

Brüssel, den 21.11.2018
SWD(2018) 513 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

{C(2018) 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 15. Oktober 2018 hat Deutschland in Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2019 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 (MTO) sicherstellt. Da die Schuldenquote 2017 bei 63,9 % 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 2018 der Kommission bewertet. In Abschnitt 3 werden die aus der Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen dargelegt und die für diese bestehenden Risiken ausgehend von der Herbstprognose 2018 der Kommission analysiert. Dies umfasst insbesondere eine Bewertung der Maßnahmen, die der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegen. In Abschnitt 4 werden die jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen 2018-2019 (auch unter Berücksichtigung der für diese bestehenden Risiken) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Verpflichtungen bewertet. In Abschnitt 5 wird die Umsetzung der strukturellen haushaltspolitischen Reformen analysiert, mit denen auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters vom Juli 2018 reagiert wurde, unter anderem zur Senkung der Abgabenbelastung. In Abschnitt 6 werden die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst.

2. DER HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Nach dem der Haushaltsplanung zugrundeliegenden makroökonomischen Szenario wird die deutsche Wirtschaft, unterstützt durch die Binnennachfrage, ihre expansive Phase in den Jahren 2018 und 2019. Es wird erwartet, dass die Weltkonjunktur im Projektionszeitraum an Schwung verliert, worin vermehrte Unsicherheit und protektionistische Tendenzen zum Ausdruck kommen. Deshalb wird bei den Exporten mit einem relativ moderaten Wachstum gerechnet, während die Importe aufgrund der anhaltend starken Inlandsnachfrage merklicher zulegen sollen. Folglich wird ein geringfügig negativer Außenbeitrag erwartet, was die wichtigste Veränderung gegenüber den Projektionen im Stabilitätsprogramm 2018 darstellt. Was die Binnenwirtschaft angeht, sollen die Investitionen in Maschinen und Ausrüstungen

angesichts der hohen Kapazitätsauslastung weiterhin in robustem Tempo zunehmen. Die Bauinvestitionen, auch des öffentlichen Sektors, sollen aufgrund niedriger Zinsen und hoher Nachfrage lebhaft bleiben. Am Arbeitsmarkt werden den Projektionen zufolge weiterhin positive Entwicklungen zu verzeichnen sein, wobei 2019 mit einem Beschäftigungszuwachs und einem weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechnet wird. Gleichzeitig wird ein merklicher Einkommenszuwachs für die privaten Haushalte prognostiziert, der steigende Löhne und Steuerentlastungen widerspiegelt und so eine dynamische Verbrauchernachfrage unterstützt.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2017	2018		2019			
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	2,2	2,4	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8
Privater Konsum (Veränderung in %)	1,8	1,9	1,6	1,6	1,7	2,0	2,1
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	2,9	3,8	3,0	3,1	3,2	2,7	2,9
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	4,6	5,3	2,8	2,8	4,0	3,7	2,9
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	4,8	5,8	3,6	3,3	4,8	4,9	4,2
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	1,8	2,2	1,8	1,7	1,9	2,1	2,1
- Vorratsveränderungen	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
- Außenbeitrag	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,3
Produktionslücke ¹	0,8	0,6	0,7	0,6	0,7	0,4	0,4
Beschäftigung (Veränderung in %)	1,4	1,1	1,3	1,3	0,8	0,9	0,8
Arbeitslosenquote (%) ²	3,8	3,2	3,2	3,5	3,0	2,9	3,2
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,7	1,2	0,4	0,4	1,0	0,9	1,0
HVPI-Inflation (%)	1,7			1,8			1,9
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,5	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,6	2,7	2,9	2,9	3,0	3,1	3,0
Nettofinanzierungsüberschuss/-defizit gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	8,0	7,9	7,5	7,6	7,7	7,4	7,3
Anmerkung:							
¹ In % des potenziellen BIP; potenzielles BIP-Wachstum laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf Basis des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.							
² Arbeitslosenquote in SP und DBP gemäß ILO-Definition.							
Quelle:							
Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.							

Das der Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario ist plausibel und stimmt weitgehend mit der Herbstprognose 2018 der Kommission überein. Optimistischer ist es bei der Exportentwicklung, auch wenn die größere Unsicherheit und die erhöhten Risiken ausdrücklich Erwähnung finden. In der Kommissionsprognose wird angenommen, dass sich diese Risiken teilweise verwirklichen, weswegen eine stärkere Negativwirkung auf den Außenhandel einkalkuliert wird.

Kasten 1. Dem deutschen Haushalt zugrunde liegende makroökonomische Prognose

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 im Juli 2018 in Kraft getreten ist, wurde die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur unabhängigen Einrichtung für die Bewertung und Befürwortung 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), mit dem das Verfahren für die Erstellung der ökonomischen Prognosen der Regierung im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 in Gesetzesform gegossen wurde, zugrunde liegen. Der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose gehören das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin, das Ifo-Institut München, das Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel, das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und das Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Essen an.

Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hat die der Haushaltsplanung 2019 zugrunde liegenden Projektionen am 16. Oktober 2018 in einer auf ihrer Website (gemeinschaftsdiagnose.de) veröffentlichten Stellungnahme befürwortet.

3. JÜNGSTE UND GEPLANTE HAUSHALTSENTWICKLUNGEN

3.1. Defizitentwicklung

Die Übersicht über die Haushaltsplanung stellt wie üblich auf die Haushaltslage des Gesamtstaats ab, der Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen umfasst. Die Haushaltsplanung projiziert einen gesamtstaatlichen Überschuss von 1½ % des BIP im Jahr 2018 und 1 % des BIP im Jahr 2019. Verglichen mit dem Stabilitätsprogramm 2018 ist diese Projektion für 2018 höher (vormals 1 % des BIP) und für 2019 niedriger (vormals 1¼ % des BIP).¹ Dieser Unterschied ist hauptsächlich auf unerwartete Steuermehreinnahmen im Jahr 2018 sowie darauf zurückzuführen, dass nun auch die im Koalitionsvertrag vom März 2018 vorgesehenen Maßnahmen der Regierung eingerechnet werden, die sich bei Vorlage des Stabilitätsprogramms 2018 noch in Vorbereitung befanden. Die Gesamteinnahmen sind aufgrund des hohen Steueraufkommens rund ½ % des BIP höher. Die Gesamtausgaben sollen rund ¾ % des BIP höher ausfallen, was auf die im Koalitionsvertrag vereinbarten höheren Sozialleistungen und Investitionen zurückzuführen ist.

¹ Sowohl im Stabilitätsprogramm (SP) als auch in der Haushaltsplanung (DBP) werden die Einnahmen- und Ausgabenziele auf ¼ Prozent des BIP gerundet.

Im Gegensatz zum Stabilitätsprogramm 2018, das von einem Anstieg des (neuberechneten) strukturellen Saldos² von 0,7 % des BIP im Jahr 2018 auf 0,9 % im Jahr 2019 ausging, wird in der Haushaltsplanung damit gerechnet, dass der (neuberechnete) strukturelle Saldo von 1,3 % des BIP im Jahr 2018 auf 0,7 % im Jahr 2019 abschmilzt.

Die in der Haushaltsplanung enthaltenen Haushaltsprojektionen für 2018 stimmen weitgehend mit der Herbstprognose 2018 der Kommission überein, in der ein Gesamtüberschuss von 1,6 % des BIP und ein struktureller Überschuss von 1,4 % des BIP erwartet werden. Auch die Projektionen der Haushaltsplanung für 2019 liegen nahe an der Prognose der Kommission, die auf Basis einer unveränderten Politik mit einem Gesamtüberschuss von 1,2 % des BIP und einem strukturellen Überschuss von 1,0 % des BIP rechnet. Die Unterschiede im Jahr 2019 lassen sich dadurch erklären, dass die Kommission in ihrer Herbstprognose 2018 von einem etwas geringeren Anstieg der staatlichen Gesamtausgaben für Sozialleistungen und Subventionen ausgeht.

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

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2017	2018		2019			Veränderung: 2017-2019	
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	DBP	
Einnahmen	45,0	44 ¾	45½	45,3	44 ¾	45¼	45,1	¼
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	10,5	10 ½	10½	10,5	10 ½	10½	10,4	0
- Einkommen-, Vermögensteuern etc.	12,9	13	13¼	13,1	13	13¼	13,1	¼
- Vermögenswirksame Steuern	0,2	0	0	0,2	0	0	0,2	-¼
- Sozialbeiträge	16,7	16 ¾	16¾	16,9	16 ¾	16¾	16,8	0
- Sonstige (Rest)	4,7	4 ¾	5	4,6	4 ½	4 ¾	4,7	0
Ausgaben	43,9	44	43¾	43,8	43 ½	44¼	43,9	¼
<i>davon:</i>								
- Primärausgaben	42,9	43	43	42,8	42 ½	43 ½	43,1	½
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelte	7,5	7 ½	7½	7,5	7 ½	7½	7,5	0
Vorleistungen	4,8	4 ¾	4¾	4,7	4 ¾	4¾	4,8	0
Sozialleistungen	23,9	23 ¾	24	23,8	23 ¾	24¼	24,1	¼
Subventionen	0,9	1	¾	0,8	1	1	0,8	0
Bruttoanlageinvestitionen	2,2	2 ¼	2¼	2,4	2 ¼	2½	2,4	¼
Sonstige (Rest)	3,6	3 ½	3 ½	3,6	3 ½	3 ½	3,4	0
- Zinsausgaben	1,0	1	1	0,9	1	¾	0,9	-¼
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	1,0	1	1½	1,6	1 ¼	1	1,2	0
Primärsaldo	2,1	2	2½	2,5	2 ¼	1¾	2,0	-¼
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	-0,2	-¼	0	-0,2	0	0	0,0	¼
GFS ohne einmalige Maßnahmen	1,3	1	1½	1,8	1 ¼	1	1,2	-¼
Produktionslücke ¹	0,8	0,6	0,7	0,6	0,7	0,4	0,4	-0,6
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	0,6	0,6	1,2	1,2	0,9	0,7	1,0	0,2
Struktureller Saldo²	0,8	0,7	1,3	1,4	0,9	0,7	1,0	0,0
Struktureller Primärsaldo ²	1,8	1,8	2,2	2,4	1,9	1,6	1,8	-0,2

Anmerkungen:

¹Produktionslücke (in % des potenziellen BIP) und konjunkturbereinigter Saldo laut DBP/Programm nach Neuberechnung durch die Kommission auf der Grundlage des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.

²Struktureller (Primär-) Saldo = konjunkturbereinigter (Primär-) Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 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 0,44 %³ liegen. Infolgedessen sind die Zinszahlungen des Gesamtstaats im Verhältnis zum BIP weiter zurückgegangen. Nach den in der Haushaltsplanung enthaltenen Angaben sollen die Zinsausgaben in Deutschland von 1 % des BIP im Jahr 2018 auf ¾ % des BIP im Jahr 2019 sinken. Das durch die deutsche Haushaltsplanung vermittelte Bild wird durch die Herbstprognose der Kommission weitgehend bestätigt.

Vor dem Hintergrund sinkender Zinsausgaben geht die projizierte Entwicklung des strukturellen Saldos (+0,5 % im Jahr 2018 und -0,6 % des BIP im Jahr 2019) mit einer etwas weniger deutlichen Verbesserung des strukturellen Primärsaldos (+0,4 % bzw. -0,6 % des BIP) einher.

Der 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 18. Juni 2018 stellte der Stabilitätsrat auf seiner 17. Sitzung fest, dass die Bundesregierung die nationalen Haushaltsregeln 2017 eingehalten habe und wohl auch in den Jahren 2018 und 2019 einhalten werde⁵.

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Die Schuldenstandsquote ist um 4,0 % des BIP auf 63,9 % im Jahr 2017 gesunken. Aufgrund des Haushaltsüberschusses und des positiven Nennereffekts des nominalen BIP-Wachstums geht die Haushaltsplanung von einem weiteren Rückgang der Schuldenquote auf 61 % des BIP im Jahr 2018 und 58 % des BIP im Jahr 2019 aus. Die Schuldenstandsprojektionen sind ähnlich wie im Stabilitätsprogramm 2018. Auch liegen sie sehr nahe an der Herbstprognose 2018 der Kommission, die für die Jahre 2018 und 2019 allerdings mit einem geringfügig stärkeren Rückgang der Schuldenquote rechnet.

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

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/keine_Dokumentensuche/Parlamentsdokumente/20180626/20180626_TOP1.pdf?__blob=publicationFile

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2017	2018			2019		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	63,9	61	61	60,1	58 ¼	58	56,7
Veränderung der Quote	-4,0	-2 ¾	-2 ¾	-3,7	-2 ¾	-3	-3,4
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	-2,1	-2	-2 ½	-2,5	-2 ¼	-1 ¾	-2,0
2. „Schneeballeffekt“	-1,4	-1 ½	-1 ¼	-1,2	-1	-1 ¼	-1,4
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	1,0	1	1	0,9	1	¾	0,9
Wachstumseffekt	-1,4	-1,4	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Inflationseffekt	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,2	-1,2
3. Bestandsanpassungen	-0,5	½	1	0,0	¾	¼	0,0
<u>Anmerkungen:</u>							
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.							
<u>Quelle:</u>							
Stabilitätsprogramm 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission							

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Maßnahmen

Im Jahr 2018 ist die Haushaltspolitik der Regierung kontraktiv, und der strukturelle Überschuss wächst beträchtlich an, was auf unerwartete Steuermehreinnahmen, aber auch darauf zurückzuführen ist, dass sich die Umsetzung von Politikmaßnahmen durch die langwierige Regierungsbildung verzögert hat. Im Jahr 2019 kommen dann viele der bereits verabschiedeten Regierungsmaßnahmen aus dem Koalitionsvertrag vom März 2018 zum Tragen und die Haushaltspolitik wird merklich expansiv. Der überschussmindernde Negativeffekt dieser Maßnahmen auf den Haushalt wird für 2018 mit 0,1 % des BIP und für 2019 mit 0,7 % des BIP veranschlagt. Mit diesen Maßnahmen sollen Investitionen in Bildung, Forschung, Hochschulen und Digitales gefördert werden. Familien und Kinder werden durch bessere Kinderbetreuungsangebote sowie Sozialleistungen und Steuererleichterungen unterstützt. 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 der von der Bundesregierung beschlossenen fünfjährigen Finanzplanung 2018 bis 2022 auf schätzungsweise 2,2 % des BIP summieren dürfte. Zusammen mit weiteren geplanten, aber noch nicht verabschiedeten Maßnahmen zur Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, weiteren Erhöhungen der Grundsicherung, der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und Beitragssenkungen für

Selbstständige, dürfte der negative Fiskaleffekt im Zeitraum 2018 bis 2022 insgesamt 4,0 % des BIP erreichen.

In der nachstehenden Tabelle werden nur die Maßnahmen berücksichtigt, die seit der aktualisierten Übersicht über die Haushaltsplanung vom Juni 2018 neu hinzugekommen sind.

Tabelle 4. In der Haushaltsplanung genannte wichtigste diskretionäre Maßnahmen

A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Einnahmenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2018	2019
Produktions- und Importabgaben	0,0	0,0
Einkommen- und Vermögensteuern	0,0	-0,1
Vermögenswirksame Steuern		
Sozialbeiträge	0,0	0,0
Vermögenseinkommen		
Sonstige		
Insgesamt	0,0	-0,2
<u>Anmerkungen:</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 2019</i>		

B. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats - Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2018	2019
Arbeitnehmerentgelte		
Vorleistungen		
Sozialleistungen		
Zinsausgaben		
Subventionen		
Bruttoanlageinvestitionen		
Vermögenstransfers		
Sonstige		0,0
Insgesamt	0,0	0,0
<u>Anmerkungen:</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 2019</i>		

Was die strukturellen Aspekte der haushaltspolitischen Empfehlungen des Rates vom 13. Juli 2018⁶ angeht, wonach Deutschland unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik nutzen sollte, um auf allen Ebenen des Staates, insbesondere auf regionaler und kommunaler Ebene, einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen, so werden in der Haushaltsplanung steigende Investitionen in die Digital- und Verkehrsinfrastruktur sowie zusätzliche Mittel für Bildung, Forschung und Hochschulen ausgewiesen. Diese Maßnahmen dürften das Potenzialwachstum und die Binnennachfrage stützen. Die Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung insbesondere von Familien und von kleineren und mittleren Einkommen werden den privaten Konsum begünstigen und die Binnennachfrage weiter stärken. Der Haushaltsplanung zufolge sollen die öffentlichen Investitionen von 2¼ % des BIP im Jahr 2018 auf 2½ % des BIP im Jahr 2019 steigen. 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 die öffentlichen Investitionen nachhaltig zu erhöhen und den Investitionsstau insbesondere auf kommunaler Ebene aufzulösen. Aufgrund der begrenzten Kapazitäten im öffentlichen Bauwesen könnte der Nutzen dieser zusätzlichen öffentlichen Investitionen jedoch durch einen erheblichen Preiseffekt teilweise wieder zunichte gemacht werden. Bei der geplanten stabilen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung würde der positive öffentliche Finanzierungssaldo die Finanzierung dieser Maßnahmen gestatten.

⁶ Empfehlung des Rates vom 13. Juli 2018 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018 (ABl. C 320 vom 10.9.2018, S. 19).

4. ERFÜLLUNG DER VORGABEN DES STABILITÄTS- UND WACHSTUMSPAKTS

Deutschland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und dem Referenzwert für den Schuldenabbau.

4.1. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

Da die Schuldenquote 2017 bei 63,9 % des BIP lag, muss Deutschland den Richtwert für den Schuldenabbau einhalten. Die Angaben in der Haushaltsplanung weisen darauf hin, dass der Richtwert für den Schuldenabbau 2018 eingehalten wird. Im Jahr 2019 wird die deutsche Schuldenquote den Projektionen zufolge unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegen, womit die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich des Schuldenstandskriteriums erfüllt wären. Dies stimmt mit der Herbstprognose 2018 der Kommission überein.

Tabelle 5. Erfüllung des Schuldenstandskriteriums

	2017	2018			2019		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote	63,9	61	61	60,1	58 ¼	58	56,7
Abstand zum Schuldenabbau-Richtwert ^{1,2}	-6,7	-5,8		-6,6	n.r.	n.r.	n.r.
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 2018 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.</i>							

4.2. Erfüllung des mittelfristigen Ziels (MTO)

Deutschland verzeichnete 2017 einen strukturellen Überschuss von 0,8 % des BIP und übertraf damit deutlich sein mittelfristiges Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP. Nach den in der Haushaltsplanung enthaltenen Informationen dürfte Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel mit einem (neuberechneten) strukturellen Überschuss von 1,3 % bzw. 0,7 % des BIP auch in den Jahren 2018 und 2019 deutlich übererfüllen, was durch die Herbstprognose 2018 der Kommission bestätigt wird.

Der projizierte Abstand zum mittelfristigen Ziel bietet weiterhin Spielraum für zusätzliche Ausgaben, um auf allen Ebenen des Staates, insbesondere auf regionaler und kommunaler

Ebene, einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den öffentlichen und den privaten Investitionen, insbesondere in Bildung, Forschung und Innovation, herbeizuführen, wie es vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen wurde.

Tabelle 6: Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2017	2018		2019	
Ausgangsposition¹					
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5		-0,5	
Struktureller Saldo ² (KOM)	0,8	1,4		1,0	
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	0,9	1,4		-	
Position zum MTO³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen		MTO erreicht oder übertroffen	
(% des BIP)	2017	2018		2019	
	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>					
<u>Anmerkungen:</u>					
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 20XX-1) auf Basis der Frühjahrsprognose 20XX 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.					
<u>Quelle:</u>					
Übersicht über die Haushaltsplanung 2019 (DBP); Herbstprognose 2018 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.					

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG STRUKTURELLER HAUSHALTPOLITISCHER REFORMEN

Mit 45½ % bzw. 43¾ % des BIP sieht die Haushaltsplanung für 2018 höhere Einnahmen und ähnliche Ausgaben vor wie im Jahr 2017 (45,0 % bzw. 43,9 %). Die höheren Einnahmen sind vorwiegend auf unerwartete Mehreinnahmen bei Einkommen- und Vermögensteuern zurückzuführen, während die öffentlichen Ausgaben durch die bis März 2018 andauernde ungewöhnlich lange Regierungsbildung gebremst wurden. Für 2019 werden die Einnahmen in der Haushaltsplanung mit 45¼% des BIP etwas niedriger und die Ausgaben aufgrund der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen mit 44¼% etwas höher angesetzt. Folglich soll sich der strukturelle Saldo 2018 um 0,5 % des BIP beträchtlich verbessern, bevor er 2019 wieder um 0,6 % des BIP abschmilzt.

Die öffentlichen Investitionen sollen sich 2019 auf 2½ % des BIP beschleunigen und damit geringfügig über dem Vergleichswert von 2018 (2¼% des BIP) liegen, was auch dem langfristigen Durchschnitt der letzten Jahre entspricht.

Die Haushaltsplanung enthält auch Maßnahmen, mit denen auf die länderspezifischen Empfehlungen zu den öffentlichen Finanzen im weiteren Sinne reagiert wurde. Die Einrichtung des Fonds „Digitale Infrastruktur“ zielt darauf ab, flächendeckend Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität bereitzustellen. Mit den Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots sowie zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung wird der Empfehlung entsprochen, die öffentlichen Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation zu verstärken. 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 zu stärken und die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern. Zuvor beschlossene Maßnahmen zur Modernisierung der Besteuerungsverfahren durch verstärkten Einsatz der elektronischen Kommunikation sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerumgehung und aggressiver Steuerplanung sind angelaufen.

Die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit und der Unterschied zwischen den Arbeitskosten des Arbeitgebers und dem Nettoverdienst des Arbeitnehmers sind in Deutschland im internationalen Vergleich generell hoch, wofür neben der Einkommensteuer zu einem Großteil auch die Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich sind. Durch die Maßnahmen zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags sowie durch den Ausgleich der kalten Progression wird die Abgabenschere verringert. Die paritätische Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung sowie die Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und weitere Entlastungen bei den Sozialbeiträgen für Geringverdiener und Selbstständige werden vor allem kleineren und mittleren Einkommen zugutekommen (siehe Kasten 2).

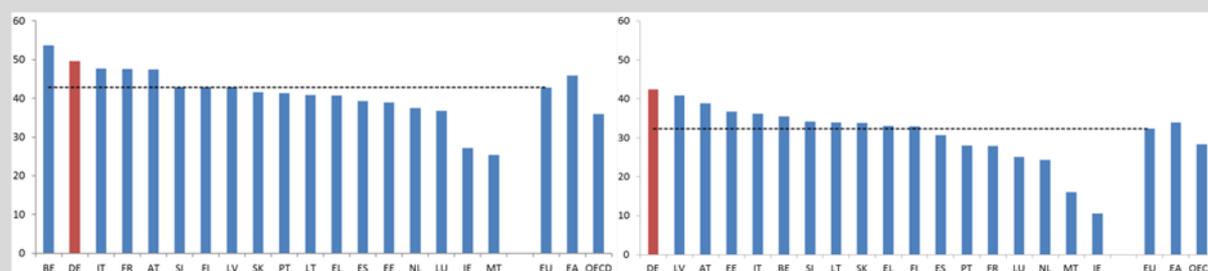
Die Löhne im öffentlichen Sektor dürften nach der Herbstprognose 2018 der Kommission 2018 um 2,6 % und 2019 um 3,0 % steigen, was im Zusammenhang mit der Empfehlung des Rates an Deutschland vom 13. Juli 2018 zu sehen ist, Bedingungen zu schaffen, die das Lohnwachstum unterstützen, wobei die Rolle der Sozialpartner zu achten sei.

Kasten 2. 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 sollten, 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 (2017)



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.

Im Rahmen des Europäischen Semesters 2018 wurde Deutschland empfohlen, dass es „die Fehlanreize, die einer Aufstockung der Arbeitszeit entgegenwirken, darunter auch die hohe Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere für Gering- und Zweitverdiener verringert“.

Darüber hinaus beinhaltet die 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 den Ausgleich der kalten Progression. Die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte sowie die Rückkehr zur paritätischen Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung und andere Entlastungen 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 Haushaltsplanung enthaltenen Informationen als auch nach der Herbstprognose 2018 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo das mittelfristige Ziel in den Jahren 2018 und 2019 weiterhin übertreffen. Den Projektionen zufolge dürfte der Richtwert für den Schuldenabbau 2018 eingehalten werden und die Schuldenstandsquote im Jahr 2019 unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP sinken.