

Brüssel, den 22.11.2017
SWD(2017) 513 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

{C(2017) 8013 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

1. EINLEITUNG

Am 16. Oktober 2017 hat Deutschland gemäß der zum Zweierpaket gehörenden Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung (DBP) 2018 vorgelegt. Da am 16. Oktober 2017 eine geschäftsführende Regierung im Amt war, beruhen die Haushaltsprojektionen der DBP für 2017 und 2018 auf der Annahme einer unveränderten Politik und beinhalten nur diejenigen Maßnahmen, die vor der Bundestagswahl vom 24. September 2017 beschlossen wurden. Deutschland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte auch weiterhin für eine solide Haushaltslage sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) sicherstellt. Da die Schuldenquote 2016 bei 68,1 % des BIP lag, muss Deutschland auch den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

In Abschnitt 2 der vorliegenden Arbeitsunterlage werden die der Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Aussichten präsentiert und auf Basis der Herbstprognose 2017 der Kommission bewertet. Im darauf folgenden Abschnitt werden die aus der Übersicht über die Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen dargelegt und die Risiken für deren Verwirklichung ausgehend von der Herbstprognose 2017 der Kommission analysiert. Dies umfasst insbesondere auch eine Bewertung der Maßnahmen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen. In Abschnitt 4 werden die jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen 2017-2018 (auch unter Berücksichtigung der Risiken für deren Verwirklichung) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Verpflichtungen bewertet. In Abschnitt 5 werden die Zusammensetzung der öffentlichen Finanzen und einige strukturelle fiskalische Maßnahmen analysiert, mit denen auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom Frühjahr 2017 reagiert wird, unter anderem die Senkung der Abgabenbelastung. In Abschnitt 6 werden die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst.

2. DER HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Das der DBP zugrunde liegende Szenario geht davon aus, dass die deutsche Wirtschaft einen von der Inlandsnachfrage getriebenen stetigen Aufschwung auf breiter Basis durchlebt. Angesichts der hohen Kapazitätsauslastung und der niedrigen Zinsen wird damit gerechnet, dass die Investitionen merklich anziehen werden. Steigende Beschäftigung und stärkere Lohnzuwächse sollen das Konsumwachstum anschieben, während die Verbraucherpreisinflation 2017 etwas anzieht und dann wieder nachlässt. Weltwirtschaft und -handel sollen den Erwartungen nach dynamisch bleiben und so das Exportwachstum stützen und die Investitionen beleben. Man geht davon aus, dass die Importe wegen der starken Inlandsnachfrage rascher wachsen als die Exporte, sodass die Außenwirtschaft per Saldo nicht zum Wachstum beiträgt.

Der Wachstumsausblick wurde gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2017 angehoben, um dem unerwartet guten Ergebnis für die erste Jahreshälfte 2017, den günstigeren Annahmen für die Weltwirtschaft und der seit dem Frühjahr zu beobachtenden deutlichen Aufhellung des Geschäfts- und Konsumklimas Rechnung zu tragen.

Bei der Inlandsnachfrage, insbesondere dem privaten Konsum, und beim BIP-Wachstum insgesamt sind die der DBP zugrunde liegenden Projektionen etwas konservativer als die Herbstprognose 2017 der Kommission.

Kasten 1: Dem deutschen Haushalt zugrunde liegende makroökonomische Prognose

Die Kommission hat in ihren Stellungnahmen zu den Übersichten über die Haushaltsplanung Deutschlands darauf hingewiesen, dass für die makroökonomischen Prognosen keine unabhängige Einrichtung im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 geschaffen worden sei. Dies gilt sowohl für das makroökonomische Szenario, das der DBP zugrunde liegt, 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.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2016	2017			2018		
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	1,9	1,4	2,0	2,2	1,6	1,9	2,1
Privater Konsum (Veränderung in %)	2,1	1,4	1,8	2,1	1,4	1,6	1,9
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	3,1	1,7	3,5	3,8	2,8	3,6	3,6
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	2,6	2,8	3,5	3,6	3,6	4,0	4,0
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	3,9	3,8	4,4	4,6	4,3	4,7	5,0
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	2,4	1,5	2,0	2,2	1,6	1,9	2,2
- Vorratsveränderungen	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Außenbeitrag	-0,3	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Produktionslücke ¹	-0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2
Beschäftigung (Veränderung in %)	1,3	0,7	1,5	1,4	0,7	1,1	1,1
Arbeitslosenquote (%)	4,1	3,8	3,5	3,7	3,8	3,2	3,5
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,6	0,6	0,4	0,7	0,9	0,8	1,0
HVPI-Inflation (%) ³	0,4			1,7			1,5
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,9
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,2	2,4	2,5	2,4	2,5	2,7	2,7
Finanzierungssaldo gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	8,5	8,1	7,5	7,9	7,9	7,4	7,5
Anmerkung:							
¹ In % des potenziellen BIP; potenzielles BIP-Wachstum laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf Basis des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.							
Quelle:							
Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Herbstprognose 2017 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.							

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

Ausgehend von der Annahme einer unveränderten Politik projiziert die DBP einen gesamtstaatlichen Überschuss von $\frac{3}{4}$ % des BIP im Jahr 2017 und von $\frac{1}{2}$ % des BIP im Jahr 2018. Dies liegt geringfügig über der im Stabilitätsprogramm enthaltenen Projektion von $\frac{1}{2}$ % bzw. $\frac{1}{4}$ % des BIP.¹ Die Differenz ist vor allem auf unerwartete Minderausgaben zurückzuführen. Die Gesamteinnahmen blieben weitgehend unverändert, während die Gesamtausgaben laut DBP $\frac{1}{2}$ % des BIP niedriger ausfallen sollen, was insbesondere auf unerwartet niedrige Ausgaben für Sozialleistungen zurückzuführen ist. Im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm, das einen Rückgang des strukturellen Saldos² von 0,9 % des BIP im Jahr 2016 auf 0,5 % im Jahr 2017 und 0,2 % im Jahr 2018 projizierte, wird in der von einer unveränderten Politik ausgehenden DBP damit gerechnet, dass der (neuberechnete) strukturelle Saldo 2017 auf 1,0 % des BIP anwächst, bevor er 2018 auf 0,5 % sinkt.

Die in der DBP enthaltenen Projektionen für 2017 stehen weitgehend mit der Herbstprognose 2017 der Kommission in Einklang, in der ein Gesamtüberschuss bzw. ein struktureller Überschuss von jeweils 0,9 % des BIP erwartet werden. Auch die DBP-Projektionen für 2018 liegen mit einem Gesamtüberschuss von 1,0 % und einem strukturellen Überschuss von 0,9 % des BIP auf Basis einer unveränderten Politik nahe an der Prognose der Kommission.

Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets rentieren weiterhin auf historisch niedrigem Niveau, wobei die Zinssätze 10-jähriger Bundesanleihen derzeit bei 0,35 %³ liegen. Infolgedessen sind die Zinszahlungen des Gesamtstaats im Verhältnis zum BIP in den letzten Jahren weiter zurückgegangen. Nach den in der DBP enthaltenen Angaben sollen die Zinsausgaben in Deutschland von 1,3 % des BIP im Jahr 2016 auf $1\frac{1}{4}$ % des BIP im Jahr 2017 und 1 % des BIP im Jahr 2018 sinken. Das durch die deutsche Planung vermittelte Bild stimmt weitgehend mit der Herbstprognose der Kommission überein.

Vor dem Hintergrund sinkender Zinsausgaben geht die projizierte Verbesserung und anschließende Verschlechterung des strukturellen Saldos in den Jahren 2017/2018 (+0,1 % bzw. -0,5 % des BIP) mit einer deutlicheren Verschlechterung des strukturellen Primärsaldos (0,0 % bzw. -0,6 % des BIP) einher.

¹ Sowohl im Stabilitätsprogramm (SP) als auch in der DBP werden die Einnahmen- und Ausgabenziele auf viertel Prozent des BIP gerundet.

² Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnungen der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

³ Rendite 10-jähriger Anleihen zum 6. November 2017. Quelle: Bloomberg.

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2016	2017			2018			Veränderung: 2016-2018
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP
Einnahmen	45,0	45 ¼	45	45,1	45 ¼	45	45,0	0
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	10,6	10 ¾	10½	10,7	10 ¾	10½	10,6	0
- Einkommen-, Vermögensteuern etc.	12,6	12 ¾	12¾	12,8	12 ¾	13	12,9	¼
- Vermögenswirksame Steuern	0,2	0	0	0,2	0	0	0,2	-¼
- Sozialbeiträge	16,7	17	16¾	16,8	17	16¾	16,8	0
- Sonstige (Rest)	4,8	4 ¾	4¾	4,6	4 ¾	4½	4,5	-¼
Ausgaben	44,2	44 ¾	44¼	44,2	45	44¼	44,0	0
<i>davon:</i>								
- Primärausgaben	42,8	43 ½	43	43,0	43 ¾	43¼	42,8	¼
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelte	7,5	7 ½	7½	7,5	7 ½	7½	7,4	0
Vorleistungen	4,8	5	4¾	4,8	5	4¾	4,8	0
Sozialleistungen	24,0	24 ½	24¼	24,1	24 ½	24¼	23,9	¼
Subventionen	0,9	¾	¾	0,9	¾	1	0,9	0
Bruttoanlageinvestitionen	2,1	2 ¼	2¼	2,2	2 ¼	2¼	2,2	0
Sonstige (Rest)	3,5	3 ½	3½	3,6	3 ¾	3¾	3,5	¼
- Zinsausgaben	1,3	1 ¼	1¼	1,2	1 ¼	1	1,1	-¼
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	0,8	½	¾	0,9	¼	½	1,0	-¼
Primärsaldo	2,1	1 ¾	2	2,1	1 ¼	1¾	2,2	-½
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,0	0	-¼	0,0	0	0	0,0	0
GFS ohne einmalige Maßnahmen	0,8	½	1	0,9	¼	½	1,0	-¼
Produktionslücke ¹	-0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,1
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	0,9	0,5	0,8	0,9	0,2	0,5	0,9	-0,3
Struktureller Saldo²	0,9	0,5	1,0	0,9	0,2	0,5	0,9	-0,3
Struktureller Primärsaldo ²	2,2	1,8	2,2	2,1	1,4	1,6	2,1	-0,6
Notes:								
¹ Produktionslücke (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigter Saldo laut DBP/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.								
Quelle: Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Herbstprognose 2017 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission								

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Die Schuldenquote ist um 2,8 % des BIP auf 68,1 % im Jahr 2016 gesunken. Aufgrund des Haushaltsüberschusses und des positiven Nennereffekts des nominalen BIP-Wachstums geht die DBP von einem weiteren Rückgang der Schuldenquote auf 65 ¼ % des BIP im Jahr 2017 und 63 ¼ % des BIP im Jahr 2018 aus. Mit diesen Projektionen wird die Schuldenquote etwas niedriger angesetzt als im Stabilitätsprogramm. Zugleich stimmen sie weitgehend mit der Herbstprognose 2017 der Kommission für 2017 und 2018 überein, die bei unveränderter Politik sogar einen noch deutlicheren Rückgang der Schuldenquote erwartet.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2016	2017			2018		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	68,1	66 ¼	65¼	64,8	64	63¼	61,2
Veränderung der Quote	-2,8	-2	-2¾	-3,3	-2 ¼	-2	-3,5
<i>Beiträge² :</i>							
1. Primärsaldo	-2,1	-1 ¾	-2	-2,1	-1 ¼	-1¾	-2,2
2. „Schneeballeffekt“	-0,9	-½	-1	-1,2	-¾	-1¼	-1,3
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	1,3	1 ¼	1¼	1,2	1 ¼	1	1,1
Wachstumseffekt	-1,3	-1	-1¼	-1,4	-1	-1¼	-1,3
Inflationseffekt	-0,9	-1	-1	-1,0	-1	-1	-1,2
3. Bestandsanpassungen	0,3	¼	¼	0,0	0	¾	0,0
<i>davon:</i>							
Differenz Kassen-/ Periodenbasis							
Nettovermögensbildung							
<i>davon</i>							
<i>Privatisierungserlöse</i>							
Bewertungs- und andere Residualeffekte							

Anmerkungen:

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 Kassenbuchführung und Periodenrechnung, Vermögensbildung sowie Bewertungs- und andere Residualeffekte enthalten.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Herbstprognose 2017 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Maßnahmen

Die von einer unveränderten Politik ausgehende DBP enthält nur ausgabenseitige diskretionäre Maßnahmen, die erst noch von der neuen Regierung neu bewertet werden müssen. Dazu gehören eine Mittelaufstockung für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland und die Unterstützung von friedenserhaltenden Maßnahmen/Krisenprävention, für die innere und äußere Sicherheit sowie für Investitionen in die digitale Infrastruktur. Im Jahr 2017 sollen sich keine Auswirkungen auf den Haushalt ergeben und im Jahr 2018 haben alle genannten Maßnahmen zusammengenommen nur eine geringfügige Auswirkung von unter $\frac{1}{4}$ % des BIP. Da diese Maßnahmen noch ungewiss und ihre Auswirkungen vergleichsweise gering sind, wurden sie in der Herbstprognose der Kommission nicht berücksichtigt.

In den länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 wird Deutschland aufgerufen, die Haushalts- und Strukturpolitik zu nutzen, um das Potenzialwachstum und die Binnennachfrage zu stützen, indem die öffentlichen Investitionen verstärkt werden. Geplant sind laut Übersicht über die Haushaltsplanung steigende Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in den Jahren 2017 und 2018 sowie Verbesserungen bei den Planungskapazitäten und zusätzliche Mittel für die Bildung und die Modernisierung von Schulgebäuden, einschließlich der digitalen Ausrüstung. Diese Maßnahmen dürften das Wachstum fördern und gehen im Hinblick auf eine Verbesserung der Gesamtsituation bei den öffentlichen Investitionen in die richtige Richtung. Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, um den Investitionsstau, insbesondere auf kommunaler Ebene, aufzulösen. Bei der geplanten stabilen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung würde der positive öffentliche Finanzierungssaldo die Finanzierung dieser Maßnahmen ermöglichen.

Tabelle 4. In der DBP genannte wichtigste diskretionäre Maßnahmen

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Einnahmenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)		
	2017	2018	2019
Produktions- und Importabgaben			
Einkommen- und Vermögensteuern			
Vermögenswirksame Steuern			
Sozialbeiträge			
Vermögenseinkommen			
Sonstige			
Insgesamt			
<u>Anmerkung:</u> Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der in der DBP, d.h. von den nationalen Behörden, angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Einnahmen infolge der betreffenden Maßnahme steigen. <i>Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2018</i>			

B. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)		
	2017	2018	2019
Arbeitnehmerentgelte	0	0	0
Vorleistungen	0	0	0
Sozialleistungen			
Zinsausgaben			
Subventionen	0	0	0
Bruttoanlageinvestitionen			
Vermögenstransfers			
Sonstige	0	0	0
Insgesamt	0	0	0
<u>Anmerkung:</u> Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der in der DBP, d.h. von den nationalen Behörden, angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Ausgaben infolge der betreffenden Maßnahme steigen. <i>Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2018</i>			

4. ERFÜLLUNG DER VORGABEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Deutschland unterliegt derzeit der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und dem Referenzwert für den Schuldenabbau. Kasten 2 enthält die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen für den Bereich öffentliche Finanzen.

Kasten 2: Empfehlungen des Rates an Deutschland

Am 11. Juli 2017 richtete der Rat im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen an Deutschland.⁴ So empfahl der Rat im Bereich der öffentlichen Finanzen insbesondere, dass Deutschland unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage und zur Herbeiführung eines anhaltenden Aufwärtstrends bei den Investitionen nutzt; die öffentlichen Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation auf allen Ebenen des Staates vorantreibt und Kapazitäts- und Planungsengpässen bei Infrastrukturinvestitionen entgegenwirkt; die Effizienz und Investitionsfreundlichkeit des Steuersystems weiter verbessert.

4.1. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

Da die Schuldenquote 2016 bei 68,1 % des BIP lag, muss Deutschland den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Die Angaben in der auf einer unveränderten Politik beruhenden DBP deuten darauf hin, dass der Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2017 als auch 2018 eingehalten wird. Dies stimmt mit der Herbstprognose 2017 der Kommission überein.

⁴ Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017 (ABl. C 261 vom 9.8.2017).

Tabelle 5. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

	2016	2017			2018		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	68,1	66 ¼	65¼	64,8	64	63¼	61,2
Abstand zum Schuldenabbau-Richtwert ^{1,2}							
Strukturelle Anpassung ³ gegenüber:	0,1	-0,2	0,2	0,0	-0,3	-0,5	0,0
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 eines dreijährigen Übergangszeitraums ab Korrektur des übermäßigen Defizits anwendbar. ⁴ Verbleibende jährliche strukturelle Mindestanpassung im Übergangszeitraum, die – sofern umgesetzt – gewährleistet, dass der Mitgliedstaat bei Ende des Übergangszeitraums den Richtwert für den Schuldenabbau einhält, sofern die Haushaltsprojektionen der KOM (SP) für die Vorjahre verwirklicht werden. <i>Quelle:</i> <i>Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Herbstprognose 2017 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission</i>							

4.2. Erfüllung des mittelfristigen Ziels (MTO)

Deutschland verzeichnete 2016 einen strukturellen Überschuss von 0,9 % des BIP und übertraf sein mittelfristiges Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP damit deutlich. Nach den in der DBP enthaltenen Informationen dürfte Deutschland mit einem (neuberechneten) strukturellen Überschuss von 1,0 % bzw. 0,5 % des BIP sein MTO auch in den Jahren 2017 und 2018 übererfüllen, was auch durch die Herbstprognose 2017 der Kommission bestätigt wird.

Der prognostizierte Abstand zum MTO schafft weiterhin Spielraum, um die Mehrausgaben, die 2018 durch den weiteren Zustrom von Asylsuchenden entstehen könnten, zu decken und das Potenzialwachstum weiter zu stimulieren, insbesondere auch durch öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung sowie Forschung und Innovation, wie es vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen wurde.

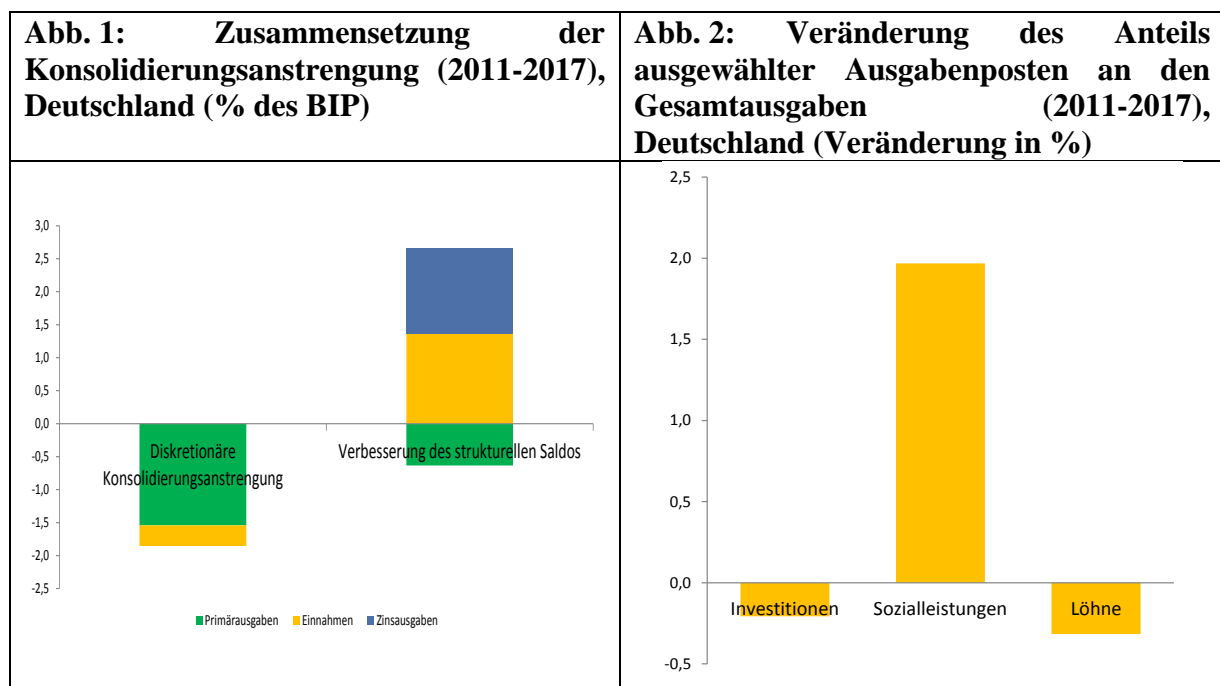
Tabelle 6: Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2016	2017	2018	
Ausgangsposition¹				
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5	-0,5	
Struktureller Saldo ² (KOM)	0,9	0,9	0,9	
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	0,9	0,9	-	
Position zum MTO³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen	
(% des BIP)	2016	2017	2018	
	KOM	DBP	KOM	DBP KOM
Säule struktureller Saldo				
Erforderliche Anpassung ⁴	erfüllt			
Erforderliche Anpassung (berichtigt) ⁵				
Veränderung des strukturellen Saldos ⁶				
Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung ⁷				
Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt ⁷				
Säule Ausgabenrichtwert				
Geltende Referenzrate ⁸	erfüllt			
Einjährige Abweichung ohne einmalige Maßnahmen ⁹				
Abweichung im Zweijahresdurchschnitt ohne einmalige Maßnahmen ⁹				
PER MEMORIAM: Einjährige Abweichung ¹⁰	erfüllt			
PER MEMORIAM: Abweichung im Zweijahresdurchschnitt ¹⁰				
Schlussfolgerung				
Schlussfolgerung für ein Jahr	erfüllt			
Schlussfolgerung für zwei Jahre				
Notes				
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: Vademecum on the Stability and Growth Pact, S. 38).				
⁵ Erforderliche Anpassung berichtigt um die Klauseln, den möglichen Abstand zum MTO und die zulässige Abweichung bei Übererfüllung.				
⁶ Veränderung des strukturellen Saldos gegenüber Jahr t-1. Ex-post-Bewertung (für 2016) auf Basis der Frühjahrsprognose 2017 der Kommission.				
⁷ Differenz der Veränderung des strukturellen Saldos und der bereinigten erforderlichen Anpassung.				
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, gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen und einmalige Maßnahmen von der geltenden Referenzrate bezogen auf die Auswirkungen 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.				
¹⁰ Abweichung der Anstiegsrate der öffentlichen Ausgaben ohne diskretionäre einnahmenseitige Maßnahmen und gesetzlich vorgeschriebene Einnahmensteigerungen von der geltenden Referenzrate bezogen auf die Auswirkungen 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 2018 (DBP); Herbstprognose 2017 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.				

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG FISKALPOLITISCHER STRUKTURREFORMEN

Wie im Vorjahr projiziert die DBP auch für 2017 und 2018 konstante Gesamteinnahmen von 45 % des BIP und Gesamtausgaben von 44 ¼ % des BIP. Bei den Einnahmen wird 2018 weiterhin mit einem leichten Rückgang gerechnet, während die Ausgaben um Konjunkturreffekte bereinigt stabil bleiben sollen. Über den Zeitraum 2011 bis 2017 betrachtet deutet die diskretionäre Konsolidierungsanstrengung (siehe Abb. 1) auf einen expansiven fiskalischen Kurs hin, was hauptsächlich auf den über dem mittelfristigen Wachstum liegenden Anstieg der Primärausgaben und einnahmensenkende Maßnahmen zurückzuführen ist. Gleichwohl hat sich der strukturelle Saldo in diesem Zeitraum wegen deutlich reduzierter Zinsausgaben und unerwarteter Mehreinnahmen verbessert.

Die öffentlichen Investitionen sollen mit rund 2 ¼ % des BIP in den Jahren 2017 und 2018 wie schon im Vorjahr insgesamt stabil bleiben, was mit dem langfristigen Durchschnitt in Einklang steht. Dies spiegelt sich auch in der Veränderung des Anteils an den Gesamtausgaben seit 2011 (siehe Abb. 2) wider, wonach sich die Ausgaben für Investitionen und Löhne nicht wesentlich verändert haben, wohingegen die Ausgaben für Sozialleistungen merklich angestiegen sind.



Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2018, Herbstprognose 2017 der Europäischen Kommission.

Anmerkung: Abbildung 1 zeigt die diskretionäre Konsolidierungsanstrengung (Discretionary Fiscal Effort – DFE), wobei ein „Top-down“-Ansatz auf der Ausgabenseite mit einem „Bottom-up“- bzw. beschreibenden Ansatz auf der Einnahmenseite kombiniert wird. Kurzum ergibt sich die diskretionäre Konsolidierungsanstrengung aus dem konjunkturbereinigten Anstieg der Primärausgaben in Relation zum Wachstumspotenzial auf der einen Seite und der diskretionären einnahmenseitigen Maßnahmen auf der anderen Seite. Siehe Europäische Kommission (2013): Measuring the fiscal effort, Report on Public Finances in EMU, part 3

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf

Die DBP enthält Maßnahmen, die in Reaktion auf die länderspezifischen Empfehlungen zum Bereich der öffentlichen Finanzen im weiteren Sinne getroffen wurden. So haben sich Bund und Länder insbesondere auf eine Reform des Länderfinanzausgleichs verständigt, die 2020 in Kraft treten wird und dazu beitragen soll, dass die nationale Schuldenbremse auf allen Ebenen des Staates eingehalten wird. Darüber hinaus werden ab 2017 zusätzliche Mittel für die Modernisierung und den Ausbau von Schulgebäuden, einschließlich der digitalen Infrastruktur, bereitgestellt. Diese Maßnahmen tragen zwar zur Stärkung der öffentlichen Investitionen bei, reichen aber nach wie vor nicht aus, um den über die Jahre aufgelaufenen Investitionsstau bei der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere auf kommunaler Ebene, aufzulösen.

Das Steuersystem ist insgesamt komplex und könnte vereinfacht und verbessert werden, um die Investitionen und die unternehmerischen Rahmenbedingungen zu stützen. Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens zielt darauf ab, die digitale und automatische Bearbeitung von Steuererklärungen auszubauen und durch den Einsatz von Risikomanagementsystemen eine Konzentration auf prüfungsbedürftige Fälle zu erreichen.

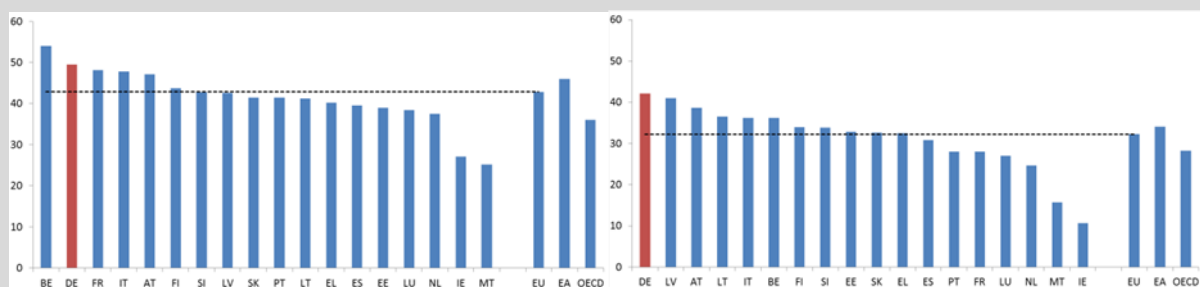
Durch die Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags in den Jahren 2017 und 2018 sowie den Ausgleich der kalten Progression der letzten zwei Jahre könnte die Steuer- und Abgabenbelastung leicht sinken (siehe Kasten 3).

Kasten 3 – 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 beschloss die Euro-Gruppe ein Benchmarking der steuerlichen Belastung der Arbeit in den Mitgliedstaaten des Euroraums 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 eine breitere Vergleichbarkeit herzustellen.

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 (2016)



Anmerkungen: Für Zypern liegen keine Daten aus jüngster Zeit vor. Die Durchschnittswerte für EU und Euroraum sind BIP-gewichtet. Der OECD-Durchschnitt ist ungewichtet.

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

Das Benchmarking ist nur der erste Schritt des in dezidierten länderspezifischen Schlussfolgerungen mündenden Verfahrens. Die Steuer- und Abgabenbelastung der 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 können, dass Abgabentlastungen für Arbeitnehmer in voller Höhe durch andere einnahmensteigernde oder ausgabensenkende Maßnahmen ausgeglichen werden. Bevor politische Schlussfolgerungen gezogen werden können, ist eine eingehende länderspezifische Analyse erforderlich.

Beim Europäischen Semester 2017 wurde empfohlen, dass Deutschland „die Fehlanreize, die Zweitverdiener von einer Erwerbstätigkeit abhalten, verringert und den Übergang in reguläre Beschäftigungsverhältnisse erleichtert; die hohe Steuer- und Abgabenbelastung für Geringverdiener senkt“.

Die von einer unveränderten Politik ausgehende Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands beinhaltet folgende Maßnahmen, die sich auf die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit auswirken: Erhöhung des Grund- und Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags in den Jahren 2017 und 2018. Außerdem wurde eine Veränderung des Einkommensteuertarifs beschlossen, um auf Basis der Inflationsrate des jeweiligen Vorjahres die kalte Progression auszugleichen. Zusammengefasst werden diese Maßnahmen die Steuer- und Abgabenbelastung etwas senken und so einen positiven Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag leisten.

6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Sowohl nach den Angaben, die in der von einer unveränderten Politik ausgehenden Übersicht über die Haushaltsplanung enthalten sind, als auch nach der Herbstprognose 2017 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo das mittelfristige Ziel in den Jahren 2017 und 2018 weiterhin übertreffen und der Richtwert für den Schuldenabbau in beiden Jahren eingehalten werden.