

Brüssel, den 16.11.2015
SWD(2015) 601 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung DEUTSCHLANDS 2016

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION
zur Übersicht über die Haushaltsplanung DEUTSCHLANDS

{C(2015) 8101 final}

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung DEUTSCHLANDS 2016

1. EINFÜHRUNG

Am 15. Oktober 2015 hat Deutschland in Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2016 vorgelegt. Deutschland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte auch weiterhin für eine solide Haushaltslage sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt. Da die gesamtstaatliche Bruttoschuldenquote 2014 74,9 % des BIP betrug, muss Deutschland ebenfalls die Regel für den Schuldenabbau einhalten.

In Abschnitt 2 der vorliegenden Unterlage werden die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrundeliegenden makroökonomischen Aussichten dargelegt und auf der Grundlage der Kommissionsprognose vom Herbst 2015 bewertet. Im folgenden Abschnitt werden die jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen laut Übersicht über die Haushaltsplanung dargelegt und die Risiken für deren Verwirklichung ausgehend von der Kommissionsprognose analysiert. Dies umfasst insbesondere auch eine Bewertung der Maßnahmen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrundeliegen. In Abschnitt 4 werden die jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen 2015-2016 (auch unter Berücksichtigung der Risiken für deren Verwirklichung) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) erwachsenden Verpflichtungen bewertet. In Abschnitt 5 wird die Umsetzung der Reformen beim finanzpolitischen Steuerungsrahmen analysiert, die in Reaktion auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 14. Juli 2015 eingeleitet wurden und Maßnahmen zur Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung einschließen. Abschnitt 6 enthält die Schlussfolgerungen.

2. DER ÜBERSICHT ÜBER DIE HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDELIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Das der Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 zugrundeliegende makroökonomische Szenario basiert auf der am 14. Oktober 2015 veröffentlichten Herbstprojektion der Bundesregierung. Es impliziert, dass das moderate reale BIP-Wachstum anhalten und sich von 1,6 % im Jahr 2014 leicht auf 1,7 % im Jahr 2015 und 1,8 % im Jahr 2016 ausweiten wird. Hauptwachstumsmotor wird voraussichtlich auch weiterhin die Binnennachfrage bleiben. Den Projektionen zufolge sollen die privaten Konsumausgaben und Bruttoanlageinvestitionen aufgrund des robusten Arbeitsmarkts und der niedrigen Zinssätze 2016 weiter zunehmen. Das jährliche Potenzialwachstum soll 2015 1,5 % und 2016 1,6 % betragen. Beim BIP-Deflator wird eine Erhöhung um 2,3 % im Jahr 2015 und 1,6 % im Jahr 2016 angenommen. Die Wachstums- und Beschäftigungsannahmen des der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrundeliegenden Szenarios sind optimistischer als beim Stabilitätsprogramm-Szenario.

Alles in allem beruht die Übersicht über die Haushaltsplanung verglichen mit der Herbstprognose 2015 der Kommission auf einem plausiblen makroökonomischen Szenario, wenngleich sie für den Prognosehorizont von einer etwas geringeren und sich abschwächenden Unterauslastung der Produktionskapazitäten ausgeht. Die Kommissionsprognose geht im Großen und Ganzen von ähnlichen BIP-Wachstumsraten, nämlich von 1,7 % im Jahr 2015 und 1,9 % im Jahr 2016 aus, wenngleich das Potenzialwachstum etwas höher und die negative Produktionslücke sowohl für 2015 als auch für 2016 als stabil eingeschätzt werden. In der Kommissionsprognose wird für 2015 ein etwas

geringerer Anstieg des BIP-Deflators, nämlich 1,9 % projiziert, während der Wert für 2016 ebenfalls bei 1,6 % liegt.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2014	2015			2016		
	KOM	SP	DBP	KO	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	1,6	1,5	1,7	1,7	1,6	1,8	1,9
Privater Konsum (Veränderung in %)	0,9	1,6	1,8	1,9	1,5	1,8	1,9
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	3,5	2,1	2,7	2,6	3,0	2,9	3,1
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	4,0	3,6	5,4	5,8	4,3	4,2	4,3
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	3,7	4,1	5,9	6,4	4,9	5,3	5,3
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	1,5	1,5	2,0	2,0	1,6	1,9	2,0
Vorratsveränderungen	-0,3	0,0	-0,4	-0,5	0,0	0,0	0,0
- Außenbeitrag	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1	-0,1	-0,1
Produktionslücke ¹	-0,4	-0,7	-0,2	-0,4	-0,5	-0,1	-0,4
Beschäftigung (Veränderung in %)	0,9	0,4	0,7	0,5	0,3	0,6	0,6
Arbeitslosenquote (%)	5,0	4,7	4,4	4,7	4,8	4,7	4,9
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,7	1,1	1,1	1,2	1,4	1,1	1,3
HVPI-Inflation (%)	0,8	n.a.	n.a.	0,2	n.a.	n.a.	1,0
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,7	2,2	2,3	1,9	1,7	1,6	1,6
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,6	3,0	2,9	2,9	2,6	2,4	2,7
Finanzierungssaldo gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	7,8	7,8	8,6	8,8	7,6	8,4	8,6
Anmerkung:							
¹ In Prozent des potenziellen BIP laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf der Grundlage des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.							
Quelle:							
Stabilitätsprogramm 2015 (SP), Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP), Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM), Berechnungen der Kommission.							

Kasten 1: Dem deutschen Haushalt zugrundeliegende makroökonomische Prognose

In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands 2015 und dem Länderbericht Deutschland 2015 hat die Kommission angemerkt, dass für die makroökonomischen Prognosen keine unabhängige Einrichtung im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 geschaffen worden ist. Dies gilt sowohl für das makroökonomische Szenario, das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrundeliegt, als auch für das Szenario, auf dem das Stabilitätsprogramm beruht. Der Bundeshaushalt und die Haushaltsprojektionen für den Staatssektor beruhen auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose

der Bundesregierung, wenngleich die Gemeinschaftsdiagnose bei deren Erstellung herangezogen wird. Die von der Bundesregierung per Ausschreibung in Auftrag gegebene Gemeinschaftsdiagnose wird zweimal jährlich kurz vor den Herbst- bzw. Frühjahrsprojektionen der Bundesregierung von führenden Wirtschaftsforschungsinstituten herausgegeben. Darüber hinaus stützt sich das Stabilitätsprogramm auf die von der Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht veröffentlichte Januarprojektion, bei der üblicherweise keine aktualisierte Gemeinschaftsdiagnose als Referenz herangezogen wird. Dem Stabilitätsprogramm 2015 zufolge prüft die Bundesregierung derzeit Optionen für eine geeignete Anpassung. In ihrer Stellungnahme zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands merkte die Kommission ferner an, dass diese auf der im April veröffentlichten Frühjahrsprojektion der Bundesregierung beruhe und die jüngsten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen somit unberücksichtigt blieben. Um in diesem Punkt Fortschritte zu erzielen, wurden die Herbstausgaben 2015 sowohl der Gemeinschaftsdiagnose als auch der makroökonomischen Projektionen der Bundesregierung vorgezogen und am 8. bzw. 14. Oktober veröffentlicht, so dass für die Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 erstmals die zeitnäheren Herbstprojektionen als Grundlage herangezogen werden konnten.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird für 2015 ein gesamtstaatlicher Haushaltsüberschuss von 1 % des BIP prognostiziert, während im Stabilitätsprogramm von einem Überschuss von $\frac{1}{4}$ % des BIP ausgegangen worden war.¹ Das im Stabilitätsprogramm für 2016 gesetzte Ziel eines ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts wird in der Übersicht über die Haushaltsplanung bestätigt. Die Differenz zwischen der Übersicht über die Haushaltsplanung und dem Stabilitätsprogramm beim Gesamthaushaltsziel 2015 ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmen höher und die Ausgaben niedriger ausfallen als erwartet. So wurden die Gesamteinnahmen hauptsächlich wegen höherer Einnahmen aus Einkommens- und Vermögenssteuern um $\frac{1}{2}$ % des BIP nach oben und die Gesamtausgaben vor allem aufgrund der Tatsache, dass die Arbeitnehmerentgelte im öffentlichen Sektor und die Sozialbeiträge geringer ausgefallen sind als erwartet, um $\frac{1}{4}$ % des BIP nach unten korrigiert. Im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm, das für die Jahre 2015-2016 einen allmählichen Rückgang des strukturellen Saldos prognostizierte, geht die Übersicht über die Haushaltsplanung von einem Anstieg des (neuberechneten) strukturellen Saldos² von 0,8 % auf 1,0 % des BIP im Jahr 2015 und einem anschließenden Rückgang auf 0,1 % des BIP im Jahr 2016 aus.

Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2015 gesetzten Ziele stehen weitgehend mit der Herbstprognose 2015 der Kommission in Einklang, in der sowohl der Gesamtüberschuss als auch der strukturelle Überschuss mit 0,9 % des BIP angesetzt werden. Für 2016 geht die Übersicht über die Haushaltsplanung von einem stärkeren Rückgang des Gesamtsaldos und damit auch des strukturellen Saldos aus als die Kommissionsprognose, die

¹ Nach den Angaben, die Eurostat im Rahmen der EDP-Meldung im Oktober übermittelt wurden, beträgt der Haushaltsüberschuss 2015 0,9 % des BIP. Da die Haushaltsziele in der Übersicht über die Haushaltsplanung jedoch als Brüche ausgedrückt sind, wurde auf 1 % des BIP aufgerundet.

² Konjunkturbereinigter Saldo ohne Anrechnung einmaliger und befristeter Maßnahmen laut Neuberechnung der Kommissionsdienststellen anhand der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Daten nach der gemeinsamen Methodik.

einen Gesamt- und einen strukturellen Überschuss von 0,5 % bzw. 0,7 % des BIP vorsieht. Dies ist nicht auf wesentliche Unterschiede zwischen den zugrundeliegenden makroökonomischen Szenarien oder den erwarteten Auswirkungen der Maßnahmen zurückzuführen, sondern hauptsächlich auf geringfügig höhere Basisprojektionen für mehrere Ausgabenkategorien, insbesondere Vermögenstransfers, Subventionen, Zinsausgaben und Bruttoanlageinvestitionen. Dies könnte auf Aufwärtsrisiken bei den Haushaltszielen hindeuten. Auf der anderen Seite scheinen die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Schätzungen der flüchtlingsbedingten Kosten noch nicht stabil zu sein (siehe Abschnitt 3.3).

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2014	2015		2016			Veränderung 2014-2016	
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP
Einnahmen	44,6	44¼	44¾	44,4	44¾	44¼	44,3	- 1/2
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	10,8	10¾	10¾	10,7	10¾	10½	10,6	- 1/4
- Einkommen-, Vermögensteuern, etc.	11,9	12	12½	12	12	12¼	12,0	1/4
- Vermögenswirksame Steuern	0,2	0	0	0,2	0	0	0,1	- 1/4
- Sozialbeiträge	16,5	16½	16½	16,4	16½	16½	16,4	-0
- Sonstige (Rest)	5,2	n.a.	n.a.	5,2	n.a.	n.a.	5,2	- 1/4
Ausgaben	44,3	44	43¾	43,5	43¾	44	43,8	- 1/4
<i>davon:</i>								
Primärausgaben	42,5	42 1/4	42 1/4	42,0	42 1/4	42 1/2	42,4	0
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelte	7,7	7¾	7½	7,6	7½	7½	7,6	- 1/4
Vorleistungen	4,8	4¾	4¾	4,8	4¾	4¾	4,8	0
Sozialleistungen	23,7	24	23¾	23,8	24	24	24,0	1/4
Subventionen	0,9	1	1	0,8	1	1	0,8	0
Bruttoanlageinvestitionen	2,2	2¼	2¼	2,1	2¼	2¼	2,1	0
Sonstige (Rest)	3,3	n.a.	n.a.	2,8	n.a.	n.a.	3,0	- 1/4
- Zinsausgaben	1,8	1½	1½	1,5	1½	1½	1,4	- 1/4
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	0,3	¼	1	0,9	0	0	0,5	- 1/4
Primärsaldo	2,1	2	2½	2,4	1½	1½	1,9	- 1/2
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	-0,3	0	0	0,2	0	0	0,0	1/4
Gesamstaatl. Finanzierungssaldo ohne einmalige Maßnahmen	0,6	1/4	3/4	0,7	0	0	0,5	- 1/2
Produktionslücke ¹	-0,4	-0,7	-0,2	-0,4	-0,5	-0,1	-0,4	0,1
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	0,5	0,7	1,1	1,1	0,4	0,1	0,7	-0,4
Struktureller Saldo²	0,8	0,7	1,0	0,9	0,4	0,1	0,7	-0,6
Struktureller Primärsaldo ²	2,6	2,3	2,5	2,4	1,9	1,6	2,1	-0,9
Anmerkungen:								
¹ Produktionslücke (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigter Saldo laut Programm nach Neuberechnung durch die Kommission auf der Grundlage des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.								
² Struktureller (Primär-) Saldo = konjunkturbereinigter (Primär-) Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.								
³ Im Stabilitätsprogramm (SP) und in der Übersicht über die Haushaltsplanung (DBP) werden die Einnahmen- und Ausgabenziele auf ¼ BIP-Prozentpunkte gerundet.								
<i>Quelle:</i> Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM)								

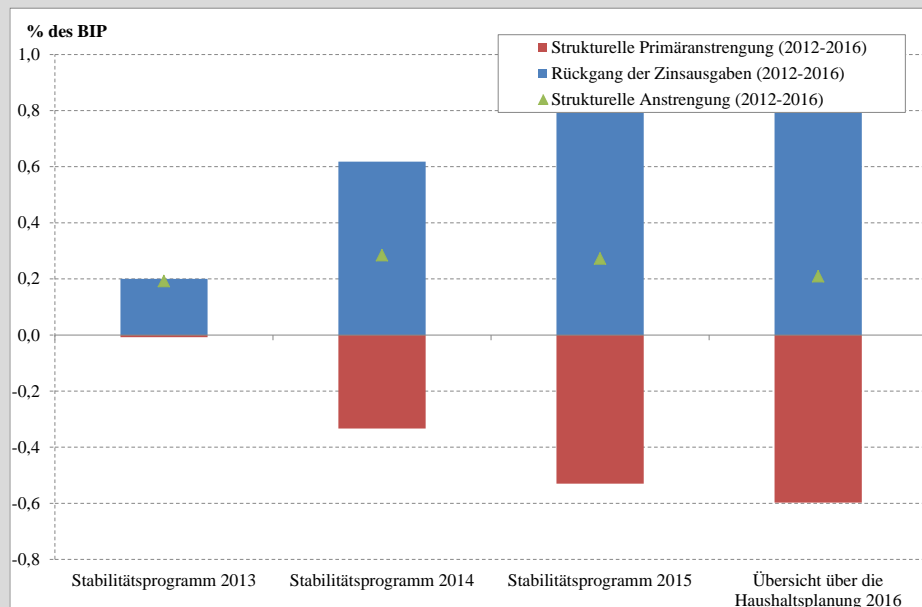
Kasten 2: Auswirkungen des derzeitigen Niedrigzinsumfelds auf die Einhaltung des SWP

Die Staatsanleiherenditen sind seit Ende 2013 drastisch gesunken und haben in der ersten Jahreshälfte 2015 historische Tiefststände erreicht, bevor sie über den Sommer wieder etwas angezogen sind. Allerdings liegen die Renditen in Deutschland mit 0,44 % für zehnjährige Staatsanleihen am 28. Oktober 2015 nach wie vor deutlich unter ihrem langfristigen Durchschnitt von 4,0 % (Durchschnittswert für den Zeitraum 2000-2010). Aufgrund der niedrigeren Zinssätze haben auch die Zinszahlungen des Bundes in den letzten Jahren abgenommen. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben lassen erwarten, dass die Zinsausgaben Deutschlands von 2,3 % des BIP im Jahr 2012 in den Jahren 2015 und 2016 auf 1½ % zurückgehen werden. Dies steht im Großen und Ganzen mit den Projektionen der Herbstprognose 2015 der Kommission in Einklang, in der für die Jahre 2015 und 2016 von Zinszahlungen im Umfang von 1,5 % bzw. 1,4 % des BIP ausgegangen wird. Da 20 % der vom Bund begebenen Staatsanleihen in den Jahren 2017 und 2018 fällig werden, könnte Deutschland auch mittelfristig weiter in den Genuss niedriger Zinsen kommen. Umgekehrt könnte ein kräftiger Anstieg der Zinssätze in den kommenden Jahren ein Risiko für die öffentlichen Finanzen darstellen.

Ein Vergleich der Zinsausgabenprojektionen früherer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und früherer Übersichten über die Haushaltsplanung macht die unerwarteten Zinseinsparungen seit Rückgang der Zinssätze deutlicher (siehe Abbildung)³. So hat Deutschland zwischen 2012 und 2016 in erheblichem Umfang von unerwarteten Zinseinsparungen profitiert. Im Stabilitätsprogramm 2013, das im April 2013, nachdem die Staatsanleiherenditen Mitte 2012 ihren Höchststand erreicht hatten, veröffentlicht wurde und sehr wahrscheinlich von der Annahme ausging, dass die Zinssätze zu Vorkrisen- oder anderen vergangenen Werten zurückkehren würden, wurde für den Zeitraum 2012 bis 2016 lediglich ein Rückgang der Zinsausgaben um etwa 0,2 % des BIP zugrundegelegt. In der Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 wird für diesen Zeitraum nunmehr ein Rückgang der Zinsausgaben um 0,8 % des BIP prognostiziert. Gleichzeitig ist die für die Jahre 2012-2016 geplante strukturelle Anstrengung relativ konstant bei 0,2-0,3 % des BIP geblieben. Der durch die unerwarteten Einsparungen bei den Zinsausgaben entstandene finanzielle Spielraum wurde deshalb zu einem großen Teil zu einer Erhöhung der strukturellen Primärausgaben genutzt. Die in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2015 projizierte Ausweitung des (neuberechneten) strukturellen Überschusses ist zu einem großen Teil auf weitere Einsparungen bei den Zinsausgaben zurückzuführen, während für 2016 trotz des voraussichtlichen weiteren Rückgangs der Zinsausgaben von einer Abnahme des strukturellen Überschusses ausgegangen wird. Abgesehen von den geringeren Zinsausgaben hat sich die niedrige Inflation in Deutschland offenbar bislang nicht signifikant auf andere Einnahmen- und Ausgabenkategorien ausgewirkt.

³ Wohlgermerkt spiegeln die Revisionen der Zinsausgabenprojektionen in den verschiedenen Jahren zwar mit hoher Wahrscheinlichkeit vor allem Zinsveränderungen wider, doch könnten andere Faktoren, wie die Schuldendynamik, das Fälligkeitsprofil der Schulden und statistische Neuklassifizierungen (z. B. die Umstellung auf das ESVG 2010 bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung), durchaus auch eine Rolle gespielt haben.

Strukturelle Anstrengung und Rückgang der Zinsausgaben im Zeitraum 2012 bis 2016 laut Planung der Regierung



Quelle: Stabilitätsprogramme, Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 und AMECO.

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Die Schuldenquote ist 2014 um 2,4 % des BIP auf 74,9 % zurückgegangen. Aufgrund des Haushaltsüberschusses, des Nennereffekts des BIP-Wachstums und der anhaltenden Abwicklung von „Bad Banks“ geht die Übersicht über die Haushaltsplanung von einem weiteren Rückgang der Schuldenquote auf 71¼ % des BIP im Jahr 2015 und 68¾ % im Jahr 2016 aus. Diese Projektionen stehen weitgehend mit dem im Stabilitätsprogramm anvisierten Schuldenstand in Einklang. Auch entspricht die in der Übersicht über die Haushaltsplanung für 2015 vorgesehene Schuldenquote weitgehend der Herbstprognose 2015 der Kommission, liegt aber für 2016 trotz des Umstands, dass im Gegensatz zur Kommissionsprognose potenzielle Gewinne aus der Abwicklung von „Bad Banks“ berücksichtigt wurden, aufgrund des Unterschieds beim prognostizierten Haushaltssaldo leicht darüber.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2014	2015			2016		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	74,9	71½	71¼	71,4	68¾	68¾	68,5
Veränderung der Quote	-2,4	-3 1/2	-3 1/2	-3,5	-2 3/4	-2 3/4	-2,9
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	-2,1	-2	-2 1/2	-2,4	-1 1/2	-1 1/2	-1,9
2. „Schneeballeffekt“	-0,7	-1,1	-1,4	-1,1	-0,8	-0,7	-1,0
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	1,8	1½	1½	1,5	1½	1½	1,4
Wachstumseffekt	-1,2	-1,1	-1,2	-1,2	-1,1	-1,2	-1,3
Inflationseffekt	-1,3	-1,6	-1,6	-1,4	-1,1	-1,1	-1,1
3. Bestandsanpassungen	0,4	- 1/2	0	0,0	- 1/4	- 1/4	0,0

Notes:

¹ Endstand.

² Der Schneeballeffekt erfasst die Auswirkungen der Zinsausgaben auf den Schuldenstand sowie die Auswirkungen des realen BIP-Wachstums und der Inflation (über den Nenner) auf die Schuldenquote. In den Bestandsanpassungen sind Differenzen zwischen Kassen- und Rechnungsabgrenzungsbasis, Vermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.

³ Im Stabilitätsprogramm (SP) und in der Übersicht über die Haushaltsplanung (DBP) wird die Schuldenstandsentwicklung auf ¼ BIP-Prozentpunkte gerundet.

Quelle:
Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht der Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrundeliegende Maßnahmen

Auf der Einnahmenseite enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung eine zweistufige Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kindergelds und Kinderzuschlags in den Jahren 2015 und 2016 sowie eine Anpassung des Steuertarifs mit dem Ziel, die in den vergangenen zwei Jahren entstandenen Auswirkungen der kalten Progression auszugleichen. Die 2015 erzielten Erlöse aus der Versteigerung von Breitbandfrequenzen in Höhe von etwa 0,2 % des BIP werden als ausgabensenkende Transaktion (Veräußerung nicht produktiven, nicht finanziellen Staatsvermögens) verbucht und als Einmalmaßnahme eingestuft.⁴ Auf der Ausgabenseite ferner aufgeführt werden zusätzliche Mittel für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern, die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus und die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs sowie zusätzliche Mittel für den Energie- und Klimafonds, mit denen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Gebäuden sowie in Industrie und Kommunen finanziert werden sollen. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge sollen die diskretionären Maßnahmen 2015 insgesamt haushaltsneutral sein und 2016 mit etwa ¼ % des BIP zu Buche schlagen.

⁴ Die genaue statistische Erfassung der Erlöse aus der Versteigerung von Rundfunkfrequenzen für die Breitbandinfrastruktur muss noch genau dargelegt werden und wird erst zu einem späteren Zeitpunkt bekannt sein.

Die Schätzung der budgetären Auswirkungen der Maßnahmen scheint plausibel, wenngleich die mit 0 % des BIP jährlich angesetzten Kosten für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen (auf $\frac{1}{4}$ % des BIP gerundete Brüche) im Wesentlichen nur die Grundbedürfnisse der Asylbewerber decken und kaum die zusätzlichen Ausgaben für Integrationsmaßnahmen, Sozialleistungen, Fortbildungsmaßnahmen o. ä. einschließen dürften, mit denen bei erfolgreichen Asylbewerbern zu rechnen ist. Im Gegensatz zur Übersicht über die Haushaltsplanung sind die zusätzlichen Ausgaben für Sozialleistungen in der Kommissionsprognose bereits berücksichtigt. Die flüchtlingsbedingten Kosten werden darin insgesamt etwas höher, nämlich auf 0,1 % des BIP im Jahr 2015 und 0,2 % des BIP im Jahr 2016 geschätzt, aber größtenteils nicht als diskretionär eingestuft, da sie aus der Anwendung geltenden Rechts resultieren.

Tabelle 4. In der Übersicht über die Haushaltplanung genannte wichtigste diskretionäre Maßnahmen

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Einnahmenseite

Komponenten	Haushaltsauswirkungen (% des BIP) (nach Angaben der Behörden)		
	2015	2016	2017
Produktions- und Importabgaben	n.a.	n.a.	n.a.
Einkommen- und Vermögensteuern, etc.	-0	- 1/4	- 1/4
Vermögenswirksame Steuern	n.a.	n.a.	n.a.
Sozialbeiträge	n.a.	n.a.	n.a.
Vermögenseinkommen	n.a.	n.a.	n.a.
Sonstige	n.a.	n.a.	n.a.
Insgesamt	-0	- 1/4	- 1/4
Anmerkung:			
Die Haushaltswirkung in der Tabelle entspricht der aggregierten Wirkung der in der Übersicht in der Haushaltsplanung enthaltenen, d. h. von den nationalen Behörden angegebenen, Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass die Einnahmen infolge der Maßnahme steigen. Zahlen sind auf ¼ BIP-Prozentpunkte gerundet.			
<i>Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2016</i>			

B. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltsauswirkungen (% des BIP) (nach Angaben der Behörden)		
	2015	2016	2017
Arbeitnehmerentgelte	n.a.	n.a.	n.a.
Vorleistungen	n.a.	n.a.	n.a.
Sozialleistungen	0	0	0
Zinsausgaben	n.a.	n.a.	n.a.
Subventionen	0	0	0
Bruttoanlageinvestitionen	0	0	0
Vermögenstransfers	n.a.	n.a.	n.a.
Sonstige	- 1/4	0	0
Insgesamt	- 1/4	1/4	1/4
Anmerkung:			
Die Haushaltswirkung in der Tabelle entspricht der aggregierten Wirkung der in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen, d. h. von den nationalen Behörden angegebenen, Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass die Einnahmen infolge der Maßnahme steigen. Zahlen sind auf ¼ BIP-Prozentpunkte gerundet.			
<i>Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2016</i>			

4. ERFÜLLUNG DER VORGABEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Deutschland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und der Regel für den Schuldenabbau. Kasten 3 gibt einen Überblick über die letzten länderspezifischen Empfehlungen, die für den Bereich der öffentlichen Finanzen ausgesprochen wurden. Der Rat hat im Rahmen des Europäischen Semesters 2015 an Deutschland keine Empfehlungen gerichtet, die die Vorgaben des SWP betrafen, da er die Auffassung vertrat, dass Deutschland die Vorgaben in vollem Umfang erfüllt. Für den umfassenderen Bereich der öffentlichen Finanzen wurden allerdings Empfehlungen abgegeben.

Kasten 3: Empfehlungen des Rates an Deutschland

Am 14. Juli 2015 richtete der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen an Deutschland. Für den Bereich der öffentlichen Finanzen empfahl der Rat insbesondere, die öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung weiter zu erhöhen; zur Förderung privater Investitionen Maßnahmen zu ergreifen, um die Effizienz des Steuersystems zu verbessern, und zu diesem Zweck insbesondere die kommunale Gewerbesteuer und die Unternehmensbesteuerung zu überprüfen und die Steuerverwaltung zu modernisieren; die laufende Überprüfung dazu zu nutzen, die Gestaltung der Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu verbessern, insbesondere um angemessene öffentliche Investitionen auf allen staatlichen Ebenen sicherzustellen; mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt zu setzen; Maßnahmen zu ergreifen, um die hohen Arbeitseinkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere für Geringverdiener, zu verringern, und die Wirkung der kalten Progression anzugehen; die fiskalische Behandlung von Minijobs zu überprüfen, um den Übergang in andere Beschäftigungsformen zu erleichtern.

Da die Schuldenquote 2014 74,9 % des BIP betrug, muss Deutschland die Regel für den Schuldenabbau einhalten. Eine Gesamtbewertung der Übersicht über die Haushaltsplanung führt zu dem Schluss, dass die Regel für den Schuldenabbau sowohl 2015 als auch 2016 voraussichtlich eingehalten wird. Auch die Herbstprognose 2015 der Kommission deutet für beide Jahre auf eine Einhaltung der Regel hin.

Tabelle 5. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums*

	2014	2015			2016		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote*	74,9	71½	71¼	71,4	68¾	68¾	68,5
Schuldenabbau ^{1,2}		-4,3	-5,2	-5,5	-4,2	-4,4	-5,1
Strukturelle Anpassung ³	0,6	-0,4	0,2	0,1	-0,3	-0,9	-0,2
<i>gegenüber:</i>							
Erforderliche Anpassung ⁴	-	-	-	-	-	-	-

Anmerkungen

¹ Für Mitgliedstaaten, die im November 2011 Gegenstand eines Defizitverfahrens waren, in den auf die Korrektur des übermäßigen Defizits folgenden drei Jahren nicht relevant.

² Differenz zwischen Schuldenquote und Richtwert für den Schuldenabbau. Ist dieser Wert positiv, steht die projizierte Bruttoschuldenquote nicht mit dem Richtwert für den Schuldenabbau im Einklang.

³ Ausschließlich bei im November 2011 laufenden Defizitverfahren während des dreijährigen Übergangszeitraums ab Korrektur des übermäßigen Defizits anwendbar.

⁴ Verbleibende jährliche strukturelle Anpassung im Übergangszeitraum, die gewährleistet, dass der Mitgliedstaat bei Ende des Übergangszeitraums den Richtwert für den Schuldenabbau einhält, sofern die Haushaltsprojektionen der KOM (SP) für die Vorjahre eintreffen.

*Die im Stabilitätsprogramm (SP) und in der Übersicht über die Haushaltsplanung (DBP) enthaltenen Angaben zur Schuldenstandsentwicklung sind auf ¼ Prozentpunkt des BIP gerundet.

Quelle:
Stabilitätsprogramm 2015 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission

* Eine Ex-ante-Bewertung der geplanten Erfüllung des Schuldenstandskriteriums kann ausgehend von der Übersicht über die Haushaltsplanung für die betroffenen Länder nur dann durchgeführt werden, wenn sie in der Übersicht über die Haushaltsplanung auf freiwilliger Basis längere Datenreihen (für die Jahre bis t+4) zur Verfügung stellen, wie am 22. September 2014 im WFA-A vereinbart und im aktualisierten „Two-Pack“-Verhaltenskodex festgelegt.

2014 verzeichnete Deutschland einen strukturellen Überschuss von 0,8 % des BIP und lag damit deutlich über seinem mittelfristigen Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Informationen dürfte Deutschland mit einem (neuberechneten) strukturellen Überschuss von 1,0 % bzw. 0,1 % des BIP sein mittelfristiges Haushaltsziel auch in den Jahren 2015 und 2016 übertreffen, was durch die Herbstprognose 2015 der Kommission bestätigt wird.

Der prognostizierte Abstand zum mittelfristigen Ziel schafft erheblichen Spielraum für Mehrausgaben, die 2016 bedingt durch den starken Zustrom von Asylsuchenden sowie die vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlene weitere Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung entstehen könnten.

Tabelle 6. Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2014	2015		2016	
Ausgangsposition¹					
Mittelfristiges Ziel (MTO)	-0,5	-0,5		-0,5	
Struktureller Saldo ² (KOM)	0,8	0,9		0,7	
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	1,2	1,1		-	
Position zum MTO³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen		MTO erreicht oder übertroffen	
(% de BIP)	2014	2015		2016	
	KOM	DBP	KOM	DBP	KOM
Säule struktureller Saldo					
Erforderliche Anpassung ⁴	0,0	0,0		0,0	
Erforderliche Anpassung (berichtigt) ⁵	-1,3	-1,7		-1,6	
Veränderung des strukturellen Saldos ⁶	0,4	0,2	0,1	-0,9	-0,2
<i>Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung⁷</i>	erfüllt				
<i>Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt⁷</i>	erfüllt				
Säule Ausgabenrichtwert					
Geltende Referenzrate ⁸	4,0	5,0		5,0	
<i>Einjährige Abweichung⁹</i>	erfüllt				
<i>Abweichung im Zweijahresdurchschnitt⁹</i>	erfüllt				
Schlussfolgerung					
Schlussfolgerung für ein Jahr	erfüllt				
Schlussfolgerung für zwei Jahre	erfüllt				
Anmerkungen:					
¹ Der günstigste Wert des strukturellen Saldos in % des BIP am Ende des Jahres t-1 zwischen der Frühjahrsprognose (t-1) und der jüngsten Prognose ist maßgebend dafür, ob im Jahr t eine Anpassung an das MTO erforderlich ist oder nicht. Bei einer Marge von 0,25 Prozentpunkten (p.p) kann das MTO noch als erreicht bewertet werden.					
² Struktureller Saldo = konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo des Staates ohne einmalige Maßnahmen.					
³ Auf Basis des maßgeblichen strukturellen Saldos im Jahr t-1.					
⁴ Auf Basis der Position zum MTO, der Position im Konjunkturzyklus und des Schuldenstands (Siehe Europäische Kommission: Vade mecum on the Stability and Growth Pact, Seite 27.).					
⁵ Erforderliche Anpassung berichtigt um die Klauseln, den möglichen Abstand zum mittelfristigen Ziel und die zulässige Abweichung bei Übererfüllung.					
⁶ Veränderung des strukturellen Saldos gegenüber dem Jahr t-1. Ex-post-Bewertung (für 2014) auf Basis der Frühjahrsprognose 2015 der Kommission.					
⁷ Differenz zwischen der Veränderung des strukturellen Saldos und der erforderlichen Anpassung (berichtigt).					
⁸ Mittelfristige Referenzrate des potenziellen BIP-Wachstums. Die (standardmäßige) Referenzrate gilt ab dem Jahr t+1, wenn das Land sein MTO im Jahr t erreicht hat. Solange das Land eine Anpassung an das MTO durchläuft, gilt eine korrigierte Rate, einschließlich im Jahr t.					
⁹ Abweichung der Anstiegsrate der öffentlichen Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen von der geltenden Referenzrate bezogen auf die Auswirkung auf den strukturellen Saldo. Das für den Ausgabenrichtwert herangezogene Ausgabenaggregat wird nach der gemeinsamen Methodik ermittelt. Ein negatives Vorzeichen besagt, dass das Ausgabenwachstum die geltende Referenzrate übersteigt.					
Quelle:					
Übersicht über die Haushaltsplanung 2016 (DBP); Herbstprognose 2015 der Kommission (KOM); Berechnung der Kommission.					

5. DURCHFÜHRUNG VON REFORMEN BEIM FINANZPOLITISCHEN STEUERUNGSRAHMEN

Die Übersicht über die Haushaltsplanung enthält Maßnahmen, die in Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen für den breiteren Bereich der öffentlichen Finanzen getroffen wurden. So wurde durch Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kindergelds und Kinderzuschlags und durch Ausgleich der in den vergangenen zwei Jahren entstandenen Auswirkungen der kalten Progression insbesondere die Steuer- und Abgabenbelastung leicht gesenkt (siehe Kasten 4). Darüber hinaus sollen ab 2016 zusätzliche Mittel für die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, für die Ausweitung des sozialen Wohnungsbaus und für die Finanzierung energetischer Gebäudesanierungen bereitgestellt werden und sind Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz in Industrie und Kommunen geplant. Diese Maßnahmen werden die öffentlichen Investitionen weiter steigern, dürften insgesamt aber nicht ausreichen, um den Investitionsrückstand bei der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland aufzuholen.

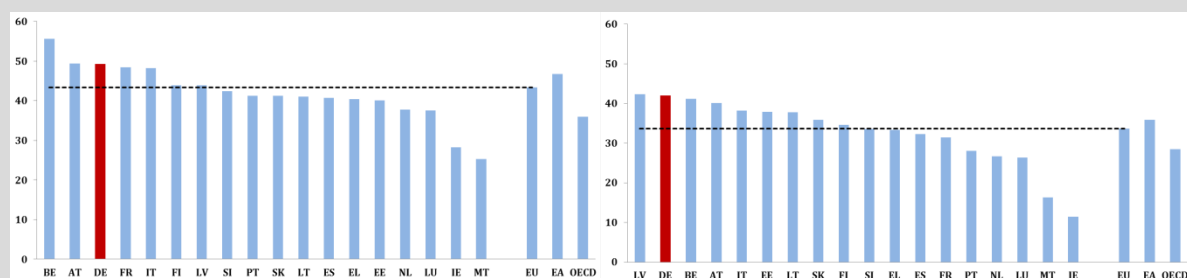
Die bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen erzielten Fortschritte werden in den Länderberichten 2016 und im Zusammenhang mit den länderspezifischen Empfehlungen, die die Kommission im Mai annehmen wird, einer umfassenden Bewertung unterzogen.

Kasten 4. Die Abgaben auf Arbeit im Euroraum senken

Der Faktor Arbeit ist im Euroraum mit relativ hohen Steuern und Abgaben belastet, was Wirtschaft und Beschäftigung hemmt. Vor diesem Hintergrund hat sich die Euro-Gruppe verpflichtet, die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit zu senken. Am 12. September 2015 einigte sich die Euro-Gruppe auf ein Screening der Besteuerung des Faktors Arbeit in den Mitgliedstaaten des Euro-Raums anhand des BIP-gewichteten EU-Durchschnitts, wobei zunächst Indikatoren herangezogen werden sollen, die die Abgabenbelastung des Durchschnittsverdieners und des Geringverdieners messen. Vereinbart wurde außerdem, diese Zahlen in Relation zum OECD-Durchschnitt zu setzen, um größere Vergleichbarkeit zu erzielen. Darüber hinaus hat die Euro-Gruppe ihre Absicht bekundet, bei der Erörterung der Übersichten über die Haushaltsplanungen der Euro-Mitgliedstaaten auch den aktuellen Stand bei der steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit zu ermitteln.

Die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit misst die Differenz zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers. Sie umfasst Einkommenssteuern sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Je höher die Steuer- und Abgabenbelastung, desto geringer der Arbeits- und Einstellungsanreiz. Die nachstehende Abbildung zeigt die Steuer- und Abgabenbelastung in Deutschland für einen Durchschnitts- bzw. Geringverdiener (halber Durchschnittslohn) im Vergleich zum EU-Durchschnitt.

Steuer- und Abgabenbelastung von Durchschnitts- und Geringverdienern in Deutschland (2014)



Anmerkungen: Die Daten für Lettland, Litauen und Malta beziehen sich auf das Jahr 2013. Für Zypern liegen keine Daten aus jüngster Zeit vor. Die Durchschnittswerte für EU und Euro-Raum sind BIP-gewichtet. Der OECD-Durchschnitt ist ungewichtet.

Quelle: Europäische Kommission, Tax and Benefit Indicator Database auf Basis von OECD-Daten.

Dieses Screening ist nur der erste Schritt des in dezidierten länderspezifischen Schlussfolgerungen mündenden Verfahrens. Die Steuer- und Abgabenlast auf Arbeit hat Wechselwirkungen mit zahlreichen anderen Politikfaktoren wie dem Sozialleistungs- und Lohnfindungssystem. Eine gute Beschäftigungsentwicklung weist darauf hin, dass die steuerliche Entlastung der Arbeitnehmer möglicherweise weniger dringend ist, während haushaltspolitische Sachzwänge gebieten könnten, dass Abgabenerlastungen für Arbeitnehmer in voller Höhe durch andere einnahmensteigernde oder ausgabenkende Maßnahmen ausgeglichen werden. Bevor politischen Schlussfolgerungen gezogen werden können, ist eine eingehende länderspezifische Analyse erforderlich.

Beim Europäischen Semester 2015 wurde Deutschland empfohlen, „(...) Maßnahmen zu ergreifen, um die hohen Arbeitseinkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge, insbesondere für Geringverdiener, zu verringern, und die Wirkung der kalten Progression anzugehen (...)“

Die deutsche Übersicht über die Haushaltsplanung enthält eine zweistufige Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kindergelds und Kinderzuschlags in den Jahren 2015 und 2016, wodurch Letztere gemäß geltendem Recht an das geänderte Existenzminimum angepasst werden sollen. Gleichzeitig wurde gestützt auf die erste Ausgabe eines Berichts zur Steuerprogression, der künftig alle zwei Jahre vorgelegt werden soll, eine Anpassung der Steuertarife beschlossen, um die in den Jahren 2014 und 2015 entstandenen Auswirkungen der kalten Progression auszugleichen. Dies dürfte insgesamt einen leichten Rückgang der Steuer- und Abgabenbelastung bewirken, doch bleibt der Ausgleich für die kalte Progression eine diskretionäre Maßnahme, über die anhand der Berichte über die Steuerprogression entschieden wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Nach den sowohl in der Übersicht über die Haushaltsplanung als auch in der Herbstprognose 2015 der Kommission enthaltenen Angaben wird der strukturelle Saldo in den Jahren 2015 und 2016 auch weiterhin über dem mittelfristigen Ziel bleiben. Auch wird Deutschland der Übersicht über die Haushaltsplanung und der Kommissionsprognose zufolge sowohl 2015 als auch 2016 die Regel für den Schuldenabbau einhalten. Dies schafft Spielraum für die vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlene weitere Erhöhung der öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung und für die Deckung der Mehrausgaben, die durch den starken Zustrom an Asylsuchenden entstehen könnten, aber noch nicht vollständig in die Haushaltsplanungen eingerechnet werden konnten.