

Brüssel, den 27.6.2018
SWD(2018) 363 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

{C(2018) 4064 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

1. EINLEITUNG

Am 5. Juni 2018 hat Deutschland seine aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 übermittelt. Die Aktualisierung wurde vorgenommen, weil die Haushaltsplanung für 2018, die am 16. Oktober 2017 gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 übermittelt worden war, für das Jahr 2018 Haushaltsprojektionen auf Basis einer unveränderten Politik enthielt, da zum Zeitpunkt der Übermittlung eine geschäftsführende Regierung im Amt war. Im Vergleich zu der am 16. Oktober 2017 von der geschäftsführenden Regierung unter der Annahme einer unveränderten Politik übermittelten Übersicht werden in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung auch die seither beschlossenen Maßnahmen berücksichtigt und weitere geplante, aber noch nicht beschlossene Maßnahmen genannt. 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 68,2 % des BIP lag, muss Deutschland auch den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten.

In Abschnitt 2 der vorliegenden Arbeitsunterlage werden die der aktualisierten Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Aussichten präsentiert und auf Basis einer Ad-hoc-Prognose der Kommission bewertet. Im darauf folgenden Abschnitt werden die aus der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen dargelegt und die Risiken für deren Verwirklichung ausgehend von der Ad-hoc-Prognose der Kommission analysiert. Dies umfasst insbesondere auch eine Bewertung der Maßnahmen, die der aktualisierten 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 fiskal-strukturelle Reformen analysiert, mit denen auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom Juli 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 Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario geht davon aus, dass sich der Aufschwung der deutschen Wirtschaft in den kommenden beiden Jahren dank einer weiterhin kraftvollen Inlands- und Auslandsnachfrage fortsetzen wird. Das Beschäftigungswachstum dürfte sich fortsetzen, auch wenn es durch eine Verknappung des Arbeitsangebots gedämpft wird. Die hohe Arbeitsnachfrage dürfte zu einem höheren Lohnwachstum führen. Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen dürften den Einkommen der privaten Haushalte weiteren Auftrieb verleihen. Infolgedessen dürfte der private Konsum trotz steigender Inflation zunehmen. Darüber hinaus dürften niedrige Zinsen die Wohnbauinvestitionen beflügeln. Angesichts der steigenden Auslands- und Inlandsnachfrage und der bereits hohen Kapazitätsauslastung wird mit einer erheblichen Zunahme der Unternehmensinvestitionen gerechnet.

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	2,2	2,2	1,6	2,3	2,0
Privater Konsum (Veränderung in %)	2,1	1,4	1,9	1,8	1,4	1,7	1,4
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	3,1	1,7	3,3	3,3	2,8	3,7	3,2
Waren- und Dienstleistungsexporte	2,6	2,8	4,7	4,6	3,6	5,0	3,1
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	3,9	3,8	5,1	5,2	4,3	5,8	3,3
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	2,4	1,5	2,0	1,9	1,6	2,2	1,8
- Vorratsveränderungen	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
- Außenbeitrag	-0,3	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2
Produktionslücke ¹	-0,4	-0,2	0,2	0,2	-0,1	0,5	0,4
Beschäftigung (Veränderung in %)	1,3	0,7	1,5	1,5	0,7	1,3	1,2
Arbeitslosenquote (%)	4,1	3,8	3,5	3,8	3,8	3,1	3,4
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	0,8
HVPI-Inflation (%) ³	0,4			1,7			1,7
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,9	1,7
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5	2,7	2,7
Finanzierungssaldo gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	8,5	8,1	7,9	7,9	7,9	7,8	7,4
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); aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Ad-hoc-Prognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.							

Die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung beruht auf der Frühjahrsprojektion 2018 der Bundesregierung, die weitgehend mit der Frühjahrsprognose 2018 der Kommission übereinstimmt. Seit dem Stichtag der beiden Prognosen sind wichtige neue Daten bekannt geworden und Entwicklungen eingetreten. Dazu gehören unter anderem die für das erste Quartal gemeldeten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, verschiedene monatliche Statistiken und Umfragedaten sowie Frühindikatoren und geopolitische Meldungen. Diese legen angesichts einer Abkühlung des Geschäftsklimas nahe, dass die Export- und Konsumdynamik schwächer ausfallen könnte als erwartet und sich die Ausrüstungsinvestitionen möglicherweise verlangsamen könnten, was eine Abwärtskorrektur des Wachstums, insbesondere für 2018, aber möglicherweise auch für 2019, gerechtfertigt erscheinen lässt. Angesichts dessen haben die Kommissionsdienststellen eine Ad-hoc-Prognose angestellt und die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands auf dieser Grundlage bewertet. Die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung beruht auf makroökonomischen Annahmen, die etwas optimistischer sind als die Ad-hoc-Prognose der Kommission und daher mit Abwärtsrisiken behaftet sind.

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, wengleich 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.

Mit der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassenen Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsverordnung – EgVV), die ab Juli 2018 gelten wird, wurde die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Gemeinschaftsdiagnose) zur unabhängigen Einrichtung für die Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen erklärt, die den Übersichten über die Haushaltsplanung und den Stabilitätsprogrammen im Sinne des Gesetzes zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) zugrunde liegen, womit das Verfahren für die Erstellung der ökonomischen Prognosen der Regierung in Gesetzesform gegossen wurde.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

Wie üblich enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung Angaben zur Haushaltslage des Gesamtstaats, der Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen umfasst. Es wird erwartet, dass der Bundeshaushalt am 5. Juli 2018 vom Deutschen Bundestag verabschiedet

wird. In der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung wird der gesamtstaatliche Überschuss für 2017 mit 1,3 % des BIP angegeben und für 2018 auf 1¼ % des BIP veranschlagt. Dies liegt über der im Stabilitätsprogramm 2017 enthaltenen Projektion von ½ % bzw. ¼ % des BIP.¹ Die Differenz erklärt sich vor allem durch unerwartet niedrige Ausgaben und höhere Überschüsse auf der Ebene der Sozialversicherungen, darüber hinaus aber auch durch methodische Änderungen bei der statistischen Erfassung von Zinsausgaben im Umfang von rund ¼ % des BIP. Die Gesamteinnahmen blieben weitgehend stabil, während die Gesamtausgaben laut aktualisierter Übersicht über die Haushaltsplanung rund 1 % des BIP niedriger ausfallen sollen, was insbesondere auf unerwartet niedrige Ausgaben für Sozialleistungen zurückzuführen ist.

Im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm 2017, das von einem Rückgang des (neuberechneten) strukturellen Saldos² von 0,5 % des BIP im Jahr 2017 auf 0,2 % im Jahr 2018 ausging, wird in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung damit gerechnet, dass der (neuberechnete) strukturelle Saldo von 1,5 % des BIP im Jahr 2017 auf 1,1 % im Jahr 2018 abschmilzt. Die in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Projektionen für 2018 stehen weitgehend mit der Ad-hoc-Prognose der Kommission in Einklang, in der ein Gesamtüberschuss bzw. ein struktureller Überschuss von jeweils 1,0 % des BIP erwartet werden.

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.

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	45,2	45,2	45 ¼	44 ¾	45,0	0
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	10,6	10 ¾	10,6	10,6	10 ¾	10 ½	10,4	-¼
- Einkommen-, Vermögensteuern etc.	12,6	12 ¾	12,9	12,9	12 ¾	13 ¼	13,1	½
- Vermögenswirksame Steuern	0,2	0	0,0	0,2	0	0	0,2	-¼
- Sozialbeiträge	16,7	17	16,8	16,8	17	16 ¾	16,7	0
- Sonstige (Rest)	4,8	4 ¾	4,9	4,7	4 ¾	4 ½	4,6	-¼
Ausgaben	44,0	44 ¾	43,9	43,9	45	43 ¾	44,0	-¼
<i>davon:</i>								
- Primärausgaben	42,8	43 ½	42,9	42,9	43 ¾	42 ¾	43,0	-¼
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelte	7,5	7 ½	7,6	7,6	7 ½	7 ½	7,6	0
Vorleistungen	4,8	5	4,8	4,8	5	4 ¾	4,7	0
Sozialleistungen	24,0	24 ½	24,0	24,0	24 ½	23 ¾	24,0	-¼
Subventionen	0,9	¾	0,8	0,8	¾	¾	0,8	0
Bruttoanlageinvestitionen	2,1	2 ¼	2,2	2,2	2 ¼	2 ¼	2,2	0
Sonstige (Rest)	3,5	3 ½	3,5	3,5	3 ¾	3 ½	3,5	0
- Zinsausgaben	1,1	1 ¼	1,1	1,1	1 ¼	1	1,0	0
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	1,0	½	1,3	1,3	¼	1 ¼	1,0	¼
Primärsaldo	2,1	1 ¾	2,3	2,3	1 ¼	2¼	2,0	0
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	0,0	0	-0,3	-0,2	0	-¼	-0,2	-¼
GFS ohne einmalige Maßnahmen	1,0	½	1,6	1,5	¼	1 ¼	1,2	¼
Produktionslücke ¹	-0,4	-0,2	0,2	0,2	-0,1	0,5	0,4	0,9
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	1,2	0,5	1,2	1,1	0,2	0,9	0,8	-0,1
Struktureller Saldo²	1,2	0,5	1,5	1,4	0,2	1,1	1,0	0,0
Struktureller Primärsaldo ²	2,4	1,8	2,5	2,4	1,4	2,1	2,0	-0,2
Anmerkungen:								
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.								
<i>Quelle:</i> Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Ad-hoc-Prognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.								

Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets rentieren weiterhin auf historisch niedrigem Niveau, wobei die Zinssätze 10-jähriger Bundesanleihen derzeit bei 0,52 %³ liegen. Infolgedessen sind die Zinszahlungen des Gesamtstaats im Verhältnis zum BIP in den letzten Jahren weiter zurückgegangen. Nach den in der aktualisierten Übersicht über die

³ Durchschnittliche Rendite 10-jähriger Anleihen, Stand: Mai 2018. Quelle: Bloomberg.

Haushaltsplanung enthaltenen Angaben sollen die Zinsausgaben in Deutschland von 1,1 % des BIP in den Jahren 2016 und 2017 auf 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 und 2018 (+0,3 % bzw. -0,4 % des BIP) mit einer weniger deutlicheren Verbesserung des strukturellen Primärsaldos (+0,1 % bzw. -0,4 % des BIP) einher.

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Die Schuldenquote ist 2016 um 2,8 % des BIP auf 68,2 % und 2017 um 4,1 % auf 64,1 % gesunken. Aufgrund des Haushaltsüberschusses und des positiven Nennereffekts des nominalen BIP-Wachstums geht die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung von einem weiteren Rückgang der Schuldenquote auf 61 % des BIP im Jahr 2018 aus. Mit diesen Projektionen wird die Schuldenquote niedriger angesetzt als im Stabilitätsprogramm 2017. Betrachtet man das im April 2018 übermittelte Stabilitätsprogramm 2018, bestehen diese Unterschiede nicht mehr. Zugleich stimmen die Projektionen weitgehend mit der Ad-hoc-Prognose der Kommission für 2018 überein, die bei unveränderter Politik einen etwas geringeren Rückgang der Schuldenquote erwartet.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2016	2017			2018		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	68,2	66 ¼	64,1	64,1	64	61	61,1
Veränderung der Quote	-2,8	-2	-4,1	-4,1	-2 ¼	-3 ¼	-3,0
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	-2,1	-1 ¾	-2,3	-2,3	-1 ¼	-2 ¼	-2,0
2. „Schneeballeffekt“	-1,1	-½	-1,4	-1,4	-¾	-1 ½	-1,3
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	1,1	1 ¼	1,1	1,1	1 ¼	1	1,0
Wachstumseffekt	-1,3	-0,9	-1,5	-1,5	-1	-1 ½	-1,2
Inflationseffekt	-0,9	-0,9	-1,0	-1,0	-1	-1 ¼	-1,0
3. Bestandsanpassungen	0,5	¼	-0,4	-0,4	0	½	0,3

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); Aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Ad-hoc-Prognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

Der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge will Deutschland die auf nationaler Ebene geltenden numerischen Haushaltsregeln einhalten, insbesondere die in der Verfassung verankerte „Schuldenbremse“, wonach das Defizit im Bundeshaushalt ab 2016

0,35 % des BIP⁴ nicht übersteigen darf. Am 11. Dezember 2017 stellte der Stabilitätsrat auf seiner 16. Sitzung fest, dass die Bundesregierung die nationalen Haushaltsregeln in den Jahren 2015 und 2016 eingehalten habe und wohl auch 2017 einhalten werde.⁵

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Maßnahmen

Die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung enthält verschiedene diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, deren Wirkung größtenteils in den Jahren ab 2019 zum Tragen kommt, während der Gesamteffekt im Jahr 2018 zu vernachlässigen ist. Dies ist zum Teil auf die ungewöhnlich langwierige Regierungsbildung und die dementsprechend verzögerte Umsetzung von Politikmaßnahmen im Laufe des Jahres zurückzuführen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, das Potenzialwachstum und die Investitionen in Bildung, Forschung, Hochschulen und digitale Technologien zu stärken. Familien und Kinder werden durch bessere Kinderbetreuungsangebote sowie Sozialleistungen und Steuererleichterungen unterstützt. Auch die Senkung des Solidaritätszuschlags dürfte vor allem kleinen und mittleren Einkommen zugutekommen. Höhere Investitionsbeihilfen für die Landwirtschaft, den Verkehrssektor, den ländlichen Raum sowie Städte und Gemeinden dürften bundesweit die Gleichheit der Lebensbedingungen fördern. Zusammengenommen dürften all diese Maßnahmen einen negativen Fiskaleffekt entfalten, der sich im Zeitraum 2018 bis 2022 schätzungsweise auf 1,9 % des BIP summieren dürfte. Zusammen mit weiteren geplanten, aber noch nicht verabschiedeten Maßnahmen, wie der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, weiteren Erhöhungen der Grundsicherung und der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, dürfte der negative Fiskaleffekt im Zeitraum 2018 bis 2022 insgesamt 2,8 % des BIP erreichen.

In den länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 11. Juli 2017 wird Deutschland aufgefordert, die Haushalts- und Strukturpolitik zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage zu nutzen, indem die öffentlichen Investitionen auf allen Ebenen des Staates vorangetrieben werden. In der am 14. Mai 2018 vom Rat angenommenen Empfehlung zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets⁶ werden Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen aufgefordert, Bedingungen zu schaffen, die das Lohnwachstum unterstützen, wobei die Rolle der Sozialpartner zu achten ist, und hierzu vorrangig Maßnahmen umzusetzen, die Investitionen fördern, die Inlandsnachfrage beleben und das Wachstumspotenzial steigern und dabei auch den Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet erleichtern. Geplant sind laut Übersicht über die Haushaltsplanung steigende Investitionen für die Digital- und Verkehrsinfrastruktur sowie zusätzliche Mittel für Bildung, Forschung und Hochschulen. Diese Maßnahmen dürften das Potenzialwachstum und die Binnennachfrage stützen. Die Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung insbesondere von

⁴ Die in der Verfassung verankerte „Schuldenbremse“ besagt, dass der Bundeshaushalt ab 2016 höchstens ein strukturelles Defizit von 0,35 % des BIP aufweisen darf, wobei die Obergrenze auf einem in den Vorjahren vereinbarten Pfad schrittweise sinkt. Die Haushalte der Bundesländer müssen ab 2020 strukturell ausgeglichen sein.

⁵ Der nationale Stabilitätsbericht ist abrufbar unter:
http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Haushaltsueberwachung/Kennziffern-und-Berichte/2017/Haushaltskennziffern_und_Stabilitaetsbericht_2017_Bund.pdf?__blob=publicationFile

⁶ Empfehlung des Rates vom 14. Mai 2018 zur Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets, ABl. C 179 vom 25.5.2018.

Familien und von kleinen und mittleren Einkommen werden dem privaten Konsum zugutekommen und die Binnennachfrage weiter stärken. Allerdings sollen die öffentlichen Investitionen den Projektionen der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung zufolge mit 2¼ % des BIP im Jahr 2018 auf demselben Stand bleiben wie 2017. Im Vergleich dazu beliefen sich die öffentlichen Investitionen im übrigen Euro-Währungsgebiet ohne Deutschland im Jahr 2017 auf durchschnittlich 2¾ % des BIP. Es bedarf also weiterer Anstrengungen, um einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen zu bewirken und den Investitionsstau insbesondere auf kommunaler Ebene aufzulösen. Bei der geplanten stabilen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung würde der positive öffentliche Finanzierungssaldo die Finanzierung dieser Maßnahmen gestatten.

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.⁷ 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 68,2 % des BIP lag, muss Deutschland den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Die Angaben in der auf einer unveränderten Politik beruhenden aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung deuten darauf hin, dass der Richtwert für den Schuldenabbau sowohl 2017 als auch 2018 eingehalten wird, was der Ad-hoc-Prognose der Kommission entspricht.

⁷ 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 4. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

	2016	2017			2018		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	68,2	66 ¼	64,1	64,1	64	61	61,1
Abstand zum Schuldenabbau-Richtwert ^{1,2}	-5,9	-4,1	-6,0	-6,0	-3,8	-6,0	-5,9
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.							
<i>Quelle:</i> <i>Stabilitätsprogramm 2017 (SP); Aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Ad-hoc-Prognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.</i>							

4.2. Erfüllung des mittelfristigen Ziels (MTO)

Deutschland verzeichnete 2016 einen strukturellen Überschuss von 1,2 % des BIP und übertraf sein mittelfristiges Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP damit deutlich. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Informationen dürfte Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel mit einem (neuberechneten) strukturellen Überschuss von 1,5 % bzw. 1,1 % des BIP auch in den Jahren 2017 und 2018 übererfüllen, was auch durch die Ad-hoc-Prognose der Kommission bestätigt wird.

Der prognostizierte Abstand zum MTO schafft weiterhin Spielraum für zusätzliche Ausgaben zur Stützung des Potenzialwachstums und der Binnennachfrage, insbesondere auch durch öffentliche Investitionen in Infrastruktur, Bildung sowie Forschung und Innovation, wie sie vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen wurden.

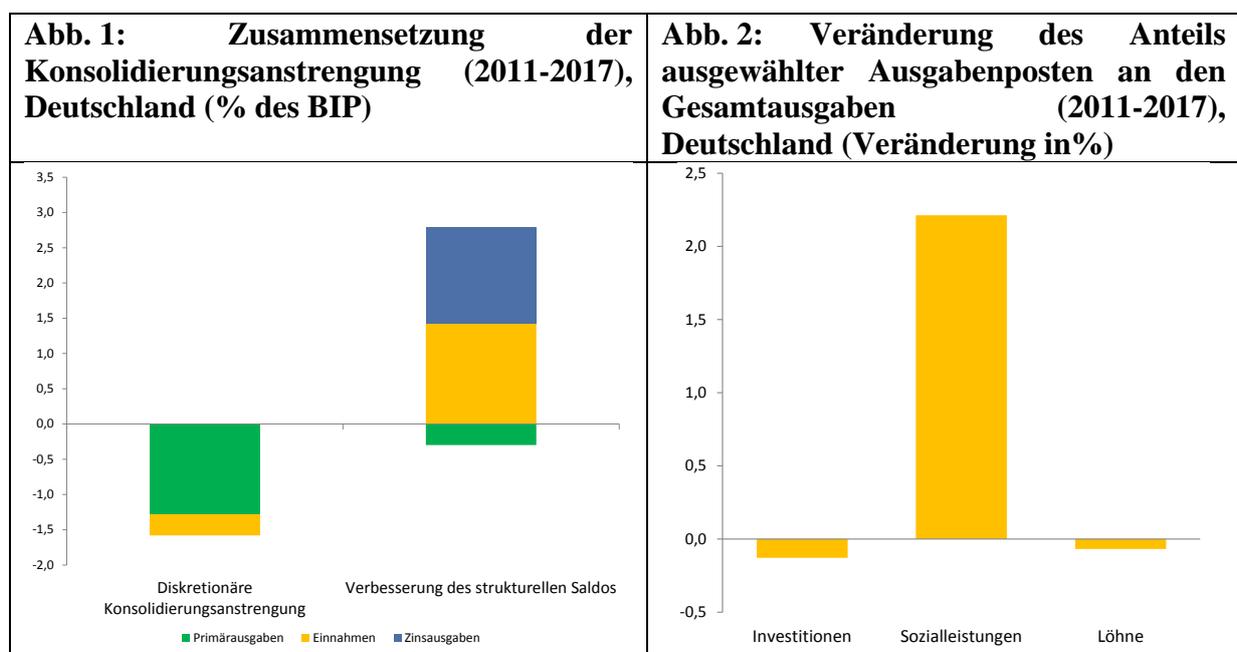
Tabelle 5: Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2016	2017	2018		
Ausgangsposition¹					
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5	-0,5		
Struktureller Saldo ² (KOM)	1,2	1,4	1,0		
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	1,2	1,4	-		
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					
<i>Einjährige Abweichung von der erforderlichen Anpassung⁷</i>					
<i>Abweichung von der erforderlichen Anpassung im Zweijahresdurchschnitt⁷</i>					
Säule Ausgabenrichtwert					
Geltende Referenzrate ⁸	erfüllt				
<i>Einjährige Abweichung ohne einmalige Maßnahmen⁹</i>					
<i>Abweichung im Zweijahresdurchschnitt ohne einmalige Maßnahmen⁹</i>					
<i>PER MEMORIAM: Einjährige Abweichung¹⁰</i>	erfüllt				
<i>PER MEMORIAM: Abweichung im Zweijahresdurchschnitt¹⁰</i>					
Schlussfolgerung					
Schlussfolgerung für ein Jahr	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
Schlussfolgerung für zwei Jahre	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt	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: 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: Aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung 2018 (DBP); Ad-hoc-Prognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.					

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG FISKAL-STRUKTURELLER REFORMEN

Laut aktualisierter Übersicht über die Haushaltsplanung werden die Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2018 mit 44³/₄ % bzw. 43³/₄ % des BIP niedriger ausfallen als 2017 (45,2 % bzw. 43,9 %). Dies ist zum Teil auf die ungewöhnlich langwierige Regierungsbildung und die dementsprechend verzögerte Umsetzung von Politikmaßnahmen zurückzuführen, deren Wirkung somit erst nach 2018 spürbar wird. 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 ¹/₄ % des BIP im Jahr 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 etwa die Ausgaben für Sozialleistungen (wie Renten, Sozialhilfe und Gesundheitsleistungen) 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 im Zeitraum 2017 bis 2022 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 in den letzten Jahren 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. Weitere Maßnahmen zur Modernisierung der Steuerverfahren zielen darauf ab, die elektronische Kommunikation mit den Steuerbehörden zu verbessern und vorausgefüllte Steuererklärungen bereitzustellen.

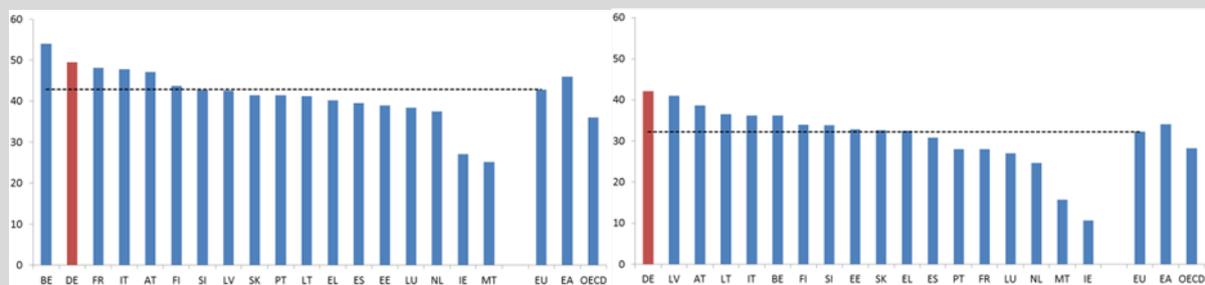
Im internationalen Vergleich ist die Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit in Deutschland generell hoch und die Kluft zwischen Brutto und Netto groß, was neben der Einkommensteuer zu einem großen Teil auch an den Sozialversicherungsbeiträgen liegt. Die Maßnahmen zur Erhöhung des Grundfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags sowie die geplante Senkung des Solidaritätszuschlags werden vor allem kleinen und mittleren Einkommen zugutekommen (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“.

Darüber hinaus beinhaltet die aktualisierte Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands die folgenden Maßnahmen zur Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit durch Erhöhung des Grundfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags sowie die geplante Rückführung des Solidaritätszuschlags. Die angekündigte Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte sowie die Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung unterstützen die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung von den Sozialversicherungsbeiträgen her. In der Summe wird von diesen Maßnahmen ein positiver Wachstums- und Beschäftigungsbeitrag erwartet.

6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNG

Sowohl nach den in der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Angaben als auch nach der Ad-hoc-Prognose der Kommission lag der strukturelle Saldo 2017 weiterhin über dem mittelfristigen Ziel und dürfte dieses auch 2018 übertreffen, während der Richtwert für den Schuldenabbau 2017 ebenfalls eingehalten wurde und den Projektionen zufolge auch 2018 eingehalten werden wird.