

van Deuverden, Kristina

Article

Öffentliche Finanzen bis 2025: Nur auf den ersten Blick günstig

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: van Deuverden, Kristina (2016) : Öffentliche Finanzen bis 2025: Nur auf den ersten Blick günstig, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 83, Iss. 50, pp. 1193-1202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/148632>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Öffentliche Finanzen bis 2025: Nur auf den ersten Blick günstig

Von Kristina van Deuverden

Die derzeit hohen Überschüsse in den öffentlichen Haushalten werden deutlich zurückgehen: Bereits im kommenden Jahr sinkt der Finanzierungssaldo von 26 Milliarden auf vier Milliarden; im Jahr 2018 werden die öffentlichen Haushalte mit einem leichten Defizit abschließen. In der mittleren und längeren Frist hellt sich die Lage zwar wieder auf und es sind Überschüsse zu erwarten, diese – auf den ersten Blick positive – mittelfristige Perspektive ist allerdings teuer erkauft: Die Finanzlage zwingt die gesetzlichen Krankenversicherungen und später auch die gesetzliche Rentenversicherung zu kräftigen Anhebungen bei den Beitragssätzen. Der kumulierte Beitragssatz steigt von heute 39,65 Prozent auf 43 ½ Prozent im Jahr 2025. Dabei hat die Alterung der Bevölkerung im Projektionszeitraum gerade erst begonnen, ihre Spuren in den Haushalten zu hinterlassen, und die Sozialversicherungen werden zunehmend unter Druck geraten. Eine Dämpfung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen oder eine Finanzierung versicherungsfremder Leistungen durch Steuern können dem entgegenwirken. Mit Blick auf die aktuelle Haushaltslage heißt dies aber auch: Für weitere Leistungsausweitungen bei den Sozialkassen oder Wahlgeschenke bei den Steuern ist kein Geld da.

Der vorliegende Bericht stellt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Deutschland im Detail dar. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen basiert dabei auf der im zweiten Artikel dieses Wochenberichts dargestellten gesamtwirtschaftlichen Vorhersage in der kurzen Frist – bis einschließlich des Jahres 2018 – sowie der Projektion der Entwicklung in der mittleren Frist – bis zum Jahr 2025.¹

Überschüsse gehen deutlich zurück

Öffentliche Haushalte mit Überschüssen

Die öffentlichen Kassen schließen seit dem Jahr 2014 mit einem Überschuss ab. Im vergangenen Jahr lag dieser bei knapp 23 Milliarden Euro oder – gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt – bei 0,7 Prozent. Die deutliche Verbesserung der Finanzlage wurde dabei durch die Komposition der wirtschaftlichen Entwicklung, die relativ einnahmeintensiv und wenig ausgabeträchtig ist, unterstützt, wie auch durch die für den deutschen Fiskus derzeit besonders günstigen Finanzierungsbedingungen. Auch im laufenden Jahr wird der Überschuss des Gesamthaushalts hoch sein und bei 26 Milliarden Euro liegen. Die entspannte Lage der öffentlichen Haushalte wird sich nun aber etwas eintrüben. Im kommenden Jahr wird der Überschuss kräftig zurückgehen, im Jahr 2018 werden die öffentlichen Haushalte leicht defizitär sein.

Dabei entwickeln sich die einzelnen Haushalte recht unterschiedlich. Während die Gebietskörperschaften bei unveränderter Finanzpolitik über den gesamten Projektionszeitraum mit Überschüssen abschließen, ist die Finanzlage bei den Sozialversicherungen immer wieder defizitär. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung nimmt ab dem Jahr 2022 kräftig zu – und zwar, obwohl weitere Leistungsausweitungen – wie beispielsweise eine Lebensleistungsrente – nicht berücksichtigt sind und das Rentenniveau gemäß dem heute geltenden

¹ Vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2016): Deutsche Wirtschaft bleibt trotz schwächerem Beschäftigungsaufbau auf Kurs, DIW Wochenbericht Nr. 50.

Tabelle 1

Veränderung ausgewählter Kennziffern der Einnahmenseite¹

In Prozent

	2015	2016	2017	2018	2015/2011 ²	2020/2016 ²	2025/2021
Einnahmen insgesamt	3,8	4,0	2,0	3,0	2 ¾	2 ¼	3 ¼
<i>Darunter:</i>							
Steuern	4,7	4,5	1,3	3	3 ¼	2	2 ½
Einkommen- und Vermögensteuern	5,3	6,8	0,4	3,7	4 ½	2 ¼	3 ¼
Produktions- und Importabgaben	4,0	1,9	2,4	2,1	2	1 ¾	1 ¾
Sozialbeiträge	3,9	4	3,6	3,5	2 ½	3	4 ½

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

² Durchschnittliche Entwicklung

In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

Recht weiter abschnitten. Auch die gesetzlichen Krankenversicherungen werden ab dem Jahr 2018 dazu gezwungen sein, wiederholt den Zusatzbeitrag anzuheben.

Einnahmen steigen kräftig aber ...

Die Einnahmen des Staates expandieren nach wie vor deutlich, eine kräftige Dynamik wie in den vergangenen Jahren ist aber nicht mehr zu beobachten (vgl. Tabelle 1). Dies gilt insbesondere für die Steuereinnahmen. Dazu trägt bei, dass, wenn auch weiterhin Beschäftigung aufgebaut wird, dieser Aufbau seit dem Sommer 2016 an Tempo verloren hat und auch in den kommenden Jahren hinter der Expansion in den vergangenen Jahren zurückbleiben wird. Daher verläuft die Lohnsteuerentwicklung etwas gedämpft, auch wenn die Löhne weiterhin spürbar zunehmen. Zudem werden in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils Grund- und Kinderfreibetrag angehoben (vgl. Kasten/Tabelle 2) und auch für den weiteren Projektionszeitraum werden solche Erhöhungen angenommen.²

Die Gewinnsteuern sind im Jahr 2016 sehr kräftig gestiegen; im weiteren Verlauf dürfte ihre Entwicklung an Tempo einbüßen – insbesondere im kommenden Jahr. Dann dürften die Gewinne nur verhalten zunehmen und damit auch die auf diese Einkommen zu zahlenden Steuern.³ Hinzu kommt, dass das Aufkommen bei der veranlagten Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer im Jahr 2016 deutlich stärker gestiegen ist,

² In Deutschland besteht ein verfassungsmäßiges Gebot, das Existenzminimum steuerfrei zu stellen, wozu die Freibeträge des Steuerpflichtigen und etwaiger Kinder angepasst werden.

³ Die Entwicklung der kassenmäßigen Steuereinnahmen dürfte gegenüber den in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) berichteten Steuereinnahmen durch die Folgen von Gerichtsurteilen im Prognosezeitraum deutlich gedämpft werden.

als es vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Dies lag vor allem an den Vorauszahlungen. Damit dürften die Nachzahlungen in den kommenden Jahren eher schwach ausfallen. Erst in der mittleren Frist, wenn die Dynamik der Gewinnentwicklung etwas zunimmt, werden auch die Gewinnsteuereinnahmen wieder etwas stärker zulegen.⁴

Die Entwicklung der Einnahmen aus indirekten Steuern wird vor allem von den Steuern vom Umsatz determiniert. Letztere konnten in den vergangenen Jahren davon profitieren, dass die wirtschaftliche Entwicklung vor allem durch die inländische Nachfrage getrieben wurde. Der nominale private Konsum wird in den kommenden Jahren weiterhin kräftig ausgeweitet und mit ihm expandieren die Steuern vom Umsatz.

Die Sozialbeiträge werden im Projektionszeitraum mit hoher Dynamik zulegen. Ihre Entwicklung wird zwar durch den nunmehr moderateren Beschäftigungsaufbau gedämpft; dem stehen aber – neben spürbaren Lohnzuwächsen – kräftige Erhöhungen bei den Beitragssätzen gegenüber. Zu Beginn des laufenden Jahres wurde der durchschnittliche Beitragssatz bei der gesetzlichen Krankenversicherung angehoben, im kommenden Jahr steigt der Zusatzbeitrag zur sozialen Pflegeversicherung. Während des Projektionszeitraums wird der Finanzierungsspielraum der gesetzlichen Krankenkassen sich wiederholt einengen, so dass sie – auch getrieben durch die Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich – ihren Zusatzbeitrag immer wieder anheben müssen. Ab dem Jahr 2022 dürfte der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung kräftig zulegen. Alles in allem wird der

⁴ Bis einschließlich 2017 können bei der Körperschaftsteuer Altkapitalerstattungen vorgenommen werden. Mit dem Wegfall dieser Erstattungen werden die Körperschaftsteuereinnahmen im Jahr 2018 kräftig zulegen.

kumulierte Beitragssatz zu den Sozialversicherungen von 39,65 im Jahr 2016 wohl auf 43 1/2 Prozent im Jahr 2025 steigen. Aufgrund der starken Beitragssatzanhebungen werden die Sozialbeiträge im späteren Prognosezeitraum mit jahresdurchschnittlich viereinhalb Prozent zunehmen, in einzelnen Jahren beträgt dieser Zuwachs sogar knapp sechs Prozent.

Die übrigen Einnahmen des Staates nehmen im laufenden Jahr spürbar zu. Zwar war der zu Beginn dieses Jahres an den Fiskus überwiesene Bundesbankgewinn niedrig. Dies konnte aber durch die auch in diesem Jahr nochmals dynamisch zunehmenden Erbschaftsteuereinnahmen – die in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) als empfangene Vermögenstransfers berichtet werden – mehr als ausgeglichen werden. Die Erbschaftsteuereinnahmen dürften nach Auslaufen der Vorzieheffekte in den Jahren 2017 und 2018 kräftig zurückgehen.⁵ Im Jahr 2017 wird zudem die an den Bund abzuführende Bahndividende dauerhaft auf 0,5 Milliarden Euro gesenkt. Die übrigen Einnahmen des Staates werden daher nur verhalten zunehmen, auch wenn der im kommenden Jahr vereinnahmte Bundesbankgewinn wieder höher liegen dürfte. Im weiteren Projektionszeitraum, wenn die in der kurzen Frist dämpfenden Faktoren entfallen, werden sie etwas stärker zulegen.⁶

Alles in allem werden die Einnahmen des Staates damit im Jahr 2016 um 4,1 Prozent steigen. Im kommenden Jahr expandieren sie lediglich um zwei Prozent und im Jahr 2018 um drei Prozent. In den Jahren 2016 bis 2020 werden sie um jahresdurchschnittlich 2 1/4 Prozent zulegen und in den Jahren 2021 bis 2025 um jahresdurchschnittlich dreieinhalb Prozent.

... Ausgaben nehmen stärker zu

Die Ausgaben des Staates nehmen ebenfalls deutlich zu (vgl. Tabelle 3). Insbesondere im Jahr 2016 ist dies auch durch Mehrausgaben aufgrund der starken Flüchtlingsmigration im vergangenen Jahr bedingt. Deshalb – aber auch weil Ausgabenspielräume bestehen – steigen die Vorleistungskäufe im laufenden Jahr kräftig. Bei weiterhin guter Haushaltslage und den zusätzlich vom Bund bereitgestellten Mitteln für die Sanierung von Schulen, werden die Vorleistungen im weiteren Prognosezeitraum deutlich, aber mit etwas geringerem Tempo als zuletzt, zule-

5 In Erwartung eines Urteils waren viele Schenkungen in das Jahr 2014 vorgezogen worden, so dass die Einnahmen aus der Erbschaft- und Schenkungssteuer seit dem 2014 kräftig expandieren.

6 Aufgrund der „status quo“-Annahme ist in dieser Projektion unterstellt, dass die im Zuge des zweiten Rettungspaketes für Griechenland bereitgestellten Kredite gemäß den geltenden internationalen Abkommen ab dem Jahr 2022 zu Zinseinnahmen führen werden.

Tabelle 2

Finanzpolitische Maßnahmen¹

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

	2016	2017	2018
Alterseinkünftegesetz	-1,2	-2,5	-3,8
Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2015 und 2016	-4,6	-4,4	-4,7
Erhöhung des Kindergeldes, des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags in den Jahren 2017 und 2018		-2,1	-5,4
Altkapitalerstattungen ²			2,3
Wegfall der Kernbrennstoffsteuer		-0,4	-0,4
Sonstige steuerliche Maßnahmen ³	-0,2	-0,3	-0,3
Ausweitung der LKW-Maut	0,3	0,3	0,3
zusätzliche Mittel für investive Beschaffungen ⁴	-2,6	-2,0	-2,0
zusätzliche Finanzmittel für die Deutsche Bahn AG ⁵	-1,0	-1,4	-0,5
Förderung des Breitbandausbaus	-0,4	-0,6	-0,1
Förderung des sozialen Wohnens ⁶	-0,8	-1,2	-1,2
Prämie beim Kauf von Elektro- und Hybridfahrzeugen durch den Bund	-0,1	-0,3	-0,3
Mehrausgaben bei der Inneren und Äußerer Sicherheit		-2,7	-3,1
zusätzliche Sozialleistungen ⁷	-2,1	-2,0	-1,7
Senkung der Insolvenzgeldumlage zum 01.01.2016 um 0,03 Prozentpunkte		-0,4	-0,4
Rentenangleichung Ost von 2018 bis 2024			-0,3
Erhöhung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung zum 01.01.2017 um 0,2 Prozentpunkte		2,6	2,7
2. Pflegeverstärkungsgesetz		-4,8	-4,8
Erhöhung des Zusatzbeitrags zur Gesetzlichen Krankenversicherung zum 01.01.2016 um 0,2 Prozentpunkte und um 0,1 Prozentpunkt zum 01.01.2018	2,2	2,2	3,3
Krankenhausstrukturgesetz	-0,4	-0,7	-0,8
sonstige Maßnahmen bei den Sozialversicherungen ⁸	-0,7	-0,1	-0,1
Gesetz zur Stärkung der Arzneimittelversorgung in der gesetzlichen Krankenversicherung			-1,5
Honorarerhöhung bei niedergelassenen Ärzten	-0,6	-1,3	-2,1
Insgesamt	-10,7	-22,0	-25,1
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt in Prozent	-0,3	-0,7	-0,8

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

2 Nach dem Übergang vom Anrechnungs- zum Teileinkünfteverfahren bestand für einen Zeitraum von zehn Jahren die Möglichkeit bei der Ausschüttung von Altkapital Steuerrückerstattungen geltend zu machen. Dieser Zeitraum endet Ende 2017.

3 Abschaffung der Eigenheimzulage, Amtshilferichtlinie-Umsetzungsgesetz, Erhöhung des Grundfreibetrags 2013, steuerliche Förderung der Elektromobilität, Jahressteuergesetz 2015; Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes zur Erhöhung des Lohnsteuerbehalts in der Seeschifffahrt, Investmentsteuerreformgesetz, Gesetz zum Abkommen vom 28. März zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen vom 22. Dezember 2015; BMF-Schreiben vom 28. September 2016 zur Umsatzsteuerbefreiung bei der Abgabe von Zytostatika.

4 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; Maßnahmen gemäß Finanzplanung 2017.

5 Verringerung der Bahndividende und Aufstockung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn.

6 Förderung des sozialen Wohnungsbaus, Wohnungsbauprogramm zugunsten sozialer Brennpunkte, zusätzliche Bundesmittel für den Bereich „soziale Stadt“.

7 Erhöhung der BAföG-Leistungen, Änderungen beim Wohngeld, Unterhaltsvorschussgesetz, Mehrausgaben in Zusammenhang mit Eingliederungsmaßnahmen u.a., Integrationsgesetz.

8 Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention, GKV-Versorgungsstärkungsgesetz, Hospiz- und Palliativgesetz.

Quellen: BMF; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

Kasten

Finanzpolitische Annahmen

Die finanzpolitischen Annahmen, die dieser Projektion zugrunde liegen, basieren in der kurzen Frist – wie für Konjunkturprognosen üblich – auf bereits beschlossenen Maßnahmen oder auf Maßnahmen, die hinreichend konkret sind und von der Politik in den kommenden Wochen beschlossen werden dürften.

Unter diesen Annahmen ist die Finanzpolitik in der kurzen Frist leicht expansiv ausgerichtet (vgl. Tabelle 2 diskretionäre Maßnahmen). Auf der steuerlichen Seite entlastet weiterhin der Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung bei Alterseinkünften. Zudem werden bei der Einkommensbesteuerung in allen Jahren des Kurzfristzeitraums Grund- und Kinderfreibetrag erhöht. Außerdem wird das Kindergeld angehoben. Auf der Ausgabenseite sind zusätzliche Mittel für investive Verwendungen, wie die Mehrausgaben für Verkehrsinfrastruktur oder Finanzhilfen zur Förderung des sozialen Wohnens, bereitgestellt worden; auch wurden zusätzliche Mittel für soziale Belange, beispielsweise Eingliederungshilfen, beschlossen. Bei den Sozialversicherungen werden Leistungen bei der Pflegeversicherung ausgeweitet und es sind expansive Maßnahmen im Krankenhausbereich sowie bei der Arzneimittelversorgung beschlossen worden. Den expansiven Impulsen bei den Sozialkassen stehen allerdings restriktive Impulse wie die Erhöhung des durchschnittlichen Zusatzbeitrages in der gesetzlichen Krankenversicherung in den Jahren 2016 und 2018 und die Anhebung des Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung entgegen. Alles in allem beläuft sich der fiskalische Impuls im Jahr 2016 auf –0,3 Prozent und im Jahr 2017 auf –0,4 Prozent; im Jahr 2018 liegt er dann nur noch bei 0,1 Prozent.

Für die mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen ist unterstellt, dass das geltende Recht Bestand hat („status quo“-Annahme). Die geltende Rechtslage kann bedeuten, dass einige Parameter im Projektionszeitraum angepasst werden müssen. Solche Anpassungen können klar geregelt sein. Beispielsweise

lässt sich mit der geltenden Rentenformel nicht nur die jährliche Rentenanpassung zur Jahresmitte bestimmen; auch eine Senkung oder Anhebung des Beitragssatzes lässt sich aus der wirtschaftlichen Projektion ableiten.

Andere gesetzliche Regelungen sind schwieriger, in der Projektion zu berücksichtigen. So gebietet die Verfassung, dass das Existenzminimum steuerfrei zu stellen ist. Die Regierung ist verpflichtet, alle zwei Jahre einen Existenzminimumbericht vorzulegen, der die Höhe des Existenzminimums festlegt. Auf dieser Grundlage wird sie im Projektionszeitraum immer wieder den Grund- und den Kinderfreibetrag anpassen müssen. Solche verfassungsmäßig gebotenen Änderungen sind in der Projektion berücksichtigt. Hingegen ist nicht unterstellt, dass die Erhöhung des Kinderfreibetrags mit einer Erhöhung des Kindergelds einhergeht, denn hierzu besteht kein gesetzliches Gebot. Aus politischen Gründen ist es allerdings wenig wahrscheinlich, dass das Kindergeld wesentlich hinter dem Kinderfreibetrag zurückbleibt.

Politische Vorhaben, die hinreichend konkret sind, wie die vor kurzem angekündigte Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland, sind in dieser Projektion eingestellt. Pläne hingegen, die bisher wenig konkret sind, wie die Einführung einer Lebensleistungsrente, werden nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die Einführung einer PKW-Maut, für die zwar mittlerweile eine Zustimmung der EU-Kommission vorliegt, deren genaue Ausgestaltung aber noch unklar ist – zumal in Zusammenhang mit ihrer Einführung Änderungen bei der Kraftfahrzeugsteuer verbunden sein dürften.

Bei disponiblen Ausgaben, beispielsweise bei den Investitionen, wird die derzeit geltende Finanzplanung zu Grunde gelegt; dies bedeutet allerdings, dass Mehrausgaben, die für die laufende Legislaturperiode beschlossen worden sind, danach wieder entfallen.

gen.⁷ Die flüchtlingsbedingte Zuwanderung lässt auch die sozialen Sachleistungen zunehmen. Im kommenden Jahr steigen diese Ausgaben zudem, weil merkliche Leistungsausweitungen in der Pflegeversicherung beschlossen worden sind, und auch im Krankenhausbereich kommt es zu Mehrausgaben. Dabei ist die den sozialen Sachleistungen zugrundeliegende, kostengetriebene Grunddynamik ohnehin hoch. Dies liegt auch daran,

⁷ Im Nachtragshaushalt des Bundes für das Jahr 2016 wurden weitere Mittel für das Sondervermögen zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen bereitgestellt. Diese Mittel sollen für die Sanierung von Schulgebäuden verwendet werden.

dass die Ausgaben im Gesundheitswesen sowohl durch den medizinischen Fortschritt als auch die alternde Bevölkerung getrieben werden. Aufgrund der demografischen Entwicklung werden die sozialen Sachleistungen am Ende des Projektionszeitraums daher nochmals an Dynamik zulegen.⁸ Die Arbeitnehmerentgelte des Staates

⁸ In den vergangenen Jahren ist der Anstieg der sozialen Sachleistungen dadurch gedämpft worden, dass mit dem sogenannten „Preismoratorium“ die Preise für ansonsten nicht regulierte Medikamente auf dem Stand des Jahres 2009 eingefroren worden waren. Diese Regelung dürfte bis zum Jahr 2022 verlängert werden, ab dem Jahr 2018 wird allerdings ein Inflationsausgleich gewährt, so dass die Ausgabendynamik dann höher sein wird. Wie sich das Urteil des EuGH vom 19. Oktober 2016 hinsichtlich der Wettbewerbswidrigkeit

Tabelle 3

Veränderung ausgewählter Kennziffern der Ausgabenseite¹

In Prozent

	2015	2016	2017	2018	2015/2011 ²	2020/2016 ²	2025/2021 ²
Ausgaben insgesamt	2,7	3,8	3,7	3,4	2	2 ¾	3
<i>Darunter:</i>							
Arbeitnehmerentgelte	2,0	3,1	2,9	2,0	1 ¾	2	2 ½
Vorleistungen	3,9	7,3	3,5	2,0	2 ½	2 ¼	2 ¼
Soziale Sachleistungen	5,2	6,8	6,4	5,5	3 ¾	4 ½	5
Monetäre Sachleistungen	4,1	2,7	4,3	2,8	2	2 ½	3
Sonstige Transfers	4,1	1,5	-0,2	8,4	8	2 ¼	1 ¾
Subventionen	5,8	-6,1	11,7	1,8	0	3 ¼	1 ½
Geleistete Vermögenstransfers	-20,2	10,7	-6,0	-4,7	-3 ½	-1 ½	1 ½
Bruttoinvestitionen	5,4	6,0	7,9	1,9	1	2 ½	1 ¼
Zinsausgaben	-9,1	-7,0	-4,1	-0,3	-7	-¾	¾

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

² Durchschnittliche Entwicklung

In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet. Abweichungen durch Rundung möglich.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

expandieren im Jahr 2016 ebenfalls merklich. Zum einen wird die Beschäftigung im öffentlichen Sektor aufgebaut; dies ist auch eine Folge der Flüchtlingsmigration. Zum anderen sind die von Bund und Ländern ausgehandelten Tarifanpassungen in den Jahren 2016 und 2017 spürbar. Für den weiteren Projektionszeitraum ist unterstellt, dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst nicht hinter der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung zurückbleiben, so dass die Arbeitnehmerentgelte auch in der mittleren Frist merklich zulegen werden.

Die monetären Sozialleistungen nehmen im laufenden Jahr relativ verhalten zu. Dabei führte die Flüchtlingsmigration des Vorjahres für sich genommen zu einem deutlichen Anstieg der Transferausgaben⁹ und die Rentenanpassung zur Jahresmitte 2016 war außergewöhnlich hoch.¹⁰ Zudem wurde zu Beginn des Jahres das Kindergeld nochmals angehoben. Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung gehen allerdings wegen einer nach wie vor rückläufigen Zahl an LeistungsempfängerInnen deutlich zurück. Diese Rückgänge dürften nun etwas nachlassen. Im weiteren Verlauf werden die monetären Sozialleistungen stärker zulegen: Im Jahr 2017 wirkt in

der ersten Jahreshälfte die hohe Rentenanpassung aus dem Vorjahr nach, das Arbeitslosengeld II wird deutlicher angehoben als in anderen Jahren¹¹ und das Kindergeld wird nochmals erhöht. In den weiteren Jahren des Projektionszeitraums werden die monetären Sozialleistungen vor allem durch die Entwicklung der Rentenausgaben sowie der zurückgehenden Zahl von arbeitslosen HilfeempfängerInnen bestimmt.¹²

Die Entwicklung der sonstigen Transferzahlungen wird vor allem durch die an die EU abzuführenden Eigenmittel bestimmt. Im Jahr 2017 gehen diese leicht zurück und nehmen im weiteren Projektionszeitraum stetig zu.¹³

Die Bauinvestitionen des Staates steigen im Jahr 2016 kräftig. Insgesamt gesehen ist die Haushaltslage bei den Gemeinden, die für den größten Teil der Bauinvestitionen verantwortlich sind, gut. Dazu trägt auch bei, dass der Bund den Kommunen immer mehr Mittel zur Ver-

der in Deutschland geltenden Preisbindung rezeptpflichtiger Medikamente auswirken wird, ist noch unklar.

9 Zum methodischen Vorgehen bei der Abschätzung der flüchtlingsbedingten Ausgaben vgl. Kristina van Deuverden (2015): Haushaltsspielräume werden enger – umso wichtiger sind jetzt richtige Ausgabeentscheidungen, DIW Wochenbericht Nr. 51+52, 1220f.

10 Durch die methodischen Änderungen in den VGR fiel die Rentenanpassung, die sich vorläufig an der volkswirtschaftlichen Brutto Lohnentwicklung orientiert, im Jahr 2015 gemessen an der Entwicklung der versicherungspflichtigen Entgelte zu gering aus. Dies wurde zur Jahresmitte 2016 nachgeholt.

11 Die Regelsätze beim Arbeitslosengeld II werden auf Grundlage der Einkommen- und Verbrauchstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes festgesetzt; diese wurde aktualisiert und signalisiert einen erheblich stärkeren Preisanstieg als bisher zugrunde gelegt.

12 Weitere Anhebungen des Kindergeldes sind in dieser Projektion nicht unterstellt, denn sie sind gesetzlich nicht zwingend vorgeschrieben.

13 Die von Deutschland an die EU abzuführenden Eigenmittel werden durch den geltenden Finanzrahmen der EU (zurzeit 2014 – 2020) sowie den zu leistenden Finanzierungsanteil der einzelnen Mitgliedsländer bestimmt. Letzterer hängt unter anderem von der relativen Wirtschaftskraft der einzelnen Länder ab. Dieses Gefüge wird sich nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs deutlich ändern. Im späteren Verlauf des Projektionszeitraums wird zudem ein neuer Finanzrahmen gelten. Diese Auswirkungen sind kaum abzuschätzen. In dieser Projektion ist daher unterstellt, dass die heutigen Rahmenbedingungen weiter gelten.

Tabelle 4

Struktur der öffentlichen Ausgaben in der mittleren Frist¹

Anteile in Prozent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgaben insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100
Arbeitnehmerentgelte	16 ¾	16 ½	16 ½	16 ½	16 ½	16 ¼	16 ¼	16
Vorleistungen	10 ½	10 ½	10 ½	10 ½	10 ½	10 ¼	10 ¼	10
Soziale Sachleistungen	20 ½	20 ¾	21 ¼	21 ½	22	22 ½	23 ¼	23 ¾
Monetäre Sachleistungen	35	35	35	35	35	35	34 ¾	34 ¾
Subventionen	2	2	2	2	2	1 ¾	1 ¾	1 ¾
Bruttoinvestitionen	5	5	5	4 ¾	4 ¾	4 ½	4 ½	4 ½
Zinsausgaben	2 ¾	2 ¾	2 ¾	2 ½	2 ½	2 ½	2 ½	2 ½
Sonstige	7 ½	7 ½	7 ¼	7 ¼	7	7	7	6 ¾

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

fügung stellt. Mit der Gründung des Sondervermögens zur Förderung von Investitionen in finanzschwachen Kommunen wird zudem das Geld in jene Gemeinden geleitet, bei denen sich hoher Investitionsbedarf angestaut haben dürfte. Der Bund hat in den vergangenen Jahren außerdem Mehrausgaben für Verkehrsinvestitionen oder den Ausbau von Kindertagesstätten beschlossen. Diese Programme lassen die Investitionen derzeit noch kräftig zulegen. Mit dem Wegfall der zusätzlichen Mittel werden die Bauinvestitionen – gemäß dem in dieser Projektion unterstellten Status quo – aber nur noch verhalten zunehmen. Die Investitionen in Ausrüstungen werden demgegenüber in den kommenden Jahren auch weiterhin eine hohe Dynamik aufweisen. Dies liegt insbesondere daran, dass die Ausgaben für die äußere Sicherheit deutlich erhöht worden sind.

Wie in den vergangenen Jahren gehen die Ausgaben des Staates für Zinsen auch im laufenden Jahr nochmals merklich zurück. Dies liegt insbesondere daran, dass die bei Neuemissionen realisierten Agios mit beträchtlichen Zinsersparnissen einhergingen. Diese Agios werden die Zinsausgaben auch noch in den kommenden Jahren entlasten.¹⁴ Im Jahr 2017 dürften die Zinsausgaben bei nach wie vor relativ niedrigem Zinsniveau nochmals zurückgehen; dazu trägt auch der sinkende Schuldenstand bei. Auch wenn die Zinsen in den folgenden Jahren nur langsam zunehmen und dieser Anstieg le-

diglich im Zuge der notwendigen Refinanzierung von Anlagen die Zinsausgaben des Staates steigen lassen wird, werden die Ausgaben für den Schuldendienst bei weiterhin sinkendem Schuldenstand ab dem Jahr 2018 wohl langsam zunehmen. Dazu trägt auch bei, dass die Unsicherheiten in der mittleren Frist zurückgehen und die Anleger nicht länger auf der Suche nach sicheren Anlagen negative Renditen für deutsche Staatspapiere in Kauf nehmen.

Die Subventionen dürften über den Projektionszeitraum etwas zunehmen. In den kommenden zwei Jahren wird beispielsweise der Kauf von Elektro- und Hybridfahrzeugen gefördert. Alles in allem dürfte die Dynamik jedoch gedämpfter verlaufen als in den vergangenen Jahren, in denen die Energiewende vermehrt Subventionsatbestände begründete.

Die geleisteten Vermögenstransfers nehmen im Jahr 2016 ebenfalls kräftig zu. Aufgrund des – auch wegen der Zuwanderung – hohen Bedarfs an günstigem Wohnraum sind zusätzliche Mittel für den sozialen Wohnungsbau und den Stadtumbau bereitgestellt worden. Auch hat der Bund beschlossen, das Eigenkapital der Deutschen Bahn zu erhöhen. In der ersten Jahreshälfte wurden außerdem Garantien in Zusammenhang mit Ausgliederungen bei der HSH Nordbank defizitwirksam.¹⁵ Mit dem Wegfall dieses Sondereffekts werden die geleisteten Vermögenstransfers im Jahr 2017 rückläufig sein, auch wenn eine weitere Eigenkapitalerhöhung bei der Deutschen Bahn beschlossen ist. Für das Jahr 2018 ge-

¹⁴ In Abgrenzung der VGR entlasten die Agios im laufenden Jahr um ca. eine Milliarde Euro. Im Gegensatz dazu sind die öffentlichen Kassen im laufenden Jahr in finanzstatistischer Abgrenzung um fünfeinhalb Milliarden Euro entlastet worden. Zu den Unterschieden und der zeitlichen Verteilung solcher Effekte vgl. Ferdinand Fichtner et al. (2016): Deutsche Wirtschaft: Aufwärtstrend setzt sich fort, Brexit dämpft – Herbstgrundlinien 2016, DIW Wochenbericht Nr. 36, 798ff.

¹⁵ Etwaige Entschädigungen der Stromkonzerne EON, RWE und Vattenfall infolge des Urteils des BVerfG vom 6. Dezember 2016 sind in dieser Projektion nicht berücksichtigt.

hen, wenn keine weitere Zuführung mehr erfolgt, die geleisteten Vermögenstransfers nochmals zurück. In den restlichen Jahren des Projektionszeitraums dürften sie – nach Auslaufen der zusätzlichen Mittel zur Förderung des sozialen Wohnens – verhalten zulegen.

Alles in allem werden die Ausgaben des Staates im Jahr 2016 um 3,8 Prozent steigen, im kommenden Jahr um 3,7 Prozent und im Jahr 2018 um 3,4 Prozent. In den Jahren 2016 bis 2020 werden sie um jahresdurchschnittlich 2 3/4 Prozent expandieren und in den Jahren 2021 bis 2025 um jahresdurchschnittlich drei Prozent. Dabei wird die Entwicklung allerdings dadurch verzerrt, dass im Jahr 2015 erzielte Erlöse aus der Versteigerung von Funkfrequenzen in einzelnen Jahren des Projektionszeitraums als negative Ausgaben berichtet werden.¹⁶

16 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 zum einen als negative Ausgabe gebucht. Zudem werden sie zeitlich auf die Jahre 2015 bis 2019 verteilt: Im Jahr 2015 wurden die Staats-

Während des Projektionszeitraums ändert die Struktur der Ausgaben sich nur wenig (vgl. Tabelle 4). Allerdings nehmen die Ausgaben für soziale Sachleistungen zu und die für Bruttoinvestitionen gehen, nach dem Auslaufen der zusätzlich bereitgestellten Mittel, wieder zurück.

Überschüsse nur dank Beitragssatzerhöhungen

Der Finanzierungssaldo wird im Jahr 2016 26 Milliarden Euro oder 0,8 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt betragen. Im kommenden Jahr geht dieser Überschuss auf vier Milliarden Euro oder 0,1 Prozent zurück. Im Jahr 2018 ist er leicht negativ und liegt bei -1,2 Milliarden Euro. In den folgenden Jahren werden die Überschüsse in den öffentlichen Haushalten wieder zunehmen. Während die Gebietskörperschaften über den

ausgaben dadurch um 0,5 Milliarden Euro verringert. Im Prognosezeitraum mindern sie die Ausgaben im Jahr 2017 um 3,8 Milliarden Euro und im Jahr 2018 um 0,2 Milliarden Euro. Im Jahr 2019 werden dann noch einmal 0,6 Milliarden Euro ausgabenmindernd verbucht.

Tabelle 5

Ausgewählte finanzwirtschaftliche Indikatoren¹ 2000 bis 2018

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	58,9
2001	43,8	21,4	17,8	46,9	3,0	2,3	-3,1	14,0	57,7
2002	43,3	21,0	17,8	47,3	2,9	2,2	-3,9	14,1	59,4
2003	43,6	21,1	18,0	47,8	2,9	2,1	-4,2	13,8	63,1
2004	42,6	20,6	17,6	46,3	2,8	1,9	-3,7	13,5	64,8
2005	42,8	20,8	17,4	46,2	2,7	1,9	-3,4	13,2	67,0
2006	43,0	21,6	16,9	44,7	2,7	2,0	-1,7	12,5	66,5
2007	43,0	22,4	16,1	42,8	2,7	1,9	0,2	11,9	63,7
2008	43,4	22,7	16,1	43,6	2,7	2,1	-0,2	11,8	65,1
2009	44,3	22,4	16,9	47,6	2,6	2,4	-3,2	11,8	72,6
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	78,7
2012	44,2	22,5	16,5	44,3	2,3	2,2	0,0	10,2	79,9
2013	44,5	22,9	16,5	44,7	2,0	2,1	-0,2	8,7	77,5
2014	44,7	22,9	16,5	44,4	1,8	2,1	0,3	7,8	74,9
2015 ⁵	44,7	23,1	16,5	44,0	1,6	2,1	0,7	6,8	71,2
2016	45,1	23,4	16,6	44,2	1,4	2,2	0,8	6,0	68,6
2017 ⁶	44,8	23,0	16,8	44,8	1,3	2,3	0,2	5,7	66,0
2018 ⁷	44,7	23,0	16,8	44,8	1,3	2,3	0,0	5,5	63,9

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).

5 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen (0,5 Milliarden Euro).

6 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen (3,8 Milliarden Euro).

7 Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Funkfrequenzen (0,2 Milliarden Euro).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin; ab 2016: Prognose des DIW Berlin.

Tabelle 6

Wichtige finanzwirtschaftliche Kennziffern in der mittleren Frist¹
in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nominaler Finanzierungssaldo	0	0	0	0	¼	½	½	¾
Struktureller Finanzierungssaldo	-¼	-0	0	0	¼	½	½	¾
Primärsaldo in Relation	1 ¼	1 ½	1 ¼	1 ¼	1 ½	1 ½	1 ¾	1 ¾
Struktureller Primärsaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt	1	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ½	1 ½	1 ¾	1 ¾
Zinssteuerquote	5 ½	5 ¼	5 ¼	5	5	5	4 ¾	4 ¾
Schuldenstandsquote ²	64	61 ½	59 ¼	57	54 ¾	52 ½	50 ½	48 ¼

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

² In Abgrenzung des Maastrichter Vertrages.

In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf ¼-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

gesamten Projektionszeitraum durchgängig Überschüsse aufweisen, müssen die Sozialversicherungen immer wieder Defizite hinnehmen, die nur durch kräftige Erhöhungen der Beitragssätze begrenzt werden können.

Der konjunkturell bereinigte Finanzierungssaldo, wie er dem europäischen Fiskalpakt zugrunde liegt, stagniert im laufenden Jahr (Tabelle 5).¹⁷ Im kommenden Jahr wird der Gesamthaushalt strukturell ausgeglichen sein und im Jahr 2018 ein Defizit von 0,2 Prozent aufweisen (Tabelle 6). In den weiteren Jahren des Projektionszeitraums stellen sich dann wieder Überschüsse ein. Am Ende des Projektionszeitraums, im Jahr 2025, liegt der Finanzierungssaldo bei drei Viertel Prozent.

Eine wichtige Kennziffer, um die Nachhaltigkeit der Finanzpolitik einzuschätzen, ist der Primärsaldo, also der um Ausgaben für den Schuldendienst bereinigte Finanzierungssaldo. Dieser hat sich in den vergangenen Jahren stetig verbessert und beträgt zurzeit 2,2 Prozent in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt. Im Projektionszeitraum geht er leicht zurück – auf etwa einen Prozentpunkt. In struktureller, also um konjunkturelle Einflüsse bereinigter, Betrachtung liegt er derzeit bei zwei Prozent und geht bis zum Ende des Projektionszeitraums auf eineinhalb Prozent zurück.

In Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt geht der Schuldenstand seit dem Jahr 2009, als die Schuldenstandsquote infolge der Finanzkrise auf 81 Prozent gestiegen war, zurück. Dieser Rückgang war zu Beginn vor allem durch die Abwicklung der Bad Banks bedingt,

¹⁷ Zurzeit ist der bei der Beurteilung der Staatsfinanzen nach dem europäischen Fiskalpakt und der deutschen Schuldenbremse herangezogene strukturelle Finanzierungssaldo unterschiedlich. Vgl. Fichtner et al. (2016), a.a.O.

danach immer mehr dem Wirtschaftswachstum geschuldet und wird seit einigen Jahren zunehmend dadurch begünstigt, dass die öffentlichen Haushalte mit Überschüssen abschließen. Die günstige Finanzlage der öffentlichen Haushalte insgesamt wird die Schuldenstandsquote im Projektionszeitraum weiter zurückgehen lassen.¹⁸

Sensitivitätsanalyse

Die hier vorgelegte mittelfristige Projektion basiert auf der im zweiten Artikel dieses Wochenberichts projizierten wirtschaftlichen Entwicklung. Diese Projektion beruht jedoch auf einer Vielzahl von Annahmen und ist – auch aufgrund des langen Projektionszeitraums – von erhöhter Unsicherheit gekennzeichnet. Daher wird im Folgenden die Sensitivität der Finanzentwicklung in Abhängigkeit von einer schwächeren oder günstigeren wirtschaftlichen Entwicklung abgeschätzt.

Bei einem um 0,5 Prozentpunkte höheren nominalen Wirtschaftswachstum läge der Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte im Jahr 2025 in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt um ein Viertel Prozentpunkt über dem Basisszenario (Tabelle 7), bei einem um 0,5 Prozentpunkte geringeren Wirtschaftswachstums läge der Finanzierungssaldo um eineinhalb Prozentpunkte niedriger. Die asymmetrische Reaktion des Finanzierungssaldos erklärt sich dadurch, dass das stär-

¹⁸ Es ist geplant, eine bundeseigene Stiftung zu gründen, die nach dem Atomausstieg verbleibende Kosten für die Lagerung radioaktiver Abfälle finanzieren soll. Diese Stiftung wird mit finanziellen Mitteln privater Unternehmen ausgestattet werden und dürfte in Abgrenzung der VGR dem Staatssektor zugeordnet werden. Dies hat zur Folge, dass, sobald die Stiftung ihre Mittel in deutschen Staatspapieren anlegt, der Schuldenstand des Staates sinkt. Für den Schuldenstand nach Maastricht dürfte dies aber ohne Bedeutung sein, denn hierfür wird wohl eine Bereinigung um diese Transaktionen durchgeführt werden.

Tabelle 7

Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt – Alternativszenarien¹

in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, in Prozent

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Basisszenario	0	0	0	0	1/4	1/2	1/2	3/4
Szenario I	0	1/4	0	0	1/2	1/2	3/4	1
Szenario II	0	0	-0	-0	-1/4	-1/2	-3/4	-1 1/2

¹ In Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen.

In der Projektion sind die Vorausschätzungen in der mittleren Frist auf 1/4-Prozentpunkte gerundet.

Quellen: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2016

kere oder schwächere Wirtschaftswachstum nur auf den Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften durchwirken kann, während die Sozialversicherungen zur Vermeidung permanenter Defizite gezwungen sind, ihren Beitragssatz anzuheben. Bei einem um 0,5 Prozentpunkte höheren Wirtschaftswachstum könnten die Beitragssätze in den Endjahren geringer zulegen und im Jahr 2025 läge der kumulierte Beitragssatz um knapp einen halben Prozentpunkt unter dem Basisszenario. Im Szenario schwächeren Wachstums müsste der Beitragssatz hingegen vor allem in den Jahren 2019 bis 2021 stärker angehoben werden und läge im Jahr 2025 um gut einen halben Prozentpunkt über dem Basisszenario.

Großer Handlungsbedarf trotz Überschüssen

Auf den ersten Blick führt diese Projektion zu einer recht positiven Einschätzung der Finanzentwicklung in den kommenden Jahren: In fast allen Jahren sind die öffentlichen Haushalte ausgeglichen, strukturell sind sie gar in jedem Jahr im Überschuss.

Auf den zweiten Blick muss dieses Urteil allerdings revidiert werden. Zum einen sind die Risiken für eine mittelfristige Projektion generell erheblich. So ist für die Finanzpolitik angenommen worden, dass der derzeitige Status quo fortbesteht. Bei den Einkommensteuern ist lediglich unterstellt, dass es in jedem Jahr zu einer Anhebung von Grund- und Kinderfreibetrag kommt. Dies kann aber beispielsweise nicht verhindern, dass es aufgrund der kalten Progression zu deutlichen Mehreinnahmen kommt. Außerdem hat es zur Folge, dass das Kindergeld weit hinter dem Kinderfreibetrag zurückbleibt. Beide Entwicklungen dürften von der Politik kaum hingenommen werden. Der „status quo“-Annahme folgend ist auch unterstellt, dass Griechenland – gemäß dem heutigen Vertragstand – ab dem Jahr 2022 seinen Zinsverpflichtungen nachkommt. Auch hier besteht ein Risiko.

Hinzu kommt, dass, der mittelfristigen Projektion zur wirtschaftlichen Entwicklung folgend, angenommen wird, dass das Zinsniveau noch lange niedrig bleiben und auch im späteren Projektionszeitraum nur langsam zulegen wird. Dadurch verschlechtern sich die Refinanzierungskonditionen des Staates nur langsam. Ein stärkerer Zinsanstieg ist allerdings nicht auszuschließen und würde die Ausgaben deutlich stärker zulegen lassen.

Weiterhin wird in der Mittelfristprojektion davon ausgegangen, dass trotz der demografisch bedingten Verknappungen am Arbeitsmarkt der Beschäftigungsaufbau über den ganzen Projektionszeitraum hinweg fortgesetzt werden kann, wenngleich in abgeschwächtem Tempo. Dazu wird angenommen, dass per saldo ab dem Jahr 2019 jahresdurchschnittlich 300 000 Erwerbspersonen zuwandern dürften. Sollten diese Annahmen nicht zutreffen, dürfte es zu zunehmenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt und schließlich zu einem geringeren (potenziellen) Wirtschaftswachstum kommen.

Vor allem aber beruht die positive Entwicklung der öffentlichen Finanzen darauf, dass die Beitragssätze zu den Sozialversicherungen innerhalb von zehn Jahren um vier Prozentpunkte zulegen. Dabei ist unterstellt, dass das Rentenniveau – wie im geltenden Recht – weiter zurückgeht. Politisch wird derzeit eine Absenkung des Rentenniveaus auf unter 46 Prozent des Durchschnittseinkommens infrage gestellt. Sollte dies beschlossen werden, so würden die Ausgaben nach Ende des Projektionszeitraums, wenn sie aufgrund des immer stärkeren Renteneintritts der Babyboomer ohnehin an Dynamik gewinnen, noch weiter zulegen – mit entsprechenden Anpassungen des Beitragssatzes. Auch wenn die hier vorgelegte Projektion einen ungewöhnlich langen Zeitraum abbildet: Die Alterung hat in diesem Zeitraum gerade erst begonnen, ihre Spuren in den Sozialkassen zu hinterlassen. In den nachfolgenden Jahren werden die Auswirkungen viel stärker zu spüren sein und der Bei-

tragsanstieg ist auch ohne weitere Leistungsausweitungen noch lange nicht zu Ende.

Sozialbeiträge schlagen sich in den Arbeitskosten nieder, reduzieren – sofern sie paritätisch finanziert sind – die Arbeitsnachfrage und senken – unabhängig davon, ob Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Beitragslast gemeinsam tragen – das Arbeitsangebot. Das Erwerbspersonenpotenzial schrumpft und das Potenzialwachstum ist niedriger. Im Projektionszeitraum wird der größte Teil der Beitragserhöhungen allein von den Arbeitnehmern getragen, die Nettolöhne und –gehälter nehmen im späteren Projektionszeitraum nur wenig zu, in einzelnen Jahren gehen sie in realer Rechnung gar zurück.

Eine solche Entwicklung sollte – sofern sie nicht ganz verhindert werden kann – zumindest gedämpft werden. Die Ausgaben der Sozialversicherungen, aber auch ihre Einnahmen, müssen hinterfragt werden. Die hohe Kos-

tendynamik im Gesundheitsbereich ist sicherlich nicht nur durch medizinischen Fortschritt oder Alterung bedingt, sondern auch den Marktverhältnissen geschuldet. Leistungsausweitungen, insbesondere wenn sie versicherungsfremd sind, sind besonders kritisch zu beurteilen. Noch immer werden den Sozialkassen versicherungsfremde Leistungen in erheblicher Größenordnung aufgebürdet. Zu Beginn dieser Legislaturperiode wurden mit der Rente ab 63 sowie der Ausweitung der Mütterrente solche Leistungen sogar nochmals begründet. Diese Leistungen sollten aber vom Steuerzahler, also der Gesellschaft insgesamt, finanziert werden. Dies dürfte auch dazu beitragen, den kräftigen Anstieg der Beitragssätze in der mittleren Frist zu begrenzen und die damit verbundenen negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und das potenzielle Wirtschaftswachstum zu mindern. Für die kurze Frist ist dann aber auch klar: Spielräume für weitere Leistungsausweitungen oder Steuergeschenke bestehen keine, wenn die Finanzpolitik ihrer Verantwortung gerecht werden will.

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

GERMAN PUBLIC FINANCES UNTIL 2025: FAVORABLE ONLY AT FIRST SIGHT

Abstract: The high surpluses in Germany's public budgets are set to decline substantially: from 26 to four billion euros over the course of 2017, with a slight deficit by the end of 2018. The situation will gradually improve, with surpluses expected over the medium to long term. Although this mid-term perspective initially appears positive, it comes at a high price, as the financial situation forces public health insurance – and later, the public pension fund – to significantly raise contribution rates. Cumulated contribution rates will increase from their current level of 39.65 percent to

43½ percent by 2025. And yet during the projection period the aging population only starts to leave its footprints in public budgets, and social systems will come under mounting financial pressure. Financing some extraneous insurance benefits by tax revenue or alleviating cost pressure in the health sector could mitigate this effect. When it comes to the current fiscal situation, the message is clear: there is no spare money for expanding social benefits or for fiscal perks driven by electoral motives.

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.