

REPORT

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Report 138, Mai 2018

IMK-STEUERSCHÄTZUNG 2018-2022

Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie

Katja Rietzler, Dieter Teichmann*, Achim Truger**

AUF EINEN BLICK

- Nach der IMK-Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen bis 2022 anhaltend kräftig mit jährlichen Zuwachsraten über 4 %. Das Steueraufkommen beträgt 912,8 Mrd. Euro im Jahr 2022, was gegenüber der November-Projektion des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ Mehreinnahmen von 23,2 Mrd. Euro bedeutet. Diese günstige Prognose unterliegt angesichts der Gefahr eines globalen Handelskrieges jedoch deutlichen Abwärtsrisiken.
- Vor diesem Hintergrund untersucht das IMK die Umsetzbarkeit der finanzpolitischen Maßnahmen des Koalitionsvertrags. Es zeigt sich, dass die geplanten prioritären Maßnahmen im Umfang von knapp 46 Mrd. Euro auch im Falle einer mittel-
- schweren Konjunkturabschwächung nahezu uneingeschränkt umgesetzt werden könnten, ohne die Schuldenbremse zu verletzen. Hielte man hingegen an der „schwarzen Null“ fest, so müssten die prioritären Maßnahmen fast vollständig gestrichen werden oder man müsste anderweitig kürzen.
- Die „schwarze Null“ beschränkt den Handlungsspielraum der Finanzpolitik unnötig und ist nicht konjunkturgerecht. Anstelle einer langfristigen Strategie, die wichtige Maßnahmen dauerhaft gewährleistet, verfolgt die Bundesregierung damit eine prozyklische Finanzpolitik nach Kassenlage, die bereits bei einer mäßigen Konjunkturabschwächung infrage gestellt würde.

Videostatement

Katja Rietzler



zur Steuerschätzung 2018-2022
https://youtu.be/zd_yDiYW7eY

* Volkswirt und Steuerexperte, Berlin.

** Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin.
Senior Research Fellow, IMK.

1	Auf einen Blick	9	Koalitionsvertrag im Zeichen konjunktureller Risiken und der „schwarzen Null“
2	Zur Entwicklung der Steuereinnahmen	10	Finanzpolitische Maßnahmen im Koalitionsvertrag
2	Anhaltend kräftiger Aufkommenszuwachs im Jahr 2017	12	Zur Entwicklung der finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt
5	Schätzung der Steuereinnahmen 2018 bis 2022	13	„Schwarze Null“ gefährdet Ziele des Koalitionsvertrages
5	Aufschwung hält an, aber Risiken nehmen zu	15	Infobox 1: Methodische Anmerkungen zu den Simulationsrechnungen
6	Deutliche Expansion im ersten Quartal	18	Fazit: „Schwarze Null“ durch rationale Strategie ersetzen
7	Mittelfristig deutlicher Aufkommenszuwachs	19	Literatur

ZUR ENTWICKLUNG DER STEUEREINNAHMEN

Anhaltend kräftiger Aufkommenszuwachs im Jahr 2017

Der seit langem zu beobachtende Aufschwung der deutschen Wirtschaft hat sich auch im vergangenen Jahr fortgesetzt. Dabei wurde die nach wie vor kräftig steigende Binnennachfrage sowohl von einem anhaltend zunehmenden privaten Konsum als auch von einem kräftigen Wachstum der privaten Investitionen geprägt. Gestärkt wurde die Konsumnachfrage vor allem durch die steigenden Einkommen der privaten Haushalte und die günstige Lage auf dem Arbeitsmarkt (Herzog Stein et al. 2018). Die deutlich höheren Gewinne der Unternehmen schlugen sich zudem in der Entwicklung der Gewinnsteuern nieder.

Alles in allem haben die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Jahr 2017 mit einem Plus gegenüber dem Vorjahr von 4,1% erfreulich kräftig auf insgesamt 734,5 Mrd. Euro zugenommen (**Tabellen 1a und 1b**) – und das, obwohl die Erstattung der Kernbrennstoffsteuer das Aufkommen um 7,3 Mrd. Euro minderte. Als besonders aufkommensstark erwiesen sich wieder einmal die gemeinschaftlichen Steuern, die im vergangenen Jahr mit 5,9% besonders kräftig expandierten. Der Anteil dieser Steuergruppe an den gesamten Steuereinnahmen nahm 2017 auf 73,4% zu (2016: 72,1%).

Dabei hat das Lohnsteueraufkommen brutto, d.h. vor Abzug des Kindergeldes und der Altersvorsorgezulage, mit 5% knapp einen Prozentpunkt schwächer zugenommen als die gemeinschaftlichen Steuern insgesamt. Netto – d. h. nach Abzug des nur schwach steigenden Kindergeldes und der etwas geringeren geleisteten Altersvorsorgezulage – ergibt sich in der Kasse der Lohnsteuer mit 5,8% ein ähnlich hoher Anstieg wie bei den gemeinschaftlichen Steuern insgesamt.

Die gewinnabhängigen gemeinschaftlichen Steuern nahmen im vergangenen Jahr auf breiter Front

dynamisch zu. Hier wirkten sich an verschiedenen Stellen Sonderfaktoren aus. Auf der einen Seite stiegen bei der veranlagten Einkommensteuer die mit dem Bruttoaufkommen verrechneten Steuerrechtsänderungen – in diesem Fall Mindereinnahmen – im Jahre 2017 deutlich und belasteten die Steuereinnahme. Auf der anderen Seite fielen die Erstattungen an veranlagte Arbeitnehmer (§ 46 EStG) um 9% geringer aus. Im Endergebnis ergab sich bei der kassenmäßigen Einkommensteuer ein Plus von 10,4% im Jahr 2017.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag schmäleren zunehmende Erstattungen des Bundeszentralamts für Steuern zwar auch das Kassenaufkommen, aber mit 7,5% nahm es nur unwesentlich schwächer zu als das rechnerische Aufkommen (8,7%).

Eine überraschend positive Entwicklung zeigte sich bei der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, die 2017 um 23,5% gestiegen ist. Dies ist eine Entwicklung, die vermutlich weniger mit steigenden Zinsen im Zusammenhang steht, sondern eher auf zunehmenden Veräußerungserträgen beruhen dürfte.

Die Aufkommensdynamik bei der Körperschaftsteuer resultierte 2017 überwiegend aus der positiven Entwicklung der Vorauszahlungen, die in den Monaten März, Juni, September und Dezember erfolgten. Nachzahlungen aus den Veranlagungen früherer Jahre hatten dagegen nur einen geringen Einfluss auf das Kassenaufkommen. Das Bruttoaufkommen bei der Körperschaftsteuer stieg im Jahresdurchschnitt 2017 um 6,3%. Nach Abzug der rückläufigen und größenordnungsmäßig inzwischen unbedeutenden Investitionszulage ergibt sich ein Plus im Kassenaufkommen von 6,6%.

Bei den Steuern vom Umsatz schlugen sich die positiven Effekte aus der stabilen Binnenkonjunktur deutlich im Kassenaufkommen nieder. Die Einnahmen legten im vergangenen Jahr mit 4,3% um

Steuereinnahmen in den Jahren 2015 bis 2022¹

in Mrd. Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gemeinschaftliche Steuern	483,2	508,6	538,8	563,6	596,3	626,1	656,1	687,0
Lohnsteuer ²	178,9	184,8	195,5	206,1	221,5	235,6	250,2	265,8
Veranlagte Einkommensteuer ²	48,6	53,8	59,4	62,0	65,5	69,1	73,1	76,8
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	17,9	19,5	20,9	20,4	21,4	23,7	24,6	25,4
Abgeltungsteuer ⁴	8,3	5,9	7,3	7,8	8,0	8,1	8,2	8,4
Körperschaftsteuer ^{3,7}	19,6	27,4	29,3	31,7	33,9	35,0	36,2	37,2
Steuern vom Umsatz ⁵	209,9	217,1	226,4	235,7	245,9	254,7	263,9	273,4
Zölle	5,2	5,1	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,6
Bundessteuern	104,2	104,4	99,9	108,6	110,4	112,0	113,7	115,4
Energiesteuer	39,6	40,1	41,0	41,1	41,2	41,2	41,3	41,3
Stromsteuer	6,6	6,6	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
Kernbrennstoffsteuer	1,4	0,4	-7,3	-	-	-	-	-
Kraftfahrzeugsteuer	8,8	9,0	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3	9,4
Luftverkehrssteuer	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
Tabaksteuer	14,9	14,2	14,4	14,4	14,4	14,4	14,4	14,3
Branntweinsteuer ⁶	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Versicherungsteuer	12,4	12,8	13,3	13,7	14,1	14,5	14,9	15,4
Solidaritätszuschlag	15,9	16,9	18,0	18,8	20,0	21,0	22,0	23,1
Sonstige	1,5	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Ländersteuern	20,3	22,3	22,2	22,7	23,3	23,9	24,4	24,9
Erbschaftsteuer	6,3	7,0	6,1	5,9	5,9	6,0	6,1	6,2
Grunderwerbsteuer	11,2	12,4	13,1	13,8	14,3	14,7	15,1	15,5
Sonstige	2,8	2,9	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	3,2
Gemeindesteuern	60,4	65,3	68,5	70,3	73,0	75,2	77,7	79,9
Gewerbesteuer	45,7	50,1	52,9	54,3	56,7	58,5	60,8	62,6
Grundsteuern	13,2	13,7	14,0	14,2	14,5	14,7	14,9	15,2
Sonstige	1,4	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1
Kassenmäßige Steuereinnahmen								
insgesamt	673,3	705,8	734,5	770,4	808,3	842,6	877,5	912,8
Bund	281,6	289,0	309,4	318,8	335,0	342,7	357,6	371,8
Länder	267,9	288,7	298,4	309,2	321,0	338,5	352,8	367,5
Gemeinden	92,8	98,8	105,1	110,3	115,4	124,2	129,5	134,6
EU	30,9	29,3	21,7	32,2	36,9	37,2	37,6	38,9

Abweichungen in den Summen durch Runden.

1 2018-2022 Prognose des IMK.

2 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.

3 Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.

4 Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.

5 2015-2019: Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung,
vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung,
vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 % zuzüglich Festbeträge,
vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.
Ab 2020: Bund: 52,8 %, Länder 45,2 %, Gemeinden: 2,0 % zuzügl./abzügl. Festbeträge.

6 Einschl. Alkopopsteuer, ab 2018 in Alkoholsteuer umbenannt.

7 Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus dem Wegfall der Altkapitalerstattung, die das Aufkommen bis 2017 jährlich um 2,3 Mrd. Euro mindert.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Prognosen des IMK.

Steuereinnahmen in den Jahren 2016 bis 2022¹

Veränderung gegenüber Vorjahr in %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gemeinschaftliche Steuern	5,3	5,9	4,6	5,8	5,0	4,8	4,7
Lohnsteuer ²	3,3	5,8	5,4	7,5	6,3	6,2	6,2
Veranlagte Einkommensteuer ²	10,8	10,4	4,3	5,8	5,3	5,8	5,2
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ³	8,4	7,5	-2,3	4,9	10,9	3,4	3,4
Abgeltungsteuer ⁴	-28,1	23,5	6,0	3,0	1,5	1,5	1,5
Körperschaftsteuer ^{3,7}	40,1	6,6	8,3	6,9	3,3	3,5	2,7
Steuern vom Umsatz ⁵	3,4	4,3	4,1	4,3	3,6	3,6	3,6
Zölle	-0,9	-1,0	2,7	1,9	1,9	1,9	1,8
Bundessteuern	0,2	-4,3	8,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Energiesteuer	1,3	2,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,1
Stromsteuer	-0,4	5,7	0	0	0	0	0
Kernbrennstoffsteuer	-69,2	-1819,2	-	-	-	-	-
Kraftfahrzeugsteuer	1,7	0,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Luftverkehrssteuer	5,0	4,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Tabaksteuer	-4,9	1,5	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Branntweinsteuer ⁶	0	1,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Versicherungsteuer	2,8	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Solidaritätszuschlag	5,8	6,5	4,8	6,1	5,0	5,0	4,9
Sonstige	-1,3	-0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ländersteuern	9,9	-0,6	2,4	2,6	2,4	2,1	2,1
Erbschaftsteuer	11,4	-12,7	-3,0	0	1,5	1,5	1,5
Grunderwerbsteuer	10,3	5,9	4,9	3,9	2,9	2,5	2,5
Sonstige	4,5	0,8	2,1	1,6	2,0	1,7	1,7
Gemeindesteuern	8,2	4,9	2,6	3,9	3,0	3,4	2,8
Gewerbesteuer	9,5	5,5	2,7	4,4	3,3	3,8	3,1
Grundsteuern	3,3	2,3	2,0	2,0	1,5	1,5	1,5
Sonstige	9,3	6,1	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen							
insgesamt	4,8	4,1	4,9	4,9	4,2	4,1	4,0
Bund	2,6	7,0	3,1	5,1	2,3	4,3	4,0
Länder	7,7	3,4	3,6	3,8	5,5	4,2	4,2
Gemeinden	6,5	6,3	5,0	4,6	7,6	4,3	4,0
EU	-5,4	-25,9	48,3	14,8	0,7	1,0	3,5

1 2018-2022: Prognose des IMK.

2 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.

3 Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.

4 Beteiligungsverhältnis Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %.

5 2015-2019: Bund vorab 4,45 % für Arbeitslosenversicherung,
vom Rest: Bund vorab 5,05 % für Rentenversicherung,
vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 % zuzüglich Festbeträge,
vom Rest: Bund 49,7 %, Länder 50,3 % zu-/abzüglich Festbeträge.
Ab 2020: Bund: 52,8 %, Länder 45,2 %, Gemeinden: 2,0 % zuzügl./abzügl. Festbeträge.

6 Einschl. Alkopopsteuer, ab 2018 in Alkoholsteuer umbenannt.

7 Der starke Anstieg im Jahr 2018 resultiert aus dem Wegfall der Altkapitalerstattung, die das Aufkommen bis 2017 jährlich um 2,3 Mrd. Euro mindert.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Prognosen des IMK.

knapp einen Prozentpunkt rascher zu als in den Jahren 2015 und 2016.

Nach einem noch geringen Anstieg der reinen Bundessteuern im Jahr 2016 (0,2%) kam es aufgrund einer Sonderentwicklung im Jahr 2017 zu einem deutlichen Rückgang der Kasseneinnahmen (-4,3%). Dies war primär darauf zurückzuführen, dass der Bund im vergangenen Jahr 7,3 Mrd. Euro an die Stromkonzerne erstattet hat, nachdem das Bundesverfassungsgericht die Kernbrennstoffsteuer im April 2017 als nicht verfassungsmäßig und für nichtig erklärt hatte (Bundesverfassungsgericht 2017). Gemäß dem Urteil musste der Bund die von 2011 bis 2016 gezahlte Kernbrennstoffsteuer mit Verzinsung zurückzahlen. Hätte es keine Erstattung der Kernbrennstoffsteuer gegeben, wäre das Kassenaufkommen der reinen Bundessteuern um 2,7% gestiegen.

Die Energiesteuer als aufkommensstärkste Bundessteuer hat im vergangenen Jahr mit einem Anstieg um 2,3% auf 41 Mrd. Euro etwas stärker zugenommen als in den vergangenen Jahren. Dagegen haben sich die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag – weil er an Einkommen und Gewinne anknüpft – 2017 sehr kräftig erhöht (6,5%). Die Einnahmen aus der Versicherungsteuer (4,0%), der Stromsteuer (5,7%) und der Luftverkehrsteuer (4,4%) entwickelten sich ebenfalls relativ dynamisch. Nur geringe Mehreinnahmen ergaben sich indes bei der aufkommensstarken Tabaksteuer (1,5%), der Kaffeesteuer (1,7%) und der Branntweinsteuer (1,2%).¹

Die Ländersteuern, die in den vergangenen Jahren stets hohe Zuwachsraten aufwiesen, zeigten insgesamt im Jahr 2017 erstmals einen leichten Rückgang (-0,6%). Dieses Ergebnis ist allein auf die Entwicklung bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer zurückzuführen, die in den vergangenen Jahren stets mit zweistelligen Zuwachsraten zugenommen hatte, 2017 aber um 12,7% eingebrochen ist. Der starke Aufkommenszuwachs der vergangenen Jahre ist darauf zurückzuführen, dass im Zuge der Diskussion um die Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer im starken Maße Vermögensübertragungen vorgezogen worden sind, um eine mögliche Schlechterstellung infolge des Reformgesetzes zu vermeiden.

Bei den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer hat sich die Zuwachsrate im Vergleich zum Vorjahr mit knapp 6% nahezu halbiert. Die in den vergangenen Jahren zu beobachtende Tendenz in vielen Bundesländern, die Steuersätze zu erhöhen, hat sich offenbar abgeschwächt. Auch bei der Rennwett- und Lotteriesteuer ist der Anstieg im Kassenaufkommen 2017 deutlich – von 5,6% im Jahr 2016 – auf 1,6% gesunken; bei der Biersteuer hat es indes verbrauchsbedingt einen leichten Rückgang gegeben (-2%).

Bei den reinen Gemeindesteuern hat der Aufkommenszuwachs wieder an Dynamik verloren. Nach-

dem die kassenmäßigen Einnahmen hier im Jahr 2016 mit 8,2% außerordentlich stark zugenommen hatten, stiegen sie im vergangenen Jahr nur noch um 4,9%. Im mehrjährigen Vergleich ist aber auch diese Zuwachsrate überdurchschnittlich.

Geprägt wird die Entwicklung der kommunalen Einnahmen von der stark konjunkturabhängigen Gewerbesteuer, die 2017 immerhin 77,2% zum Aufkommen der reinen Gemeindesteuern beitrug. Bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zeigt sich nach wie vor die konjunkturbedingt günstige Entwicklung der Unternehmensgewinne. Die Dynamik dieser Steuer hat sich zwar 2017 im Vergleich zum Vorjahr abgeschwächt, dennoch konnten die Kommunen immerhin noch einen Anstieg um 5,5% verbuchen (2016: 9,5%). Die Einnahmen aus der Grundsteuer, deren Aufkommen 20,4% der reinen Gemeindesteuern ausmachen, lagen 2017 um 2,3% höher als ein Jahr zuvor.

Die sonstigen Gemeindesteuern, zu denen u. a. die Hunde-, Jagd-, Vergnügungs-, Zweitwohnungs- und Hotelsteuer gehören, tragen nur rund 2,4% zum Aufkommen der reinen Gemeindesteuern bei. Sie sind im vergangenen Jahr um gut 6% gestiegen und damit deutlich weniger als in den Vorjahren.

Von den gesamten Steuereinnahmen im Jahr 2017 (734,5 Mrd. Euro) entfielen nach der Verteilung des Steueraufkommens 309,4 Mrd. Euro auf den Bund, 298,4 Mrd. Euro auf die Länderhaushalte, auf 105,1 Mrd. Euro die kommunalen Haushalte und 21,7 Mrd. Euro auf den EU-Haushalt. Von der Steuerverteilung profitierte der Bund im Jahr 2017 am stärksten. Seine Einnahmen legten gegenüber 2016 um 7% zu. Ausschlaggebend dafür war, dass die Abführungen aus dem Bundeshaushalt an den EU-Haushalt im Jahr 2017 deutlich geringer ausfielen als im Vorjahr und der Anteil des Bundes an den Steuern vom Umsatz gem. § 1 Finanzausgleichsgesetz höher ausfiel.

SCHÄTZUNG DER STEUEREINNAHMEN 2018 BIS 2022

Aufschwung hält an, aber Risiken nehmen zu

Grundlage für diese Steuerschätzung ist die aktuelle Frühjahrsprognose des IMK (Herzog-Stein et al. 2018) und eine darauf aufbauende mittelfristige Projektion bis 2022.

Die deutsche Konjunktur hat im vergangenen Jahr weiter an Fahrt gewonnen und ist mit hoher Dynamik ins Jahr 2018 gestartet. Dabei steht der Aufschwung inzwischen auf einer breiten Basis. Zum einen stimuliert der gefestigte Konjunkturaufschwung in den USA und Europa die deutschen Exporte. Zum anderen bleibt die deutsche Binnenkonjunktur deutlich aufwärtsgerichtet. Dabei behalten die privaten Konsumausgaben ihre seit Jahren kräf-

¹ Einschließlich Alkopopsteuer.

Gesamtwirtschaftliche Eckdaten (Veränderungen gegenüber Vorjahr in %)Vorgaben für den Arbeitskreis "Steuerschätzungen" November 2017 und IMK April 2018¹ im Vergleich

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018
BIP nominal	3,6	4,2	3,4	4,0	3,1	3,5	3,1	3,5	3,1	3,5
Bruttolohn- und -gehaltssumme	3,9	4,4	3,7	4,4	3,2	3,6	3,2	3,6	3,2	3,6
Unternehmens- und Vermögenseinkommen	3,3	4,4	3,0	4,5	3,1	3,3	3,1	3,3	3,1	3,3
Private Konsumausgaben	3,1	3,5	3,1	3,5	3,0	3,1	3,0	3,1	3,0	3,1

¹ Auf Basis der Prognose des IMK vom März 2018.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Prognosen des IMK.



tige Aufwärtstendenz im Prognosezeitraum bei, und die Ausrüstungsinvestitionen setzen ihren lebhaften Expansionskurs angesichts zunehmender Kapazitätsengpässe und nach wie vor günstiger Finanzierungsbedingungen im Prognosezeitraum fort.

Entsprechend kräftig fällt der Zuwachs des realen Bruttoinlandsprodukts mit 2,4% und 2,2% in diesem und im nächsten Jahr aus. In der für die Steuerbasis bedeutsamen nominalen Rechnung erhöht sich die Wirtschaftsleistung um 4,2% in diesem und um 4,0% im kommenden Jahr. Mittelfristig dürfte das Expansionstempo etwas nachlassen und noch 3,5% erreichen (Tabelle 2).

Angesichts der dynamischen Konjunktur bleibt auch die Arbeitsmarktentwicklung sehr positiv. Die Zahl der Beschäftigten steigt in diesem und im nächsten Jahr um jeweils 1,6% und auch die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten nehmen im selben Zeitraum mit 2,8% etwas stärker zu als noch im vergangenen Jahr. Für die Bruttolohn- und -gehaltssumme (BLG) ergibt sich somit in beiden Jahren ein kräftiger Zuwachs von 4,4%, der sich erst im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums wieder etwas verlangsamen dürfte.

Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu erwarten, wengleich die Dynamik im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums etwas schwächer ausfallen dürfte als bei der BLG. Angesichts der dynamischen Einkommensentwicklung werden auch die nominalen Konsumausgaben weiter deutlich zunehmen.

Damit geht das IMK bis 2022 von einer deutlich günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus, als der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ noch im November 2017 unterstellt hat (BMF 2017b). Trotz der dynamischen Konjunktur zeigen sich derzeit noch keine Überhitzungstendenzen. So liegt die Inflationsrate noch deutlich unter dem Ziel der EZB, und die Lohnstückkosten nehmen nur moderat zu.

Vor diesem Hintergrund deutet wenig auf ein Ende des Aufschwungs hin.

Es bestehen allerdings einige politisch begründete Abwärtsrisiken für die Konjunktur, insbesondere im Falle eines möglichen Handelskrieges. Entsprechende Befürchtungen haben sich auf einige Finanzmarkt- und Stimmungsindikatoren schon negativ ausgewirkt; dies ist eine Ursache für die gestiegene Rezessionswahrscheinlichkeit beim IMK Konjunkturindikator (IMK 2018).

Ob es sich beim aktuellen Wert des Konjunkturindikators um einen einmaligen Ausreißer oder eine Trendwende handelt, ist derzeit noch nicht absehbar. Aktuell lässt die Gemeinschaftsdiagnose (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2018) ihre BIP-Prognose vom Herbst im Wesentlichen unverändert; der IWF (2018) hat seine Einschätzung leicht nach oben revidiert. Auch das IMK hält vorerst an seiner optimistischen Frühjahrsprognose fest. Die Abwärtsrisiken haben aber deutlich zugenommen.

Deutliche Expansion im ersten Quartal

Die Steuereinnahmen ohne reine Gemeindesteuern haben im ersten Quartal dieses Jahres mit 4,1% gegenüber dem Vorjahreszeitraum weiter spürbar zugelegt. Mit Zuwächsen von 22,5% und 10,7% zeigten sich die Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge und die Körperschaftsteuer besonders dynamisch, aber auch die kassenmäßigen Einnahmen aus der Lohnsteuer erhöhten sich mit 6,1% deutlich. Infolge eines Rückgangs um 19,3% im März 2018, liegt das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im ersten Quartal um 3,7% unter dem entsprechenden Vorjahreswert. Auch bei den Steuern vom Umsatz wird der Zuwachs im ersten Quartal von einem schwachen Märzwert (0,7%) geprägt und beträgt somit nur 3,0%. Das Aufkom-

men der gemeinschaftlichen Steuern insgesamt überstieg damit das Einkommen des Vorjahresquartals um 4,7%.

Die kassenmäßigen Einnahmen der reinen Bundessteuern verzeichneten hingegen mit 1,7% nur einen moderaten Zuwachs. Dabei war die Entwicklung bei den einzelnen Steuern sehr uneinheitlich. Der Solidaritätszuschlag stieg im Einklang mit den zugrundeliegenden Steuern um kräftige 6,1%. Mit 3,4% und 2,6% stiegen auch die kassenmäßigen Einnahmen bei der Versicherungsteuer und der Luftverkehrsteuer spürbar. Die aufkommensstarke Energiesteuer expandierte mit 1,1% nur schwach. Ein kräftiger Rückgang um 8,0% ergab sich bei der Tabaksteuer und das Einkommen der Stromsteuer lag um 1,2% unter dem entsprechenden Vorjahreswert.

Die Ländersteuern blieben insgesamt nahezu konstant. Hier kompensierte der weiterhin hohe Zuwachs bei der Grunderwerbsteuer (6,4%) einen kräftigen Einbruch beim Einkommen der Erbschaft- und Schenkungsteuer (-12,8%). Das Einkommen der übrigen Ländersteuern lag um 0,6% unter dem Vorjahresniveau.

Mittelfristig deutlicher Aufkommenszuwachs

Angesichts der für den Projektionszeitraum unterstellten günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden die Steuereinnahmen weiter kräftig zunehmen. Das gilt insbesondere für die konjunktur reagiblen gemeinschaftlichen Steuern.

Im Jahr 2018 werden deutliche Zunahmen sowohl bei der Beschäftigung als auch bei den Bruttolöhnen je Beschäftigtem das Bruttoeinkommen der Lohnsteuer mit 4,8% trotz einer Anhebung des Grundfreibetrags und einer Verschiebung der Tarif Eckpunkte zum Ausgleich der kalten Progression nur wenig verlangsamt steigen lassen. Der Tarif war auch im Vorjahr angepasst worden. Kassenmäßig – also nach Abzug des zu Jahresbeginn erneut erhöhten Kindergeldes sowie der Altersvorsorgezulage – ergibt sich ein etwas stärkerer Zuwachs von 5,4%.

Mittelfristig dürfte das Einkommen aus der Lohnsteuer weiter kräftig zunehmen und 2022 265,8 Mrd. Euro erreichen. Dabei ist die prognostizierte kräftige Zuwachsrate für 2019 von 7,5 % darauf zurückzuführen, dass keine weiteren Anpassungen des Einkommensteuertarifs unterstellt wurden, weil für die Steuerschätzung immer das geltende Recht fortgeschrieben wird.

Die Unternehmens- und Vermögenseinkommen werden in diesem und im nächsten Jahr ähnlich kräftig steigen wie die Bruttolöhne und -gehälter. Das Bruttoeinkommen der veranlagten Einkommensteuer dürfte aufgrund von Steuerrechtsänderungen in diesem Jahr mit 3,8% langsamer zunehmen als im vergangenen Jahr (5,9%). Der erhebliche Rückgang der Erstattungen an veranlag-

te Arbeitnehmer (§ 46 EStG) hatte im Vorjahr noch zu einem sehr kräftigen Anstieg des Einkommens geführt. Dies dürfte sich allerdings nicht wiederholen, sodass in diesem Jahr nur noch mit einem Zuwachs der kassenmäßigen Einnahmen von 4,3% zu rechnen ist. Bis 2022 dürften die kassenmäßigen Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer weiter deutlich steigen.

Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag wird unterstellt, dass die aufgrund des EuGH-Urteils zur Besteuerung von Streubesitzdividenden vom 20. Oktober 2011 resultierende Erstattung von Kapitalertragsteuern von rund 2,5 Mrd. Euro in diesem und im kommenden Jahr erfolgt. Damit orientiert sich die IMK-Steuerschätzung an den Annahmen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (BMF 2016, 2017b).

Die unterstellten Erstattungen sind allerdings mit hoher Unsicherheit behaftet. So wurden sie wiederholt steuermindernd in den Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ berücksichtigt, ohne tatsächlich einzutreten.² Unter ihrer Berücksichtigung ergibt sich für dieses Jahr trotz einer deutlichen rechnerischen Zunahme des Einkommens insgesamt eine Verringerung des kassenmäßigen Einkommens um 2,3%.

Im kommenden Jahr steigt das Einkommen bei gleichbleibenden Erstattungen aus dem genannten Urteil wieder im Einklang mit der vorangegangenen Gewinnentwicklung. Der Zuwachs im Jahr 2020 wird durch den Wegfall der Steuererstattungen deutlich nach oben verzerrt.

Die Prognose des Einkommens der Abgeltungssteuer wird durch das Fehlen einer Untergliederung in Zinseinkünfte und Veräußerungserträge erschwert. Die Zinseinkünfte dürften mittelfristig wieder etwas steigen. In der näheren Zukunft dürften aber Veräußerungsgewinne maßgeblich sein. Vor diesem Hintergrund wird für das laufende Jahr eine Zunahme des Einkommens der Abgeltungssteuer von 6%, und für das kommende Jahr eine Zunahme von 3% erwartet. Mittelfristig dürfte sich der Zuwachs bei 1,5% einpendeln.

Die kassenmäßigen Steuereinnahmen der Körperschaftsteuer steigen mit 8,3% in diesem und 6,9% im kommenden Jahr sehr kräftig, was neben der günstigen Gewinnentwicklung auch einer Reihe von Steuerrechtsänderungen und Gerichtsurteilen geschuldet ist. Unter ihnen dominiert das Auslau-

² Die Steuererstattungen aus dem EuGH-Urteil wurden vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ bereits seit 2012 angesetzt (BMF 2012) und dann von Jahr zu Jahr weitergeschrieben. So wurde in der Novemberschätzung von 2013 mit Erstattungen von 1,6 Mrd. Euro ab 2014 gerechnet (BMF 2013). Die Novemberschätzung von 2014 bezifferte die Erstattungen dann auf 2,6 Mrd. Euro in den Jahren 2015 und 2016 (BMF 2014). Ein Jahr später wurde für 2016 und 2017 mit einem Gesamtbetrag von 2,6 Mrd. Euro gerechnet (BMF 2015). Im November 2016 ging man von 2,5 Mrd. Euro in den Jahren 2016-2018 aus (BMF 2016) und im vergangenen November wurde ein negativer Aufkommenseffekt für 2018 und 2019 angenommen (BMF 2017b).

fen von Altkapitalerstattungen³, die das Aufkommen in den Jahren bis 2017 um rund 2,3 Mrd. Euro gemindert hatten. Im weiteren Projektionszeitraum entwickelt sich das Körperschaftsteueraufkommen im Wesentlichen wie die Gewinn- und Vermögenseinkommen und dürfte im Jahr 2022 bei 37,3 Mrd. Euro liegen.

Das Aufkommen der Steuern vom Umsatz hängt von der Entwicklung einer Reihe von Nachfragekomponenten ab. Hierzu gehören der überwiegende Teil der privaten Konsumausgaben, die privaten Wohnungsbauinvestitionen, die staatlichen Bruttoanlageinvestitionen und ein Teil der staatlichen Konsumausgaben. Da alle diese Nachfragekomponenten in diesem und im nächsten Jahr mit unverminderter Dynamik expandieren, entwickelt sich auch das Aufkommen der Steuern vom Umsatz in diesem und im nächsten Jahr mit Zuwächsen von 4,1% bzw. 4,3% sehr dynamisch. In den Folgejahren kommt es entsprechend der Entwicklung der Bemessungsgrundlage zu einer leichten Verlangsamung auf 3,6%. Damit dürfte das Aufkommen der Steuern vom Umsatz im Jahr 2022 bei 273,4 Mrd. Euro liegen.

Damit bleiben die Zuwächse bei den gemeinschaftlichen Steuern insgesamt im Projektionszeitraum recht kräftig. Ihr Aufkommen erhöht sich bis 2022 auf 687,0 Mrd. Euro und macht dann über 75% aller Steuereinnahmen aus.

Wesentlich schwächer entwickeln sich im Projektionszeitraum die kassenmäßigen Einnahmen der reinen Bundessteuern. Im Jahr 2018 wird ihre durchschnittliche Zuwachsrate noch dadurch nach oben verzerrt, dass sich die Erstattung der Kernbrennstoffsteuer vom vergangenen Jahr nicht wiederholt. Das Aufkommen vieler Bundessteuern steigt nicht oder kaum (Stromsteuer, Energiesteuer, Sonstige Bundessteuern) oder sinkt gar (Tabaksteuer, Alkoholsteuer⁴). Die Luftverkehrssteuer und die Versicherungssteuer dürften hingegen etwas stärker zunehmen.

Eine anhaltend dynamische Entwicklung weist nur der Solidaritätszuschlag auf, der auf die Ein-

kommensteuer⁵ und die Körperschaftsteuer erhoben wird. Seine schrittweise Abschaffung ab 2021 wurde zwar im Koalitionsvertrag vereinbart, aber noch nicht rechtlich umgesetzt und wird daher noch nicht in der IMK Steuerschätzung berücksichtigt. So würde der Solidaritätszuschlag im Jahr 2022 ein Aufkommen von 23,1 Mrd. Euro erreichen. Das Aufkommen der reinen Bundessteuern insgesamt steigt von 108,6 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 115,4 Mrd. Euro im Jahr 2022.

Bei den kassenmäßigen Einnahmen der reinen Landessteuern wirken sich gegenläufige Entwicklungen bei der Erbschaftsteuer und bei der Grunderwerbsteuer aus. Das Aufkommen der Erbschaftsteuer dürfte nach dem drastischen Einbruch im vergangenen Jahr erneut rückläufig sein und sich erst im kommenden Jahr stabilisieren, bevor es wieder moderat zunehmen dürfte. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer steigen angesichts eines lebhaften Immobilienmarkts weiter spürbar an, wobei die Dynamik im Verlauf des Projektionszeitraums nachlassen dürfte.

Moderate Aufkommenssteigerungen gibt es auch bei den sonstigen Ländersteuern, wobei das Aufkommen der Biersteuer trendmäßig sinkt, während die Rennwett- und Lotteriesteuer und die Feuerchutzsteuer moderat zunehmen. Insgesamt beläuft sich das Aufkommen der reinen Ländersteuern damit im Jahr 2022 auf 24,9 Mrd. Euro.

Die Entwicklung der reinen Gemeindesteuern wird im Projektionszeitraum ganz wesentlich vom Gewerbesteueraufkommen geprägt. Hier kommt es infolge der günstigen Gewinnentwicklung weiterhin zu deutlichen Zuwächsen. Im laufenden Jahr wird das Aufkommen allerdings durch eine Reihe von Steuerrechtsänderungen und Gerichtsurteilen vermindert.

Das Aufkommen der Grundsteuer dürfte weiter spürbar zunehmen und auf der Grundlage des bestehenden Rechts im Jahr 2022 15,2 Mrd. Euro ausmachen. Da die derzeitige Bewertungspraxis vom Bundesverfassungsgericht im April 2018 für verfassungswidrig erklärt wurde, ist nun eine Reform notwendig, für deren Verabschiedung dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2019 eingeräumt wurde (Bundesverfassungsgericht 2018). Das Aufkommen der sonstigen Gemeindesteuern ist von der Größenordnung her vernachlässigbar, wird aber weiterhin kräftig zunehmen. Damit werden die reinen Gemeindesteuern im Jahr 2022 mit 79,9 Mrd. Euro zur Finanzierung der kommunalen Haushalte beitragen.

³ Beim Übergang vom Vollarrechnungsverfahren zum Teileinkünfteverfahren wurde auf der Basis des nach altem Recht versteuerten Eigenkapitals ein Körperschaftsteuerguthaben gebildet, das in einer Übergangsfrist bei der Gewinnausschüttung geltend gemacht werden konnte. Mit dem Auslaufen dieser Frist Ende 2017 und der vollständigen Erstattung des Guthabens entfällt diese Minderung des Körperschaftsteueraufkommens und es kommt zu einem deutlichen Aufkommenszuwachs.

⁴ Die Alkoholsteuer ist eine in Übereinstimmung mit den entsprechenden Richtlinien in der EU harmonisierte Steuer. Mit dem Ende des deutschen Branntweinmonopols am 31.12.2017 erfolgte die Umbenennung der Branntweinsteuer in Alkoholsteuer. Näheres: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/A/011_Alkoholsteuer.html?view=renderHelp oder BMF (2018).

⁵ Darunter fallen die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die Abgeltungsteuer und die nichtveranlagten Steuern vom Ertrag. Bei allen handelt es sich um Formen der Einkommensbesteuerung nach dem Einkommensteuergesetz. Bei der Lohnsteuer und der Abgeltungsteuer handelt es sich um Quellensteuern. Gleichzeitig sind die Abgeltungsteuer und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag Kapitalertragsteuern gem. § 43 ff. EStG.

Vergleich der IMK-Steuerschätzung mit dem Ergebnis des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" November 2017

	2018		2019		2020		2021		2022	
	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018	AK Nov. 2017	IMK 2018
Bund, Mrd. Euro	315,8	318,8	329,1	335,0	335,3	342,7	348,4	357,6	360,7	371,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,3	3,1	4,2	5,1	1,9	2,3	3,9	4,3	3,5	4,0
Länder, Mrd. Euro	306,8	309,2	316,2	321,0	332,4	338,5	345,4	352,8	358,7	367,5
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	2,9	3,6	3,1	3,8	5,1	5,5	3,9	4,2	3,8	4,2
Gemeinden, Mrd. Euro	109,5	110,3	113,2	115,4	121,6	124,2	126,5	129,5	131,3	134,6
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	3,8	5,0	3,3	4,6	7,4	7,6	4,0	4,3	3,8	4,0
EU, Mrd. Euro	32,2	32,2	37,0	36,9	37,2	37,2	37,6	37,6	38,9	38,9
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	43,9	48,3	14,8	14,8	0,7	0,7	1,0	1,0	3,5	3,5
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt, Mrd. Euro	764,3	770,4	795,4	808,3	826,5	842,6	857,9	877,5	889,6	912,8
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %	4,1	4,9	4,1	4,9	3,9	4,2	3,8	4,1	3,7	4,0
Volkswirtschaftliche Steuerquote in % des BIP	22,7	22,7	22,8	22,9	23,0	23,0	23,1	23,2	23,3	23,3

Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Prognosen des IMK.



KOALITIONSVERTRAG IM ZEICHEN KONJUNKTURELLER RISIKEN UND DER „SCHWARZEN NULL“

Insgesamt wird sich das kassenmäßige Steueraufkommen von 770,4 Mrd. Euro in diesem Jahr auf 912,8 Mrd. Euro im Jahr 2022 erhöhen und damit um 23,2 Mrd. Euro über der Projektion des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom vergangenen November liegen. Maßgeblich für diese deutliche Abweichung sind nicht zuletzt die positiveren Annahmen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Vom Gesamtaufkommen entfallen im Jahr 2022 371,8 Mrd. Euro bzw. 40,7% auf den Bund, 367,5 Mrd. Euro bzw. 40,3% auf die Länder, 134,6 Mrd. Euro bzw. 14,8% auf die Gemeinden und 38,9 Mrd. Euro bzw. 4,3% auf die EU. Aufgrund der Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen erhöhen sich dabei die Anteile von Ländern und Kommunen ab 2020 zu Lasten des Bundes spürbar (Tabelle 3).

Die Finanzpolitik des Bundes scheint sich gegenwärtig in einer äußerst glücklichen Lage zu befinden. Schon während der langwierigen Phase der Regierungsbildung vergrößerten sich die erwarteten finanzpolitischen Spielräume für die Legislaturperiode von 2018 bis 2021 aufgrund konjunkturbedingt erhöhter Einnahmeerwartungen ständig.

Nach der hier vorgelegten IMK-Steuerschätzung dürften sich die Spielräume gegenüber den im Koalitionsvertrag unterstellten 46 Mrd. Euro sogar auf annähernd 70 Mrd. Euro vergrößert haben. Die Umsetzung der als prioritär eingestuften finanzpolitischen Maßnahmen im Umfang von insgesamt 46 Mrd. Euro mag daher als gesichert erscheinen, und auch für zusätzliche Maßnahmen erscheinen die Aussichten zunächst günstig.

Allerdings wäre eine solche Einschätzung vorschnell, denn die Freude über die erneute Aufwärtsrevision der Steuerschätzung wird durch mindestens zwei Umstände getrübt: Erstens basiert die prognostizierte günstige mittelfristige Einnahmentwicklung auf einer Fortsetzung des unterstellten wirtschaftlichen Aufschwungs in Deutschland. Ge-

rade daran mehren sich zuletzt jedoch Zweifel. Infolge der erhöhten geopolitischen Instabilität – insbesondere aufgrund der von US-Präsident Donald Trump hervorgerufenen Angst vor einem globalen Handelskrieg – nimmt die Sorge um die wirtschaftliche Entwicklung gerade der exportabhängigen deutschen Wirtschaft zu.

Gleichzeitig mehren sich die Anzeichen für eine konjunkturelle Abkühlung – nach dem IMK-Konjunkturindikator sprang die geschätzte Rezessionswahrscheinlichkeit zuletzt von 6,8% auf über 32,4% (IMK 2018). Sollte es zu einer spürbaren konjunkturellen Abkühlung kommen, müssten die Einnahmeerwartungen sehr schnell wieder nach unten angepasst werden.

Zweitens hat sich die neu gebildete Große Koalition auch unter dem neuen sozialdemokratischen Finanzminister Olaf Scholz über die Anforderungen der grundgesetzlichen Schuldenbremse hinaus einer Haushaltspolitik der „schwarzen Null“ verschrieben. Das bedeutet nichts anderes als eine Finanzpolitik nach Kassenlage, bei der die finanzpolitischen Projekte des Koalitionsvertrages letztlich zur Disposition stehen, sollten die Steuereinnahmen deutlich hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Vor diesem Hintergrund werden hier die Spielräume zur Realisierung der im Koalitionsvertrag festgelegten finanzpolitischen Ziele analysiert. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem komplexen Zusammenspiel von möglichen Konjunkturerbrüchen einerseits und den von Schuldenbremse und „schwarzer Null“ ausgehenden finanzpolitischen Restriktionen andererseits. Nach einer kurzen Darstellung und Bewertung der finanzpolitischen Maßnahmen im Koalitionsvertrag sowie der Entwicklung der prognostizierten Spielräume im Bundeshaushalt seit Sommer 2017 werden hierzu unterschiedliche Szenarien mithilfe von Simulationsrechnungen untersucht.

Finanzpolitische Maßnahmen im Koalitionsvertrag

Die Regierungsparteien haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 12.3.2018 (CDU, CSU, SPD 2018) für die Legislaturperiode bis 2021 prioritäre Maßnahmen des Bundes im Umfang von knapp 46 Mrd. Euro beschlossen, die mit Rücksicht auf die vermuteten Spielräume langsam aufwachsen und den vollen jährlichen Umfang wohl erst im Jahr 2021 erreichen sollen (**Tabelle 4**).

Die Maßnahmen fallen in sechs Bereiche. Im Bereich „Investitionen, Bildung, Forschung“ sind Mehrausgaben für Ganztagschulen, Aufstiegsfortbildung, Bafög, Hochschulen sowie Forschung und Entwicklung von insgesamt 6 Mrd. Euro vorgesehen. Zusätzlich fallen der Breitbandausbau und der Digitalpakt für die Schulen unter die prioritären

Maßnahmen in diesem Bereich; allerdings ist vorgesehen, diese gesondert aus den Erlösen weiterer Frequenzversteigerungen (5G) zu finanzieren.

Im Bereich „Kinder, Familien und Soziales“ sind Mehrausgaben u.a. für Kindergeld, Kitas und den Eingliederungstitel im SGB II von insgesamt 12 Mrd. Euro vorgesehen.

Im Bereich „Bauen und Wohnen“ sind Mehrausgaben von 4 Mrd. Euro für die Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie die steuerliche Förderung von Bauen und Wohnen veranschlagt.

12 Mrd. Euro sind im Bereich „Gleichwertige Lebensverhältnisse, Verkehr, Kommunen“ für die Umsetzung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes, für die regionale Strukturpolitik, den Strukturwandel, den ländlichen Raum, die Landwirtschaft sowie kommunale bzw. Landesprogramme vorgesehen. Der Löwenanteil entfällt mit 8 Mrd. Euro auf den letztgenannten Posten, hinter dem sich primär Ausgaben für die Integration von Geflüchteten verbergen (CDU, CSU, SPD 2018).

Im Bereich „Internationale Verantwortung, Sicherheit und Entwicklung“ sind 2 Mrd. Euro für Verteidigungsausgaben und Entwicklungshilfe veranschlagt.

Im sechsten Bereich „Entlastung der Bürger“ ist der für das Jahr 2021 angesetzte erste Schritt der Abschaffung des Solidaritätszuschlages mit 10 Mrd. Euro angesetzt.

Der Koalitionsvertrag enthält darüber hinaus umfangreiche Pläne für weitere haushaltswirksame Maßnahmen, die primär die Sozialversicherungen betreffen (CDU, CSU, SPD 2018). So ist eine „Mütterrente II“ vorgesehen, bei der Müttern oder Vätern, die drei oder mehr vor 1992 geborene Kinder erzogen haben, ein dritter Entgeltpunkt gutgeschrieben wird. Für Menschen, die mindestens 35 Jahre lang Beiträge gezahlt, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt haben, soll eine Grundrente eingeführt werden, die die Grundsicherung im Alter um 10% übersteigt.

Weitere Maßnahmen betreffen unter anderem die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte und die Entlastung von Geringverdienern bei den Sozialbeiträgen. Gleichzeitig sollen für Bezieher von Arbeitslosengeld II kostendeckende Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung gezahlt werden. Bei der Pflege sollen neue Stellen geschaffen werden.

Anders als die prioritären Maßnahmen stehen die übrigen Maßnahmen unter einem Finanzierungsvorbehalt. Sie sollen umgesetzt werden, falls entsprechende Haushaltsspielräume vorhanden sind oder eine entsprechende Gegenfinanzierung gewährleistet ist. Im Koalitionsvertrag sind sie nicht quantifiziert, was teilweise auch unmöglich ist, weil ihre genaue Ausgestaltung noch offen ist.

Allein die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung, die Mütterrente II und die paritätische Finanzierung der Sozialbeiträge sind pro Jahr

Prioritäre Maßnahmen des Koalitionsvertrags im Bundeshaushalt (Mrd. Euro)

	2018	2019	2020	2021	2018-2021	Budgetseite
Investitionen, Bildung, Forschung						
Ganztagsschule	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	Ausgaben
Aufstiegsfortbildung	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	Ausgaben
BAFöG	0,3	0,3	0,3	0,3	1,0	Ausgaben
Nachfolge des Hochschulpakts	–	–	–	0,6	0,6	Ausgaben
Forschung und Entwicklung	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	Ausgaben
Breitband, Digitalpakt Schulen (Fonds)	Abhängig von Frequenzauktionen					
Teilsomme 1	1,3	1,3	1,3	1,9	6,0	Ausgaben
Familien, Kinder, Soziales						
Kindergeld, Kinderfreibetrag	–	0,4	0,9	2,2	3,5	Einnahmen
Kita (Gebühren, Qualität)	–	0,5	1,0	2,0	3,5	Beide, häufig
Kinderzuschlag	0,3	0,3	0,3	0,3	1,0	Ausgaben
Eingliederungstitel SGB II: sozialer Arbeitsmarkt / soziale Teilhabe	–	1,3	1,3	1,3	4,0	Ausgaben
Teilsomme 2	0,3	2,5	3,4	5,8	12,0	
Bauen und Wohnen						
Weitere Förderung des sozialen Wohnungsbaus	–	–	1,0	1,0	2,0	Ausgaben
Steuerliche Förderung	–	0,2	0,7	1,1	2,0	Einnahmen
Teilsomme 3	–	0,2	1,7	2,1	4,0	
Gleichw. Lebensverh., Verkehr, Kommunen						
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	–	–	0,3	0,7	1,0	Ausgaben
Regionale Strukturpolitik, Strukturwandel	0,4	0,4	0,4	0,4	1,5	Ausgaben
Ländlicher Raum, Landwirtschaft	0,4	0,4	0,4	0,4	1,5	Ausgaben
Kommunale bzw. Landesprogramme	2,0	2,0	2,0	2,0	8,0	Ausgaben
Teilsomme 4	2,8	2,8	3,1	3,4	12,0	
Internationale Verantwortung Sicherheit u. Entwicklung						
Verteidigung / Entwicklungshilfe	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	Ausgaben
Teilsomme 5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,0	
Entlastung der Bürger						
Schrittweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags	–	–	–	10,0	10,0	Einnahmen
Teilsomme 6	0,0	0,0	0,0	10,0	10,0	
Insgesamt (Teilsommen 1 bis 6)	4,8	7,3	10,1	23,8	46,0	

Verteilung der Summen auf die einzelnen Jahre gem. Angaben aus dem Koalitionsvertrag bzw. gleichmäßig soweit keine Angaben gemacht werden und es keine plausiblen Gründe für Abweichungen gibt.

Quellen: CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68).



mit zusammen 8,3 Mrd. Euro zu beziffern.⁶ Kostendeckende GKV-Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II würden den Bundeshaushalt jährlich mit rund 10 Mrd. Euro belasten.⁷ Die Kosten der Grundrente und der Entlastung von Geringverdienern bei

den Sozialversicherungsbeiträgen lassen sich derzeit nicht beziffern.⁸

Nicht enthalten sind im Koalitionsvertrag auch mögliche zusätzliche Haushaltsbelastungen auf der Einnahmenseite, die durch die regelmäßig notwendige Anpassung des Grundfreibetrags und der Kinderfreibeträge im Rahmen der Einkommensteuer entstehen können. Würde auch – wie in den vergangenen Jahren regelmäßig – die Wirkung der kalten Progression durch Anhebung der Tarifeckwerte bei

⁶ Die Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung entspricht nach Berechnungen des IMK 3,4 Mrd. Euro, die Deutsche Rentenversicherung Bund beziffert die jährlichen Kosten der Mütterrente II mit 3,5 Mrd. Euro und die Kosten der paritätischen GKV-Beiträge für die Rentenversicherung mit 1,4 Mrd. Euro (https://www.deutsche-rentenversicherung.de/Allgemein/de/Inhalt/o_Home/meldungen/2018_02_08_positionen_zum_koalitionsvertrag.html).

⁷ Die Lücke zwischen den tatsächlichen Kosten und den Beitragseinnahmen betrug nach Albrecht et al. (2017, S. 40) im Jahr 2016 9,6 Mrd. Euro.

⁸ Sie müsste ebenso wie die Mütterrente II als versicherungsfremde Leistung aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Zu versicherungsfremden Leistungen vgl. Meinhardt (2018).

der Einkommensteuer innerhalb der Legislaturperiode ausgeglichen, wäre mit noch höheren Ausfällen zu rechnen. Die genannten Haushaltsbelastungen betreffen dann auch anteilig die Haushalte der Länder und Kommunen.

An den finanzpolitischen Plänen der Bundesregierung ist zunächst positiv hervorzuheben, dass tatsächlich in wichtigen Bereichen Akzente gesetzt werden. Zudem ist bemerkenswert, dass ehrgeizige Steuersenkungspläne, wie sie von Teilen der Union im Wahlkampf noch vertreten wurden (Rietzler et al. 2017b), ad acta gelegt wurden. Die Koalition reagiert hier auf die gestiegenen gesellschaftlichen Anforderungen an die Staatstätigkeit in zentralen Bereichen und korrigiert damit teilweise Versäumnisse der Vergangenheit (Rietzler 2014, Vesper 2016).

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die meisten Maßnahmen lediglich kleine Akzente setzen. Das Volumen der Mehrausgaben ist gemessen an den Bedarfen – gerade im investiven Bereich – viel zu gering. Die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlages ist nicht nur fiskalisch teuer, sondern gerade aus verteilungspolitischer Sicht sehr problematisch, da selbst die angestrebte Fokussierung der Entlastung auf „kleine und mittlere Einkommen“ de facto vor allem die Haushalte mit hohen Einkommen begünstigt. Haushalte in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung sind so gut wie gar nicht vom Solidaritätszuschlag betroffen (Rietzler und Truger 2017).

Zudem soll das Problem der Fehlfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen – also der Über-

nahme gesamtgesellschaftlicher Aufgaben statt reiner Versicherungsleistungen – in den Sozialversicherungen nur teilweise und unter Finanzierungsvorbehalt angegangen werden, indem für Bezieher von Arbeitslosengeld II kostendeckende Beiträge aus dem Bundeshaushalt geleistet werden sollen. Diese Maßnahme von rund 10 Mrd. Euro würde nur einen geringen Teil der gesamten versicherungsfremden Leistungen von rund 60 bis 80 Mrd. Euro (Meinhardt 2018) adäquat finanzieren. Gleichzeitig sollen aber mit der „Mütterrente II“ und einer Grundrente für langfristig Versicherte neue versicherungsfremde Leistungen geschaffen werden.

Das größte Problem ist jedoch die Kopplung der finanzpolitischen Maßnahmen an mittelfristig erwartete Haushaltsüberschüsse. In Kombination mit dem Festhalten am Ziel der „schwarzen Null“ werden dadurch die finanzpolitischen Ziele des Koalitionsvertrages letztlich der konjunkturellen Entwicklung ausgeliefert.

Zur Entwicklung der finanziellen Spielräume im Bundeshaushalt

Die in der Öffentlichkeit genannten fiskalischen Spielräume nahmen seit dem Sommer letzten Jahres immer weiter zu. Gerade die langwierige Phase der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl im September war von immer optimistischeren Erwartungen geprägt. Bei der Vorlage des Finanzplanes 2017 bis 2021 im August 2017 wurde noch unter

Tabelle 5

Entwicklung finanzpolitischer Spielräume im Bundeshaushalt seit Vorlage des Finanzplans 2017 bis 2021 (Mrd. Euro)

	2018	2019	2020	2021	2018-2021 kumuliert
1. Finanzplan 2017-2021 (August 2017)					
Ausgaben	337,5	348,2	349,4	356,8	1391,9
sonstige Einnahmen ¹	28,7	26,4	26,3	26,0	107,4
Steuereinnahmen	308,8	321,8	327,1	341,6	1299,3
Einnahmen insgesamt	337,5	348,2	353,4	367,6	1406,7
Haushaltsüberschuss (=Spielraum unter der Schwarzen Null)	0	0	4,0	10,8	14,8
2. AK Steuerschätzungen November 2017					
Steuereinnahmen	315,8	329,1	335,3	348,4	1328,6
Einnahmen insgesamt	344,5	355,5	361,6	374,4	1436,0
Haushaltsüberschuss (=Spielraum unter der Schwarzen Null)	7,0	7,3	12,2	17,6	44,1
3. IMK Steuerschätzung 2018 bis 2022					
Steuereinnahmen	318,8	335,0	342,7	357,6	1354,1
Einnahmen insgesamt	347,5	361,4	369,0	383,6	1461,5
Haushaltsüberschuss (=Spielraum unter der Schwarzen Null)	10,0	13,2	19,6	26,8	69,6

¹ 2019-2021 so angesetzt, dass die vom BMF unterstellten globalen Mindereinnahmen von 14,8 Mrd. Euro als Spielraum offen gelegt werden.

dem damaligen Bundesfinanzminister Schäuble für den Zeitraum von 2019 bis 2021 ein Spielraum von 14,8 Mrd. Euro angegeben (BMF 2017a, S. 16). Der Spielraum errechnete sich unter der Zielvorgabe der „schwarzen Null“ als erwarteter kumulierter Haushaltsüberschuss und war ohne nähere Spezifikation als globale Mindereinnahme in der Finanzplanung verbucht worden (Tabelle 5).

In den gescheiterten Sondierungsgesprächen zur Bildung einer Jamaika-Koalition wurde der Spielraum dann mit 30 Mrd. Euro angegeben (Lauer und Körkemeier 2017). Seit den Sondierungsgesprächen zwischen Union und SPD über die Bildung einer erneuten Großen Koalition wird der Spielraum auch unter Berufung auf eine bessere Konjunktur mit 46 Mrd. Euro angegeben.

Tatsächlich errechnet sich – bei gegenüber dem Finanzplan 2017 bis 2021 unveränderten Ansätzen für die sonstigen Einnahmen und Ausgaben – allein aufgrund der Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November 2017 schon ein fiskalischer Spielraum von kumuliert 44 Mrd. Euro (Tabelle 5).

Setzt man auf der Einnahmenseite die nochmals höher ausgefallene aktuelle IMK-Steuerschätzung an, vergrößert sich der Spielraum auf knapp 70 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 würde der Bund einen Überschuss von 26,8 Mrd. Euro aufweisen.

Hinzu kommt, dass die Rücklage zur Bewältigung der finanziellen Folgen der Flüchtlingskrise aufgrund der zurückliegenden positiven Einnahmenentwicklung bisher nicht benötigt wurde und für die kommenden Jahre nur zur Hälfte verplant wurde. Dadurch besteht gegenwärtig ein finanzielles Polster von knapp 12 Mrd. Euro, das bei Auflösung der Rücklage auch für andere Zwecke zur Verfügung stünde.

Man sollte sich jedoch von den referierten großen Zahlen nicht zu sehr beeindruckt lassen, denn bei dem errechneten Spielraum von 70 Mrd. Euro handelt es sich um über vier Jahre kumulierte Werte, die bei einem deutlichen konjunkturellen Einbruch sehr schnell wieder verschwinden können. Aus diesem Grund bedarf es einer ausführlicheren Analyse der finanzpolitischen Auswirkungen des Koalitionsvertrages im Zusammenwirken von Schuldenbremse und „schwarzer Null“ auch für den Fall eines Konjunkturerinbruchs.

„Schwarze Null“ gefährdet Ziele des Koalitionsvertrages

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Bundesfinanzen im Finanzplanungszeitraum bis 2022 unter Schuldenbremse und „schwarzer Null“ entwickeln

Tabelle 6

Simulationsannahmen

	2018	2019	2020	2021	2022
1. Referenzszenario					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,4	2,2	1,5	1,5	1,5
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,8	1,8	2,0	2,0	2,0
Wachstum des realen potenziellen BIP in % gegenüber dem Vorjahr	1,95	1,90	1,80	1,75	1,70
Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,46	0,75	0,45	0,20	0,00
Einnahmen im Bundeshaushalt gemäß					
IMK-Steuerschätzung und FP 2017-2021 (Mrd. Euro)	347,5	361,4	369,0	383,6	397,8
Ausgaben gemäß FP 2017-2021 (Mrd. Euro)	337,5	348,2	349,4	356,8	363,9
Haushaltssaldo (Mrd. Euro)	10,0	13,2	19,6	26,8	33,8
2. Szenario Prioritäre Maßnahmen					
Einnahmensenkungen gemäß Tabelle 4 (Mrd. Euro)	0,0	0,9	2,1	14,3	14,3
Ausgabenerhöhungen gemäß Tabelle 4 (Mrd. Euro)	4,8	6,4	8,0	9,4	9,4
Summe	4,8	7,3	10,1	23,8	23,7
3. Szenario Konjunkturschwäche					
reales BIP-Wachstum in % gegenüber dem Vorjahr	2,2	0,6	0,4	1,5	1,7
Wachstum des BIP-Deflators in % gegenüber dem Vorjahr	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9
4. Szenario Prioritäre Maßnahmen + Konjunktur					
			Kombination der Szenarien 2 und 3		
Budgetsemielastizität Einnahmenseite			0,15		
Budgetsemielastizität Ausgabenseite			-0,04		
Multiplikator Einnahmenseite			0,5		
Multiplikator Ausgabenseite			1,0		

Verteilung der Summen auf die einzelnen Jahre gem. Angaben aus dem Koalitionsvertrag bzw. gleichmäßig soweit keine Angaben gemacht werden und es keine plausiblen Gründe für Abweichungen gibt.

Quellen: BMF (2017a und b); BMWi/BMF (2017); CDU, CSU, SPD (2018; insbesondere S. 67/68); Annahmen und Berechnungen des IMK.



würden, wenn die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages umgesetzt werden und welche Folgen eine mittelkräftige konjunkturelle Schwäche von 2018 bis 2020 auf die Bundesfinanzen hätte.

Analog zur Vorgehensweise bei der vergangenen IMK-Steuerschätzung (Rietzler et al. 2017a) wird zur Beantwortung dieser Fragen eine multiplikatorgestützte Simulationsrechnung⁹ vorgenommen, aus der deutlich wird, wie sich wesentliche finanzpolitische und makroökonomische Größen je nach Szenario entwickeln würden. Dabei werden die institutionellen Gegebenheiten der Schuldenbremse des Bundes möglichst realitätsnah abgebildet (Paetz et al. 2016).

Als Grundlage und Referenzszenario für die Simulation nehmen wir die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Ergebnisse der vorliegenden IMK-Steuerschätzung und kombinieren sie mit dem fortgeschriebenen Finanzplan 2017-2021 der Bundesregierung (BMF 2017a) (**Tabelle 6**).

Da die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Schätzergebnisse des IMK aufgrund der relativ optimistischen gesamtwirtschaftlichen Projektion spürbar über den von der Bundesregierung bisher getroffenen Annahmen liegen, würde die Politik der „schwarzen Null“ bei Fortsetzung der Ausgabenplanung vom vergangenen Sommer auch bis ins Jahr 2022 – wie bei der Spielraumanalyse bereits erläutert – bei weitem übererfüllt (**Tabelle 6**). Im Jahr 2022 ergäbe sich ohne die Maßnahmen des Koalitionsvertrags ein Haushaltsüberschuss von 33,8 Mrd. Euro.

Für die Schuldenbremse relevant ist der strukturelle, d.h. der um konjunkturelle Einflüsse und Einmaleffekte bereinigte Haushaltssaldo. Zwar liegt das reale BIP bis 2022 um 1,8% höher als von der Bundesregierung in der der Steuerschätzung vom November 2017 zugrundeliegenden Herbstprojektion unterstellt. Allerdings unterliegen die Potenzialberechnungen zur Feststellung der Konjunkturlage regelmäßig der Konvention, dass die Produktionslücke gegen Ende des Projektionszeitraums geschlossen ist. Daher dürfte die Erhöhung des realen BIPs um 1,8% bis zum Jahr 2022 gar nicht mehr als konjunkturell, sondern vielmehr voll als strukturell verbucht werden, was daher auch im Referenzszenario der Simulationen unterstellt wurde. Hinsichtlich der Schuldenbremse vergrößert sich unter den genannten Bedingungen also der Sicherheitsabstand zum strukturellen Grenzwert von 0,35% des BIP nochmals erheblich.

Die zentrale Frage ist jedoch, was passiert, wenn man die günstige Ausgangskonstellation nun in drei Szenarien modifiziert. In einem ersten Szenario werden nur die prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages als Einnahmen-/Ausgabenschocks

angesetzt. Die Verteilung der Maßnahmen auf die Einnahmen- und die Ausgabenseite ist aus **Tabelle 4** ersichtlich, indem die Maßnahmen jeweils gekennzeichnet wurden. Das Kindergeld wurde, wie in der Finanzstatistik üblich, auf der Einnahmenseite abgezogen. Zweitens wird ein – relativ moderater, in der zweiten Jahreshälfte 2018 einsetzender – Konjunkturabschwung unterstellt, bei dem das reale BIP bis zum Jahr 2022 um 2,5% hinter der Referenzentwicklung zurückbleibt. Drittens werden beide Schocks kombiniert untersucht.

Die Szenarien werden zudem in zwei verschiedenen Varianten durchgeführt, um unterschiedliche finanzpolitische Strategien abzubilden: In der ersten Variante (**Abbildungen 1a-1h**) wird als finanzpolitische Restriktion lediglich die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse wirksam. Die Finanzpolitik würde sich mithin an der Obergrenze von 0,35% des BIP für die strukturelle (unter anderem um Konjunkturinflüsse bereinigte) Nettoneuverschuldung orientieren und dafür – abweichend von der „schwarzen Null“ – nötigenfalls konjunkturbedingt auch Budgetdefizite zulassen. In der zweiten Variante (**Abbildungen 2a-2h**) werden die Szenarien dann unter der Restriktion untersucht, dass die Bundesregierung unabhängig von der Konjunkturlage tatsächlich an der „schwarzen Null“, d. h. an einer strengen Nulldefizitpolitik, festhält.

Wachstumseinbußen und Steuersenkungen führen zu Einnahmeneinbrüchen und konjunkturbedingten Mehrausgaben, die den Budgetsaldo verschlechtern. Unter der Schuldenbremse ist eine Verschlechterung des Budgetsaldos aber nur in dem Maße zulässig, wie die Konjunkturbereinigung einen entsprechenden Konjunkturabsturz durch eine wachsende negative Produktionslücke und eine dementsprechend größere Konjunkturkomponente signalisiert. Andernfalls würde das zulässige Defizit überschritten und die Ausgaben müssten entsprechend gekürzt werden. Ausgabenkürzungen führen aber gemäß dem Multiplikator zu BIP-Minderungen, die wiederum zu Anpassungen bei der Konjunkturbereinigung und den zulässigen Defiziten führen (Details zur Simulation siehe **Infobox 1**).

In den Abbildungen 1a bis 1h sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung sich lediglich an die Vorgaben der Schuldenbremse hält und ggf. Haushaltsdefizite im zulässigen Umfang akzeptiert. Im Szenario der prioritären Maßnahmen kommt es zunächst gemäß den Steuersenkungen und Mehrausgaben zu einer Verringerung der Einnahmen und einer Erhöhung der Ausgaben (**Abbildung 1b und 1f**), die zu einer entsprechenden Verschlechterung des Budgetsaldos (**Abbildung 1g**) führt.

Dies geht gemäß den unterstellten Multiplikatoren mit einer spürbaren Erhöhung des realen BIP um maximal 0,7% gegen Ende des Projektionszeitraumes einher (**Abbildung 1a**). Aufgrund des im Referenzszenarios erheblichen Sicherheitsabstandes zu den Vorgaben der Schuldenbremse kommt es trotz

⁹ Der Fiskalmultiplikator gibt den BIP-Effekt einer diskretionären fiskalischen Maßnahme wieder. Ein positiver (negativer) Multiplikator von 1 bedeutet, dass die Maßnahme (z.B. eine Ausgabenerhöhung oder Steuersenkung) von 1% des BIP, das BIP um 1% erhöht (senkt).

Methodische Anmerkungen zu den Simulationsrechnungen

Für die Simulation ist eine Budgetsemielastizität von 0,15 auf der Einnahmenseite und von -0,04 auf der Ausgabenseite unterstellt.¹ Für die Konjunkturbereinigung verwenden wir nicht das komplexe Verfahren der EU-Kommission, dessen konkrete Anwendung durch die Bundesregierung immer noch nicht klar dokumentiert ist, sondern den von der Schweizer eidgenössischen Finanzverwaltung entwickelten und im Rahmen der Schweizer Schuldenbremse eingesetzten modifizierten HP-Filter (Bruchez 2003). Dieser ist laut Berechnungen des RWI (2010) bezüglich seiner potenziellen Prozyklik sogar weniger anfällig als das Verfahren der EU-Kommission.²

Um die Produktionslücken in der IMK-Simulation mit denen der Bundesregierung vergleichen zu können, muss auch eine mit dem Filterverfahren berechnete Produktionslücke der tatsächlichen Ent-

wicklung berechnet werden. Bei Abweichungen des simulierten realen BIP der drei Szenarien vom Referenzszenario werden so die resultierenden Anpassungen der Produktionslücke ermittelt. Die berechnete Änderung der Produktionslücke wird dann zur ursprünglich von der Bundesregierung geschätzten Produktionslücke addiert. Der modifizierte HP-Filter wird in der Simulation, also lediglich für die Anpassung der Produktionslücke, nicht aber für die Berechnung einer komplett neuen Produktionslücke verwendet. Höhere Budgetdefizite führen zu höheren Schuldenständen und gemäß des jeweiligen jahresdurchschnittlichen Zinssatzes zu höheren Zinsausgaben und damit auch höheren Staatsausgaben, wobei zur Vereinfachung die tatsächlichen effektiven Zinssätze der jeweiligen Jahre als exogen angenommen worden sind.

Kommt es bei der Haushaltsaufstellung aufgrund von drohenden Überschreitungen der Schuldenbremse oder der „schwarzen Null“ zu Ausgabenkürzungen, so führen diese wiederum zu negativen BIP-Wirkungen im Ausmaß des unterstellten Multiplikators. Für den Ausgabenmultiplikator wird der Wert eins angenommen, für die Steuersenkungen der Wert 0,5. Diese Werte stehen im Einklang mit der neueren empirischen Literatur zum Fiskalmultiplikator (Gechert 2015).



¹ Die Budgetsemielastizitäten für den Bund wurden auf Anfrage vom BMF bereitgestellt und stützen sich für den Gesamtstaat auf die Werte gemäß der Methode der EU-Kommission (Mourre et al. 2014)

² In Truger und Will (2012) wurde eine ähnliche Simulation auch mit Hilfe einer Variante des Konjunkturbereinigungsverfahrens der EU-Kommission durchgeführt. Die Ergebnisse bezüglich der Endogenität der Potenzialberechnungen sind durchaus vergleichbar, sodass unsere Vereinfachung mit dem modifizierten HP-Filter als gerechtfertigt erscheint.

des erheblichen finanziellen Umfangs der prioritären Maßnahmen nicht zu einem Konflikt mit der Schuldenbremse.

Dasselbe gilt für den Fall des simulierten Konjunkturabschwungs, der zunächst zu kräftigen Einnahmehausfällen führt (**Abbildung 1b**). Die Einnahmehausfälle können wegen des Sicherheitsabstandes aber komplett hingenommen werden (**Abbildung 1g**), ohne dass die Schuldenbremse verletzt würde. Die automatischen Stabilisatoren können also voll wirken.

Annähernd dasselbe gilt sogar im kombinierten Szenario, in dem es parallel zur Umsetzung der prioritären Maßnahmen zu einer Konjunkturabschwächung käme. Hier würde die Schuldenbremse lediglich im Jahr 2021 greifen. Das ist aus **Abbildung 1f** ersichtlich, in der die tatsächlichen Ausgaben hinter den sich eigentlich ergebenden unbeschränkten Ausgaben zurückbleiben.

Die im kombinierten Szenario notwendig werdende Kürzung der Bundesausgaben um 4,3 Mrd. Euro wäre zwar möglicherweise unangenehm, könnte allerdings aufgrund zunehmender Spielräume schon im Folgejahr fast vollständig wieder zurückgenommen werden. Der makroökono-

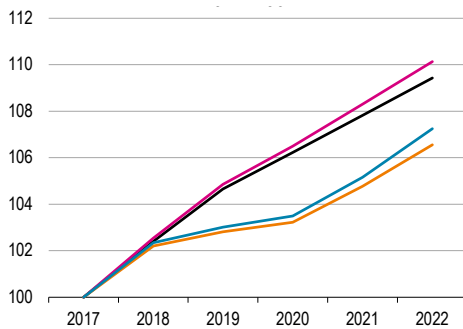
nomische Effekt der einmaligen Kürzung ist vernachlässigbar. Das Paket prioritärer Maßnahmen würde die Konjunkturschwäche allerdings etwas lindern. Das reale BIP liegt im kombinierten Szenario um 0,7 Prozentpunkte oberhalb des reinen Konjunkturschwächeszenarios.

Aufgrund der im Planungszeitraum großen und zunehmenden Sicherheitsabstände zur Defizitobergrenze der Schuldenbremse wären die prioritären Maßnahmen also aller Voraussicht nach auch bei einem moderaten Konjunkturabschwung ohne einen nennenswerten Konflikt mit der Schuldenbremse realisierbar. Auf darüber hinausgehende Maßnahmen müsste allerdings verzichtet werden, wenn Ausgabenkürzungen an anderer Stelle oder Steuererhöhungen vermieden werden sollen. Ein stärkerer Konjunkturabschwung als hier unterstellt würde auch die Finanzierung der prioritären Maßnahmen in Frage stellen.

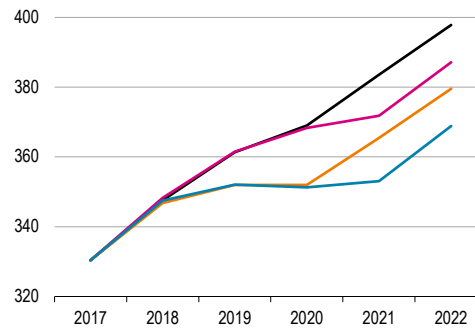
In den **Abbildungen 2a bis 2h** sind die Ergebnisse der Simulationsrechnungen für den Fall abgebildet, dass die Bundesregierung über die Vorgaben der Schuldenbremse hinaus an der Vorgabe der „schwarzen Null“ festhält. In diesem Fall stellt die

Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der Schuldenbremse, Variante 1

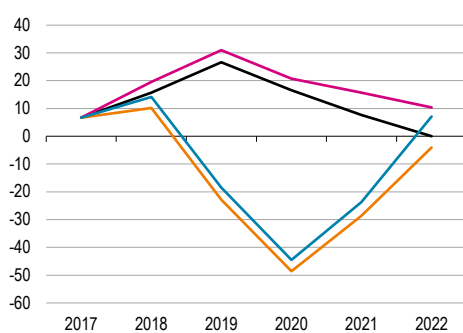
1a) Reales Bruttoinlandsprodukt, 2017=100



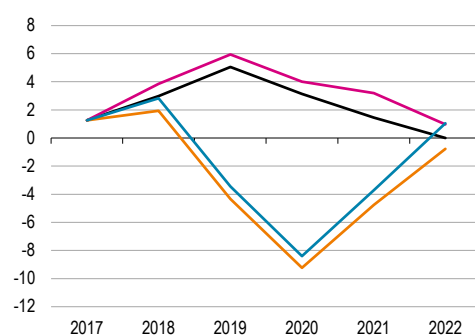
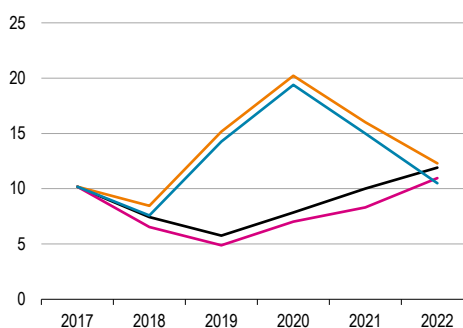
1b) Nominale Bundeseinnahmen, Mrd. Euro



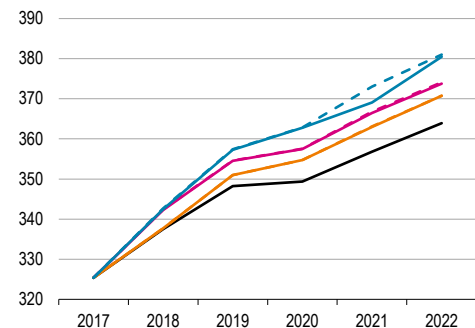
1c) Nominale Produktionslücke, Mrd. Euro



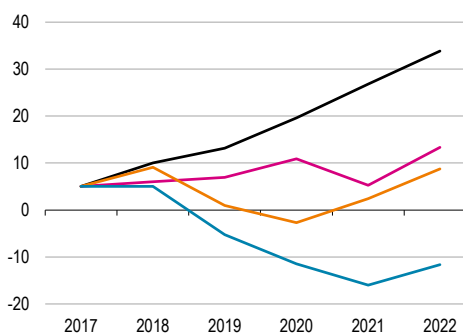
1d) Konjunkturkomponente, Mrd. Euro

1e) Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund, Mrd. Euro¹

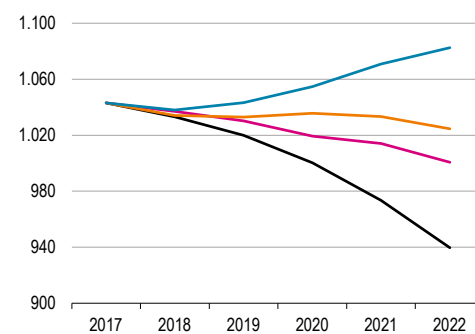
1f) Nominale Bundesausgaben, Mrd. Euro



1g) Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes, Mrd. Euro



1h) Nominaler Schuldenstand des Bundes, Mrd. Euro



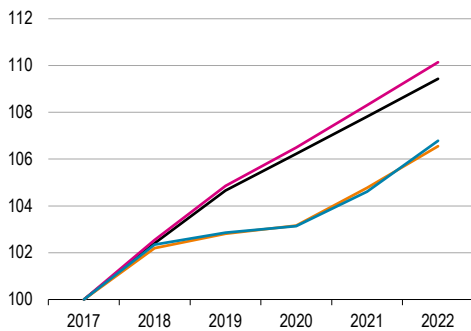
1 Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung



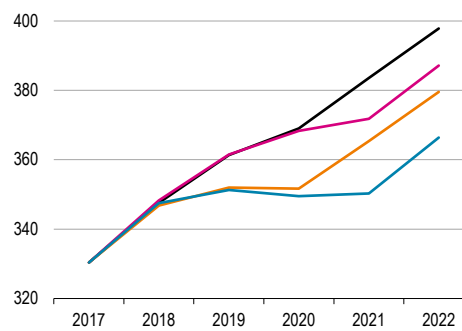
Quelle: Simulationen des IMK.

Simulationen für den Bundeshaushalt unter der Restriktion der „schwarzen Null“, Variante 2

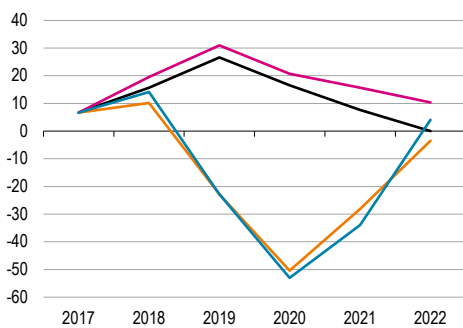
2a) Reales Bruttoinlandsprodukt, 2017=100



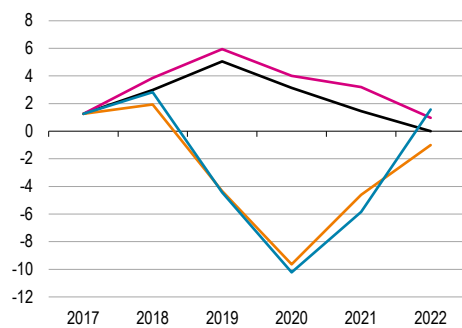
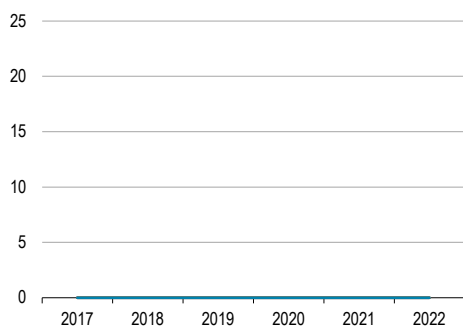
2b) Nominale Bundeseinnahmen, Mrd. Euro



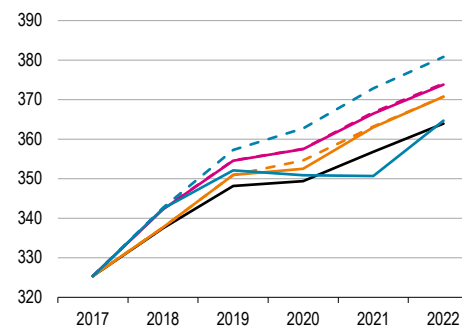
2c) Nominale Produktionslücke, Mrd. Euro



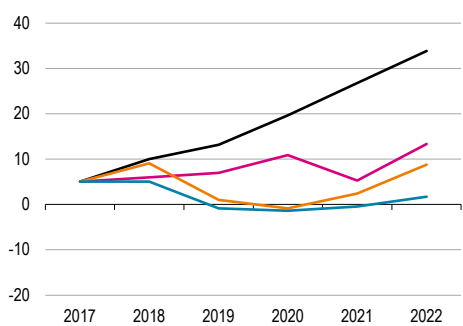
2d) Konjunkturkomponente, Mrd. Euro

2e) Maximal zulässige Kreditaufnahme für den Bund, Mrd. Euro¹

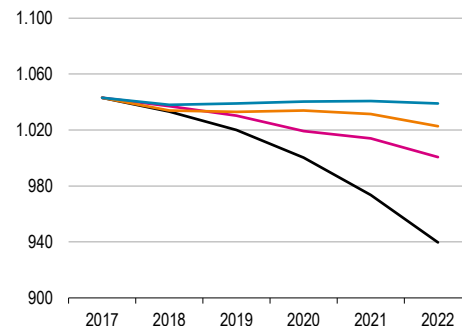
2f) Nominale Bundesausgaben, Mrd. Euro



2g) Nominaler Finanzierungssaldo des Bundes, Mrd. Euro



2h) Nominaler Schuldenstand des Bundes, Mrd. Euro



1 Zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung



Quelle: Simulationen des IMK.

strenge Nulldefizitvorgabe die Obergrenze für die zulässige Nettokreditaufnahme dar (**Abbildung 2e**).

Aufgrund des hohen Sicherheitsabstandes in Form der projizierten mittelfristig steigenden Haushaltsüberschüsse im Referenzszenario können im Szenario nur mit den prioritären Maßnahmen diese ohne Probleme umgesetzt werden und die bereits erwähnte leicht expansive Wirkung entfalten. Dies ist annähernd auch noch im Szenario eines reinen Konjunkturabschwungs der Fall, obwohl es hier im Jahr 2020 zu einem geringen Konsolidierungsbedarf von gut 2 Mrd. Euro kommt (**Abbildung 2f**).

Dramatisch wären allerdings die Auswirkungen des kombinierten Szenarios aus prioritären Maßnahmen und Konjunkturabschwung: Zur Einhaltung der „schwarzen Null“ müssten vom Jahr 2019 an deutliche Haushaltskürzungen von über 5 Mrd. Euro vorgenommen werden, die auf bis zu 22 Mrd. Euro (6,3% der Ausgaben) im Jahr 2021 anwachsen würden. Über den gesamten Zeitraum von 2019 bis 2022 müssten kumuliert knapp 55 Mrd. Euro gekürzt werden. Das notwendige Konsolidierungsvolumen für die Legislaturperiode bis 2021 läge bei 39,4 Mrd. Euro und damit nur wenig unterhalb des Volumens der geplanten prioritären Maßnahmen.

Das bedeutet, dass die prioritären Maßnahmen entweder nicht verwirklicht werden könnten oder es zu massiven Kürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle kommen müsste. Die in der Simulation unterstellten ausgabenseitigen Kürzungen würden aufgrund der negativen makroökonomischen Effekte zudem jeglichen expansiven Effekt der prioritären Maßnahmen konterkarieren.

FAZIT: „SCHWARZE NULL“ DURCH RATIONALE STRATEGIE ERSETZEN

Die vorgenommene Analyse der finanzpolitischen Pläne des Koalitionsvertrages kommt zu dem Ergebnis, dass es der neuen Bundesregierung an einer rationalen finanzpolitischen Strategie mangelt. Zwar gehen viele der im Koalitionsvertrag enthaltenen prioritären – und auch der anderen – Maßnahmen grundsätzlich in die richtige Richtung, indem sie die Staatstätigkeit wieder den gestiegenen gesellschaftlichen Bedarfen anpassen und der Finanzpolitik wie-

der eine stärker gestaltende Rolle zukommen lassen möchten.

Mit den viel zu gering dimensionierten Maßnahmen wird zwar kaum „eine neue Dynamik für Deutschland und ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ (Koalitionsvertrag) erreicht werden können. Der Hauptkritikpunkt ist jedoch, dass die Bundesregierung lediglich prozyklisch die erwarteten Mehreinnahmen des erhofften anhaltenden Aufschwungs verteilt, ohne eine finanzpolitische Strategie zu formulieren, die die Finanzierung der von ihr gewünschten Maßnahmen konjunkturgerecht und langfristig sicherstellt:

Kommt es zu der prognostizierten günstigen konjunkturellen Entwicklung, werden sich die prioritären Maßnahmen und sogar noch weitere ohne große Probleme realisieren lassen. Kommt es dagegen zu einer spürbaren Konjunkturabschwächung, dann wird ein Beharren auf der „schwarzen Null“ entweder die geplanten finanzpolitischen Maßnahmen in weiten Teilen in Frage stellen oder aber zu drastischen Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle führen.

Indem die Finanzierung sämtlicher Maßnahmen lediglich auf einer unsicheren mehrjährigen Prognose von Budgetüberschüssen beruht, setzt die Große Koalition finanzpolitisch allein auf das Prinzip Hoffnung. Wenn sie – wie in den vergangenen vier-einhalb Jahren – Glück hat, geht die Schönwetterstrategie auf. Bricht die Konjunktur jedoch ein, dann sind die finanzpolitischen Ziele des Koalitionsvertrages in höchster Gefahr.

Die Bundesregierung sollte nicht warten, bis der Notfall eintritt, sondern vorausschauend eine Strategie mit klaren Prioritäten benennen. Dazu gehört als Minimalanforderung, dass sie sich von der ökonomisch nicht zu rechtfertigenden Politik der „schwarzen Null“ verabschiedet, um wenigstens die konjunkturellen Spielräume im Rahmen der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Krisenfall beanspruchen zu können.

Aber auch dies wird im Falle eines kräftigeren Aufschwungs zur Finanzierung der – ohnehin zu gering dimensionierten – Maßnahmen nicht ausreichen. Stattdessen bedürfte es einer – nicht von Schuldenbremsen, Steuertabus oder der „schwarzen Null“ verstellten – Debatte um die gesellschaftlichen Bedarfe an zentralen Zukunftsinvestitionen und um ihre langfristige sichere und gerechte Finanzierung.

LITERATUR

Alle IMK-Publikationen finden Sie auch online unter:

http://www.boeckler.de/imk_2733.htm

Albrecht, M. / Dietzel, J. / Ochmann, R. / Schiffhorst, G. (2017): GKV-Beiträge der Bezieher von ALG II. IGES Forschungsgutachten für das Bundesministerium für Gesundheit.

Bruchez, P.-A. (2003): A Modification of the HP Filter. Aiming at Reducing the End-Point Bias. Swiss Federal Finance Administration Working Paper ÖT/2003/3.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2012): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 8. bis 10. Mai 2012. In: Monatsbericht des BMF, Mai.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2013): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 5. bis 7. November 2013. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2014): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 4. bis 6. November 2014. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2015): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 3. bis 5. November 2015. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2016): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 2. bis 4. November 2016. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2017a): Finanzbericht 2018, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2017b): Ergebnisse der Steuerschätzung vom 7. bis 9. November 2017. In: Monatsbericht des BMF, November.

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2018): Steuern von A bis Z, Ausgabe 2018, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, BMWi / Bundesministerium der Finanzen, BMF (2017): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, Stand Herbstprojektion vom 11.10.2017. Download: <http://bit.ly/2l3SAYg>, aufgerufen am 11.04.2018.

Bundesverfassungsgericht (2018): BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 - Rn. (1-181), Karlsruhe.

Bundesverfassungsgericht (2017): BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 - 2 BvL 6/13 - Rn. (1-45), Karlsruhe.

CDU, CSU, SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, März.

Gechert, S. (2015): What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis. In: Oxford Economic Papers, Bd. 67, H. 3, S. 553-580.

Herzog Stein, A. / Hohlfeld, P. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald T. / Tober, S. / Watzka, S. (2018): Politische Risiken gefährden globalen Aufschwung. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2018/2019. IMK Report Nr. 136, März.

IMK (2018): IMK Konjunkturindikator. 16.4.2018. Download: <http://bit.ly/2FIWDfv>, aufgerufen am 23.4.2018.

IWF (2018): World Economic Outlook April 2018. Cyclical Upswing, Structural Change. Washington.

Lauer, K. / Körkemeier, T. (2017): Finanzministerium bremst – Jamaika-Spielräume sind begrenzt, Reuters Inlandsnachrichten, 9. November. Download: <http://bit.ly/2HuzoWo>, aufgerufen am 23.04.2018.

Meinhardt, V. (2018): Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung. Expertise für das IMK. IMK Study Nr. 60, April.

Mourre, G. / Astarita, C. / Princen, S. (2014): Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers No. 536, Brussels: EU Commission.

Paetz, C. / Rietzler, K. / Truger, A. (2016): Die Schuldenbremse im Bundeshaushalt seit 2011. Die wahre Belastungsprobe steht noch aus. IMK Report Nr. 117.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2018): Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2018: Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner. Download: <http://bit.ly/2Hyla2Z>, aufgerufen am 23.4.2018.

Rietzler, K. (2014): Anhaltender Verfall der Infrastruktur. Die Lösung muss bei den Kommunen ansetzen. IMK Report Nr. 94, Juni.

Rietzler, K. / Scholz, B. / Teichmann, D. / Truger, A. (2017a): IMK Steuerschätzung 2017-2021: Staatliche Handlungsfähigkeit nicht aufs Spiel setzen. IMK Report Nr. 126, Mai.

Rietzler, K. / Scholz, B. / Truger, A. (2017b): Finanzpolitische Risiken großzügiger Steuersenkungskonzepte. IMK Policy Brief, Juni.

Rietzler, K. / Truger, A. (2017): Ein gerechterer Einkommensteuertarif ohne Soli. Spielräume und Handlungsoptionen für eine Reform der Einkommensbesteuerung. IMK Policy Brief, Oktober.

Rheinisch-Westfälisches-Institut für Wirtschaftsforschung, RWI (2010): Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Endbericht Juni 2010, Projektnummer: fe 6/09.

Truger, A. / Will, H. (2012): Gestaltungsanfällig und pro-zyklisch: Die deutsche Schuldenbremse in der Detailanalyse. In: Hetschko, C./Pinkl, J./Pünder, H./Thye, M. (Hrsg.) (2012): Staatsverschuldung in Deutschland nach der Föderalismusreform II – eine Zwischenbilanz, Hamburg, Bucerius Law School Press, S. 75-100.

Vesper, D. (2016): Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst. IMK Study Nr. 51, Düsseldorf.

Abgeschlossen am 23.04.2018

IMPRESSUM

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
Telefon (02 11) 77 78-312, Telefax (02 11) 77 78-26 6

imk-report@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

Redaktionsleitung: Dr. Fabian Lindner
Pressekontakt: Rainer Jung, (02 11) 77 78-15 0

ISSN 1861-3683

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise –
nur mit Quellenangabe zulässig.

Autorenschaft

Dr. Katja Rietzler, katja-rietzler@boeckler.de
Dieter Teichmann
Prof. Dr. Achim Truger