

Finanzpolitik: Haushaltsspielräume werden enger – umso wichtiger sind jetzt richtige Ausgabeentscheidungen

Von Kristina van Deuverden

Die öffentlichen Haushalte dürften auch in den Jahren 2016 und 2017 mit Überschüssen abschließen, allerdings sinken diese: Ab Mitte des kommenden Jahres wird der Zustrom von Asylsuchenden zunehmend die Ausgaben des Bundes steigen lassen; auf kommunaler Ebene haben die Ausgaben bereits kräftig zugelegt und werden im kommenden Jahr nochmals spürbar zunehmen.

Die Kommunen dürften vielfach schon an ihre Grenzen stoßen. Dabei müssen sie die aktuellen Herausforderungen meistern und gleichzeitig eine zukunftsorientierte Finanzpolitik betreiben: So sind sie es, die den größten Teil der Sachinvestitionen zu verantworten haben. Fahren sie ihre Investitionstätigkeit zurück, vergrößert sich der Investitionsrückstand. Der Bund musste handeln und hat auch bereits konkrete Zusagen gemacht. Diese engen seinen eigenen Spielraum deutlich ein. Dadurch besteht auf Bundesebene nun die Gefahr, dass eine Politik, die in den vergangenen Jahren von dem Primat der „schwarzen Null“ geprägt war, versucht sein könnte, unter allen Umständen hinterherzusparen.

Notwendig ist dies nach der hier vorgelegten Prognose nicht, zumal die Haushaltsregeln einen gewissen Spielraum bieten. Auf wachstumsfördernde Ausgaben muss demnach nicht verzichtet werden. Zudem sollten Maßnahmen ergriffen werden, um eine Verfestigung von Arbeitslosigkeit unter den Flüchtlingen zu verhindern. Die zeitlichen Abläufe der Verfahren müssen beschleunigt und Mittel für Bildung und Ausbildung bereitgestellt werden, denn je schneller und je besser eine Integration gelingt, desto höher sind potentielle Gewinne für die deutsche Gesellschaft.

Der vorliegende Bericht stellt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail dar. Diese Entwicklung beruht auf der im ersten Artikel dieses Wochenberichts dargelegten gesamtwirtschaftlichen Vorhersage für die Jahre 2015, 2016 und 2017. Gleichzeitig sind die Entwicklung der öffentlichen Finanzen, vor allem aber die diskretionären Eingriffe des Staates eine wesentliche Rahmenbedingung für die Konjunkturprognose.

Die hier vorgelegte Schätzung der öffentlichen Finanzen weicht gravierend von der im Stabilitätsrat in der vergangenen Woche diskutierten Haushaltsentwicklung ab. Dafür gibt es mehrere Gründe: Zum einen basiert die hier vorgelegte Prognose auf dem Rechenwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Dies kann dazu führen, dass Vorgänge zu unterschiedlichen Zeitpunkten gebucht werden. Im kommenden Jahr dürften beispielsweise die Steuereinnahmen in finanzstatistischer Abgrenzung infolge richterlicher Entscheidungen um gut vier Milliarden Euro geringer ausfallen; in den VGR führten diese Urteile hingegen im Jahr 2014 zu höheren Ausgaben. Zum anderen scheint die Finanzlage der Länder, wie sie vom Stabilitätsrat zu Grunde gelegt wird, eher pessimistisch eingeschätzt worden zu sein. Möglicherweise spielen hier taktische Gründe in Bezug auf die Verhandlungen im Länderfinanzausgleich eine Rolle. Darüber hinaus scheint die von der Politik zu Grunde gelegte Beschäftigungsentwicklung etwas schwächer zu sein, als in den Wintergrundlinien des DIW Berlin vorhergesagt. Basierend auf diesen Eckwerten werden die Sozialversicherungen insgesamt in beiden Jahren mit einem Überschuss abschließen, obwohl die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung angespannt ist und die Rentenversicherung mit einem Defizit abschließt.

Öffentliche Haushalte weiter mit Überschüssen – aber nicht auf allen Ebenen

Nach wie vor hohe Einnahmedynamik, ...

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen ist nach wie vor günstig. Die Einnahmen des Staates nehmen im Prognosezeitraum deutlich zu. Die Steuereinnahmen expandieren kräftig, wenngleich ihre Dynamik im Jahr 2016 etwas geringer ist. Die Lohnsteuer wird im Prognosezeitraum merklich zulegen, denn die Lohnsumme steigt spürbar. Um die Folgen der kalten Progression¹ einzudämmen, werden allerdings der Grundfreibetrag und der Kinderfreibetrag angehoben (Tabelle 1); dadurch wird die Entwicklung der Lohnsteuer im kommenden Jahr gedämpft.²

Die veranlagte Einkommensteuer hat im Verlauf des Jahres 2015 ein wenig an Dynamik verloren – möglicherweise hat die Einführung des Mindestlohns die Gewinne der Personenunternehmen etwas belastet. In den kommenden zwei Jahren dürften die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer allerdings wieder ein wenig kräftiger expandieren, auch wenn sich die Gewinne eher verhalten entwickeln. Die Körperschaftsteuer legte im laufenden Jahr stärker zu; bei den Kapitalgesellschaften scheint die Gewinnentwicklung etwas besser gewesen zu sein. Auch in den kommenden Jahren werden die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer in Abgrenzung der VGR spürbar zulegen.³ Die anderen Gewinnsteuern expandieren ebenfalls merklich. Alles in allem entwickeln sich die direkten Steuern dynamisch. Die indirekten Steuern entwickeln sich schwächer, vor allem weil sie in den meisten Fällen mengenbasiert sind. Die Steuern vom Umsatz werden allerdings spürbar expandieren, denn der private Verbrauch nimmt merklich zu.

Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen steigen ebenfalls kräftig. Der Beschäftigungsaufbau findet nach wie vor im

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

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

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Alterseinkünftegesetz | -0,9 | -2,1 | -3,3 |
| Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016 | -0,8 | -5,5 | -5,2 |
| Erhöhung der Tabaksteuer | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Jahressteuergesetz 2013 | -0,8 | -0,8 | -0,8 |
| Sonstige steuerliche Maßnahmen ² | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Ausweitung der LkW-Maut | 0,1 | 0,4 | 0,4 |
| zusätzliche investive Ausgaben | -1,4 | -4,0 | -2,8 |
| Betreuungsgeld | -0,5 | -0,5 | -0,5 |
| Erhöhung der Bafög-Leistungen | | -0,1 | -0,3 |
| Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung zum 01.01.2015 um 0,2 Prozentpunkte | -3,9 | -4,0 | -4,1 |
| Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2015 um 0,3 Prozentpunkte | 3,8 | 3,9 | 4,0 |
| Senkung des Zusatzbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung zum 01.01.2015 um 0,1 Prozentpunkt | -1,2 | -1,3 | -1,3 |
| Erhöhung des Zusatzbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung zum 01.01.2016 um 0,3 Prozentpunkte | | -4,0 | -4,1 |
| Leistungsausweitungen in der gesetzlichen Rentenversicherung ⁴ | -6,5 | -6,7 | -6,9 |
| Gesetz zur Neuausrichtung der sozialen Pflegeversicherung | -0,8 | -0,8 | -0,8 |
| Leistungsausweitungen in der sozialen Pflegeversicherung | -2,4 | -2,4 | -2,4 |
| Krankenhausstrukturgesetz | | -1,0 | -0,9 |
| Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten | -0,9 | -1,5 | -2,2 |
| Insgesamt | -16,0 | -30,0 | -31,0 |
| In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent | -0,5 | -1,0 | -1,0 |

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.

© DIW Berlin 2015

1 Siehe dazu auch den Begriff „Kalte Progression“ im DIW Glossar: diw.de/de/diw_01.c.412410.de/presse/diw_glossar/kalte_progression.html.

2 Die Freibeträge werden für die Jahre 2015 und 2016 angehoben. Im Jahr 2015 wird die Steuerentlastung rückwirkend zum ersten Januar mit der Gehaltsabrechnung im Dezember vorgenommen. Die kassenmäßigen Steuermindereinnahmen fallen daher erst im kommenden Jahr an. In beiden Jahren wird zudem das Kindergeld erhöht – im Jahr 2015 geschah dies im September rückwirkend zum Jahresanfang. In Abgrenzung der VGR schlagen sich solche Erhöhungen zum Teil im Steueraufkommen nieder, der andere Teil erhöht die monetären Sozialleistungen. In finanzstatistischer Abgrenzung mindert das Kindergeld die Steuereinnahmen hingegen vollständig.

3 In finanzstatistischer Abgrenzung werden die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer hingegen im kommenden Jahr spürbar zurückgehen. Der Grund ist ein Urteil aus dem Jahr 2014 zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage bei der Rückgabe von Fondsanteilen. In den VGR sind die Auswirkungen richterlicher Entscheidungen auf die öffentlichen Haushalte zum Zeitpunkt des Urteils – in diesem Fall also im Jahr 2014 – zu berichten. Ähnliches gilt für die Gewerbesteuer. Die tatsächlichen Steuerausfälle dürften die öffentlichen Kassen hingegen im kommenden Jahr belasten – dann wird in Abgrenzung der VGR eine Gegenbuchung vorgenommen.

sozialversicherungspflichtigen Bereich statt und die Löhne nehmen deutlich zu. Im Jahr 2016 erhöht sich zudem der kumulierte Beitragssatz zur Sozialversicherung. Der Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung, der von einigen Krankenkassen zu Beginn des laufenden Jahres aus wettbewerblichen Gründen leicht gesenkt worden war, dürfte merklich angehoben werden, denn bei vielen Krankenkassen hat sich die Finanzlage mittlerweile deutlich eingetrübt. Für das Jahr 2017 wird angenommen, dass der kumulierte Beitragssatz konstant bleibt.

Die sonstigen Einnahmen des Staates werden sich im Prognosezeitraum eher verhalten entwickeln. So haben die Einnahmen des Staates aus Verkäufen seit Beginn dieses Jahres nur wenig zugenommen. Dies kann al-

Kasten 1

Abschätzung budgetärer Effekte aufgrund des Flüchtlingszustroms

Im Jahr 2015 sind bis Ende November bereits 965 000 Asylsuchende nach Deutschland gekommen. Das verlangt von der Politik angemessene Reaktionen für die Unterbringung und Eingliederung der Flüchtlinge. Diese werden Auswirkungen auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen haben. Bund, Länder und Kommunen brauchen daher eine Planungsgrundlage für die in den Haushalten anfallenden Ausgaben, auch wenn dies noch immer schwierig ist. Wegen vieler Unwägbarkeiten kann eine Schätzung der auf den Staatssektor zukommenden Kosten nur auf einer Vielzahl von Setzungen und Annahmen basieren, die – obgleich bestmöglich gewählt – nur eine von vielen Möglichkeiten darstellen.¹ Bereits kleine Änderungen dieser Annahmen können deutliche Auswirkungen auf die bezifferten Kosten haben. Aus diesen Gründen sollen die getroffenen Annahmen transparent dargelegt werden.

Angenommen ist, dass im Jahr 2015 etwa 1,1 Millionen, im Jahr 2016 800 000 und im Jahr 2017 noch einmal 500 000 Personen in Deutschland Asyl suchen werden. Aufgrund des großen Zustroms von Asylsuchenden konnten im Jahr 2015 mehr und mehr Menschen nicht sofort nach Grenzübertritt einen Antrag auf Asyl stellen; sie mussten zum Teil einige Wochen warten, denn die Kapazitäten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge waren erschöpft. Es bildete sich ein großer Rückstau bei der Verfahrensaufnahme. In dieser Prognose ist unterstellt, dass dieser Rückstau bis zum Ende des Prognosezeitraums nach und nach aufgelöst wird. Zudem ist angenommen, dass die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren auf fünf Monate gesenkt werden kann, nachdem sie 2014 noch bei 11,3 Monaten lag.

¹ Vgl. Fichtner, F. et al. (2015): Herbstgrundlinien 2015. DIW Wochenbericht Nr. 38/2015.

Zudem wird angenommen, dass die Flüchtlinge in der Regel zwei Monate in einer Erstaufnahmeeinrichtung verweilen.² In den Einrichtungen müssen die Menschen versorgt werden, es fallen Ausgaben für die Miete von Immobilien oder Containern an. Werden Unterkünfte oder Erstaufnahmeeinrichtungen von privaten Anbietern bereitgestellt, so werden quasi Vorleistungen gekauft. Während dieser Zeit besteht ein Anspruch der Bewerber auf ein Taschengeld.

Im Anschluss daran ziehen die Asylbewerber entweder in eine eigene Wohnung oder in eine Gemeinschaftsunterkunft. Bis zum Verfahrensabschluss erhalten sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. In der Vergangenheit haben die meisten Länder vor allem Geldleistungen gewährt, auch weil dies administrativ leichter zu handhaben ist. In dieser Prognose ist angenommen, dass die meisten Länder an dieser Praxis festhalten werden,³ einige Länder dürften aber auch vermehrt Sachleistungen gewähren; in Berlin erhalten Asylsuchende beispielsweise seit kurzem eine Monatsfahrkarte für den Nahverkehr.⁴ Asylbewerber haben – wie

² Ankommende Flüchtlinge müssen sich in Erstaufnahmeeinrichtungen registrieren lassen und sollen dort für maximal drei Monate bleiben. Wie lang die durchschnittliche Verweildauer tatsächlich ist, lässt sich mangels erforderlicher Daten nicht abschätzen, zumal die derzeitigen Verzögerungen bei der Aufnahme der Verfahren die Aufenthaltsdauer in den Einrichtungen verlängern dürfte.

³ Damit erscheinen diese Gelder in Abgrenzung der VGR bei den monetären Sozialleistungen und nicht beim Staatskonsum. Die Höhe des Finanzierungssaldos wird durch diese Entscheidung nicht berührt. Da die Asylsuchenden die Transferzahlungen zudem nahezu vollständig für privaten Konsum verwenden dürften, bleibt auch die Höhe des Konsums insgesamt davon unberührt, lediglich die ausgewiesenen Anteile des Staates und der privaten Haushalte sind andere.

⁴ Dafür werden ihre Geldleistungen um 26 Euro pro Monat gekürzt.

lerdings durch Abgrenzungsprobleme begründet sein.⁴ Die empfangenen Vermögenseinkommen werden merklich zurückgehen, denn die in Abgrenzung der VGR berichteten Erbschaftsteuereinnahmen sinken in beiden Jahren deutlich.⁵

⁴ Nach den Vorschriften der VGR sind öffentliche Unternehmen oder Fonds dem Staatssektor zuzuordnen, wenn sie über einen aussagefähigen Mehrjahreszeitraum mehr als 50 Prozent ihrer Kosten durch Verkaufserlöse decken. Die Abgrenzung des Staatssektors ändert sich dadurch zu Beginn jedes Jahres. In der Statistik werden rückwirkende Anpassungen jeweils im August vorgenommen, allerdings nur für vier Jahre. Für einige Einnahme- und Ausgabegrößen hat die geänderte Abgrenzung nur geringe Bedeutung. Bei anderen – wie den Verkäufen, Vorleistungen oder empfangenen Vermögenseinkommen – ist ein zeitlicher Vergleich stärker eingeschränkt.

⁵ Aufgrund eines für Ende des Jahres 2014 erwarteten Urteils waren viele Schenkungen in das Jahr 2014 vorgezogen worden. In der Folge stiegen die

Alles in allem werden die Einnahmen im Jahr 2015 wohl um 3,8 Prozent steigen. In den Jahren 2016 legen sie um voraussichtlich 3,4 Prozent zu, im Jahr 2017 um 3,6 Prozent.

... die Ausgabendynamik ist allerdings höher, ...

Die Ausgaben werden kräftig zunehmen. So werden die Arbeitnehmerentgelte in allen Jahren des Prognosezeitraums deutlich steigen. Zu Beginn des laufen-

Einnahmen aus der Erbschaftsteuer im vergangenen Jahr um über zwölf Prozent. Im laufenden Jahr dürften noch viele dieser Fälle abgearbeitet werden. Wenn die vorgezogenen Schenkungen im weiteren Prognosezeitraum nach und nach entfallen, wird das Erbschaftsteuereinkommen daher temporär deutlich sinken.

heimische Hilfeempfänger auch – zudem Anspruch auf Hilfen in besonderen Lebenslagen oder darauf, die sogenannten Kosten der Unterkunft (Miete und Nebenkosten) ersetzt zu bekommen.

Ferner ist in dieser Prognose angenommen, dass die Schutzquote – der Anteil der Asylbewerber, die anerkannt werden – auf 50 Prozent steigt und dort verharrt. Anerkannte Asylbewerber haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Arbeitslosengeld II. Außerdem können sie allgemeine Transferleistungen, beispielsweise Kindergeld, beanspruchen. Ein Teil der abgelehnten Asylbewerber erhält aus humanitären und politischen Gründen einen Duldungsstatus. In den vergangenen Jahren sind viele Länder außerdem dazu übergegangen, auch abgelehnte Bewerber, bei denen diese Gründe nicht vorlagen, für längere Zeit zu dulden. In dieser Prognose ist angenommen, dass – wie in der Vergangenheit – etwa fünf Prozent der abgelehnten Asylbewerber geduldet werden. Geduldete Flüchtlinge erhalten weiterhin Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und haben unter Umständen Anspruch auf weitere Hilfen.

Auf der Grundlage der unterstellten weiteren Monatlichen Zuwanderung, der Verfahrensdauer und der Schutzquote lässt sich ableiten, wie viele Personen zu welchem Zeitpunkt Anspruch auf welche Leistung haben. Da die Höhe von Transferleistungen in Deutschland im Allgemeinen an dem Status des Empfängers ausgerichtet ist – einem Haushaltsvorstand wird beispielsweise eine höhere Summe als einem Familienangehörigen zuerkannt –, müssen weitere Annahmen hinsichtlich der Zusammensetzung der Gruppe der Flüchtlinge gemacht werden. Es wird angenommen, dass die Altersverteilung und die Familienstruktur der Asylsuchenden jener im Jahr 2014 gleichen.

Neben den Transferleistungen entstehen dem Staat weitere Ausgaben. Beschlossen ist bereits, dass das Personal beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge sowie bei der Bundespolizei aufgestockt wird. Es entstehen Verwaltungskosten und Ausgaben für die Unterbringung beispielsweise in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Zudem werden die Asylsuchenden – zu Beginn überdurchschnittlich – Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen. Vor allem in den Jahren 2015 und 2016 dürften auch einmalige Ausgaben, beispielsweise für den Kauf von Möbeln, anfallen. All dies erhöht den Staatskonsum.⁵ Weitere Bedarfe zeichnen sich ab: Es müssen Gelder für die Eingliederung von Flüchtlingen bereitgestellt, Sprachkurse angeboten oder schulpflichtige Kinder integriert werden.

Auf Grundlage all dieser Setzungen lassen sich die Bruttokosten des Staates bestimmen. Diesen Kosten stehen auch Einnahmen gegenüber. Der private Konsum wird durch den Zustrom von Menschen zunehmen und damit auch die Mehrwertsteuer-einnahmen. Sobald anerkannte Flüchtlinge Beschäftigung gefunden haben, zahlen sie Lohnsteuer und Sozialbeiträge. Diese Einnahmen lassen sich nur schwer quantifizieren und fallen zudem vermutlich in größerem Maße erst in der mittleren Frist an. Sie sollten aber – zumindest qualitativ – berücksichtigt werden. Die aufgrund der Annahmen und Setzungen geschätzten Bruttokosten betragen im Jahr 2015 5,8 Milliarden Euro; im kommenden Jahr liegen die Ausgaben bei 14,7 Milliarden Euro und im Jahr 2017 bei 16,6 Milliarden Euro.

⁵ Die staatlichen Investitionen dürften wegen des Zustroms an Asylbewerbern nur wenig steigen; in der Prognose werden für die Jahre 2016 und 2017 jeweils 500 Millionen Euro angenommen. Der größte Teil der Ausgaben entfällt auf den Staatskonsum – beispielsweise als Mieten für Container.

den Jahres wurden Tarifierhebungen für die Landesbediensteten in den Jahren 2015 und 2016 beschlossen; Anfang kommenden Jahres stehen für die Beschäftigten des Bundes neue Tarifverhandlungen an, 2017 wiederum für die Länderbediensteten. Zudem wird – vor allem im Jahr 2016 – wohl Personal aufgestockt werden. Die Ausgaben des Staates für Vorleistungen, die in diesem Jahr nur mit geringer Dynamik zugelegt haben,⁶ werden ebenfalls kräftig steigen. Dies liegt vor allem an den Ausgaben des Staates, die in Zusammenhang mit dem Zustrom von Asylsuchenden anfallen (Kasten 1). Die sozialen Sachausgaben weisen tenden-

ziell eine hohe Grunddynamik auf: In der Pflegeversicherung nehmen die Leistungen kräftig zu, auch weil Leistungen ausgeweitet wurden und werden; die Ausgaben im Gesundheitswesen werden durch die Alterung der Bevölkerung wie auch den medizinisch-technischen Fortschritt sowie hohe Kostensteigerungen in anderen Bereichen getrieben. Hinzu kommt, dass die Gesundheitsausgaben aufgrund des Zustroms von Flüchtlingen zunehmen.

Die monetären Sozialleistungen steigen ebenfalls kräftig. Im laufenden Jahr wirken in der ersten Jahreshälfte die Leistungsausweitungen bei der gesetzlichen Rentenversicherung vom Vorjahr nach und die Rentenanpassung zur Jahresmitte war merklich. Im kommenden

⁶ Wie bei den Verkäufen hat die Zuordnung von Einheiten zum Staatssektor bei den Vorleistungen merkliche Auswirkungen, vgl. Fußnote 4.

Jahr wird sie sehr hoch ausfallen.⁷ Zudem wird im laufenden wie auch im kommenden Jahr das Kindergeld erhöht. Die Ausgaben für Pensionen und andere Transferleistungen expandieren ebenfalls merklich, allein die Ausgaben für das Betreuungsgeld, das das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt hat, laufen allmählich aus. Darüber hinaus werden die Transferleistungen infolge des Zustroms von Asylsuchenden steigen: Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Ausgaben für Arbeitslosengeld II und weitere Sozialleistungen – wie Hilfen in besonderen Lebenslagen oder laufende Hilfen für Wohnungs(neben)kosten – werden kräftig expandieren (Kasten 1).⁸

Die sonstigen Transfers legen ebenfalls merklich zu, vor allem weil die an den EU-Haushalt abzuführenden Eigenmittel deutlich zunehmen.⁹ Die zusätzlichen Ausgaben Deutschlands aufgrund der Zusage der EU, Hilfen an die Türkei zu leisten, die durch die Flüchtlingsströme stark belastet ist, tragen hingegen nur wenig zu dem Anstieg bei.¹⁰

Die Bruttoinvestitionen des Staates entwickeln sich im laufenden Jahr verhalten, werden im Jahr 2016 allerdings kräftig ausgeweitet, denn die im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen dürften nach und nach umgesetzt werden. Der Bund hat zudem ein Sondervermögen eingerichtet, mit dem gezielt Investitionen in den finanzschwachen Kommunen gefördert werden sollen. In vielen Gemeinden ist die Finanzlage zwar noch immer gut, sie hat sich aber in den vergangenen Monaten im Zuge des vermehrten Zustroms von Asylbewerbern vielerorts angespannt. Da der Bund den Kommunen Hilfen zugesagt hat, ist in dieser Prognose unterstellt, dass sie an ihren bisherigen Investitionsplänen

festhalten und es nicht zu Verdrängungen kommt.¹¹ Im Jahr 2017 dürften die Bruttoinvestitionen auf hohem Niveau verharren.

Alles in allem nehmen die Ausgaben im Jahr 2015 um 2,3 Prozent zu, im kommenden Jahr steigen sie um 4,7 Prozent und im Jahr 2017 um 3,7 Prozent. Diese Entwicklung ist allerdings verzerrt. Im Jahr 2014 war die Ausgabenentwicklung durch ein Urteil um 0,3 Prozentpunkte überzeichnet, im Jahr 2015 ist sie hingegen unterzeichnet, da die Einnahmen aus der Versteigerung von Funkfrequenzen in Höhe von 5,1 Milliarden Euro als negative Ausgabe behandelt werden.¹² Bereinigt um diese Effekte nehmen die Ausgaben im Jahr 2015 um 2,7 Prozent zu und in den kommenden beiden Jahren jeweils um 4,3 Prozent.

... trotzdem: auch weiterhin Überschüsse

Die öffentlichen Haushalte werden im gesamten Prognosezeitraum mit Überschüssen abschließen. Im Jahr 2015 liegt der Finanzierungssaldo bereinigt um die Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt bei 0,8 Prozent (Tabelle 2); im kommenden Jahr geht er wegen der hohen Ausgabendynamik auf 0,4 Prozent zurück und verharrt im Jahr 2017 dort. In struktureller – also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter Betrachtung – liegt der Finanzierungssaldo im Jahr 2015 bei einem Prozent und im nächsten Jahr bei 0,5 Prozent. Im darauf folgenden Jahr beträgt er 0,4 Prozent.

Finanzpolitik: Umsteuern notwendig

Finanzpolitik in den vergangenen Jahren in ruhigem Fahrwasser

In den vergangenen Jahren hat sich die Finanzlage zunehmend entspannt; die öffentlichen Haushalte stehen gut da. Dies ist zum einen die Folge von Reformen und Konsolidierungsmaßnahmen. Zum anderen half die wirtschaftliche Entwicklung: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt verbesserte sich stetig, die Zahl der erwerbstätigen Personen kletterte von einem Höchststand zum anderen und der Beschäftigungsaufbau fand überwiegend im sozialversicherungspflichtigen Bereich statt. Folglich stiegen Steuer- und Beitragseinnahmen dynamisch. Hinzu kamen Sonderfaktoren: So profitierten die Sozialversicherungen von einer vorübergehend et-

7 Die kräftige Rentenanpassung ist dabei nur zum Teil die Folge der Lohnentwicklung. Ein Teil geht auf die Statistikumstellung im Jahr 2014 zurück, die dazu geführt hat, dass die Zahl der abhängig Beschäftigten anders abgegrenzt wird. Dadurch sank die durchschnittliche Lohnsumme je Arbeitnehmer. Diese – für die vorläufige Rentenanpassung maßgebliche Größe – lag damit im Niveau relativ wenig über ihrem bisherigen Vorjahreswert und ging daher mit einer zwar merklichen, aber zu geringen Anhebung der Renten einher. Die für die Rentenanpassung letzten Endes maßgebliche Größe ist aber die Veränderung der versicherungspflichtigen Entgelte je Beschäftigten; diese haben deutlich stärker zugenommen. Mitte kommenden Jahres erfolgt daher eine Korrektur der aufgrund der statistischen Änderungen zu niedrigen Erhöhung und die Rentenanpassung ist mit durchschnittlich 4,5 Prozent außergewöhnlich hoch.

8 In dieser Prognose ist unterstellt, dass die Länder den größten Teil der Leistungen auch weiter in Form von Transfers gewähren.

9 Diese Prognose beruht auf den zurzeit geltenden Regelungen. Die Umstellung der Statistik im Jahr 2014 hat auch zur Folge, dass die abzuführenden EU-Eigenmittel neu berechnet werden müssen. Voraussichtlich wird dies im Jahr 2016 abgeschlossen sein und die zwischenzeitlich geleisteten Zahlungen werden nachträglich angepasst.

10 Die EU hat der Türkei Hilfen in Höhe von drei Milliarden Euro in den kommenden zwei Jahren zugesagt. Davon werden 500 Millionen aus dem EU-Haushalt finanziert, die restlichen 2,5 Milliarden werden von den Mitgliedsländern finanziert. Der deutsche Anteil am EU-Haushalt liegt bei knapp 20 Prozent. Können einige Mitgliedsländer sich der Finanzierung entziehen, wird der Beitrag etwas höher liegen als hier unterstellt.

11 Bei den öffentlichen Investitionen selbst wird der Zustrom von Asylbewerbern nur geringe Ausgaben nach sich ziehen. Profitieren dürften vor allem die gewerblichen Investitionen und die Wohnungsbauinvestitionen.

12 Diese Erlöse werden zurzeit im zweiten Vierteljahr des Jahres 2015 berichtet. Es deutet sich an, dass dies im kommenden Jahr revidiert wird und die Erlöse in Anlehnung an die zeitliche Bereitstellung der Frequenzen über die kommenden Jahre verteilt 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 | 45,6 | 23,2 | 18,1 | 47,1 | 3,1 | 2,3 | -1,5 | 13,5 | 58,7 |
| 2001 | 43,8 | 21,4 | 17,8 | 46,9 | 3,0 | 2,3 | -3,1 | 14,0 | 57,4 |
| 2002 | 43,3 | 21,0 | 17,8 | 47,3 | 2,9 | 2,2 | -3,9 | 14,1 | 59,1 |
| 2003 | 43,6 | 21,1 | 18,0 | 47,8 | 2,9 | 2,1 | -4,2 | 13,8 | 62,8 |
| 2004 | 42,6 | 20,6 | 17,6 | 46,3 | 2,8 | 1,9 | -3,7 | 13,5 | 64,5 |
| 2005 | 42,8 | 20,8 | 17,4 | 46,2 | 2,7 | 1,9 | -3,4 | 13,2 | 66,7 |
| 2006 | 43,0 | 21,6 | 16,9 | 44,7 | 2,7 | 2,0 | -1,7 | 12,5 | 66,2 |
| 2007 | 43,0 | 22,4 | 16,1 | 42,8 | 2,7 | 1,9 | 0,2 | 11,9 | 63,4 |
| 2008 | 43,4 | 22,7 | 16,1 | 43,6 | 2,7 | 2,1 | -0,2 | 11,8 | 65,0 |
| 2009 | 44,3 | 22,4 | 16,9 | 47,6 | 2,6 | 2,4 | -3,2 | 11,8 | 72,5 |
| 2010 ⁴ | 43,0 | 21,4 | 16,5 | 47,4 | 2,5 | 2,3 | -4,4 | 11,6 | 80,4 |
| 2011 | 43,8 | 22,0 | 16,4 | 44,7 | 2,5 | 2,3 | -1,0 | 11,4 | 77,8 |
| 2012 | 44,4 | 22,5 | 16,5 | 44,4 | 2,3 | 2,3 | -0,1 | 10,2 | 79,1 |
| 2013 | 44,4 | 22,6 | 16,5 | 44,5 | 2,0 | 2,3 | -0,1 | 8,8 | 76,8 |
| 2014 | 44,6 | 22,6 | 16,5 | 44,3 | 1,8 | 2,2 | 0,3 | 7,8 | 74,4 |
| 2015 ⁵ | 44,6 | 22,9 | 16,6 | 43,8 | 1,6 | 2,1 | 0,8 | 6,8 | 70,1 |
| 2016 | 44,6 | 22,9 | 16,7 | 44,2 | 1,4 | 2,2 | 0,4 | 6,3 | 67,3 |
| 2017 | 44,8 | 23,0 | 16,9 | 44,4 | 1,4 | 2,2 | 0,4 | 5,9 | 65,1 |

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).

5 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen (5,1 Milliarden Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2015, 2016 und 2017: Prognose des DIW Berlin.

was günstigeren demographischen Entwicklung¹³ und die für Staatsschulden zu bietende Rendite ging kräftig zurück.¹⁴ Die Schuldenbremse geriet seit ihrer Einführung für den Bund im Jahr 2010 in keinem Jahr in Gefahr; im Gegenteil: Das Haushaltsergebnis war von Jahr zu Jahr deutlich besser als erwartet.

Damit eröffneten sich für die Finanzpolitik merkliche Spielräume. Anstatt die strukturellen Überschüsse der deutschen Haushalte für potentialerhöhende Maßnahmen zu verwenden, fokussierte sich die Finanzpolitik auf Bundesebene jedoch auf das Primat einer „schwarzen Null“, also eines ausgeglichenen Haushalts. Die beschlossenen Maßnahmen waren eher auf konsumtive als auf investive Zwecke gerichtet. So wurde zu Beginn der

laufenden Legislaturperiode zwar eine Liste mit prioritären Ausgaben für investive Zwecke beschlossen; die zusätzlichen Mittel hatten aber nur ein Volumen von zehn Milliarden Euro, das sich zudem über fünf Jahre verteilt. Andere Maßnahmen folgten, doch auch deren Umfang war begrenzt. Der Schwerpunkt der beschlossenen Mehrausgaben lag im konsumtiven Bereich. Die Rentenkasse muss aufgrund von Leistungsausweitungen – insbesondere die Ausweitung der Mütterrente und die Rente ab 63 – pro Jahr zusätzliche Ausgaben von elf Milliarden Euro schultern. Allein deshalb liegt der Beitragssatz heute um 0,6 Prozentpunkte höher, als es ohne diese Mehrausgaben der Fall gewesen wäre. Dabei dürfte die in Deutschland im europäischen Vergleich hohe Beitragsbelastung der Arbeitseinkommen das Erwerbspotential ohnehin verringern.¹⁵ Angesichts der zunehmenden Schrumpfung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hätte eine tragfähige Politik auf das Gegenteil zielen müssen.

13 Die Rentenzugänge waren temporär geringer, da in den vergangenen Jahren die in den letzten Kriegsjahren Geborenen das Renteneintrittsalter erreichten.

14 Damit sind zwar nur temporär – so lange das Zinsniveau niedrig ist – Ersparnisse bei den Zinsausgaben verbunden. Mittlerweile gehen die Zinsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aber auch zurück, weil die Staatsverschuldung sinkt.

15 Vgl. van Deuverden, K. (2015): Finanzpolitik: Der richtige Mix von Steuern und Sozialabgaben hat Priorität! DIW Wochenbericht Nr. 16/2015.

Zustrom von Flüchtlingen belastet öffentliche Kassen

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung war vorhersehbar, dass die finanzpolitisch ruhigen Zeiten Ende des Jahrzehnts einem Ende entgegen gehen würden. Die haushaltspolitischen Spielräume werden nun aber bereits in den kommenden Jahren kleiner und die Atempause wird schneller als erwartet vorbeigegangen sein. Der nicht vorhersehbare Zustrom von Asylsuchenden hinterlässt seine Spuren in den öffentlichen Haushalten. Dabei gilt grundsätzlich: Der deutsche Staat ist durchaus in der Lage, die mit der aktuellen Entwicklung verbundenen finanziellen Belastungen zu schultern. Für einzelne Haushalte könnte es aber problematisch werden; viele Kommunen stehen schon heute unter Druck und könnten in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt werden.

Die mit dem Zustrom von Asylbewerbern verbundenen Kosten fallen im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland auf unterschiedlichen Ebenen an. Erfassungs- und verwaltungstechnisch entstehen auf allen Ebenen Kosten. Sind die Flüchtlinge in den Erstaufnahmeeinrichtungen oder beziehen sie Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, entstehen vor allem Kosten auf kommunaler Ebene: Auf die Gemeinden kommen bis weit in das kommende Jahr hinein massive Ausgabenerhöhungen zu, danach werden ihre Ausgaben auf hohem Niveau verharren. Erst ab dem nächsten Jahr wird nach und nach auch der Bund deutlich belastet, während im Zuge des annahmegoemäß leichten Abflauens der Zuwanderung die Kommunen gegen Ende des Prognosezeitraums allmählich etwas entlastet werden.

In Bezug auf die Haushaltslage ist die Entwicklung jedoch umgekehrt: Die finanzielle Situation des Bundes hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr entspannt, während sich die Kassenlage der Kommunen zuletzt bereits wieder etwas zuspitzte – zum Teil dürfte dies schon durch die Flüchtlingsmigration hervorgerufen worden sein. Hinzu kommt, dass die Finanzlage der Kommunen insgesamt seit einigen Jahren zwar günstig ist, sich hinter diesem Gesamtbefund aber ein heterogenes Bild verbirgt: Den Kommunen, die seit Jahren Überschüsse aufweisen, stehen solche gegenüber, die mit persistenten Defiziten zu kämpfen haben.

Die Folge ist, dass sich gerade in den finanzschwachen Kommunen ein hoher Investitionsbedarf aufgestaut hat. Sollen die Investitionen erhöht werden, muss die Politik dafür sorgen, dass zusätzliche Mittel dort ankommen. Der Bund hat in den vergangenen Jahren Maßnahmen ergriffen, um die Finanzausstattung der Kommunen

zu verbessern.¹⁶ Diese Maßnahmen dürften sich angesichts der auf die Gemeinden nun zukommenden Belastungen aber als nicht ausreichend erweisen. Eine Anspannung der Finanzlage birgt aber die Gefahr der Verdrängung von Investitionsausgaben.

Kommunen auf Mittelzuflüsse angewiesen – Bund muss einspringen

Der Bund hat bereits reagiert und den Kommunen Hilfen zugesagt (Kasten 2). Da der Bund im föderalen Gefüge aber keine direkten Zahlungen an die Kommunen leisten darf, müssen die zugesagten Hilfen über die Länderhaushalte an die Gemeinden geleitet werden. Damit liegt es letztlich im Ermessen der Länder, in welchem Umfang die Mittel auf kommunaler Ebene ankommen. Gerade in Ländern, in denen die eigenen haushaltspolitischen Spielräume eng sind, besteht die Gefahr, dass die Transfers nicht in vollem Umfang weitergegeben werden.¹⁷

Bei der Neuordnung der föderalen Beziehungen hat die Finanzpolitik in den vergangenen Jahren einiges versäumt – und dies rächt sich nun. Die Föderalismuskommission I (2003–2004) hatte den Auftrag, die föderalen Beziehungen zu entflechten und neu zu ordnen.¹⁸ Dabei sollten die den einzelnen Ebenen zugeordneten Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen grundsätzlich in Frage gestellt werden. Alternativ standen direkte Zuweisungen des Bundes an die Kommunen zur Diskussion. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass der kommunale Finanzspielraum im Laufe der Zeit immer stärker durch bundeseinheitliche Gesetze, die Ausgaben nach sich ziehen, eingeschränkt worden war. Die Ergebnisse der Kommission waren bescheiden, möglicherweise auch weil die für grundlegende Änderungen notwendigen Verfassungsänderungen unter den damaligen Mehrheitsverhältnissen kaum durchsetzbar gewesen wären.

Unter einer großen Koalition wie in der laufenden Legislaturperiode wären die Bedingungen für eine grundlegende Neuordnung hingegen günstig. Eine Neugestaltung

¹⁶ So übernimmt der Bund beispielsweise nach und nach höhere Anteile an den Eingliederungshilfen; im Jahr 2013 hat er seinen Anteil an den von den Kommunen zu tragenden „Kosten der Unterkunft“ erhöht, zu Beginn 2015 ist der Anteil nochmals gestiegen; er hat sich nicht nur beim Kita-Ausbau engagiert, sondern auch Zuschüsse zu den laufenden Kosten zugesagt; in diesem Jahr hat er ein Sondervermögen mit insgesamt 3,5 Milliarden Euro ausgestattet, mit dem Investitionen in finanzschwachen Kommunen gefördert werden sollen.

¹⁷ Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die von den Ländern zu tragenden Kosten – beispielsweise für die Aufstockung der Landespolizei oder Mehrausgaben im Schulbereich – zurzeit vergleichsweise gering sind und es schwer ist, ein solches Vorgehen zu rechtfertigen.

¹⁸ Auf die im Jahr 2006 eingesetzte Föderalismuskommission II folgte demgegenüber die Einführung der deutschen Schuldenbremse.

Kasten 2

Nachtragshaushalte des Bundes im Jahr 2015

Nach der Steuerschätzung vom Mai und den sich für das laufende Jahr abzeichnenden Überschüssen hat der Bund seinen ersten Nachtragshaushalt für das Jahr 2015 auf den Weg gebracht. Mit diesem Nachtragshaushalt wurde ein Sondervermögen gegründet und mit 3,5 Milliarden Euro ausgestattet, dessen Aufgabe die Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen ist. Mit dem Nachtragshaushalt waren auch erste Reaktionen in Zusammenhang mit der zunehmenden Zuwanderung verbunden. So sagte der Bund Ländern und Kommunen eine pauschale Entlastung in Höhe von jeweils 500 Millionen Euro in den Jahren 2015 und 2016 zu, beschloss, zusätzliche Stellen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zu schaffen – deren Besetzung im Folgenden recht schleppend verlief –, und stockte einige Hilfen – beispielsweise die Mittel für Integrationskurse – auf.

Schnell zeichnete sich ab, dass die bereitgestellten Mittel nicht ausreichen würden. Ende September folgte der zweite Nachtragshaushalt, in dem der Bund Ländern und Kommunen eine weitere Milliarde für das Jahr 2015 zusagte.¹ Zudem wird der Bund Ländern und Kommunen pauschal für jeden Flüchtling bis zum Abschluss seines Asylverfahrens Hilfen in Höhe von 670 Euro pro Monat gewähren. Im Laufe des kommenden Jahres wird zunächst eine Abschlagszahlung von drei Milliarden Euro fließen; am Ende des Jahres wird die tatsächliche Fallzahl der Flüchtlinge ermittelt und eine Ausgleichszahlung geleistet.²

¹ Die Hälfte dieser Milliarde Euro wurde durch das Vorziehen der im ersten Nachtragshaushalt für das Jahr 2016 zugesagten 500 Millionen Euro finanziert.

² Den Planungen für das Jahr 2015 liegt dabei bisher die Annahme zu Grunde, dass im Jahr 2015 800 000 Personen nach Deutschland kommen.

Weitere Maßnahmen, wie eine nochmalige Personalaufstockung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder die Einbindung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bei der Schaffung von Flüchtlingsunterkünften, wurden in die Wege geleitet. Wegen der auf den Bundeshaushalt zukommenden Belastungen bildet der Bund im laufenden Jahr eine Rücklage in Höhe von fünf Milliarden Euro, „die zur Finanzierung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Zahlungen eingesetzt werden kann.“³ Die Bildung dieser Rücklage wird dadurch begünstigt, dass der Bundeshaushalt in diesem Jahr gegenüber dem 1. Nachtragshaushalt mit einem höheren Überschuss abschließen wird. Im September zeichneten sich sechs Milliarden Euro ab; er dürfte allerdings nochmals um gut drei Milliarden Euro höher ausfallen – und damit auch die Zuführung zur Rücklage.

Dieser Kunstgriff ermöglicht es, dass der Bundeshaushalt wohl auch im kommenden Jahr ausgeglichen sein dürfte – obwohl der Bund zum einen die zugesagten Transfers an Länder und Kommunen leisten muss und zum anderen seine eigenen Ausgaben nach und nach kräftig zunehmen werden. Die Zahl von Personen, die Arbeitslosengeld II erhalten – dies sind nicht nur registrierte Arbeitslose, sondern auch andere bedürftige Hilfeempfänger –, dürfte im Jahr 2017 um 500 000 Personen über ihrem Niveau vom Jahr 2014 liegen. Alles in allem spannt sich die Lage im Bundeshaushalt somit deutlich an.

Diese Zahl war bereits im November deutlich überschritten. Mithin werden die Kosten für das laufende Jahr noch unterschätzt.

³ Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung, Nr. 38, 2015.

tung der föderalen Finanzbeziehungen steht ohnehin auf der Tagesordnung, denn das bestehende Finanzgefüge ist mit einem Verfallsdatum versehen: Das für den Länderfinanzausgleich maßgebliche Gesetz verliert am 1. Januar 2020 seine Gültigkeit; der Solidarpakt endet mit dem Jahr 2019 und ab dem Jahr 2020 dürfen sich die Länder aufgrund der Vorgaben der Schuldenbremse nur noch aus konjunkturellen Gründen verschulden.

Eine grundlegende Reform, bei der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen justiert und in klarer Verantwortung einzelnen Ebenen zugewiesen werden – und bei der dann auch die Lage der Kommunen ausreichend berücksichtigt wird –, wurde hingegen nicht angestrebt.

Lange Zeit schienen die Verhandlungen in eine Sackgasse geraten, auch weil die Interessenlage der Länder sehr heterogen ist. Nun scheinen sie sich aber doch noch auf einen gemeinsamen Vorschlag geeinigt zu haben.¹⁹ Dies war wohl vor allem deshalb möglich, weil nach dem Entwurf im Ergebnis jedes Land bessergestellt würde – zu Lasten des Bundes. Die ersten Reaktionen von Bundesseite lassen erwarten, dass dieser Vorschlag noch heiß diskutiert werden dürfte. Mit Verweis auf eigene Haushaltsengpässe wird der Bund

¹⁹ Die Regelungen im Einzelnen sind noch nicht bekannt, so dass eine abschließende Bewertung nicht möglich ist.

in den anstehenden Verhandlungen aber den Ansprüchen der Länder nicht begegnen können: Das Primat der „schwarzen Null“ hat auch seine Verhandlungsposition gegenüber den Ländern geschwächt.

Es bleibt abzuwarten, welche Lösung letztlich gefunden wird. Zu wünschen wäre ein Ansatz, der die Finanzkraft der Kommunen in den Ländern angemessen berücksichtigt. Selbst wenn es nicht möglich wird, die für direkte Zuweisungen des Bundes an die Kommunen notwendigen Verfassungsänderungen zu verabschieden, würde zumindest die Versuchung für die – finanzschwachen – Länder geringer, Mittel für sich abzuzweigen.

Fazit: Hinterhersparen wäre jetzt ein Fehler

Die Finanzpolitik hat in den vergangenen Jahren ihren Spielraum kaum genutzt. Mit Blick auf das potentielle Wirtschaftswachstum wurde zu wenig für Investitionen getan. Auch hätte eine Entlastung der Arbeitnehmer bei den Sozialabgaben auf der Agenda stehen sollen, damit das Arbeitsangebot größer wird und das Erwerbspersonenpotential davon profitiert. Das Gegenteil war der Fall: Das Primat der „schwarzen Null“ führte dazu, dass der Bund durch die Kürzung von Zuschüssen an die Sozialversicherungen wie auch durch die Leistungsausweitung in der Rentenversicherung die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit hoch gehalten hat.

Auch wenn der öffentliche Gesamthaushalt im Prognosezeitraum noch immer einen Überschuss aufweist: Auf den einzelnen Ebenen sieht es anders aus. Derzeit

kommt es vor allem darauf an, dass die Mittel dort zur Verfügung stehen, wo sie gebraucht werden: In erster Linie müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, die Kosten für die Asylsuchenden zu schultern – und zwar ohne dass sie dringend notwendige öffentliche Investitionen einschränken müssen. Dazu muss sichergestellt werden, dass das Geld auch bei den Kommunen ankommt.

Diese notwendigen Maßnahmen werden allerdings zur Folge haben, dass der Bundeshaushalt unter Druck gerät. Eine „schwarze Null“ im Jahr 2017 wird eine wackelige Angelegenheit und es ist auch möglich, dass der Bundeshaushalt in die roten Zahlen rutscht. Eine solche Entwicklung darf aber nicht zum Anlass genommen werden, hinterhersparen zu wollen. Wichtige wirtschaftspolitische Maßnahmen, die das potentielle Wirtschaftswachstum erhöhen, müssen trotzdem durchgeführt werden. Der Spielraum dafür ist da, vor allem wenn bei den konsumtiven Ausgaben Zurückhaltung geübt wird. Strukturell wird der Gesamthaushalt im Jahr 2017 immer noch einen Überschuss von einem halben Prozentpunkt in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt aufweisen – wieder ist die Verteilung auf die einzelnen Ebenen das Problem.

Das wirtschaftspolitische Ziel muss sein, die Flüchtlinge zu integrieren und ihnen die sprachlichen und beruflichen Fähigkeiten zu vermitteln, um auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nur so kann eine strukturelle Verfestigung der Arbeitslosigkeit verhindert werden. Die Finanzpolitik muss bereit sein, die Mittel dafür bereit zu stellen. Dann kann der große Zuwanderungsstrom für Deutschland, dessen Bevölkerung altert und bald auch zu schrumpfen beginnt, ein Gewinn sein.

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

**FISCAL POLICY: BUDGETARY MARGINS ARE GETTING NARROWER—
WHICH MEANS MAKING THE RIGHT SPENDING DECISIONS IS EVEN MORE IMPORTANT**

Abstract: Although the public budgets are expected to finish 2016 and 2017 in surplus, they are nevertheless declining: From the middle of next year, the influx of asylum seekers will continue to cause a rise federal spending. At the municipal level, expenditures have already risen sharply, and will continue to increase noticeably in the coming year.

As the municipalities are expected to start reaching their limits in many ways, they need to work on overcoming current challenges and simultaneously carrying out a future-oriented financial policy. They are the ones responsible for the majority of the public investment, and if their investment declines, the investment backlog increases. The federal government had to act and has already started

making concrete commitments, which will constrict its own margin significantly. As a consequence, there is now the risk that the policy oriented toward keeping spending out of the red of the past few years could get on the wrong track and become overzealous about saving in every case.

According to the forecast presented here, this is not necessary—especially since the budgetary rules offer some leeway. Consequently, growth-enhancing expenditure need not be eliminated. In addition, measures should be taken to prevent unemployment from setting in among the refugees. The timing of the processes must be accelerated, and funding for education and training must be provided, because the quicker and better the integration, the higher the potential gains are for German society.

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
Sebastian Kollmann
Marie Kristin Marten
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.