

Zu den finanzpolitischen Plänen der Parteien zur Bundestagswahl

Jens Boysen-Hogrefe

Die Lage der öffentlichen Haushalte stellt sich im Wahljahr ausgesprochen günstig dar. Im Jahr 2016 schloss der Gesamtstaat, also Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen, laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen mit einem Rekordüberschuss von über 26 Mrd. Euro ab. Im laufenden Jahr hat sich die Kassenlage von Bund und Ländern bis zum Monat Mai im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zudem deutlich verbessert. Prognosen legen nahe, dass der Bruttoschuldenstand in der Maastricht-Abgrenzung in wenigen Jahren den Schwellenwert von 60 Prozent in Relation zur Wirtschaftsleistung unterschreiten wird. Die Schuldenbremse ist seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 2011 eingehalten worden und räumt dem Bund nach Abschluss der Übergangsphase im Jahr 2016 einen konjunkturbereinigten Nettoneuverschuldungsspielraum von maximal 0,35 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt ein. Die Überschüsse signalisieren scheinbar Spielräume für merkliche Abgabensenkungen oder zusätzliche Ausgaben, ohne mit den Vorgaben der Schuldenbremse in Konflikt zu geraten.

Die Positionen der Parteien

Vor diesem Hintergrund sehen nahezu alle Wahlprogramme der Parteien, die nach jüngsten Umfragen in den Bundestag einziehen würden, höhere öffentliche Investitionen und eine stärkere Familienförderung vor. Steuersenkungen werden zudem von der FDP, die den Einkommensteuertarif anhand der Preisentwicklung indexieren, den Solidaritätszuschlag zum Jahr 2020 abschaffen und die Einkommensteuersätze allerdings unter Finanzierungsvorbehalt senken will, und in noch weit größerem Umfang von der AfD in Aussicht gestellt. Etwas weniger umfangreich sind die Steuersenkungspläne der Union. Die SPD will lediglich den Solidaritätszuschlag schrittweise abschaffen und den Einkommensteuertarif in etwa aufkommensneutral umgestalten. Merkliche Steuererhöhungen fordert die Linke insbesondere mit Blick auf die Vermögensteuer, von der die Partei Einnahmen von 80 Mrd. Euro erwartet. Da es bei einem Steuersatz von 5 Prozent zu merklichen Verhaltensreaktionen kommen dürfte, sind diese Einnahmeerwartungen wohl deutlich überzogen.

Abgesehen von der Linken beabsichtigen alle Parteien, an der Schuldenbremse festzuhalten. Die SPD verlangt aber, die Spielräume, die die Schuldenbremse belässt, auszuschöpfen. Bündnis 90/Die Grünen streben eine Modifikation der Schuldenbremse an, um mehr Spielräume für Investitionen zu erhalten. Die FDP spricht sich – gerade mit Blick auf die noch anhaltende Niedrigzinsphase – für vorübergehende Budgetüberschüsse aus, was jedoch die Möglichkeit für Steuersenkungen deutlich einengen dürfte. Die AfD fordert sogar eine vollständige Tilgung der öffentlichen Schulden. Dies steht allerdings im deutlichen Widerspruch zu einer Vielzahl von Plänen für Mehrausgaben und Steuersenkung, so dass unklar bleibt, wie das finanzpolitische Programm der AfD umgesetzt werden kann. Viele Parteien wollen also keine direkte Abkehr von der Schuldenbremse, vielmehr soll die aktuell gute Kassenlage in expansive finanzpolitische Maßnahmen umgemünzt werden.

Handlungsfelder für eine Umgestaltung der Finanzpolitik

Anlass, die Abgaben zu senken und zusätzliche öffentliche Ausgaben zu initiieren, gibt es dabei durchaus. Die Abgabenbelastung der privaten Haushalte in Deutschland ist im internationalen Vergleich recht hoch (OECD 2017). Zudem wurden die Effekte der Progression in der Einkommensteuer, die auf Inflation und allgemeine Reallohnentwicklungen zurückgehen („kalte Progression“), in den vergangenen Jahrzehnten nur unzureichend durch diskretionäre Steuersatzänderungen ausgeglichen, so dass die relative Belastung gerade für die Bezieher mittlerer und gehobener Einkommen deutlich zugenommen hat (Boss et al. 2014; Dorn et al. 2016). Zugleich konnten die öffentlichen Investitionen gerade im Bereich der Kommunen über viele Jahre hinweg den Verzehr des Kapitalstocks durch Abschreibungen nicht ausgleichen (Kooths 2015; Arnold et al. 2015).

Einordnung der aktuellen Haushaltsüberschüsse

Es ist jedoch fraglich, ob die aktuellen Überschüsse als Anlass für Steuersenkungen oder zusätzliche Ausgabenprogramme genommen werden sollten, oder ob nicht vielmehr die Möglichkeiten einer

qualitativen Konsolidierung – also einer Verringerung konsumtiver zugunsten investiver Ausgaben – viel stärker in den Blick genommen werden sollten, um dauerhaft die Abgabenlast zu senken und hinreichend Möglichkeiten für investive Ausgaben zu erhalten. Die Frage der Haushaltspolitik sollte nämlich nie allein von der aktuellen Kassenlage abhängig gemacht werden. Die Gründe der derzeitigen günstigen Haushaltssituation dürften transitorischer Natur sein und sprechen dafür, dass in wenigen Jahren den öffentlichen Haushalten einiges an Gegenwind droht.

So sind die Überschüsse der öffentlichen Haushalte zu einem Gutteil der hohen konjunkturellen Dynamik geschuldet. Die deutsche Wirtschaft befindet sich derzeit in einem lang anhaltenden Aufschwung, die Auslastung der Produktionskapazitäten befindet sich bereits über ihrem langjährigen Durchschnitt und nimmt mehr und mehr zu (Ademmer et al. 2017). Mit zunehmender Überauslastung der Kapazitäten steigt aber auch das Rückschlagpotenzial. Dass die deutsche Wirtschaft in wenigen Jahren eine Phase konjunktureller Schwäche durchlaufen wird, wird somit immer wahrscheinlicher. Aktuell würde eine expansive Finanzpolitik die Überauslastung sogar weiter befeuern und Stabilitätsrisiken erhöhen.

Zudem hat das äußerst niedrige Zinsniveau dazu geführt, dass die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte in den vergangenen Jahren erheblich gesunken sind. Die Vorgaben der Schuldenbremse konnten von Bund und vielen Ländern jeweils aus dem Stand erfüllt werden, auch weil die Zinslast immer kleiner als geplant ausfiel. Allmählich ist angesichts der konjunkturellen Erholung im gesamten Euroraum die Zinswende zunehmend angezeigt. Da die öffentlichen Haushalte auch weiterhin einen hohen Schuldenstand aufweisen, wird die Zinswende, wenn auch nicht abrupt, zu steigenden Ausgaben in der Zukunft führen. Die jährliche Entlastung der Ausgaben entfällt und wird sich zu einer steigenden Belastung umkehren.

Bei der Beurteilung der Haushaltslage ist auch die Demografie zu berücksichtigen. In den vergangenen Jahren war diese aus Sicht der öffentlichen Haushalte – insbesondere der Sozialversicherungen – eher günstig, was als demografisches Zwischenhoch oder demografische Atempause (Boysen-Hogrefe 2012; Werding 2014) bezeichnet wird. Demografisch bedingt war die Zahl der Renteneintritte relativ gering, und zudem stieg die Erwerbsbeteiligung Älterer. Die Rente mit 63 hat die zuletzt genannte Entwicklung gestoppt (IAB 2015) und die demografische Situation sorgt für eine steigende Zahl der Renteneintritte. Wegen der aktuell noch hohen Rücklagen der Rentenversicherung dürfte zwar der Beitragssatz noch einige Jahre stabil bleiben, doch sind die Projektionen für den Zeitraum nach dem Jahr 2020 eindeutig. Die steigende Zahl an Rentnerinnen und Rentnern wird die Rentenversicherung durch höhere Ausgaben und die Krankenversicherung über relativ geringere Einnahmen belasten. Durch analog steigende Bundeszuschüsse und durch die Anrechnung höherer Altersvorsorgeaufwendungen in der Einkommensteuer sind auch die Gebietskörperschaften direkt vom Anstieg des Rentenversicherungsbeitrags betroffen (Beznoska und Hentze 2017).

Schließlich waren die Steuereinnahmen des Jahres 2016 von besonders starken Zuwächsen, gerade bei der Körperschaftsteuer, geprägt. Der Anstieg der Körperschaftsteuereinnahmen um 40 Prozent lässt sich mit der guten wirtschaftlichen Lage allein nicht begründen und wirft die Frage auf, ob die Ursachen für diesen einmalig starken Anstieg dauerhafter oder vorübergehender Natur sind (Boysen-Hogrefe 2017). Bei der Beantwortung dieser Frage geht es schließlich darum, ob der Anstieg 2016 von etwa 7 Mrd. Euro in den kommenden Jahren zu einem Rückschlag in ähnlichem Umfang führt.

Die genannten Gründe sprechen dafür, dass sich die Lage der öffentlichen Haushalte mittel- bis langfristig wieder verschlechtern wird. Wenn die derzeitigen Überschüsse komplett verausgabt würden, ist es entsprechend wahrscheinlich, dass man in den dann folgenden Jahren wiederum Maßnahmen ergreifen müsste, um die öffentlichen Haushalte konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse aufzustellen.

Kontinuität der Finanzpolitik und Akzeptanz der Schuldenbremse

Die Schuldenbremse ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Schulden der öffentlichen Haushalte der vergangenen Jahrzehnte ein großer Schritt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland zu gewährleisten. Derzeit genießt sie eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies rührt freilich vielleicht auch daher, dass auf Bundesebene – abgesehen vom sogenannten „Zukunftspaket“ aus dem Jahr 2010, das noch nicht einmal vollständig umgesetzt wurde – keine Leistungskürzungen oder Abgabenerhöhungen erfolgen mussten, um die Vorgaben zu erfüllen. Sollten jedoch zu Beginn der kommenden Legislaturperiode haushaltsbelastende Maßnahmen ergriffen werden, die die derzeitigen Überschüsse aufbrauchen, ist es sehr wahrscheinlich, dass entweder noch innerhalb der kommenden oder in den folgenden Legislaturperioden korrigierende Eingriffe in Form von Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen nötig werden. Diese könnten dann zu Lasten der Akzeptanz der Schuldenbremse gehen.

Fazit

Die Wahlprogramme vieler Parteien streben vor dem Hintergrund der aktuellen Überschüsse eine expansivere Finanzpolitik an – je nach Couleur in Form von Steuersenkungen oder Mehrausgaben. Ein „Zuviel“ an Wohltaten heute dürfte zu Sparmaßnahmen morgen führen. Mit den damit verbundenen politischen Kosten könnte an deren Ende der aktuelle Konsens zur Schuldenbremse in Frage gestellt werden. Vielmehr sollte die Finanzpolitik auf Kontinuität und Verlässlichkeit setzen.^a

^aEine ausführlichere Darstellung und Einordnung der Parteiprogramme findet sich in Boll et al. (2017).

Literatur

- Ademmer, M., J. Boysen-Hogrefe, S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths und G. Potjagailo (2017). Deutsche Wirtschaft mit überhöhter Drehzahl. Kieler Konjunkturberichte 32 (2017|Q2). Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Arnold, F., R. Freier, R., Geissler und P. Schrauth (2015). Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen. *DIW Wochenbericht* 43/2015: 1031–1040.
- Beznoska, M. und T. Hentze (2017). Steuern: Staatsfinanzen demografiesicher machen. In IW Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*. Köln: 143–155.
- Boll, C., J. Boysen-Hogrefe und A. Wolf (2017). Wie viel Soziale Marktwirtschaft steckt in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017? Studie des HWWI in Kooperation mit dem IfW Kiel im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM).
- Boysen-Hogrefe, J. (2012). Das demographische Zwischenhoch. IfW-Box 2012.7. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Via Internet (28. August 2017) <https://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/prognosezentrum/konjunkt/ifw-box/2012/box_2012-7_demographisches_zwischenhoch.pdf>.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) (2015). Rente mit 63 und betriebliche Reaktionen. Aktuelle Berichte 9/2015. Nürnberg.
- Kooths, S. (2017). Grundkurs zur Leistungsbilanz. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 181, August.
- OECD (2017). *Taxing Wages*. OECD, Paris.
- Werding, M. (2014). Demographischer Wandel und öffentliche Finanzen: Langfrist-Projektionen 2014–2060 unter besonderer Berücksichtigung des Rentenpakets der Bundesregierung. Arbeitspapier 01/2014. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.