

Christoph M. Schmidt und Torsten Schmidt*

Das Wie entscheidet: Haushaltsüberschüsse sinnvoll verwenden

DOI 10.1515/zfwp-2017-0005

Abstract: The current budget surplus suggests substantial scope for political action in the coming years. In the run-up to the coming elections, demands have been made to use these surpluses for tax cuts or additional investment spending. However, we argue in this paper that the favorable budgetary position is likely to be a temporary phenomenon. Hence, the reduction of the Debt-to-GDP ratio should remain of the highest priority. Remaining fiscal space could be used for efficiency-enhancing reforms of the tax system. Public investment projects, in contrast, should be evaluated case-by-case based on their respective returns and financed mainly through shifts within the budget.

Zusammenfassung: Die aktuell erzielten Überschüsse in den öffentlichen Haushalten legen die Schlussfolgerung nahe, dass in den kommenden Jahren erhebliche Spielräume für deren Verwendung bestehen. Während im herannahenden Wahlkampf die Rufe nach verschiedenen Varianten von Steuerentlastungen immer lauter werden, verstärken andere Stimmen ihre Forderung nach höheren staatlichen Investitionen. Bei solchen Plänen für die Verwendung der Überschüsse ist jedoch Vorsicht geboten, da es sich aus mehreren Gründen weitgehend um ein flüchtiges Phänomen handeln dürfte. Oberste Priorität sollte daher die Rückführung der Schuldenstandsquote haben, gefolgt von effizienzsteigernden Reformen des Steuersystems. Staatliche Investitionen sollten hingegen der Abwägung von Kosten und Nutzen folgend prioritär durch eine Verschiebung innerhalb der Haushalte bewältigt werden.

*Kontakt: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzollernstr. 1–3, 45128 Essen, Tel.: (0201) 8149–227, E-Mail: praesident@rwi-essen.de.

Dr. Torsten Schmidt, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzollernstr. 1–3, 45128 Essen, Tel.: (0201) 8149–287, E-Mail: torsten.schmidt@rwi-essen.de

I. Haushaltsüberschüsse regen Ausgabenphantasien an

Wie schon in den Jahren zuvor wurde der Bundeshaushalt im Jahr 2016 mit einem deutlichen Überschuss abgeschlossen. Dieser Entwicklung lag ein Wachstum der Einnahmen zugrunde, das die ebenfalls recht deutliche Steigerung der Ausgaben noch übertraf. Da die Regierungskoalition keine Einigung über eine andere Verwendung der Mittel erzielen konnte, flossen die Mittel in den Investitions- und Tilgungsfonds, aus dem kommunale Investitionen finanziert werden können, die im Zusammenhang mit der Unterbringung und der Versorgung von Flüchtlingen stehen. Dieser Fonds war angesichts einer dramatisch steigenden, asylbedingten Zuwanderung nach Deutschland eingerichtet worden – also in einer außergewöhnlichen Situation, die so nicht mehr besteht.

Damit stellt sich erneut die Frage, wie mit einem derartigen Haushaltsüberschuss am besten verfahren werden sollte. Das Haushaltsrecht hatte bis zum Jahr 2014 noch vorgesehen, Haushaltsüberschüsse zur Schuldentilgung zu verwenden. Jetzt ist allerdings eine intensive Diskussion darüber entbrannt, ob bei ihrer Verwendung (i) die aktive, nicht allein auf die wachstumsbedingte Rückführung der Schuldenstandsquote vertrauende Tilgung von Schulden, (ii) die Gegenfinanzierung von mit Steuerreformen verbundenen Ausfällen der Steuereinnahmen oder (iii) der Einsatz der Mittel für zusätzliche öffentliche Investitionen im Vordergrund stehen sollte. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass es sinnvoll wäre, der Schuldentilgung weiterhin eine hohe Priorität zu verleihen, ergänzt um effizienzsteigernde Steuerreformen.

Zum einen sind die Spielräume im Bundeshaushalt bei näherer Betrachtung voraussichtlich nicht von großer Dauer. So zeigt sich bei den Planungen für den Bundeshaushalt 2018 die sehr deutliche Tendenz, bei steigenden Einnahmen die öffentlichen Ausgaben auszuweiten. Zwar geht der Arbeitskreis Steuerschätzungen davon aus, dass die Steuereinnahmen des Bundes in den kommenden beiden Jahren im Durchschnitt um gut 3 ½ Prozent ansteigen werden. Dennoch weisen die Planungen derzeit noch ein deutliches Defizit auf. Dabei sind nicht nur Steigerungen bei den öffentlichen Investitionen, sondern auch bei den konsumtiven Ausgaben vorgesehen. Damit wird die Einschätzung bestätigt, dass auf der Bundesebene ein Anstieg der Einnahmen einer Erhöhung der Ausgaben zeitlich vorläuft (Welzel, 1994).

Darüber hinaus sind die aktuellen Überschüsse auf eine Reihe von Sonderfaktoren zurückzuführen, die ihrerseits nicht von Dauer sein werden. Die Finanzierungskosten des Staates und die daraus erwachsende Zinslast sind in der aktuellen Niedrigzinsphase zwar stark gedämpft und kompensieren den Anstieg der

öffentlichen Ausgaben. Diese Phase wird jedoch über kurz oder lang ihr Ende finden müssen. Die aktuelle konjunkturelle Lage ist äußerst günstig, derzeit wächst die deutsche Volkswirtschaft stärker als ihr Wachstumspotenzial. Dies wird jedoch in erheblichem Maße durch die expansive Geldpolitik der EZB und nicht aus eigener Kraft getragen. Schließlich wird die aktuelle demographische Atempause zum Ende dieses Jahrzehnts auslaufen.

Zum anderen ist die stringente Rückführung der Schuldenstandquote ein wichtiges Ziel. So ist im Zuge der Großen Rezession die öffentliche Verschuldung stark angestiegen. Diese Verschuldung weiter zurückzuführen, ist ein wichtiges Element, um das Vertrauen in die Tragfähigkeit der staatlichen Haushalte wieder herzustellen. Zudem verschaffen tragfähige öffentliche Haushalte angesichts der Flüchtigkeit konjunktureller Hochphasen und der latenten Krisengefahren der globalisierten Weltwirtschaft einen Krisenpuffer. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten des Euro-Raums zur stringenten Rückführung ihrer Schuldenstandquoten verpflichtet. Deutschland sollte hier nicht wieder ähnlich schlechte Signale setzen wie zu Beginn des Jahrhunderts.

Die Argumente für eine alternative Verwendung der Überschüsse können zumeist nicht überzeugen. So ist insbesondere das Argument, der deutsche Staat könne sich doch aktuell zu äußerst niedrigen Zinsen verschulden und solle daher – am besten sogar schuldenfinanziert – seine Ausgaben für Investitionen ausweiten, aus mehreren Gründen deutlich abzulehnen. Erstens wiegt die bereits angesprochene Sorge um die Wiedererlangung der Tragfähigkeit weit schwerer als günstige Finanzierungsbedingungen. Zweitens sollten öffentliche Investitionen dann durchgeführt werden, wenn sie in der Sache sinnvoll sind und nicht deswegen, weil sie günstig sind. Und drittens darf man bezweifeln, dass die Möglichkeit zu renditeträchtigen zusätzlichen Investitionen überhaupt in einem nennenswerten Ausmaß besteht.

Gleichzeitig ist die deutsche Fiskalpolitik bereits seit Jahren expansiv, also angesichts der konjunkturellen Lage pro-zyklisch, ausgerichtet. Zudem wären selbst im besten Falle die positiven Effekte einer noch expansiveren Fiskalpolitik in Deutschland auf die Wirtschaftsleistung anderer Euro-Mitgliedstaaten gering. Die Bundesregierung wäre daher schlecht beraten, auf die Befürworter von Ausgabenerhöhungen zu hören, etwa die Europäische Kommission oder den Internationalen Währungsfonds.

Eine ernsthafte Alternative zu einer weiteren Ausweitung des Ausgabenniveaus stellen hingegen solche Maßnahmen dar, die geeignet sind, das Potenzialwachstum zu erhöhen. Wenn die aktuellen Haushaltsüberschüsse zum Teil dazu verwendet werden sollten, Reformen des Steuersystems umzusetzen, welche die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsbereitschaft der deutschen Volkswirtschaft erhöhen, so wären diese Überschüsse ebenfalls sinnvoll verwendet.

Doch sollte es dabei nicht primär um eine Senkung der Steuerbelastung gehen. Vielmehr sollte es das vorrangige Reformziel sein, bestehende Hemmnisse zu beseitigen und Anreize für mehr Innovationen und damit mehr Wachstum zu schaffen. Ansatzpunkte bieten beispielsweise die kalte Progression und der Solidaritätszuschlag, deren Rückführung voraussichtlich mit erheblichen Steuerausfällen verbunden wäre.

Abschnitt II beleuchtet zunächst die Ursachen der günstigen Haushaltsslage, Abschnitt III diskutiert die kurz- und mittelfristigen Perspektiven für die wirtschaftliche Entwicklung und damit für den Rahmen der öffentlichen Budgeterstellung. Abschnitt IV argumentiert, dass die Möglichkeiten, durch expansive finanzpolitische Maßnahmen die europäische Konjunktur zu stützen und den deutschen Leistungsbilanzüberschuss abzubauen, äußerst begrenzt sind. Abschließend bewertet Abschnitt V die zur Diskussion stehenden Handlungsempfehlungen im Licht der hier zusammengetragenen Argumente.

II. Sonderfaktoren treiben aktuelle Überschüsse

Am Anfang jeder sinnvollen Einordnung der Entwicklung öffentlicher Haushalte muss eine Beurteilung der konjunkturellen Lage stehen. Da die öffentlichen Einnahmen stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängen, verwundert es nicht, dass die derzeitigen Überschüsse der öffentlichen Haushalte vor allem die aktuelle konjunkturelle Entwicklung reflektieren. Dies hat unmittelbare Folgen für die Einschätzung der Haushaltsspielräume, da in den im Zuge der Einführung der Schuldenbremse neugefassten Regelungen des Grundgesetzes das Budget über den Zyklus auszugleichen ist. Nimmt man die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte seit der Großen Rezession in den Blick, scheinen drei Faktoren von besonderer Bedeutung zu sein.

Erstens sind im Zuge der globalen Rezession zwar die deutschen Exporte kräftig eingebrochen, doch war der Rückgang in der Binnennachfrage deutlich geringer. Dazu hat vor allem beigetragen, dass die Beschäftigung in Deutschland im internationalen Vergleich äußerst robust geblieben ist (*Burda, 2016*). Noch im Herbst 2009 waren nahezu alle Prognostiker anhand der bislang üblichen Elastizitäten übereinstimmend von 500 000 zusätzlichen Arbeitslosen im Jahresverlauf ausgegangen. Tatsächlich waren es aber nur 200 000 (vgl. *Döhrn et al., 2010*). Dies war die Basis für die anschließende konjunkturelle Erholung und beeinflusste vor allem die öffentlichen Haushalte, da die beiden großen Steuern – Einkommensteuer und Umsatzsteuer – in besonderem Maße von binnengewirtschaftlichen Komponenten abhängen.

Zweitens ist die öffentliche Verschuldung im Zuge der Großen Rezession sprunghaft angestiegen. So wurden zur Stabilisierung der Wirtschaft zwei Konjunkturpakete aufgelegt. Vor allem haben aber die Maßnahmen zur Bankenrettung zum Anstieg der Verschuldung beigetragen. Nach *Döhrn und Gebhardt* (2013) haben die diskretionären Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung den Finanzierungssaldo im Jahr 2009 um 20 Mrd. Euro und im Jahr 2010 um 27 Mrd. Euro erhöht. Die Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung schlügen im Jahr 2009 mit 3 Mrd. Euro und im Jahr 2010 mit 33 Mrd. Euro zu Buche. Die Schuldenquote des Gesamtstaates erhöhte sich von 65,1 % im Jahr 2008 auf 81 % im Jahr 2010 (Abbildung 1).

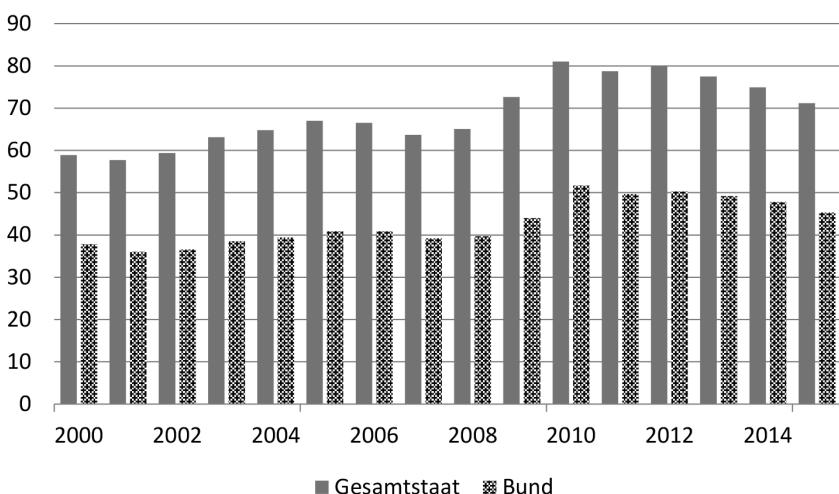


Abbildung 1: Schuldenstand nach Maastrichtabgrenzung (in % des BIP)

Quelle: Deutsche Bundesbank.

Zwar wurde die Schuldenquote des Gesamtstaates seitdem um zehn Prozentpunkte auf 71 % im Jahr 2015 reduziert und der auf die Bankenrettung zurückgehende Teil der Verschuldung wird im Wesentlichen durch den Abbau der von den bad banks gehaltenen Portfolios erreicht werden. Doch um wieder das Niveau der Schuldenquote von vor der Krise zu erreichen, ist eine darüber hinausgehende Rückführung der Schuldenquote erforderlich.

Um die Bedeutung der guten Konjunktur für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zu erfassen, ist es angezeigt, den Finanzierungssaldo in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente zu zerlegen. In der Regel wird diese Zerlegung auf Basis der Produktionslücke vorgenommen. Die dafür not-

wendige Schätzung ist allerdings mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Beispielsweise erhöht der Anteil der Asylsuchenden im erwerbsfähigen Alter den üblichen Methoden zufolge das Produktionspotenzial. Da die oft mangelnden Sprachkenntnisse und die berufliche Qualifikation dieser Gruppe eine rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt aber erschweren dürfte, sollte dies bei der Schätzung des Produktionspotenzials berücksichtigt werden (*Barabas et al.*, 2015).

Eine mit Hilfe der Produktionslücke vorgenommene Zerlegung des Finanzierungssaldos offenbart zunächst, dass ein Teil der Überschüsse der vergangenen Jahre konjunkturbedingt ist. Das strukturelle Defizit war in den Jahren 2014 und 2015 nur leicht positiv. Im Jahr 2016 dürfte der strukturelle Saldo nach den Angaben des Bundesfinanzministeriums (BMF, 2017) wieder leicht negativ gewesen sein. Diese Betrachtung deutet ebenfalls nicht auf große Spielräume im Bundeshaushalt hin. Immerhin ist diese Rückführung des strukturellen Defizits insofern ein beachtlicher Erfolg, als der im Zuge der Einführung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020 beschlossene Pfad zur Absenkung der strukturellen Defizite noch deutlich höhere Werte vorgesehen hatte.

Drittens hat eine Reihe besonderer Umstände zu der aktuell guten Haushaltslage beigetragen. Insbesondere hat die europäische Staatsschuldenkrise in Deutschland zu ungewöhnlich niedrigen Zinsen geführt. Daher sind die Zinsaufwendungen der öffentlichen Hand auf allen Ebenen deutlich zurückgegangen. Um die Größenordnung dieser Ersparnis abzuschätzen, berechnen *Döhrn et al.* (2016), wie groß der hypothetische Schuldendienst im Jahr 2015 gewesen wäre, wenn sich das Zinsniveau seit dem Jahr 2007 nicht verändert hätte. Vergleicht man diesen hypothetischen Fall mit der tatsächlichen Zinsausgabe von 48 Mrd. Euro, so hätte die Zinsersparnis allein im Jahr 2015 rund 42 Mrd. Euro betragen.

Die niedrigen Zinsen reflektieren vor allem die im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise extrem expansiv ausgerichtete Geldpolitik der EZB. Darüber hinaus gelten die deutschen Bundesanleihen als besonders sichere Anlagen, so dass Anleger offenbar sogar bereit sind, negative Renditen in Kauf zu nehmen. Die so entstandenen Zinsersparnisse der öffentlichen Haushalte werden aber bei der Berechnung des konjunkturellen Defizits in der Regel nicht berücksichtigt, sondern der strukturellen Komponente zugeschlagen. Doch tatsächlich sind die Zinsausgaben nicht strukturell gesunken, da die Zinsen bei einem Abebben der Krise auch wieder steigen werden (SVR, 2013). Es wäre sträflich, diesen Effekt bei der Beurteilung der aktuellen Haushaltsüberschüsse nicht zu berücksichtigen.

III. Tatsächliche Gestaltungsspielräume sind begrenzt

Die für die Abschätzung der zukünftigen Gestaltungsspielräume in den öffentlichen Haushalten entscheidende Frage ist somit, ob die gegenwärtigen Überschüsse als dauerhaft oder vorübergehend einzuschätzen sind. Eine Erhöhung der konsumtiven öffentlichen Ausgaben würde den Finanzbedarf dauerhaft erhöhen, eine pauschale Steuersenkung für sich genommen die Finanzierungsmöglichkeiten dauerhaft einschränken. Daher sollten solche Maßnahmen nur dann in Frage kommen, wenn die Haushaltsüberschüsse als dauerhaft einzuschätzen wären. Ein zentrales Maß ist dabei die zur Bestimmung des konjunkturellen Defizits herangezogene Produktionslücke – also die Abweichung des tatsächlichen Produktionswertes von dem Wert, der bei einer Normalauslastung der Produktionskapazitäten zu erzielen wäre.

Wie Abbildung 2 verdeutlicht, sind die Produktionskapazitäten in Deutschland schon seit dem Jahr 2015 nach der Potenzialschätzung von RWI/IHS etwas stärker als normal ausgelastet (*Barabas et al.*, 2016). RWI/IHS gehen davon aus, dass diese Überauslastung in der mittleren Frist bestehen bleibt. Eine Veränderung der Struktur des Aufschwungs zeichnet sich nicht ab. Die treibende Kraft dürfte die Binnennachfrage bleiben, wenngleich im Zuge der weiteren Erholung im Euro-Raum die Exporte in die europäischen Nachbarländer wieder kräftiger zulegen dürften. Dies spricht dafür, dass die Steuereinnahmen und die Einnahmen der Sozialversicherungen auch in der mittleren Frist kräftig ansteigen werden. Dies gilt jedoch nur dann, wenn nach der Bundestagswahl gravierende Änderungen in der Finanzpolitik ausbleiben.

Allerdings dürften die Zinsen in den kommenden Jahren wieder ansteigen, so dass mit höheren Zinsausgaben des Bundes zu rechnen ist. Aufgrund der fortschreitenden konjunkturellen Erholung im Euro-Raum und der wieder anziehenden Inflation dürfte die EZB den geldpolitischen Expansionsgrad wieder etwas zurückfahren. Dämpfend auf das Zinsniveau in Deutschland dürfte sich jedoch auswirken, dass es angesichts der weltweit hohen Unsicherheit über die Entwicklung der Wirtschaftspolitik in Zukunft voraussichtlich weiterhin zu hohen Kapitalzuflüssen nach Deutschland kommen wird. Dies dürfte wiederum den Bundeshaushalt begünstigen. Steigende Zinsen würden sich aber erst nach und nach auf den Bundeshaushalt auswirken, nämlich in dem Maße, wie niedrig verzinsten Papiere durch höher verzinsten ersetzt werden.

Zudem dürfte die sich in der mittleren Frist verschlechternde demographische Situation die öffentlichen Haushalte stärker belasten. Aktuell erlebt der demographische Wandel eine gewisse Atempause: Die geburtenstarken Jahrgänge der

1960er-Jahre stehen noch weitgehend im Berufsleben und werden erst im kommenden Jahrzehnt verstärkt in den Ruhestand eintreten. Zwar hat die starke Zuwanderung der vergangenen Jahre dazu geführt, dass die Bevölkerungszahl in den kommenden Jahren noch nicht zurückgeht, sondern in der mittleren Frist in etwa auf dem derzeitigen Niveau verharren wird. Die Belastungen, die sich für die öffentlichen Haushalte beispielsweise aus einem Anstieg der Lebenserwartung ergeben, bleiben aber weitgehend unvermeidlich und werden nun nur etwas später spürbar werden.

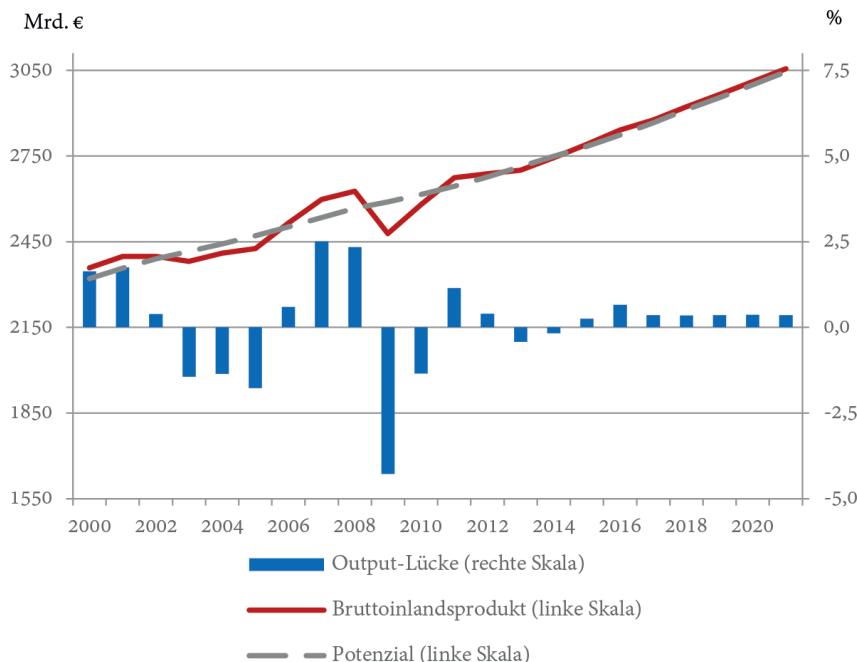


Abbildung 2: Mittelfristprojektion des RWI/IHS für die deutsche Wirtschaft bis 2021

Quelle: Barabas et al. (2016).

IV. Deutsche Finanzpolitik hat geringe Wirkung im Euroraum

Die aktuelle konjunkturelle Situation und die mittelfristigen Perspektiven sind für den Euro-Raum insgesamt etwas schlechter als für Deutschland. Trotz einer Wachstumsrate, die aufgrund der äußerst expansiven Geldpolitik der EZB aktuell über ihrem Potenzial liegt, dürfte die Produktionslücke im Euro-Raum noch

deutlich negativ sein und sich voraussichtlich erst gegen Ende der mittleren Frist schließen. Angesichts der Haushaltsüberschüsse in Deutschland wird daher gelegentlich die Forderung erhoben, die Bundesregierung solle mit einer expansiven Fiskalpolitik die Konjunktur im restlichen Euro-Raum stimulieren. Da ein Großteil der Wirkungen über den internationalen Handelskanal zu erwarten ist, würden – so das Argument – diese Maßnahmen zudem helfen, den deutschen Leistungsbilanzüberschuss zu reduzieren.

Die zu erwartenden Wirkungen einer solchen Politik auf die europäischen Handelspartner würden wesentlich vom gewählten Instrument abhängen. Nach einer Studie von *Beetsma et al.* (2006) würde eine fiskalpolitische Maßnahme in Deutschland in der Größenordnung von einem Prozent des deutschen BIP über den Handelskanal das BIP des Handelspartners im Durchschnitt im Falle einer Ausgabenerhöhung um 0,15 % und im Falle einer Steuersenkung um 0,05 % steigern.

Darüber hinaus scheint die Stärke der Effekte aber auch von der jeweiligen konjunkturellen Situation beeinflusst zu werden. In einer Analyse von *Auerbach* und *Gorodnichenko* (2013) zeigt sich, dass die Effekte am größten sind, wenn sich sowohl das Land, in dem eine Maßnahme ergriffen wird, als auch das Land, in dem der Spillover-Effekt gemessen wird, in einer Rezession befinden. In dem Fall, in dem sich beide Länder in einem Aufschwung befinden, sind die Spillover-Effekte gering.

Beide Studien zusammengenommen deuten darauf hin, dass eine expansive fiskalpolitische Maßnahme in Deutschland kaum spürbare Wirkungen in den Ländern des Euroraums entfalten dürfte. Da in diesen Studien der internationale Handel ausdrücklich als Übertragungskanal betrachtet wurde, sind auch keine nennenswerten Effekte auf den deutschen Leistungsbilanzüberschuss zu erwarten. Vielmehr gibt es Hinweise, dass ein Teil des deutschen Leistungsbilanzüberschusses nicht zuletzt auf die derzeitige Altersstruktur und ihre absehbaren Veränderungen zurückzuführen ist. Dieser Effekt dürfte nach Schätzungen des Sachverständigenrates (SVR, 2014) noch einige Jahre anhalten. Längerfristig ist aber zu erwarten, dass der demographische Wandel zu einer Reduzierung des Leistungsbilanzüberschusses führen wird.

Schließlich wird bei dieser Forderung ignoriert, dass die stärksten Effekte einer solchen Politik nach wie vor in Deutschland zu erwarten wären. Und hier sind expansive Maßnahmen nicht angezeigt. Im Gegenteil wäre in Deutschland angesichts hoch ausgelasteter Kapazitäten – insbesondere im Bausektor – vor allem mit Preiseffekten zu rechnen und somit hierzulande von einem negativen Effekt auf die Wohlfahrt auszugehen. Eine Verpflichtung zur Selbstbeschädigung aus Gründen der Solidarität besteht aber für keinen Mitgliedstaat des Euro-Raums. Vielmehr ist gerade Deutschland dazu aufgerufen, die im Fiskalpakt verabredete

stringente Rückführung der Schuldenstandquote durchzuhalten, um nicht das gleiche Signal hinsichtlich der Regeltreue auszustrahlen wie zu Beginn des Jahrhunderts.

V. Fazit: Haushaltsüberschüsse sinnvoll verwenden

Die hier zusammengetragenen Argumente legen hinsichtlich der Verwendung der aktuellen Haushaltsüberschüsse der Finanzpolitik klare Prioritäten ans Herz. Ausgangspunkt all dieser Überlegungen ist der Befund, dass sich die deutsche Volkswirtschaft seit einiger Zeit im Aufschwung befindet. Daher sollten – gerade angesichts des bereits erreichten Grades der Expansion – deutlich expansivere Maßnahmen vermieden werden. So wären von einer zusätzlichen Ausweitung der öffentlichen Investitionsnachfrage, die nicht von entsprechenden Einsparungen bei den konsumtiven Ausgaben begleitet würden, vor allem Preiseffekte zu erwarten. Das kann nicht im Sinne einer verantwortungsbewussten Finanzpolitik sein.

Zudem scheint aktuell eher das Problem zu bestehen, dass die für öffentliche Investitionen in den vergangenen Jahren bereits vermehrt bereitgestellten Mittel nur schleppend abgerufen werden können. Es ist also alles andere als einfach, umsetzungsreife Investitionsprojekte zu finden. Diese ernüchternde Einsicht gilt unabhängig davon, ob diese möglichen Investitionsprojekte überhaupt einer strengen Kosten-Nutzen-Abwägung standhalten würden. Es ist nur sehr schwer zu beantworten, wie groß der öffentliche Investitionsbedarf gerade angesichts einer alternden Bevölkerung tatsächlich ist. Eine gesamtwirtschaftliche Investitionslücke prägt die deutsche Volkswirtschaft jedenfalls nicht (*Elstner und Schmidt, 2016*).

Eine Minderung der Belastung der Steuerzahler, beispielsweise durch die Senkung der Einkommensteuersätze, sollte ebenfalls wohlüberlegt sein. Denn wenn ihr überwiegender Effekt darin liegen sollte, den ohnehin gut laufenden privaten Konsum weiter anzuheizen, dann wäre dies in der gegenwärtigen konjunkturellen Phase nicht angebracht (*Döhrn et al., 2016*). Darüber hinaus ist jetzt bereits abzusehen, dass sich die öffentlichen Einnahmen perspektivisch aufgrund der demographischen Entwicklung verschlechtern werden. Dadurch könnte möglicherweise die Rücknahme einer jetzt durchgeführten Steuersenkung erforderlich werden. Da Steueränderungen immer auch mit Anpassungsverlusten verbunden sind, sollte ein solches Auf und Ab bei den Steuersätzen vermieden werden.

Vielmehr erfordert die nach wie vor recht hohe öffentliche Verschuldung, dass der Haushaltsüberschuss des vergangenen Jahres, aber auch ein Teil der in den kommenden Jahren zu erwartenden Überschüsse für die Rückführung der öffentlichen Kredite verwendet werden. Dies wäre im Sinne des neugefassten Art. 115 des Grundgesetzes, der eine Betrachtung der öffentlichen Haushalte über den ganzen Konjunkturzyklus hinweg vorsieht. Zudem liegt die Staatsschuldenquote immer noch deutlich über dem Referenzwert des Maastricht-Vertrages. Auch aus diesem Grund sollte die Konsolidierung konsequent fortgesetzt werden. Dadurch werden die Handlungsspielräume mit Blick auf die Haushaltsüberschüsse bereits deutlich eingeschränkt, aber sicherlich nicht vollständig beseitigt.

Statt für eine Suche nach noch nicht realisierten öffentlichen Investitionsprojekten oder rasche Steuersenkungen sollten die verbleibenden Spielräume genutzt werden, um die deutsche Wirtschaft auf zukünftige Herausforderungen, insbesondere den demographischen Wandel und die Auswirkungen der Digitalisierung, vorzubereiten. Insbesondere sollten die Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsbereitschaft gestärkt werden, um mittelfristig das Wirtschaftswachstum zu erhöhen und den im Zuge der Digitalisierung wegfallenden Arbeitsplätzen neue entgegenzusetzen. Dazu sollten die in den vergangenen Jahren begonnenen Reformen des Steuersystems fortgeführt werden. Zu der Frage, wie dieses Ziel erreicht werden könnte, hat nicht zuletzt der Sachverständigenrat eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt (SVR, 2015).

So könnten im Bereich der Unternehmenssteuern die nach wie vor bestehenden Verzerrungen durch eine Zinsbereinigung des Grundkapitals abgebaut werden. Der Vorschlag sieht vor, Gewinne bis zur Marktverzinsung des Grundkapitals von der Körperschaftsteuer freizustellen. Anfallen würde dann nur die Abgeltungssteuer im Falle der Ausschüttung. Bei Personengesellschaften wäre die marktübliche Rendite des Grundkapitals mit der Abgeltungssteuer zu belasten, eine höhere Rendite würde der Einkommensteuer unterliegen. Durch die so zu erreichende Finanzierungsneutralität würden junge, wachstumsorientierte Unternehmen gefördert, die Innovations- und die Investitionstätigkeit könnte dadurch steigen.

Bei der Reform der Erbschaftsteuer sollte durch eine breitere Bemessungsgrundlage mit niedrigen Sätzen und großzügigen Stundungsregeln eine Vereinfachung erreicht werden. Niedrige Steuersätze sind auch deswegen notwendig, weil die Erbschaftsteuer im Falle einer Unternehmensübertragung wie eine Doppelbesteuerung des Einkommens wirkt. Die damit verbundenen negativen Anreize für Investitionen sollten so gering wie möglich gehalten werden. Bei der Einkommensteuer ist die Kalte Progression, d. h. die inflationsbedingten Mehrbelastungen im Rahmen der Einkommensteuer, zwar jüngst etwas verringert worden. Da ein Großteil, der in den vergangenen Jahren entstandenen Mehr-

belastungen jedoch weiterhin noch Bestand hat, ergibt sich hier noch immer Handlungsbedarf.

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Reform des Steuersystems ist der Solidaritätszuschlag. Dieser war als vorübergehender Aufschlag zur Einkommensteuer zur Finanzierung des Aufbaus Ost eingeführt worden. Sollten die Zuweisungen, die im Solidarpakt II bis zum Jahr 2019 festgelegt sind, nicht fortgeführt werden, wäre eine Abschaffung folgerichtig. Da dies zu massiven Einnahmeausfällen vor allem bei den Ländern führen würde, scheint ersatzlose Streichung allerdings politisch kaum durchsetzbar. Als Kompromiss hat der Sachverständigenrat daher vorgeschlagen, den Solidaritätszuschlag in den Einkommensteuertarif zu integrieren.

Diesen Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie nicht in erster Linie darauf abzielen, die gegenwärtigen Haushaltsüberschüsse zu beseitigen. Vielmehr könnten die finanziellen Spielräume genutzt werden, um mögliche Blockaden in der Politik zu überwinden (Alesina, 2000), und auf diese Weise durch eine Modernisierung des deutschen Steuersystems die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft zu erhöhen.

Danksagung: Wir bedanken uns für hilfreiche Kommentare bei Désirée Christofzik, Roland Döhrn und Heinz Gebhardt.

Literatur

- Alesina, A. (2000), „The Political Economy of the Budget Surplus in the United States“, *Journal of Economic Perspectives* 14(3), 3–19.
- Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2013), „Output Spillovers from Fiscal Policy“, *American Economic Review: Papers and Proceedings* 103(3), 141–146.
- Barabas, G., H. Gebhardt, T. Schmidt und K. Weyerstraß (2016), „Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2021: Binnenwirtschaftliche Impulse bei erhöhter weltwirtschaftlicher Unsicherheit“, RWI Konjunkturberichte 67(4), 17–32.
- Barabas, G., H. Gebhardt, T. Schmidt und K. Weyerstraß (2016), „Projektion der Wirtschaftsentwicklung bis 2020: Potenzialausweitung eröffnet die Möglichkeiten für ein solides Wirtschaftswachstum“, RWI Konjunkturberichte 66(3), 99–109.
- Beetsma, R., M. Giuliodori und F. Klaassen (2006), „Trade spill-overs of fiscal policy in the European Union: a panel analysis“, *Economic Policy October*, 639–687.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Vorläufiger Haushaltabschluss des Bundes für das Jahr 2016, Berlin.
- Burda, M. C. (2016), „The German Labor Market Miracle, 2003–2015: An Assessment“, SFB 649 Discussion Paper 2016–005.
- Döhrn, R. und H. Gebhardt (2013), „Die fiskalischen Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise“, *IBES* Diskussionsbeitrag 198.

- Döhrn, R., G. Barabas, A. Fuest, H. Gebhardt, M. Micheli, S. Rujin und L. Zwick (2016), „Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: In schwierigem Fahrwasser“, RWI Konjunkturberichte 67 (1), 37–110.
- Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, T. Kitlinski, M. Micheli, T. Schmidt, S. Vosen und L. Zimmermann (2010), „Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Expansion gewinnt langsam an Fahrt“, RWI Konjunkturberichte 61(1), 37–96.
- Elstner, S und Ch. M. Schmidt (2016), „Wachstum und Investitionen: Diagnosequalität und wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf“, *ifo Schnelldienst* 22/2016, 18–21.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013), „Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik“, Jahresgutachten 2013/14, Wiesbaden.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2015), „Zukunftsähigkeit in den Mittelpunkt“, Jahresgutachten 2015/16, Wiesbaden.
- Welzel, P. (1994), „Zur zeitlichen Kausalität von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben: Empirische Ergebnisse für Bund, Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland“, *FinanzArchiv / Public Finance Analysis New Series* 51(1), 49–67.