich aus einer solchen Untersuchung nicht abgeleitet werden kann, wie relevant der gewählte Fall für das entsprechende Land ist, signalisieren die Ergebnisse Handlungsbedarf; eine eindeutige Forderung, dass die Steuern auf breiter Front gesenkt werden müssten, lässt sich daraus jedoch nicht ableiten.

Steuereinnahmen im internationalen Vergleich eher niedrig

Der Staat braucht Steuern, um seine Aufgaben erfüllen zu können. Welches Niveau an Steuereinnahmen dabei „angemessen“ ist, ist keine einfache Frage. Häufig werden auch hierfür internationale Vergleiche herangezogen. Diese sind gerade in Bezug auf Strukturvergleiche der Staatsfinanzen durch die historisch gewachsenen und auf Wählerpräferenzen beruhenden Unterschiede schwierig. Die Ergebnisse einer solchen Analyse werden essentiell durch die als Referenz gewählte Ländergruppe beeinflusst. So führen beispielsweise Vergleiche mit den angelsächsischen Ländern zu der Feststellung, dass der deutsche Fiskus stark zugreift. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass in Deutschland wie in vielen kontinentaleuropäischen Ländern aus gesellschaftspolitischen Gründen ein relativ hohes Maß an staatlicher Absicherung von den Wählern gewünscht wird. In den USA oder in Großbritannien wird die Eigenverantwortlichkeit hingegen viel stärker betont. Würden beispielsweise die skandinavischen Länder – die traditionell ein hohes Gewicht auf soziale Sicherung und Umverteilung legen – als Vergleichsmaßstab gewählt, erschiene der Zugriff des Fiskus in Deutschland eher niedrig.

Im Folgenden werden daher solche Länder näher betrachtet, bei denen in dieser Hinsicht eine gewisse Ähnlichkeit zu Deutschland vermutet werden kann. Zum einen werden die EU-15 – die EU vor der Osterweiterung – ausgewählt.²⁵ Die mittel- und osteuropäischen Länder haben in den vergangenen Jahren zwar merklich aufgeholt, weisen jedoch nach wie vor eine deutlich andere Wirtschaftsstruktur auf als „alte“ Länder wie Deutschland. Zum anderen wird der Euroraum in der Zusammensetzung zum Zeitpunkt seiner Gründung heran-

gezogen.²⁶ Schließlich werden die Einnahmequoten in den einzelnen Gründungsländern der Europäischen Gemeinschaft sowie im Vereinigten Königreich miteinander verglichen (Abbildung).

Es zeigt sich, dass die steuerliche Belastung in Deutschland deutlich unter der durchschnittlichen Belastung in der Europäischen Union sowie im Euroraum liegt. Dies gilt nicht nur für die Gesamtsumme der Steuereinnahmen, sondern auch in Bezug auf die Belastung der privaten Haushalte und der Unternehmen mit Einkommen- und Vermögensteuern; es gilt zudem sowohl bei den direkten Steuern als auch bei den indirekten Steuern. Der Vergleich mit einzelnen Ländern spiegelt dieses Bild ebenfalls wider; selbst gemessen an der Steuerbelastung im Vereinigten Königreich ist die Quote in Deutschland nicht so viel höher, wie vielfach erwartet werden dürfte. Es zeigt sich, dass die Steuereinnahmen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Deutschland im Vergleich zu den anderen europäischen Ländern im unteren Mittelfeld liegen.²⁷

Dies ist ein überraschendes Ergebnis und scheint kaum vereinbar mit der Feststellung, dass großer Reformbedarf besteht. Auf den ersten Blick steht die Aussage auch im Gegensatz zu der Untersuchung der OECD, derzufolge die Abgabenlast des Faktors Arbeit in Deutschland sehr hoch ist. Dieser Gegensatz ist aber nur ein scheinbarer. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Bemessungsgrundlage in Deutschland viele Ausnahmen kennt, die anscheinend auch reichlich genutzt werden. Zudem ist unklar, ob die in der OECD-Studie durchgeführten Fallstudien die Masse der Steuerzahler abbilden. Vor allem aber bezieht sich die Studie nicht nur auf die Steuern, sondern auch auf die Sozialbeiträge.

Hohe Belastung mit Sozialabgaben

Der internationale Vergleich der Einnahmen des Staates aus Sozialbeiträgen zeigt: Deutschland liegt weit über dem Durchschnitt der EU und des Euroraums. Dabei sind die Beiträge, die direkt die Lohnkosten erhöhen, aber nicht allein deshalb so hoch, weil sie die Versicherungsleistungen decken müssen.

In der Sozial-„versicherung“ sollen bestimmte Risiken einzelner Personen abgesichert werden. Wenngleich ein bestimmtes Maß an Umverteilung in den staatlichen Sozialkassen angelegt und bis zu einem bestimmten Punkt auch systemgerecht ist, steht in diesem System doch im Vordergrund, dass mit den entrichteten Beiträ-

²⁴ Vgl. OECD (2015): Taxing Wages. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): Kräftiger Aufschwung dank günstigem Öl und schwachem Euro. DIW Wochenbericht Nr. 17/2015.

²⁵ Dies ist die EU-15 ohne Griechenland, da dafür Daten in der hier untersuchten Detailtiefe nicht über den ganzen Zeitraum zur Verfügung stehen.

²⁶ Wiederum ohne Griechenland.

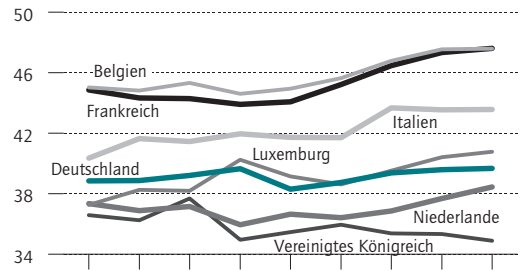
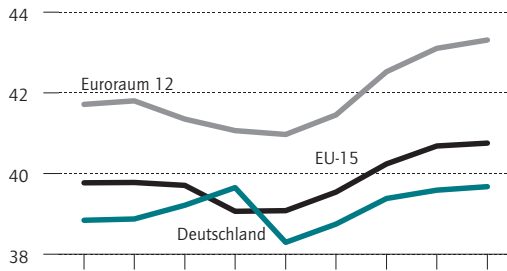
²⁷ Dies gilt selbst dann, wenn – soweit die Daten in der hier gewählten Detailtiefe vorhanden sind – die EU-28 oder ein größerer Euroraum als Referenzgröße gewählt wird.

Abbildung

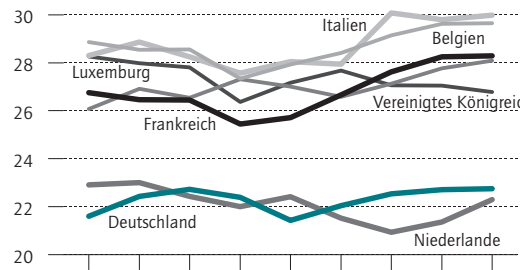
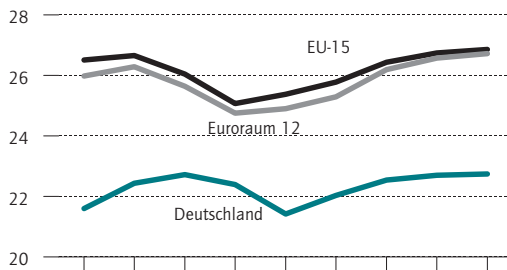
Staatliche Einnahmen¹

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent

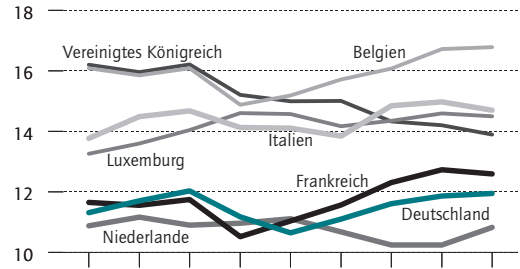
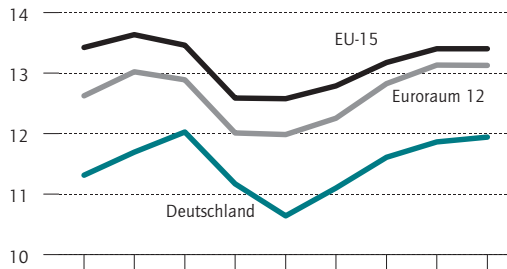
Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen



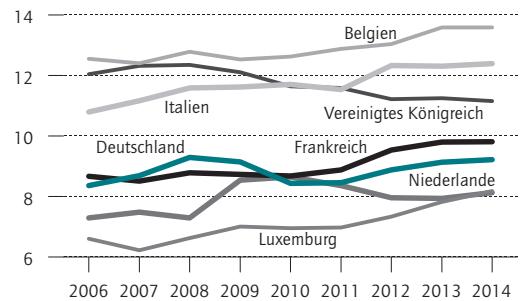
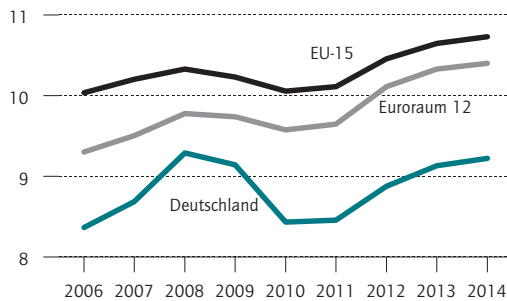
Steuern insgesamt



Direkte Steuern insgesamt



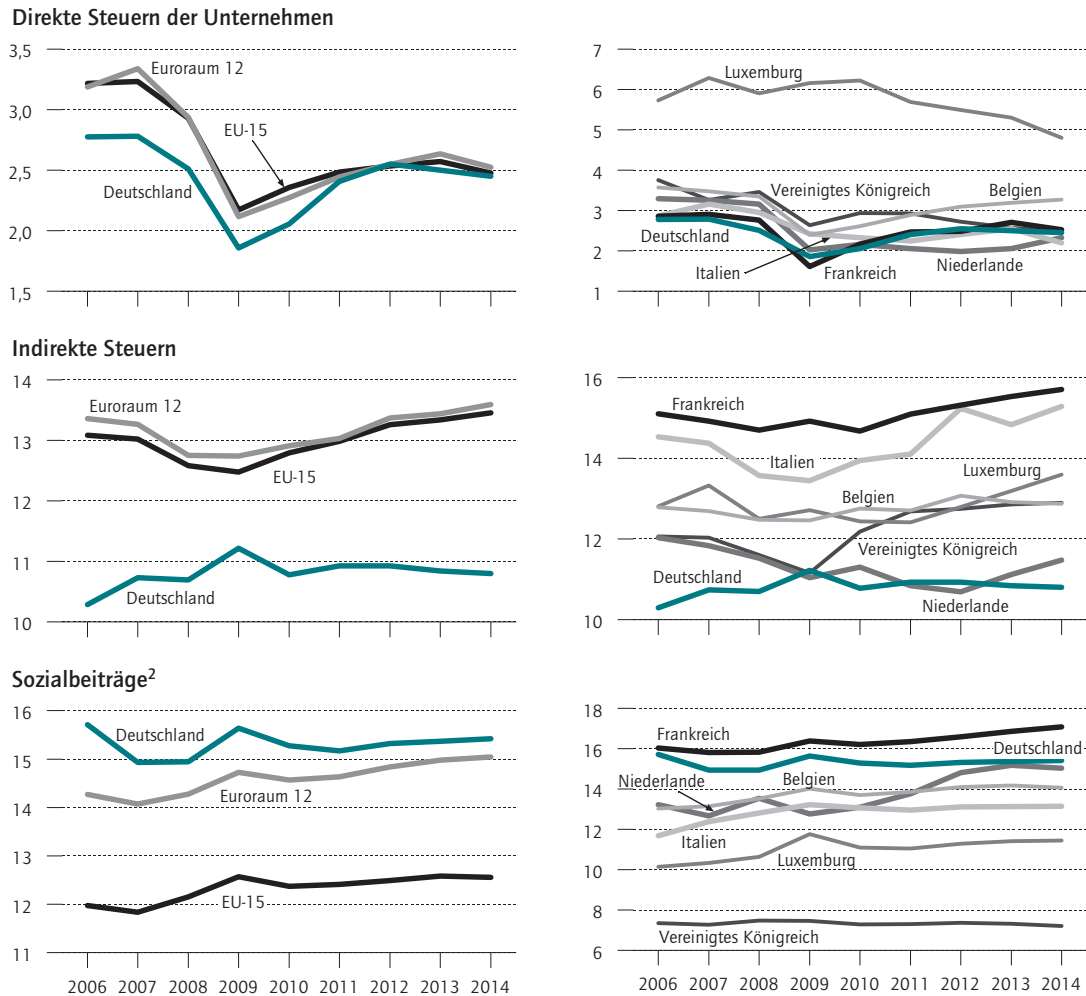
Direkte Steuern der privaten Haushalte



gen Ansprüche erworben werden. Die Sozialversicherungen haben im Laufe der Zeit aber immer mehr Leistungen übernommen, die ihrem Wesen nach versicherungsfremd sind. Solche Ausgaben sind im Interesse der Allgemeinheit und sollten daher eigentlich durch Steuern finanziert werden. Eine Finanzierung über Beiträ-

ge beschränkt die Kosten auf den begrenzten Kreis der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und nimmt ganze Bevölkerungsgruppen wie Selbständige, Beamte, Rentner oder Studenten von der Belastung aus. Zudem tragen die Bürger nur bei einer Steuerfinanzierung die Finanzierungslasten gemäß ihrer Leistungsfähig-

Abbildung Fortsetzung



1 In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Euroraum 12: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien (ohne Griechenland). EU-15: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Irland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien (ohne Griechenland).
 2 Tatsächliche von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entrichtete Sozialbeiträge.

Quelle: Europäische Kommission.

© DIW Berlin 2015

Die Abgabenbelastung in Deutschland liegt unter dem EU-Durchschnitt.

keit. Zwar gewährt der Bund hinsichtlich der versicherungsfremden Leistungen steuerfinanzierte Zuschüsse an die Sozialversicherungen, diese reichen aber bei weitem nicht aus – und werden auch immer mal wieder gekürzt, wenn die Finanzlage der Sozialversicherung entspannt und der Bundeshaushalt knapp aufgestellt ist.

Die letzte umfassende Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen ist fast zehn Jahre alt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte in seinem Jahresgut-

achten 2005/2006 geschätzt, dass die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungen um 65 bis 70 Milliarden Euro zu niedrig waren.²⁸ Besonders hoch waren die versicherungsfremden Leistungen dabei in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie in der gesetzli-

²⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2006. Der Umfang der versicherungsfremden Leistungen in der Arbeitslosenversicherung hat sich mit der Umsetzung der Hartz-IV-Reformen allerdings deutlich verringert.

chen Rentenversicherung. Der Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung ist seither erhöht worden; er liegt seit dem Jahr 2012 bei 14 Milliarden Euro. Für das Jahr 2008 hat der Bund der Steuerzahler die versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung bei den laufenden Ausgaben allerdings auf 27,5 Milliarden geschätzt, also fast doppelt so hoch.²⁹ Der viel zu niedrige Bundeszuschuss ist zudem seit dem Jahr 2012 erst einmal in voller Höhe überwiesen worden.³⁰

Auch bei der gesetzlichen Rentenversicherung decken die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse nicht die versicherungsfremden Leistungen. Für das Jahr 2013 wird das Volumen der ungedeckten versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf 13,5 Milliarden Euro geschätzt.³¹ Mit den jüngsten Leistungsausweitungen ist dieses Volumen noch einmal deutlich gestiegen. So werden seit Mitte vergangenen Jahres Kindererziehungszeiten auch für vor 1992 geborene Kinder berücksichtigt (Ausweitung der Mütterrente); ein steuerfinanzierter Zuschuss wird hierfür – anders als für die Kindererziehungszeiten von nach 1992 geborenen Kindern – aber nicht gewährt.³² Auch die „Rente mit 63“ – die zudem das Erwerbspersonenpotential direkt verringerte und zumindest temporär eine Abkehr von der langfristigen Politik einer Erhöhung des Renteneintrittsalters bedeutet – hat den Charakter einer versicherungsfremden Leistung.³³

²⁹ Fichte, D. (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 107.

³⁰ Im Jahr 2013 ist der Zuschuss um 2,5 Milliarden, im vergangenen Jahr um 3,5 Milliarden und in diesem Jahr um 2,5 Milliarden Euro gekürzt worden.

³¹ Vgl. Aktion Demokratische Gemeinschaft e.V., www.adg-ev.de/index.php/publikationen/publikationen-altersvorsorge/297-versicherungsfremde-leistungen-nach-vdrdrv-von-1957-bis-2011-teufel-tabelle.

³² Auch dieser dürfte allerdings bei weitem zu gering sein, denn er ist seit seiner Einführung nicht an die tatsächliche Entwicklung angepasst worden.

³³ Sie erhöht zudem nicht nur den notwendigen Beitragssatz, sondern reduziert über die Rentenformel zukünftige Rentenanpassungen.

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

Alles in allem: Der Umfang der versicherungsfremden Leistungen übersteigt die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen bei weitem. Damit liegen die Beitragssätze höher als notwendig und die Belastung des Faktors Arbeit ebenso.

Fazit

Die Belastung von Arbeit durch Steuern und Sozialbeiträge in Deutschland ist hoch. Vor dem Hintergrund des künftig schrumpfenden Erwerbspersonenpotentials werden die daraus resultierenden Folgen für das Arbeitsangebot zu einem immer größeren Problem werden. Die hohe Belastung der Arbeitseinkommen liegt aber nicht daran, dass die Steuereinnahmen insgesamt hoch sind. Im Gegenteil: Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Steuereinnahmen in Deutschland bei weitem nicht so hoch sind, wie es Fallstudien oder die nominalen Steuersätze nahelegen. Vielmehr sind es die Sozialbeiträge, die den Faktor Arbeit kräftig belasten.

Die Finanzpolitik sollte daher ihr Handeln zurzeit nicht in erster Linie auf eine Steuersenkung richten, auch wenn eine umfassende Reform des Einkommensteuertarifs lange überfällig ist; der Tarif ist in vielen Bereichen anreizfeindlich und die kalte Progression sollte nachhaltig beseitigt werden. Auch die Bemessungsgrundlage gehört auf die Tagesordnung.

Das eigentliche Dilemma aber sind die hohen Sozialbeiträge, die den Faktor Arbeit verteuern – auch, weil die versicherungsfremden Leistungen nach wie vor deutlich höher als die steuerfinanzierten Zuschüsse sind. Hier ist der Hebel für eine wachstumsfreundliche Politik, denn auch wenn die Belastung aus Steuern und Sozialabgaben insgesamt betrachtet wird, liegt Deutschland nur im europäischen Mittelfeld: nicht die Einnahmehöhe, der Mix ist das Problem.

FISCAL POLICY: THE PROPER MIX OF TAXES AND SOCIAL SECURITY CONTRIBUTIONS HAS PRIORITY!

Abstract: Germany's public budgets are in good shape and likely to remain so in this and the coming year. The government continues to generate a surplus; the budget balance will reach 0.5 percent of nominal GDP in both years and the cyclically adjusted budget will also show a surplus. It is not, however, anticipated to be as high as last year. Structural surpluses open up greater scope for implementing fiscal policy and should no longer simply be given away as they have been with the extensions in the pension system. Given the major challenges, it provides greater scope for more productive fiscal policies.

German public finance is currently experiencing an interim high for demographic reasons. However, the potential labor force will decline in the medium term and, in addition to

weak investment, dampen potential growth if conditions remain unchanged. Against this background, fiscal policy should strengthen work incentives which could be achieved by reducing the burden of taxes and duties. Not only in the field of income taxation is there considerable pent-up need for reform. The real challenge lies with social security contributions, which are relatively high in Germany. This is not only because benefit levels are particularly high but also because tax-financed grants for social security are far from sufficient to cover non-insurance benefits. Instead of being used primarily for tax cuts, the greater scope for fiscal policy should be used to increase grants to the social security system and, accordingly, reduce social security contributions. It is not the level of public revenue per se but rather the mix that potentially burdens economic growth.

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
82. 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. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sylvie Ahrens-Urbaneck
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
Dr. Wolf-Peter Schill
Dr. Vanessa von Schlippenbach

Lektorat

Karl Brenke
Dr. Ferdinand Fichtner

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