

Finanzpolitik: Haushaltsspielräume gehen zurück, sind aber größer als zuletzt erwartet

Von Kristina van Deuverden

Die öffentlichen Haushalte werden in den Jahren 2016 und 2017 mit Überschüssen abschließen; gemessen an der nominalen Wirtschaftsleistung liegen sie in beiden Jahren bei etwa einem halben Prozent. Steuereinnahmen und Sozialbeiträge nehmen kräftig zu, die Ausgaben expandieren im Prognosezeitraum allerdings etwas stärker – wenngleich um deutlich weniger, als noch vor kurzem erwartet werden konnte, denn der Zustrom von Geflüchteten dürfte deutlich geringer sein als bisher angenommen.

Bei sich einengenden Finanzierungsspielräumen, insbesondere beim Bund, sollten die verbleibenden Möglichkeiten genutzt werden, um die Chancen auf künftiges Wachstum zu verbessern. Die in den vergangenen Jahren bereitgestellten zusätzlichen Mittel für Investitionen reichen nicht, den zum Teil noch immer hohen Bedarf zu decken. Sie sollten aufgestockt werden und es muss dafür Sorge getragen werden, dass die Gelder dort ankommen, wo der Investitionsstau hoch ist. Angesichts der demografischen Entwicklung sollte die Politik zudem die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessern und die in Deutschland im europäischen Vergleich hohe Belastung mit Sozialbeiträgen zurückführen. Eine stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen wäre der geeignete Weg.

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

Öffentliche Kassen weiter mit Überschüssen Einnahmen expandieren nach wie vor kräftig

Die Einnahmen des Staates legen weiterhin dynamisch zu. Dies gilt auch für die Steuereinnahmen. Der fortgesetzte Beschäftigungsaufbau und die gute Lohnentwicklung lassen die Lohnsteuereinnahmen nach wie vor kräftig zunehmen, wenngleich der Anstieg im laufenden Jahr durch die Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag vorübergehend etwas gedämpft wird (Tabelle 1). Die Gewinnsteuern werden in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) im laufenden Jahr weiter dynamisch zunehmen.¹ Im kommenden Jahr, wenn sich die Gewinnentwicklung abschwächt, steigen auch die direkten Steuern etwas verhaltener. Die Entwicklung der indirekten Steuern wird von den Steuern vom Umsatz bestimmt, die infolge einer merklichen Ausweitung des nominalen Konsums im Prognosezeitraum etwas kräftiger zulegen.

Besonders stark werden die Einnahmen aus Sozialbeiträgen expandieren. Zum einen findet der Beschäftigungsaufbau nach wie vor im sozialversicherungspflichtigen Bereich statt. Zum anderen wird der durchschnittliche Zusatzbeitrag der gesetzlichen Krankenkassen in beiden

¹ Dem steht allerdings ein deutlich geringerer Zufluss von Steuern in kassenmäßiger Abgrenzung gegenüber. Da die Auswirkungen von Urteilen in den VGR zum Zeitpunkt ihrer Verkündung berichtet werden, wird eine Gegenbuchung zum Zeitpunkt der kassenmäßigen Wirkung vorgenommen. Im laufenden Jahr hat dies zur Folge, dass die Steuereinnahmen in Abgrenzung der VGR insgesamt um sechs Milliarden Euro höher ausfallen.

Tabelle 1

Finanzpolitische Maßnahmen¹

Haushaltsentlastungen (+) und Haushaltsbelastungen (–) in Milliarden Euro gegenüber 2015

	2016	2017
Alterseinkünftegesetz	-1,2	-2,4
Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016	-4,6	-4,4
Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus		0,0
Sonstige steuerliche Maßnahmen ²	0,0	-0,2
Ausweitung der LkW-Maut	0,3	0,3
zusätzliche investive Ausgaben ³	-2,6	-1,4
Förderung des Breitbandausbaus	-0,3	-0,4
Förderung des sozialen Wohnungsbaus ⁴	-0,8	-1,2
Prämie beim Kauf von Elektro- und Hybridfahrzeugen durch den Bund	-0,2	-0,3
Erhöhung der Bafög-Leistungen	-0,1	-0,3
Änderungen beim Wohngeld	-0,6	-0,6
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2017 um 0,2 Prozentpunkte	0,0	2,6
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2017 um 0,2 Prozentpunkte	1,8	3,7
2. Pflegeverstärkungsgesetz		-5,4
Krankenhausstrukturgesetz	-0,8	-1,6
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	-0,6	-1,3
Insgesamt	-9,7	-12,8
In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	-0,3	-0,4
<i>nachrichtlich:</i>		
Ausgaben zur Bekämpfung von Fluchtursachen nach Jahren	-0,9	-1,0

1 Ohne makroökonomische Rückwirkungen, ohne Maßnahmen im Zusammenhang mit der Banken- und EU-Schuldenkrise.
 2 Abschaffung der Eigenheimzulage, Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz, Erhöhung des Grundfreibetrags 2013, steuerliche Förderung der Elektromobilität.
 3 Zusätzliche Verkehrsinfrastrukturausgaben des Bundes, zusätzliche investive Ausgaben finanzschwacher Kommunen mittels Förderung durch Bundessondervermögen, Aufstockung der Kita-Ausgaben sowie der Mittel für die außeruniversitäre Forschung aufgrund des Koalitionsvertrages.
 4 Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Wohnungsbauprogramm zugunsten sozialer Brennpunkte, zusätzliche Bundesmittel für den Bereich „soziale Stadt“.
 Quellen: BMF; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Jahren angehoben und zu Beginn des kommenden Jahres steigt der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung.²

Die anderen Einnahmen des Staates entwickeln sich hingegen wenig dynamisch. So ist der für das laufende Jahr in den VGR berichtete Bundesbankgewinn mit 1,5 Milliarden Euro relativ niedrig und die Erbschaftsteuereinnahmen, die als empfangene Vermögenstransfers berichtet werden, gehen in beiden Jahren des Prognosezeitraums zurück.³

- 2 Gleichzeitig werden mit dem Pflegeverstärkungsgesetz die Ausgaben der Pflegeversicherung erhöht. Der Rentenbeitragssatz bleibt in der hier vorgelegten Prognose konstant; eine nur geringfügig andere Entwicklung am Arbeitsmarkt dürfte dazu führen, dass er zu Beginn des kommenden Jahres sinken würde.
- 3 In Erwartung eines Urteils waren viele Schenkungen in das Jahr 2014 vorgezogen worden, so dass die Erbschaftsteuereinnahmen in den Jahren 2014 und 2015 kräftig expandierten. Dies normalisiert sich nun nach und nach.

Alles in allem werden die Einnahmen in diesem Jahr um 3,9 Prozent und im kommenden Jahr um 3,6 Prozent zulegen.

Ausgaben steigen stärker

Die Ausgaben haben im vergangenen Jahr nochmals an Dynamik gewonnen und werden auch im Prognosezeitraum – insbesondere im laufenden Jahr – kräftig zulegen. Dies liegt zu einem großen Teil an der hohen Zahl ankommender Flüchtlinge im vergangenen Jahr.⁴ So werden die Vorleistungskäufe, die bereits im vergangenen Jahr kräftig gestiegen sind, auch in diesem Jahr merklich zulegen. Mit der abklingenden Zuwanderung von Geflüchteten werden sie im kommenden Jahr an Tempo verlieren. Auch bei den sozialen Sachleistungen – die ohnehin eine hohe Grunddynamik aufweisen und im kommenden Jahr zudem durch Leistungsausweitungen bei der Pflegeversicherung getrieben werden – kommt es durch die in Deutschland Schutzsuchenden im Prognosezeitraum zu Mehrausgaben. Zudem wird die Zahl der Beschäftigten in einigen Bereichen des öffentlichen Dienstes aufgestockt. Auch aus diesem Grund werden die Arbeitnehmerentgelte im laufenden Jahr zulegen. Sie steigen aber vor allem, weil die bisherigen Tarifabschlüsse spürbare Lohnanhebungen vorsehen und auch die Verhandlungen für die Landesbediensteten zu Beginn des kommenden Jahres zu deutlichen Anhebungen führen dürften.⁵

Bei den monetären Sozialleistungen bleibt die Dynamik in den kommenden beiden Jahren hoch. Dies liegt auch an der Flüchtlingsmigration, denn einer immer größeren Zahl von Geflüchteten wachsen Transferansprüche zu. Während des Verfahrens besteht Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Nach Abschluss des Verfahrens haben anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf Arbeitslosengeld II, Kindergeld und weitere Leistungen. Im weiteren Verlauf dürften dabei immer mehr Verfahren abgeschlossen werden – auch weil die Kapazitäten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ausgeweitet wurden. Die monetären Sozialleistungen expandieren allerdings auch deshalb kräftig, weil das Kindergeld zu Beginn des laufenden Jahres nochmals erhöht worden ist und Mitte des Jahres 2016 die Rentenanpassung be-

- 4 Zum Vorgehen bei der Abschätzung der flüchtlingsbedingten Ausgaben vgl. van Deuverden, K. (2015): Finanzpolitik: Haushaltsspielräume werden enger – umso wichtiger sind jetzt richtige Ausgabeentscheidungen. DIW Wochenbericht Nr. 51+52/2015, 1220 f. Gegenüber den damaligen Rechnungen liegt der aktuellen Prognose eine wesentlich geringere Zuwanderung von Asylsuchenden nach Deutschland zu Grunde. Nach 1,09 Millionen Menschen im vergangenen Jahr geht die hier vorgelegte Prognose von 309 000 Personen im laufenden und 240 000 im kommenden Jahr aus, vgl. Fichtner, F. et al. (2016): Deutsche Wirtschaft folgt stabilem Aufwärtstrend. DIW Wochenbericht Nr. 24+25/2016, 531 ff.
- 5 Die Abschlüsse dürften allerdings nur zeitversetzt und mit Abschlägen auf die verbeamteten Beschäftigten übertragen werden.

sonders hoch ist.⁶ Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung gehen hingegen auch im Prognosezeitraum weiter zurück.

Die staatlichen Investitionsausgaben für Bauten haben im vergangenen Jahr kräftig zugelegt. Dies liegt unter anderem daran, dass der Bund mehr Mittel für Investitionen bereitgestellt hatte, dass die Finanzlage der Kommunen vielerorts entspannt war und ein Sondervermögen zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen gegründet worden ist. Ohne weitere zusätzliche Ausgaben werden die Bauinvestitionen des Staates im kommenden Jahr zwar noch zunehmen, aber nur wenig. Demgegenüber dürften die Ausrüstungsinvestitionen des Staates eine deutlich höhere Dynamik als in den vergangenen Jahren aufweisen, denn die Ausgaben für die äußere Sicherheit sollen in den Jahren 2016 bis 2019 um insgesamt 10,2 Milliarden Euro steigen.

Bei den geleisteten Vermögenstransfers werden in den kommenden Jahren vermehrt Ausgaben aufgrund des flüchtlingsbedingt höheren Wohnungsbedarfs getätigt werden, denn die Mittel für den sozialen Wohnungsbau – und den sozialen Stadtumbau – werden aufgestockt. Im laufenden Jahr gehen die Vermögenstransfers dennoch leicht zurück, denn im vergangenen Jahr flossen nochmals Mittel aus dem Solidaritätsfonds Flutopfer ab.

Die Ausgaben für Subventionen, die für einen längeren Zeitraum rückläufig waren, steigen seit einigen Jahren wieder; hier schlägt sich die Energiewende nieder. Im Prognosezeitraum kommt hinzu, dass für die Förderung der Elektromobilität Käufern von E- und Hybridfahrzeugen eine – teils vom Bund und teils von der Automobilindustrie finanzierte – Prämie gewährt werden soll. In dieser Prognose ist unterstellt, dass die Prämien zügig in Anspruch genommen werden: Zum einen ist die Gesamtsumme gedeckelt, zum anderen sind die Pläne seit längerem angekündigt, weshalb ohnehin geplante Anschaffungen zurückgestellt worden sein dürften.

Die Ausgaben des Staates werden alles in allem in diesem Jahr um vier Prozent und im kommenden Jahr um 3,9 Prozent zulegen. Ihre Entwicklung wird allerdings durch einen Sondereffekt verzerrt; bereinigt um die Erlöse aus der Versteigerung von Funkfrequenzen steigen sie im kommenden Jahr um 4,1 Prozent.⁷ Der

⁶ Durch die methodischen Änderungen in den VGR fiel die Rentenanpassung, die sich vorläufig an der volkswirtschaftlichen Bruttolohnentwicklung orientiert, im vergangenen Jahr gemessen an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte zu gering aus. Dies wird zur Jahresmitte 2016 nachgeholt.

⁷ Im vergangenen Jahr hat der Staat Einnahmen aus der Versteigerung von Funkfrequenzen in Höhe von insgesamt 5,1 Milliarden Euro erzielt. Diese werden in den VGR als negative Ausgabe gebucht. Außerdem werden sie zeitlich auf die Jahre 2015 bis 2019 verteilt. Im Jahr 2015 wurden die Staats-

um Versteigerungserlöse bereinigte Finanzierungssaldo liegt in diesem Jahr bei 20 Milliarden Euro,⁸ im kommenden Jahr geht er auf 11,5 Milliarden zurück. In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt liegt er in diesem Jahr bei 0,6 Prozent und im kommenden Jahr bei 0,5 Prozent (Tabelle 2). In struktureller, also konjunkturell bereinigter, Betrachtung sinkt der Finanzierungssaldo in diesem Jahr um 0,1 Prozentpunkte auf 0,6 Prozent und geht im kommenden Jahr auf 0,4 Prozent zurück.

Finanzpolitik: Haushaltsspielräume gehen zurück, geringere Ausgaben für Flüchtlinge entlasten aber

Die Finanzlage des Staates hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr entspannt. Dies ist zum einen die Folge von Konsolidierungsmaßnahmen, zum anderen half dabei die wirtschaftliche Entwicklung. Die Rückführung der Haushaltsdefizite wurde zudem auch durch Sonderfaktoren begünstigt. So profitierten die öffentlichen Kassen in den vergangenen Jahren von einem demografischen Zwischenhoch, denn die Rentenzugänge waren relativ niedrig. Zugleich war die Nettozuwanderung nach Deutschland hoch. Vor allem die Gewährung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger von mehr und mehr EU-Staaten führte immer wieder schubartig zu Zuzügen. Zudem wanderten aus den europäischen Krisenländern verstärkt Personen nach Deutschland. Die demografische Atempause neigt sich allerdings ihrem Ende zu. So stieg bereits im Jahr 2015 die Zahl der Rentenzugänge wegen Alters kräftig an, wobei allerdings die Einführung der abschlagfreien Rente ab 63 eine Rolle gespielt haben dürfte. Außerdem dürfte die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland nur noch von der Einführung der vollständigen Arbeitnehmerfreizügigkeit für kroatische Staatsangehörige Mitte vergangenen Jahres Impulse erfahren.

Auch die günstigen Konditionen, zu denen sich der Staat finanzieren konnte, haben zur Haushaltsverbesserung beigetragen. Der Rückgang der Zinsausgaben wird von den für die Schuldenbremse oder den Fiskalpakt üblichen Bereinigungsverfahren zwar als strukturelle Verbesserung interpretiert; eine nachhaltige Konsolidierung ist sie allerdings nicht. Auch wenn der Staat von dem niedrigen Zinsniveau noch einige Jahre profitieren wird, werden mit einem allgemeinen Anstieg der Zinsen seine Aufwendungen für den Schulden-

ausgaben dadurch um 0,5 Milliarden Euro verringert. Im Prognosezeitraum mindern sie die Ausgaben im Jahr 2017 um 3,8 Milliarden Euro.

⁸ Aufgrund der zeitlichen Zuordnung von Urteilsfolgen sind die Steuereinnahmen dabei um sechs Milliarden Euro überzeichnet.

Tabelle 2

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren¹ 2000 bis 2017

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	58,8
2001	43,8	21,4	17,8	46,9	3,0	2,3	-3,1	14,0	57,6
2002	43,3	21,0	17,8	47,3	2,9	2,2	-3,9	14,1	59,2
2003	43,6	21,1	18,0	47,8	2,9	2,1	-4,2	13,8	62,9
2004	42,6	20,6	17,6	46,3	2,8	1,9	-3,7	13,5	64,7
2005	42,8	20,8	17,4	46,2	2,7	1,9	-3,4	13,2	66,9
2006	43,0	21,6	16,9	44,7	2,7	2,0	-1,7	12,5	66,3
2007	43,0	22,4	16,1	42,8	2,7	1,9	0,2	11,9	63,5
2008	43,4	22,7	16,1	43,6	2,7	2,1	-0,2	11,8	64,9
2009	44,3	22,4	16,9	47,6	2,6	2,4	-3,2	11,8	72,4
2010 ⁴	43,0	21,4	16,5	47,4	2,5	2,3	-4,4	11,6	81,0
2011	43,8	22,0	16,4	44,7	2,5	2,3	-1,0	11,4	78,3
2012	44,4	22,5	16,5	44,4	2,3	2,3	-0,1	10,2	79,6
2013	44,4	22,6	16,5	44,5	2,0	2,3	-0,1	8,8	77,2
2014	44,6	22,6	16,5	44,3	1,8	2,2	0,3	7,8	74,7
2015 ⁵	44,6	22,9	16,6	44,0	1,6	2,2	0,6	6,9	71,0
2016	44,8	23,0	16,7	44,2	1,5	2,3	0,6	6,5	67,7
2017 ⁶	45,0	23,0	17,0	44,5	1,4	2,3	0,5	6,2	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 (0,5 Milliarden Euro).
 6 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen (3,8 Milliarden Euro).
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; 2016 und 2017: Prognose des DIW Berlin.

dienst im Zuge der Refinanzierung von Papieren allmählich zunehmen.

Finanzlage von Bund, Ländern und Kommunen insgesamt gut, Spielräume engen sich aber ein

In den vergangenen Jahren konnte vor allem der Bund seine Finanzlage verbessern. Wie die anderen Gebietskörperschaften profitierte er auf der Einnahmenseite von der wirtschaftlichen Entwicklung. Gleichzeitig wurde der Bund dadurch aber auch auf der Ausgabenseite entlastet; die Ausgaben für Arbeitslosengeld sanken von 23,5 Milliarden Euro im Jahr 2009 auf 20,9 Milliarden Euro im vergangenen Jahr.⁹ Außerdem konnte der Bundeshaushalt in großem Umfang von den genannten Sonderfaktoren profitieren. Wegen des demografischen Zwischenhochs wurde der Anstieg des allgemeinen Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung gedämpft und das niedrige Zinsniveau hat

besonders den Bund, auf den der größte Teil der Staatsverschuldung entfällt, entlastet.¹⁰

Die Haushaltslage der Länder hat sich in den vergangenen Jahren ebenfalls deutlich aufgehellt, vor allem weil die Steuereinnahmen kräftig sprudelten. Dennoch haben Länder wie Bremen oder das Saarland nach wie vor massive Probleme und es scheint fraglich, ob sie ihre Haushalte bis zum Jahr 2020 konsolidiert haben werden und die Schuldenbremse einhalten können.¹¹ Für andere Länder wie Nordrhein-Westfalen wäre der Abbau der strukturellen Defizite bis dahin zwar schwierig, scheint aber nicht ausgeschlossen. In vielen Ländern lässt sich bisher allerdings keine Strategie zu einer solchen Rückführung erkennen. Andere Länder, beispielsweise die neuen Länder, konnten

9 Am höchsten waren die Ausgaben für Arbeitslosengeld mit 27,1 Milliarden Euro im Jahr 2006.

10 In einigen Jahren hat sich der Bund zudem durch die Kürzung der ohnehin zu geringen Zuschüsse an die Sozialversicherungen bessergestellt.

11 Der Stabilitätsrat, der die Haushaltsführung von Bund und Ländern überwacht, hat am 9. Juni 2016 erstmals einen blauen Brief verschickt. Das Land Bremen wurde aufgefordert, seinen Sanierungspfad zu verstärken.

ihre strukturellen Defizite in den vergangenen Jahren deutlich zurückführen. Wieder andere Länder, beispielsweise Bayern, profitieren überdurchschnittlich von der wirtschaftlichen Entwicklung. Alles in allem ist die Finanzlage in den einzelnen Ländern damit recht uneinheitlich.

Dies gilt auch auf kommunaler Ebene. Insgesamt erwirtschaften die Gemeinden einen Überschuss, die Unterschiede sind aber stark ausgeprägt; die finanziellen Divergenzen bestehen seit Jahren und verfestigen sich mehr und mehr. Bei den finanzschwachen Kommunen hat sich im Laufe der Zeit mehr und mehr Verschuldung aufgebaut – auch weil sie auf der Ausgabenseite nur begrenzt flexibel sind, denn viele ihrer Ausgaben sind durch bundeseinheitliche Gesetze determiniert. Haushaltsspielräume sind in vielen Kommunen praktisch seit Jahren nicht vorhanden – mit entsprechenden Auswirkungen auf die öffentlichen Investitionen: In diesen Gemeinden hat sich über die Jahre ein großer Investitionsbedarf aufgestaut.¹²

Dies belastet das potentielle Wirtschaftswachstum. Um die Kommunen in Zukunft in die Lage zu versetzen, ausreichende Investitionen zu tätigen und so den Stau nach und nach aufzulösen, wäre die angemessene Finanzierung aller Ebenen sicherzustellen. Die Chance wurde verschenkt, die ohnehin anstehende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für eine Lösung aus einem Guss zu nutzen, bei der systematisch und für alle Ebenen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen miteinander in Einklang gebracht werden. Der derzeitige Ländervorschlag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs erfüllt diese Anforderungen jedenfalls nicht und eine Einigung in der laufenden Legislaturperiode ist unwahrscheinlich.

Die Politik begegnet dem Investitionsstau mit anderen Mitteln: So ist ein Sondervermögen gegründet worden, mit dem Investitionen in finanzschwachen Kommunen gefördert werden sollen. Auch die verstärkte Übernahme von „Kosten der Unterkunft“ durch den Bund kommt tendenziell finanzschwachen Regionen zu Gute, denn solche Kosten spielen in diesen Gebieten eine größere Rolle.¹³ Letztlich sind die vom Bund bereitgestellten Mittel für den Kita-Ausbau ebenfalls eine Maßnahme, die Kommunen zu entlasten. In Anbetracht der besonderen Belastung der kommunalen Ebene durch den Zustrom von Geflüchteten hat die Politik zudem weitere Hilfen beschlossen.

¹² Arnold, F. et al. (2015): Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. DIW Wochenbericht Nr. 43/2015, 1031-1040.

¹³ In Deutschland werden für bedürftige Menschen bestimmte Unterkunftskosten erstattet. Neben der Kaltmiete gehören dazu auch bestimmte Mietnebenkosten.

Flüchtlingsmigration belastet einzelne Ebenen unterschiedlich

Im vergangenen Jahr sind über eine Million Menschen nach Deutschland geflohen. Zu Beginn fallen die damit verbundenen Kosten nur in geringem Umfang auf der Ebene des Bundes an. Erst wenn die sich um asylbewerbenden Menschen in einer eigenen Wohnung leben und ihnen „Kosten der Unterkunft“ zuerkannt werden, entstehen auch beim Bund Ausgaben in größerem Umfang. Sind die Flüchtlinge als asylberechtigt anerkannt und steht ihnen Arbeitslosengeld II zu, werden die Ausgaben des Bundes kräftig zulegen. Vorher fallen die Kosten, die mit der Aufnahme und Unterbringung der Geflüchteten verbunden sind, vor allem auf kommunaler Ebene an. Auf die Länder kommen zusätzliche Ausgaben beispielsweise bei Einreise und Erfassung zu. Im weiteren Verlauf werden Mehrausgaben für Bildung, eine der Kernaufgaben der Länder, notwendig, die bei der Integration der Flüchtlinge eine große Rolle spielen dürften.

In der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres schienen nahezu alle Gemeinden an den Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit zu sein. Sie mussten schnell Maßnahmen ergreifen und Kapazitäten aufbauen, um dem Zustrom von Flüchtlingen gewachsen zu sein. Zwar stehen mittlerweile vielerorts bereits Unterkünfte leer und in Turnhallen eingerichtete Notunterkünfte werden geräumt, doch auch im laufenden Jahr werden auf die Kommunen Kosten in Milliardenhöhe zukommen. Vor allem viele finanzschwache Kommunen fühlen sich damit überfordert. Gleiches gilt für einige Länder, auch wenn auf Länderebene – mit Ausnahme der Stadtstaaten – die anfallenden Kosten hinter den auf kommunaler Ebene notwendigen Ausgaben zurück bleiben. Vor allem jene Länder, die in den vergangenen Jahren bei der Konsolidierung ihrer Finanzen ihre Hausaufgaben nicht gemacht haben, geraten angesichts der Herausforderung zunehmend unter Druck.

Aus diesem Grund hat der Bund Ländern und Kommunen zugesagt, Hilfen in Form eines pauschalen Zahlbetrags je Geflüchteten zu leisten. Im laufenden Jahr soll ein Abschlag gezahlt werden und im kommenden Jahr die Zahlung dann auf Grundlage der tatsächlichen Zahl von asylsuchenden Menschen angepasst werden.¹⁴ Diese Ausgestaltung hat zum einen den Vorteil, dass sie Ländern und Kommunen eine verlässliche Planungsgrundlage liefert. Die pauschale Ausgestaltung begünstigt zudem die effiziente Verwendung der Mittel. Die Länder fordern allerdings zurzeit eine stärkere und vor allem eine prozentuale Kostenbeteiligung des Bundes – zu 50 Prozent. Mit einer solchen prozentualen Ausgestaltung würde aber nicht nur der

¹⁴ Zurzeit wird diskutiert, die Zahlungen bereits unterjährig anzupassen.

Anreiz, die Mittel effizient einzusetzen, gemindert – es ist auch unklar, welche Kosten hier in Ansatz kommen sollen.

Da der Bund im deutschen Finanzföderalismus nur eingeschränkt die Möglichkeit hat, direkte Transfers an die Kommunen zu leisten, werden alle Mittel den Ländern zufließen. Die Entscheidung darüber, wann und in welchem Umfang die Gelder an die Kommunen weitergeleitet werden, liegt im Ermessen des jeweiligen Landes. Gerade finanzschwache Länder könnten versucht sein, einen größeren Teil der Zahlungen einzubehalten. Da die Kommunen in finanzschwachen Ländern häufig ebenfalls finanzschwach sind, könnten sich die bestehenden Divergenzen weiter verfestigen.

Sozialversicherungen: Finanzlage gut, aber schlechter als sie sein könnte

Alles in allem war die Finanzentwicklung bei den Sozialversicherungen in den vergangenen Jahren ebenfalls positiv. Der Beschäftigungsaufbau erfolgte vor allem im sozialversicherungspflichtigen Bereich, die Zahl jener Personen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, sank und die Rentenzugänge waren gering. Selbst bei der gesetzlichen Krankenversicherung, die – auch vor dem Hintergrund stetigen medizinischen Fortschritts und einer älter werdenden Bevölkerung – einer hohen Ausgabedynamik gegenüber steht, kumulierten sich in einigen der vergangenen Jahre Überschüsse. Im Jahr 2015 konnte der durchschnittliche Zusatzbeitrag kurzfristig sogar sinken. Bereits im laufenden Jahr sahen sich allerdings viele Krankenkassen gezwungen, ihn – zum Teil deutlich – anzuheben; auch im kommenden Jahr dürfte dies der Fall sein. Die Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung werden zudem nach und nach durch die Flüchtlingsmigration belastet. Zurzeit hinterlässt diese in den Haushalten der Sozialversicherungen nur wenige Spuren: Die Flüchtlinge haben weder Versicherungsansprüche auf Arbeitslosengeld noch auf Rentenzahlungen aufgebaut und die Gesundheitskosten fallen im Rahmen des SGB II an. Werden mehr Flüchtlinge als asylberechtigt anerkannt, werden allerdings auch die Sozialkassen, vor allem die Krankenversicherung, nach und nach belastet: Für Leistungen wie Arbeitslosengeld II wird nur ein reduzierter Beitragssatz zugrunde gelegt, so dass die Ausgaben für die Versicherten dadurch nicht gedeckt sind.

Die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung war in den vergangenen Jahren ebenfalls gut und der Beitragssatz wurde mehrfach gesenkt. Ein Ende dieser Entwicklung ist aber absehbar. So führt die demografische Entwicklung zu stärkeren, altersbedingten Rentenzugängen. Außerdem belastet die massive Ausweitung der versicherungsfremden Leistungen wie die Rente ab 63 und die Erweiterung der Mütterrente in den vergangenen Jahren die Finanzen der Rentenversicherung.

Die Arbeitslosenversicherung dürfte hingegen auch in den kommenden Jahren deutliche Überschüsse erwirtschaften. Die Zahl der Personen, die Arbeitslosengeld beziehen, ist in den vergangenen Jahren merklich zurückgegangen und wird auch im Prognosezeitraum rückläufig sein. Bei einer nach wie vor steigenden Zahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wird die Bundesagentur für Arbeit bei gegebener Rechtslage Überschüsse erwirtschaften.

Es ist nicht auszuschließen, dass die gute Haushaltslage der Bundesagentur Begehrlichkeiten weckt. Der Bedarf an zusätzlichen Mitteln für Eingliederungs- und Integrationsmaßnahmen wird in den kommenden Jahren hoch sein. Ausgaben für solche Maßnahmen sind mit Blick auf eine schnelle und nachhaltige Integration der zugewanderten Flüchtlinge angemessen und notwendig und können – wenn sie erfolgreich sind – das potentielle Wirtschaftswachstum erhöhen. Dabei handelt es sich allerdings um Ausgaben, die im allgemeinen Interesse liegen und daher auch von der Allgemeinheit getragen werden sollten. Sie sollten daher aus Steuermitteln finanziert werden. Zum einen wird ansonsten nur eine Gruppe von Abgabepflichtigen belastet – andere Gruppen, wie verbeamtete Beschäftigte, Rentnerinnen und Rentner, Selbständige oder Studierende, würden von vornherein von den Lasten ausgenommen. Zum anderen ist die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit dadurch höher als sie sein müsste.

Das Volumen der von den Sozialversicherungen finanzierten, dem Charakter nach versicherungsfremden, Leistungen ist seit Jahren beträchtlich und hat in den vergangenen Jahren nochmals deutlich zugenommen.¹⁵ So wurden bei der gesetzlichen Rentenversicherung Mehrausgaben beschlossen, die die Rentenkassen jährlich mit einem zweistelligen Milliardenbetrag belasten. Zum einen ist dies die Ausweitung der Mütterrente auf Mütter von vor 1992 geborenen Kindern. Während für Rentenleistungen an Mütter, deren Kinder nach dem Jahr 1992 geboren worden waren, bei Einführung der Mütterrente ein steuerfinanzierter Zuschuss beschlossen wurde,¹⁶ wird die „neue Mütterrente“ allein aus den Beitragseinnahmen finanziert. Auch die Rente ab 63, die zudem das Erwerbspersonenpotential reduziert, ist eine versicherungsfremde Leistung. Die politische Entscheidung für die neuen zusätzlichen Belastungen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Rentnerinnen und Rentnern dürfte dabei durch die gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung begünstigt worden sein.

¹⁵ Vgl. van Deuverden, K. (2015): Finanzpolitik: Der richtige Mix von Steuern und Sozialabgaben hat Priorität! DIW Wochenbericht Nr. 26/2015, 608–617.

¹⁶ Der steuerfinanzierte Zuschuss ist seither allerdings nicht erhöht worden, obwohl die Ausgaben gestiegen sind.

Weitere versicherungsfremde Leistungen sind bereits in der Diskussion: Noch in der laufenden Legislaturperiode soll eine Lebensleistungsrente eingeführt werden, die gewährleisten soll, dass langjährig Versicherte eine Mindestsicherung erhalten. Auch wenn diese sozialpolitisch gerechtfertigt sein mag, durchbricht sie das Versicherungsprinzip, denn ein Anspruch durch Beitragszahlungen wurde für diese Leistung nicht erworben.

Die Belastung des Faktors Arbeit liegt in Deutschland weit über dem OECD-Durchschnitt¹⁷ und der Grund für die im internationalen Vergleich hohe Belastung sind entgegen weitläufiger Meinung nicht die Steuern, sondern die Sozialbeiträge.¹⁸ Würden haushaltspolitische Spielräume dazu verwendet, die versicherungsfremden Leistungen aus Steuern zu finanzieren und die Beitragssätze zu senken, so würde der Anreiz, Arbeit aufzunehmen, erhöht: Die Partizipationsrate und damit das Erwerbspotential könnten so gesteigert werden.¹⁹

Fazit: Faktor Arbeit entlasten

Die Wirtschaftspolitik muss sich den aktuellen Herausforderungen durch die starke Zuwanderung von Geflüchteten im vergangenen Jahr stellen und die Menschen integrieren. Gegenüber den noch den Planungen zugrunde liegenden Annahmen dürften aber deutlich weniger Menschen kommen und es werden weniger Mittel benötigt als in der politischen Diskussion zurzeit genannt. Gleichwohl engen sich die Handlungsspielräume ein.²⁰ Dies trifft vor allem auf den Bund zu, denn er wird unter

anderem höhere Ausgaben für Arbeitslosengeld II leisten müssen, hat weitere Maßnahmen in Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration beschlossen und den Ländern und Kommunen zudem mehr Mittel zugesagt. Ein gewisser Haushaltsspielraum bleibt ihm aber noch – zumal dem Bundeshaushalt nach der Schuldenbremse eine strukturelle Verschuldung von 0,35 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt erlaubt ist. Die Finanzlage der Ländergesamtheit wie auch der Gemeinden insgesamt wird sich sogar ein wenig aufhellen.

Neben den vorhandenen Spielräumen können zudem neue erschlossen werden. Dazu bietet sich nach wie vor an, die Haushalte qualitativ zu konsolidieren, wobei auch vor dem Abbau von Privilegien – beispielsweise im Bereich der Beamtenversorgung – nicht zurückgeschreckt werden sollte. Außerdem nehmen die Subventionen, etwa im Energiebereich, seit einigen Jahren wieder zu – zuletzt recht kräftig; ein Abbau derselben wäre ebenfalls geeignet, neue Spielräume zu schaffen.

Die Politik hat ihren Handlungsrahmen zuletzt genutzt, Mittel für zusätzliche Investitionen bereitzustellen. Diese Maßnahmen laufen in den kommenden Jahren aber nach und nach aus. Bereits im Prognosezeitraum werden die öffentlichen Investitionen in realer Rechnung bereits wieder zurückgehen. Temporär freie Mittel – die Entlastung der öffentlichen Haushalte durch das niedrige Zinsniveau ist nicht langfristiger Natur – könnten hierfür auch weiterhin eingesetzt werden. Vor allem aber muss dafür gesorgt werden, dass Investitionen dort getätigt werden, wo der Stau groß ist: Eine systematische Lösung mit Blick auf den Finanzbedarf finanzschwacher Kommunen wäre wünschenswert.

Zudem dürften Knappheiten am Arbeitsmarkt künftig eine zunehmende Rolle spielen. Aus diesem Grund müssen die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessert werden und dies kann über eine Minderung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit erfolgen. Dazu sollten in erster Linie die hohe Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen zurückgeführt und versicherungsfremde Leistungen durch Steuerzuschüsse ausgeglichen werden.

¹⁷ Vgl. OECD (2016): Taxing Wages 2016. Paris, dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2016-en.

¹⁸ Vgl. van Deuverden, K. (2015), a. a. O.

¹⁹ Die Reduzierung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung kann die Vollzeitbeschäftigung um bis zu 160 000 Personen zunehmen lassen. Vgl. Bach, S. et al. (2016): Gutachten Rentenversicherung, Teil 1: Zum Zusammenhang von Beschäftigung und Beitragssatz zu den Sozialversicherungen. Forschungsprojekt im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen.

²⁰ Die in Abgrenzung der VGR ausgewiesenen Überschüsse sind verglichen mit der kassenmäßigen Entwicklung überzeichnet. Im laufenden Jahr werden die Steuereinnahmen um sechs Milliarden Euro überzeichnet, im kommenden Jahr werden die Ausgaben um 3,8 Milliarden Euro unterzeichnet. Auch spielt es in den VGR keine Rolle, dass der Bund sich durch die im Jahr 2015 gebildete Rücklage finanziert.

FISCAL POLICY: BUDGET MARGINS SHRINKING, BUT STILL LARGER THAN EXPECTED UP UNTIL RECENTLY

Abstract: Public budgets will conclude 2016 and 2017 with surpluses. In percent of nominal GDP, these surpluses will amount to half a percent for each year. Tax revenues and social contributions are showing strong growth, but expenditure is expected to increase slightly more over the forecast period—albeit at rates much lower than those of recent predictions due to the number of incoming asylum seekers being lower than expected.

With regard to the narrow budgetary margins, especially in the case of the federal government, the surpluses should

be used to improve the likelihood of future growth. The additional expenditure on investment in recent years has not been sufficient to cover requirements, which are still rather high. Spending on investment should be increased and distributed to where the investment backlog is high. Moreover, given the demographic development, policy should be designed to improve incentives to work as well as alleviate Germany's relatively high burden (compared to other European countries) through social security contributions. This could be achieved through an increase in the tax financing of non-insurance benefits.

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
83. Jahrgang

Herausgeberinnen und 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

Sabine Fiedler
Dr. Gritje Hartmann
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Sebastian Kollmann
Dr. Peter Krause
Marie Kristin Marten
Ilka Müller
Miranda Siegel

Lektorat

Karl Brenke
Dr. Ferdinand Fichtner

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

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.