

Brüssel, den 20.11.2019
SWD(2019) 913 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

{C(2019) 9103 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Analyse der Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

Begleitunterlage zur

STELLUNGNAHME DER KOMMISSION

zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands

1. EINFÜHRUNG

Am 15. Oktober 2019 hat Deutschland gemäß der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 die Übersicht über seine Haushaltsplanung 2020 vorgelegt. Deutschland unterliegt der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts und sollte auch weiterhin für eine solide Haushaltslage sorgen, die die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellt.

In Abschnitt 2 der vorliegenden Arbeitsunterlage werden die der Haushaltsplanung zugrunde liegenden makroökonomischen Aussichten präsentiert und auf Basis der Herbstprognose 2019 der Kommission bewertet. Im darauf folgenden Abschnitt werden die aus der Haushaltsplanung hervorgehenden jüngsten und geplanten Haushaltsentwicklungen dargelegt und die für diese bestehenden Risiken ausgehend von der Herbstprognose 2019 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 2019-2020 (auch unter Berücksichtigung der hierfür bestehenden Risiken) vor dem Hintergrund der aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erwachsenden Verpflichtungen bewertet. In Abschnitt 5 wird die Umsetzung der strukturellen Reformen der Haushaltspolitik analysiert, mit denen auf die jüngsten länderspezifischen Empfehlungen des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters vom Juli 2019 reagiert wurde, unter anderem zur Senkung der Abgabenbelastung. In Abschnitt 6 werden die wichtigsten Schlussfolgerungen zusammengefasst.

2. DER HAUSHALTSPLANUNG ZUGRUNDE LIEGENDE MAKROÖKONOMISCHE ENTWICKLUNGEN

Bei einer schwachen zweiten Jahreshälfte 2019 rechnet die Bundesregierung für 2019 nur noch mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um 0,5 %. Für das Jahr 2020 wird ein Zuwachs um 1,5 % erwartet. Die Industrie erlebt eine ausgesprochene Schwächephase. Wichtigster Wachstumsmotor bleibt die Binnennachfrage. Der starke Arbeitsmarkt, steigende Löhne und die im Koalitionsvertrag vereinbarten fiskalischen Impulse stützen den privaten Konsum. Allerdings dämpft die Verlangsamung der weltweiten Industrieproduktion und des Welthandels den Exportausblick und trübt die Wachstumsaussichten daher weiterhin ein.

Verglichen mit dem makroökonomischen Szenario des Stabilitätsprogramms 2019 wurde die Wachstumsprognose für 2019 um 0,5 Prozentpunkte und für 2020 um 0,1 Prozentpunkt nach unten korrigiert, worin die anhaltende Schwäche im Jahr 2019, die Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Eintrübung des Geschäfts- und Konsumklimas zum Ausdruck kommen.

Das der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende makroökonomische Szenario basiert auf der am 17. April 2019 veröffentlichten Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und trägt den jüngsten makroökonomischen Entwicklungen daher noch nicht Rechnung. Im Anschluss an die Übermittlung der Übersicht über die Haushaltsplanung veröffentlichte die Regierung am 17. Oktober 2019 eine aktualisierte Projektion. Die der Haushaltsplanung zugrunde liegende Projektion ist etwas günstiger als die später veröffentlichte Herbstprognose 2019 der Kommission, die für 2019 ein Wachstum von 0,4 % und für 2020 von 1,0 % erwartet und darüber hinaus auch der Benchmark-Überarbeitung der historischen Daten Rechnung trägt. Dass der Ausblick für 2020 in der Kommissionsprognose schwächer eingeschätzt wird als im Szenario der Haushaltsplanung ist darauf zurückzuführen, dass die Erholung der Auslandsnachfrage weiter auf sich warten lässt und das Vertrauen der Unternehmen, insbesondere im verarbeitenden Gewerbe, weiter schwindet. Auch die Arbeitsmarktaussichten werden weniger optimistisch eingeschätzt.

Alles in allem beruht die Übersicht über die Haushaltsplanung bis 2019 auf plausiblen und anschließend auf günstigen makroökonomischen Annahmen, insbesondere was die Einschätzung der zyklischen Position im Jahr 2020 im Vergleich zur Herbstprognose 2019 der Kommission angeht¹.

Tabelle 1. Gegenüberstellung der makroökonomischen Entwicklungen und Prognosen

	2018	2019			2020		
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Reales BIP (Veränderung in %)	1,5	1,0	0,5	0,4	1,6	1,5	1,0
Privater Konsum (Veränderung in %)	1,3	1,3	1,2	1,3	1,6	1,6	1,1
Bruttoanlageinvestitionen (Veränderung in %)	3,5	2,4	2,2	2,5	2,7	2,8	1,5
Waren- und Dienstleistungsexporte (Veränderung in %)	2,1	2,7	2,0	0,8	3,1	3,0	1,6
Waren- und Dienstleistungsimporte (Veränderung in %)	3,6	4,0	3,8	2,5	4,0	4,0	2,7
<i>Beiträge zum realen BIP-Wachstum:</i>							
- Inländische Endnachfrage	1,7	1,6	1,4	1,6	1,7	1,7	1,3
- Vorratsveränderungen	0,3	-0,2	-0,3	-0,5	0,0	0,0	0,1
- Außenbeitrag	-0,4	-0,3	-0,6	-0,6	-0,2	-0,2	-0,4
Produktionslücke ¹	1,2	0,1	0,0	0,2	0,3	-0,2	-0,2
Beschäftigung (Veränderung in %)	1,4	0,9	1,1	0,8	0,7	0,8	0,1
Arbeitslosenquote (%)	3,4	3,0	2,9	3,2	2,8	2,7	3,4
Arbeitsproduktivität (Veränderung in %)	0,2	0,2	-0,6	-0,3	0,9	0,7	0,9
HVPI-Inflation (%)	1,9			1,3			1,2
BIP-Deflator (Veränderung in %)	1,5	2,1	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0
Arbeitnehmerentgelt (je Beschäftigten, Veränderung in %)	2,9	3,2	3,2	3,3	3,0	2,9	2,5
Nettofinanzierungsüberschuss/-defizit gegenüber dem Rest der Welt (% des BIP)	7,5	7,3	7,5	6,9	6,9	7,4	6,7

Anmerkung:

¹ In % des potenziellen BIP; potenzielles BIP-Wachstum laut Neuberechnung durch die Kommissionsdienststellen auf Basis des Programmszenarios anhand der gemeinsamen Methodik.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

¹ In der Übersicht über die Haushaltsplanung wird angenommen, dass sich die Produktionslücke von 0,1 % im Jahr 2019 auf 0,2 % im Jahr 2020 vergrößert, während die nach der gemeinsamen Methodik neu berechnete Produktionslücke eine Verschlechterung der zyklischen Position (-0,2 Prozentpunkte) und die in der Herbstprognose 2019 der Kommission enthaltene Schätzung eine noch deutlichere Verschlechterung (-0,4 Prozentpunkte) nahelegt.

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 2020 zugrunde liegenden Projektionen am 17. April 2019 in einer auf ihrer Website (gemeinschaftsdiagnose.de) veröffentlichten Stellungnahme² befürwortet. Darin heißt es: „Die Projektion der Bundesregierung erscheint vor dem Hintergrund der derzeitigen Informationslage plausibel. Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose befürwortet diese Projektion.“

² Die ausführlichen Dokumente sind abrufbar unter: <http://gemeinschaftsdiagnose.de/2019/04/29/stellungnahme-der-projektgruppe-gemeinschaftsdiagnose-zur-fruehjahrsprojektion-2019-der-bundesregierung/>

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 1¼ % des BIP im Jahr 2019 und ¾ % des BIP im Jahr 2020.³ Verglichen mit dem Stabilitätsprogramm 2019 ist diese Projektion für 2019 höher (vormals ¾ % des BIP) und für 2020 unverändert. Die Differenz ist hauptsächlich auf unerwartete Mehreinnahmen aus Sozialbeiträgen und Steuern im Jahr 2019 sowie auf statistische Revisionen zurückzuführen. Die Gesamteinnahmen sind um rund 1 % des BIP und die Gesamtausgaben wegen höherer Sozialleistungen und Vorleistungen um rund ½ % des BIP höher.

Die Übersicht über die Haushaltsplanung rechnet mit einem Rückgang des (neuberechneten) strukturellen Saldos⁴ von 1,4 % des BIP im Jahr 2019 auf 0,8 % im Jahr 2020, wohingegen im Stabilitätsprogramm 2019 eine Verringerung des (neuberechneten) strukturellen Saldos von 0,8 % des BIP im Jahr 2019 auf 0,6 % im Jahr 2020 projiziert wurde.

Die in der Haushaltsplanung enthaltenen Haushaltsprojektionen für 2019 stimmen weitgehend mit der Herbstprognose 2019 der Kommission überein, in der ein Gesamtüberschuss von 1,2 % des BIP und ein struktureller Überschuss von 1,1 % des BIP erwartet werden. Auch die Projektionen der Haushaltsplanung für 2020 liegen nahe an der Prognose der Kommission, die auf Basis einer unveränderten Politik mit einem Gesamtüberschuss von 0,6 % des BIP und einem strukturellen Überschuss von 0,7 % des BIP rechnet. Die Unterschiede im Jahr 2019 lassen sich dadurch erklären, dass die Kommission in ihrer Herbstprognose 2019 den makroökonomischen Ausblick etwas ungünstiger einschätzt und mit einem etwas höheren Anstieg der staatlichen Gesamtausgaben für Sozialleistungen und Arbeitnehmerentgelte rechnet.

Staatsanleihen des Euro-Währungsgebiets rentieren weiterhin auf historisch niedrigem Niveau, wobei die Zinssätze 10-jähriger Bundesanleihen derzeit bei -0,35 %⁵ liegen. Infolgedessen sind die Zinszahlungen des Gesamtstaats im Verhältnis zum BIP weiter zurückgegangen. Nach den in der Übersicht über die Haushaltsplanung enthaltenen Informationen dürften die Zinsausgaben in Deutschland 2019 und 2020 mit ¾ % des BIP relativ gering bleiben und damit deutlich unter den 2,3 % des BIP liegen, die 2012 auf dem Höhepunkt der Staatsschuldenkrise im Euro-Währungsgebiet verzeichnet wurden. Das durch die Planung der Mitgliedstaaten vermittelte Bild wird durch die Kommissionsprognose weitgehend bestätigt.

Vor dem Hintergrund weiterhin niedriger Zinsausgaben geht die projizierte Entwicklung des strukturellen Saldos (-0,0 % im Jahr 2019 und -0,6 % des BIP im Jahr 2020) mit einer etwas deutlicheren Verringerung des strukturellen Primärsaldos (-0,2 % bzw. -0,7 % des BIP) einher.

³ Sowohl im Stabilitätsprogramm (SP) als auch in der Haushaltsplanung (DBP) werden die Einnahmen- und Ausgabenziele auf ¼ Prozent des BIP gerundet.

⁴ Konjunkturbereinigter Saldo ohne einmalige und befristete Maßnahmen nach Neuberechnung der Kommission unter Anwendung der gemeinsamen Methodik.

⁵ Rendite 10-jähriger Anleihen zum 28. Oktober 2019. Quelle: Bloomberg.

Tabelle 2. Zusammensetzung der Haushaltsanpassung

(% des BIP)	2018	2019			2020			Veränderung: 2018-2020
	KOM	SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM	DBP
Einnahmen	46,4	45½	46½	46,5	45¼	46¼	46,3	-¼
<i>davon:</i>								
- Produktions- und Importabgaben	10,6	10½	10½	10,6	10½	10½	10,6	0
- Einkommen- und Vermögensteuern	13,3	13¼	13¼	13,3	13¼	13¼	13,2	-¼
- Vermögenswirksame Steuern	0,2	0	¼	0,2	0	¼	0,2	0
- Sozialbeiträge	17,1	17,0	17¼	17,4	17,0	17¼	17,3	¼
- Sonstige (Rest)	5,2	4¾	5¼	5,1	4¾	5	5,0	-¼
Ausgaben	44,6	44½	45¼	45,3	44½	45½	45,7	1
<i>davon:</i>								
- Primärausgaben	43,6	43,8	44,4	44,4	43,8	44,8	44,9	1¼
<i>davon:</i>								
Arbeitnehmerentgelte	7,8	7½	7¾	7,9	7½	7¾	7,9	0
Vorleistungen	5,1	5	5¼	5,2	5	5¼	5,2	¼
Sozialleistungen	24,1	24¼	24½	24,6	24¼	24¾	24,8	½
Subventionen	0,9	¾	1,0	0,9	¾	1,0	0,9	¼
Bruttoanlageinvestitionen	2,4	2½	2½	2,5	2½	2½	2,6	¼
Sonstige (Rest)	3,4	3¾	3½	3,4	3¾	3½	3,5	¼
- Zinsausgaben	0,9	¾	¾	0,9	¾	¾	0,8	-¼
Gesamtsstaatlicher Finanzierungssaldo (GFS)	1,9	¾	1¼	1,2	¾	¾	0,6	-1¼
Primärsaldo	2,8	1¾	2¼	2,1	1½	1½	1,4	-1½
Einmalige und sonstige befristete Maßnahmen	-0,2	0	0	0	0	0	0	¼
GFS ohne einmalige Maßnahmen	2,0	¾	1½	1,2	¾	¾	0,6	-1¼
Produktionslücke ¹	1,2	0,1	0	0,2	0,3	-0,2	-0,2	-1,4
Konjunkturbereinigter Saldo ¹	1,3	0,8	1,4	1,1	0,6	0,8	0,7	-0,5
Struktureller Saldo²	1,4	0,8	1,4	1,1	0,6	0,8	0,7	-0,6
Struktureller Primärsaldo ²	2,4	1,7	2,2	2,0	1,4	1,5	1,5	-0,9

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 Der strukturelle (Primär-)Saldo entspricht dem konjunkturbereinigten (Primär-)Saldo ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen.

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

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 BIP nicht übersteigen darf.⁶ Am 18. Juni 2019 stellte der Stabilitätsrat auf seiner 19. Sitzung fest, dass

⁶ Die in der Verfassung verankerte „Schuldenbremse“ sieht vor, dass der strukturelle Saldo des Bundeshaushalts seit 2016 ein Defizit von 0,35 % des BIP nicht überschreiten darf. Die Haushalte der Bundesländer müssen ab 2020 strukturell ausgeglichen sein.

die Bundesregierung die nationalen Haushaltsregeln 2018 eingehalten habe und wohl auch in den Jahren 2019 und 2020 einhalten werde.⁷

3.2. Schuldenstandsentwicklung

Die Schuldenquote ist um 3,4 % des BIP auf 61,9 % im Jahr 2018 gesunken. Aufgrund des Haushaltsüberschusses und des positiven Nennereffekts des nominalen BIP-Wachstums geht die Haushaltsplanung von einem weiteren Rückgang der Schuldenquote auf 59¾ % des BIP im Jahr 2019 und 57¾ % des BIP im Jahr 2020 aus. Die Schuldenstandsprojektionen sind nicht ganz so günstig wie im Stabilitätsprogramm 2019 und wie in der Herbstprognose 2019 der Kommission, die für 2019 und 2020 mit einem etwas stärkeren Rückgang der Schuldenquote rechnet.

Tabelle 3. Schuldenstandsentwicklung

(% des BIP)	2018	2019			2020		
		SP	DBP	KOM	SP	DBP	KOM
Bruttoschuldenquote¹	61,9	58¾	59¾	59,2	56½	57¾	56,8
Veränderung der Quote	-3,4	-3,2	-2,2	-2,7	-2,1	-2,0	-2,4
<i>Beiträge²:</i>							
1. Primärsaldo	-2,8	-1,7	-2,2	-2,1	-1,5	-1,4	-1,4
2. „Schneeballeffekt“	-1,0	-1,0	-0,9	-0,6	-1,2	-1,3	-1,0
<i>davon:</i>							
Zinsausgaben	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,8
Realer Wachstumseffekt	-1,0	-0,6	-0,3	-0,3	-0,9	-0,9	-0,6
Inflationseffekt	-1,0	-1,2	-1,4	-1,2	-1,1	-1,2	-1,2
3. Bestandsanpassungen	0,4	-0,5	0,9	0,0	0,7	0,7	0,0
<i>davon:</i>							
Differenzen zwischen Kassen- und Periodenrechnung							
Nettovermögensbildung							
davon: Privatisierungserlöse							
Bewertungseffekt und Restgröße							

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

Quelle:

Stabilitätsprogramm 2019 (SP); Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.

⁷ Der nationale Stabilitätsbericht ist abrufbar unter: https://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/keine_Dokumentensuche/Parlamentsdokumente/20190618/20190618_TOP1.pdf?__blob=publicationFile

3.3. Der Übersicht über die Haushaltsplanung zugrunde liegende Maßnahmen

Die Finanzpolitik ist 2020 expansiv, da viele geplante Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag vom März 2018 Wirkung zeigen. Laut Übersicht über die Haushaltsplanung soll der strukturelle Überschuss 2020 um 0,6 % abgebaut werden. Die Herbstprognose 2019 der Kommission geht davon aus, dass sich die Lockerung der Finanzpolitik gleichmäßiger auf die Jahre 2019 und 2020 verteilt und der strukturelle Überschuss 2019 um 0,3 % des BIP und 2020 um 0,4 % auf 0,7 % des BIP im Jahr 2020 abschmilzt. Diese Verringerung des strukturellen Saldos ist hauptsächlich auf früher vereinbarte Maßnahmen zur Senkung der Einkommensteuer und zur Erhöhung der Sozialleistungen für Familien sowie auf das allgemein langsamere Aufkommenswachstum zurückzuführen.

Als neue staatliche Maßnahmen werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung Maßnahmen im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 genannt, das 2020 eine expansive fiskalische Wirkung von rund 0,1 % des BIP entfalten und so zur Lockerung der Finanzpolitik um insgesamt 0,6 % des BIP im betreffenden Jahr beitragen wird. Das Klimaschutzprogramm beinhaltet bereits bestehende Initiativen und neue Maßnahmen. Zu diesen neuen Maßnahmen gehört die Einführung einer CO₂-Bepreisung für nicht unter das EU-Emissionshandelssystem fallende Sektoren sowie diverse Subventionen und Förderprogramme, um umweltfreundliches Verhalten zu unterstützen, insbesondere billigere Bahntickets, Subventionen für die Elektromobilität und die Förderung erneuerbarer Energien. Da das Klimaschutzprogramm 2030 möglichst haushaltsneutral finanziert werden soll, wird damit gerechnet, dass seine Haushaltswirkung auf den finanzpolitischen Kurs nach 2020 insgesamt gering sein wird.

Darüber hinaus werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung verschiedene weitere Maßnahmen genannt, die im Koalitionsvertrag vom März 2018 vereinbart wurden und ab 2019 und 2020 wirksam werden. Mit diesen Maßnahmen sollen Investitionen in Bildung, Forschung, Innovation und Digitales gefördert werden. Familien und Kinder werden durch bessere Kinderbetreuungsangebote, höhere Sozialleistungen und Steuererleichterungen unterstützt. Die niedrigeren Einkommensteuersätze und Sozialbeiträge kommen insbesondere kleinen und mittleren Einkommen zugute. Höhere Investitionsbeihilfen für den Verkehrssektor, die Grundversorgung in ländlichen Räumen sowie für strukturschwache Regionen und Kommunen dürften bundesweit die Gleichheit der Lebensbedingungen fördern. Darüber hinaus werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung verschiedene Maßnahmen genannt, die angekündigt wurden oder noch verabschiedet werden müssen. Diese Maßnahmen umfassen zusätzliche Mittel zur Unterstützung des wirtschaftlichen Wandels in früheren Kohleregionen, eine Novelle des Wettbewerbsrechts, um die Anreize für private Investitionen zu stärken, die steuerliche Förderung von unternehmerischen Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten sowie Strategien für Digitalisierung, Blockchain-Technologie und künstliche Intelligenz.

In nachstehender Tabelle werden die seit dem letzten Stabilitätsprogramm vom April 2019 neu beschlossenen Maßnahmen zusammengefasst, die hauptsächlich das Klimaschutzprogramm 2030 und andere in der Basisprojektion der Haushaltsplanung enthaltenen bestehende Klimaschutzmaßnahmen beinhalten.

Tabelle 4. In der Haushaltsplanung genannte wichtigste diskretionäre Maßnahmen**A. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats – Einnahmenseite**

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2019	2020
Produktions- und Importabgaben		0,1
Einkommen- und Vermögensteuern		0,0
Vermögenswirksame Steuern		
Sozialbeiträge		
Vermögenseinkommen		
Sonstige		
Insgesamt		0,1

Anmerkung:

Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der von den nationalen Behörden angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Einnahmen infolge der betreffenden Maßnahme steigen.

Quelle:

Übersicht über die Haushaltsplanung 2020.

B. Diskretionäre Maßnahmen auf Ebene des Gesamtstaats – Ausgabenseite

Komponenten	Haushaltseffekt (% des BIP) (nach Behördenangaben)	
	2019	2020
Arbeitnehmerentgelte		
Vorleistungen		0,1
Sozialleistungen		
Zinsausgaben		
Subventionen		
Bruttoanlageinvestitionen		0,0
Vermögenstransfers		0,0
Sonstige		0,1
Insgesamt		0,2

Anmerkung:

Der in der Tabelle ausgewiesene Haushaltseffekt entspricht der Gesamtwirkung der von den nationalen Behörden angegebenen Maßnahmen. Ein positives Vorzeichen zeigt an, dass die Einnahmen infolge der betreffenden Maßnahme steigen.

Quelle:

Übersicht über die Haushaltsplanung 2020.

In den länderspezifischen Empfehlungen des Rates vom 9. Juli 2019⁸ wird Deutschland aufgefordert, unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels die Haushalts- und Strukturpolitik zu nutzen, um bei den privaten und öffentlichen Investitionen vor allem auf regionaler und kommunaler Ebene einen anhaltenden Aufwärtstrend herbeizuführen. Deutschland wird aufgerufen, den Schwerpunkt seiner investitionsbezogenen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede auf Bildung, Forschung und Innovation, Digitalisierung und Breitbandnetze mit sehr hoher Kapazität, nachhaltigen Verkehr sowie auf Energienetze und bezahlbaren Wohnraum zu legen. Spiegelbildlich zu diesen Empfehlungen weist die Übersicht über die Haushaltsplanung steigende Investitionsausgaben für die digitale Infrastruktur und die Verkehrsinfrastruktur sowie zusätzliche Mittel für Bildung, Forschung und Innovation aus. Diese Maßnahmen dürften ein inklusives und nachhaltiges Wachstum sowie die Binnennachfrage fördern. Die Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung insbesondere von Familien und von kleineren und mittleren Einkommen werden den privaten Konsum begünstigen und die Binnennachfrage weiter stärken. Auf Basis der Übersicht über die Haushaltsplanung dürften die öffentlichen Investitionen in den Jahren 2019 und 2020 jeweils 2½ % des BIP erreichen und damit leicht über dem langfristigen Durchschnitt von 2¼ % des BIP seit dem Jahr 2000 liegen. Im Vergleich dazu beliefen sich die öffentlichen Investitionen im übrigen Euro-Währungsgebiet ohne Deutschland im Jahr 2018 auf durchschnittlich 2¾ % des BIP. In der Herbstprognose 2019 der Kommission wird ebenfalls mit einer Zunahme der öffentlichen Investitionen um 7,7 % im Jahr 2019 und 6,7 % im Jahr 2020 gerechnet. Da die Kapazitäten im Baugewerbe und bei öffentlichen Bauvorhaben jedoch an ihre Grenzen stoßen, könnten diese Mehrausgaben eher zu einem Preis- als einem Volumenanstieg beitragen. Weitere Anstrengungen zum Ausbau der Kapazitäten sind erforderlich, damit die verfügbaren Mittel in vollem Umfang genutzt und die öffentlichen Investitionen dauerhaft erhöht werden können und so der Investitionsstau insbesondere auf kommunaler Ebene aufgelöst werden kann. 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 der präventiven Komponente des Pakts und sollte die Einhaltung seines mittelfristigen Haushaltsziels sicherstellen.

Deutschland verzeichnete 2018 einen strukturellen Überschuss von 1,4 % des BIP und übertraf sein mittelfristiges Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP damit deutlich. Nach den in der Haushaltsplanung enthaltenen Informationen dürfte Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel mit einem (neuberechneten) strukturellen Überschuss von 1,4 % bzw. 0,8 % des BIP auch in den Jahren 2019 und 2020 deutlich übererfüllen, was durch die Herbstprognose 2019 der Kommission bestätigt wird.

Die prognostizierte Marge zum mittelfristigen Haushaltsziel sollte – wie vom Rat im Rahmen des Europäischen Semesters empfohlen – genutzt werden, um durch zusätzliche Ausgaben einen anhaltenden Aufwärtstrend bei den privaten und öffentlichen Investitionen herbeizuführen.

⁸ Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2019 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019 (ABl. C 301 vom 5.9.2019, S. 24).

Die deutsche Schuldenquote wird den Projektionen zufolge 2019 unter dem im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP liegen und 2020 weiter zurückgehen, womit die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich des Schuldenstandskriteriums erfüllt wären. Dies stimmt mit der Herbstprognose 2019 der Kommission überein.

Tabelle 5. Erfüllung der Anforderungen der präventiven Komponente

(% des BIP)	2018	2019	2020
Ausgangsposition¹			
Mittelfristiges Haushaltsziel (MTO)	-0,5	-0,5	-0,5
Struktureller Saldo ² (KOM)	1,4	1,1	0,7
Fixierter struktureller Saldo (KOM)	1,4	1,1	-
Position zum MTO ³	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen	MTO erreicht oder übertroffen
	2018	2019	2020
(% des BIP)	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>			
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 Der strukturelle Saldo entspricht dem konjunkturbereinigten 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, Ausgabe 2018, 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 2018) auf Basis der Frühjahrsprognose 2019 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.			
Quelle: Übersicht über die Haushaltsplanung 2020 (DBP); Herbstprognose 2019 der Kommission (KOM); Berechnungen der Kommission.			

5. ZUSAMMENSETZUNG DER ÖFFENTLICHEN FINANZEN UND UMSETZUNG STRUKTURELLER HAUSHALTSREFORMEN

Mit 46½ % bzw. 45¼ % des BIP sieht die Haushaltsplanung für 2019 etwas höhere Einnahmen und merklich höhere Ausgaben vor als im Jahr 2018 (46,4 % bzw. 44,6 %). Die höheren Einnahmen sind hauptsächlich auf unerwartete Mehreinnahmen aus den Einkommen- und Vermögensteuern zurückzuführen, während die steigenden öffentlichen Ausgaben den Umstand widerspiegeln, dass mit der Umsetzung der im Koalitionsvertrag vom März 2018 vereinbarten Maßnahmen begonnen wurde. Für 2020 werden in der Übersicht über die Haushaltsplanung mit 46¼ % etwas geringere Einnahmen und mit 45½ % leicht steigende Ausgaben erwartet, da die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen weitergeht. Folglich wird für 2019 ein stabiler struktureller Saldo von 1,4 % des BIP projiziert, der sich 2020 dann um merkliche 0,6 % des BIP verringert.

Die öffentlichen Investitionen sollen sich 2019 und 2020 auf 2½ % des BIP beschleunigen und damit leicht über dem Vergleichswert von 2,4 % des BIP im Jahr 2018 sowie über dem langfristigen Durchschnitt seit dem Jahr 2000 (2,2 % des BIP) liegen.

Die Haushaltsplanung enthält auch Maßnahmen, mit denen auf die länderspezifischen Empfehlungen zu den öffentlichen Finanzen im weiteren Sinne reagiert wurde. Ein Fonds „Digitale Infrastruktur“ zielt darauf ab, flächendeckend Breitbandinfrastruktur mit sehr hoher Kapazität bereitzustellen. Mit den Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots, zur Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung und zur steuerlichen Förderung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten wird der Empfehlung entsprochen, die öffentlichen Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation zu verstärken. Die Innovation wird auch durch spezielle Strategien für Digitalisierung, Blockchain-Technologie und künstliche Intelligenz unterstützt. 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.

Als neue Maßnahmen enthält die Übersicht über die Haushaltsplanung das Klimaschutzprogramm 2030, das zusammen mit anderen bestehenden Klimaschutzmaßnahmen ausdrücklich umweltfreundliche Maßnahmen und deren Finanzierung beinhaltet. Auf der Einnahmenseite werden das EU-Emissionshandelssystem und eine steuerähnliche CO₂-Bepreisung als Haupteinnahmequellen genannt, aus denen verschiedene Ausgaben zur Förderung eines umweltfreundlichen Verhaltens haushaltsneutral finanziert werden sollen. Zu den einnahmenseitigen Maßnahmen zählen beispielsweise die steuerliche Förderung der Gebäudesanierung und der E-Mobilität sowie billigere Bahntickets. Die ausgabenseitigen Maßnahmen umfassen verschiedene Förderprogramme für die Umsetzung klimafreundlicher Maßnahmen durch die Regierung, darunter auch zur Förderung des Schienenverkehrs.

Das Gesetz zur Beschleunigung des Energieleitungsausbaus sowie die geplante Verbesserung der LNG-Infrastruktur zielen darauf ab, die Kapazitäten des Landes für ein nachhaltiges Wachstum zu erhöhen. Das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen und die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ tragen durch die Förderung strukturschwacher Regionen zu einem inklusiveren Wachstum in Deutschland bei. Ein inklusives Wachstum wird auch durch eine Rechtsverordnung zur Erhöhung des allgemeinen Mindestlohns sowie durch ein Wohn- und Mietpaket zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum unterstützt. Die geplante Einführung einer Grundrente, die ein regelmäßiges Alterseinkommen 10 % oberhalb

des Grundsicherungsbedarfs ermöglichen soll, soll das Rentensystem gerechter machen, indem die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet haben, honoriert wird. Die Nationale Weiterbildungsstrategie und andere Fördermaßnahmen, mit denen die Arbeitsmarktchancen benachteiligter Gruppen durch Vermittlung von Bildung und Kompetenzen erhöht werden sollen, tragen zu einem inklusiveren Wachstum bei.

Das Steuersystem ist insgesamt komplex und könnte vereinfacht und verbessert werden, um die Investitionen zu stärken und die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern. 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 Sozialbeiträge 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 sogenannte „Midi-Jobs“ werden vor allem kleineren und mittleren Einkommen zugutekommen (siehe Kasten 2).

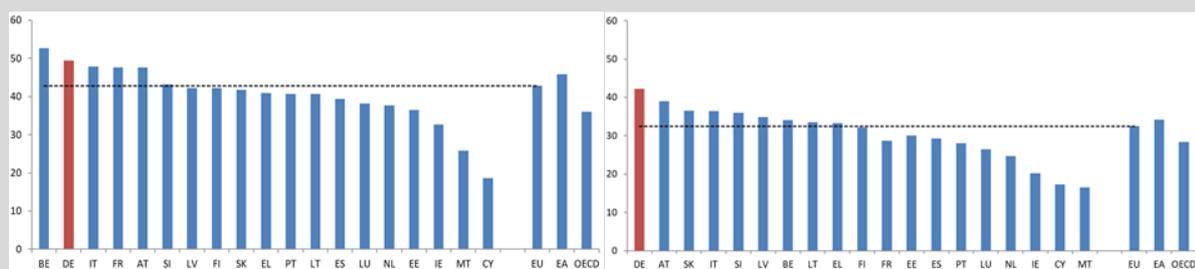
Mit diesen verschiedenen in der Übersicht über die Haushaltsplanung genannten Maßnahmen werden die vom Rat angenommenen Empfehlungen zu den strukturellen Aspekten der Haushaltspolitik bis zu einem gewissen Grade angegangen; um diese Empfehlungen in vollem Umfang umzusetzen, muss Deutschland jedoch weitere, fortgesetzte Anstrengungen unternehmen.

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 größere Vergleichbarkeit zu erzielen.

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 nachstehenden Abbildungen zeigen 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 (2018)



Anmerkungen: 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 2019 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.

Die Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands enthält folgende Maßnahmen zur Verringerung der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit: Anhebung des Grundfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags sowie 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, vor allem für kleine und mittlere Einkommen. Diese Entlastungen werden durch die Anhebung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung um 0,5 Prozentpunkte wettgemacht. 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 2019 der Kommission dürfte der strukturelle Saldo das mittelfristige Haushaltsziel in den Jahren 2019 und 2020 weiterhin übertreffen. Die Schuldenquote soll 2019 unter den im Vertrag festgelegten Referenzwert von 60 % des BIP sinken und 2020 weiter zurückgehen, womit das Schuldenstandskriterium erfüllt ist.