

Kasten 3

Zu den Konsequenzen der konjunkturellen Abkühlung für die Finanzpolitik

Die deutsche Konjunktur hat sich seit Mitte des Jahres 2018 deutlich abgekühlt. Nach einem kräftigen Jahresauftakt 2019 deuten Frühindikatoren für die kommenden Quartale erneut auf eine verhaltene konjunkturelle Entwicklung hin. So hat die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, die im Herbst 2018 noch von einem Zuwachs des preisbereinigten Bruttoinlandsproduktes von 1,9% im Jahr 2019 ausging, ihre Prognose im Frühjahr auf 0,8% reduziert. Auch das IWH hat seine Prognose für den Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts im laufenden Jahr von 1,4% im Dezember 2018 auf nun 0,5% reduziert. Infolge der ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Aussichten hat der Arbeitskreis Steuer-schätzungen im Mai 2019 die Projektion der bis zum Jahr 2023 zu erwartenden Steuereinnahmen um 124,3 Mrd. Euro deutlich nach unten korrigiert. Allerdings resultiert ein erheblicher Teil der geschätzten Mindereinnahmen aus erstmals berücksichtigten Steuerrechtsänderungen. Zu nennen ist insbesondere das zum 1. Januar 2019 in Kraft getretene Familienentlastungsgesetz, welches, wie im Koalitionsvertrag vom Februar 2018 vereinbart, eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes, des Grund- und Kinderfreibetrags sowie eine Verschiebung der Tarifeckwerte bei der Einkommensteuer beinhaltet. Anders als der Arbeitskreis Steuerschätzungen berücksichtigt sowohl die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose als auch das IWH in der Projektion der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bereits seit dem Frühjahr 2018 sämtliche quantifizierbaren prioritären Maßnahmen des Koalitionsvertrages. Neben den geplanten und teilweise bereits umgesetzten Steuerrechts-änderungen sind dies im Wesentlichen Maßnahmen bei den Sozialversicherungen und zusätzliche investive Ausgaben.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Konsequenzen der konjunkturellen Eintrübung für die Finanzpolitik. Bereits im Dezember 2018 hat das IWH für die Jahre 2019 und 2020 einen Rückgang des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos prognostiziert, der zu diesem Zeitpunkt vor allem der expansiv ausgerichteten Finanzpolitik geschuldet war. Trotz der nun erwarteten stärkeren Abschwächung der Konjunktur liegt der für die Jahre 2019 und 2020 prognostizierte gesamtstaatliche Finanzierungssaldo in der aktuellen Prognose auf ähnlichem Niveau wie im Dezember 2018. Wesentliche Ursache hierfür ist die anhaltend gute Entwicklung am Arbeitsmarkt.^{K3} Aufgrund des anhaltenden Beschäftigungsaufbaus und erneut deutlicher Lohnsteigerungen im Jahr 2019 dürften sowohl die Sozialbeiträge als auch die Einnahmen aus den beiden aufkommensstärksten Steuern, der Lohn- und der Umsatzsteuer, spürbar zunehmen, wengleich bei der Lohnsteuer das Familienentlastungsgesetz einnahmemindernd wirkt. Schwächer als noch im IWH-Jahresausblick erwartet dürften sich die gewinnabhängigen Steuern im Prognosezeitraum entwickeln, weil die Unternehmens- und Vermögenseinkommen – nach einem leichten Rückgang im Jahr 2018 – im laufenden Jahr spürbar zurückgehen. Allerdings schlägt sich dieser Rückgang erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung im Aufkommen der veranlagten Steuern nieder.^{K4} Hinzu kommt, dass der Staat – nach aktuellem Datenstand – allein im ersten Quartal 2019 bereits einen Überschuss von knapp 20 Mrd. Euro erzielt hat, insbesondere aufgrund deutlich rückläufiger Zinsausgaben.

Der Ausgabenspielraum des Bundes, der Länder und des Gesamtstaates wird durch nationale und europäische Schuldenregeln festgelegt. Diese zielen allerdings auf den strukturellen, also den um konjunkturelle Einflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssaldo ab. In Abschwungphasen sind konjunkturbedingte Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zulässig. Das maßgebliche Konjunkturbereinigungsverfahren für die öffentlichen Haushalte unterstellt, dass ein konjunktureller Abschwung mit zusätzlichen arbeitsmarktbezogenen Staatsausgaben einhergeht und die Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialbeiträgen dämpft.

^{K3} Die Einschätzung des Ausrichtungsgrades der Finanzpolitik hat sich im Vergleich zum IWH-Jahresausblick 2019 kaum geändert.

^{K4} Vgl. Gebhardt, H.; Breidenbach, P.; Jäger, P.; van Deuverden, K.; Boysen-Hogrefe, J.; Breuer, V.; Zeddies, G. (2016): Empirische Messung der Aufkommenselastizität der veranlagten Einkommensteuer in Relation zu den Unternehmens- und Vermögenseinkommen, Forschungsprojekt fe 7/15 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen 2016.

Das Verfahren geht also davon aus, dass sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo durch die in dieser Prognose unterstellte konjunkturelle Abkühlung verringert. Da sich aber der Arbeitsmarkt trotz der konjunkturellen Abschwächung nach vorliegender Prognose robust zeigt, fällt der Haushaltsüberschuss nicht wesentlich anders aus als schon im IWH-Jahresausblick. Dies hat zur Konsequenz, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren für den Prognosezeitraum nun einen höheren strukturellen Finanzierungssaldo ausweist (vgl. Tabelle K3). Die finanzpolitischen Spielräume haben sich demnach sogar kurzfristig erhöht.^{K5}

Tabelle K3

Gesamtstaatliche Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo

| | IWH-Prognose Juni 2019 | | | IWH Jahresausblick Dezember 2018 | | |
|----------------------------------------|------------------------|------|------|----------------------------------|------|------|
| | 2018 ^a | 2019 | 2020 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Veränderung gegenüber dem Vorjahr in % | | | | | | |
| Einnahmen | 4,8 | 3,0 | 3,5 | 4,8 | 2,7 | 3,4 |
| darunter: Steuereinnahmen | 4,5 | 2,4 | 3,4 | 4,8 | 2,5 | 3,6 |
| Ausgaben | 3,3 | 3,9 | 4,0 | 3,2 | 4,0 | 3,9 |
| In Mrd. Euro | | | | | | |
| Finanzierungssaldo | 57,3 | 45,3 | 39,3 | 59,6 | 42,3 | 37,4 |
| Konjunkturkomponente ^b | 11,0 | -5,7 | -0,1 | 3,6 | -0,5 | 3,9 |
| Einmaleffekte | -3,0 | -0,0 | 0,0 | -3,0 | -0,0 | 0,0 |
| Struktureller Finanzierungssaldo | 49,3 | 51,5 | 39,5 | 59,0 | 42,8 | 33,5 |

^a Ist-Werte. – ^b Berechnet nach dem EU-Verfahren und mit einer Budgetsemielastizität von 0,504.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Auch die Schuldenbremse des Bundes erlaubt im Falle veränderter gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine höhere Nettokreditaufnahme. Weil der Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2019 nach vorliegender Prognose deutlich geringer ausfällt als noch im Herbst des Jahres 2018 von der Bundesregierung erwartet, erhöht sich die nach der Schuldenbremse zulässige Nettokreditaufnahme des Bundes um ungefähr 7½ Mrd. Euro.^{K6} Ausgabekürzungen sind somit auch beim Bund in der kurzen Frist nicht erforderlich. Mittelfristig bestehen jedoch, insbesondere infolge der bereits beschlossenen ‚doppelten Haltelinie‘ bei der gesetzlichen Rentenversicherung, die über zusätzliche Steuerzuschüsse finanziert werden soll, Risiken für den Bundeshaushalt. Dies gilt insbesondere ab dem Jahr 2023, weil dann die gebildete Rücklage für Ausgaben im Zusammenhang mit der Fluchtmigration aufgebraucht sein dürfte.

^{K5} Hierzu ist allerdings anzumerken, dass die derzeit gute Finanzlage des Staates den Zinersparnissen durch die günstigen Refinanzierungskonditionen insbesondere des Bundes, der trotz der konjunkturellen Eintrübung nach wie vor robusten Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie einem demographischen Zwischenhoch geschuldet ist. Vor allem der sich für die kommenden Jahre abzeichnende demografische Wandel wird mit strukturellen Mehrausgaben einhergehen. Die rentenpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung werden den Anstieg dieser strukturellen Mehrausgaben beschleunigen und – sofern die Abgaben nicht erhöht werden – zu einem Abbau der strukturellen Haushaltsüberschüsse führen (vgl. hierzu IWH (2018): Mittelfristprojektion des IWH: Wirtschaftsentwicklung und öffentliche Finanzen 2018 bis 2025, Konjunktur aktuell, Jg. 6 (4), 105-114).

^{K6} Vgl. hierzu auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Konjunktur deutlich abgekühlt – politische Risiken hoch, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2019, Halle (Saale).