

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

11. Dezember 2017

Achte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

1. Zusammenfassung und Bewertung

Der Beirat hält die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion für den strukturellen Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der aktuellen finanzpolitischen Ausrichtung und des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens für vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird demnach bis zum Jahr 2021 mit erheblichem Abstand eingehalten. Es werden in den kommenden Jahren strukturelle Überschüsse zwischen $\frac{3}{4}$ % und 1 % des BIP erwartet.

Der Beirat hält die zugrunde liegende Projektion der Bundesregierung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für plausibel. Die maßgeblichen konjunkturellen Risiken rühren vom außenwirtschaftlichen Umfeld her und sind im Vergleich zum Frühjahr als etwas schwächer einzuschätzen. Es bestehen allerdings Chancen für eine günstigere Entwicklung, die aus einer stärkeren binnenwirtschaftlichen Dynamik resultieren könnte.

Der Beirat geht davon aus, dass bereits am aktuellen Rand eine merkliche Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten vorliegt, die in den kommenden Jahren noch zunehmen dürfte. Die diesbezüglichen Ansätze der Bundesregierung erscheinen dabei vertretbar, eine stärkere Überauslastung liegt aber nahe. Wenig überzeugend erscheint dagegen der Ausweis der Europäischen Kommission, die weiterhin eine Normalauslastung anzeigt, obwohl sie sogar stärkere Zuwachsraten des BIP erwartet. Je positiver der Konjunkturlauf auf die Staatsfinanzen eingeschätzt wird, umso geringer fällt – unter sonst gleichen Umständen – der strukturelle (um konjunkturelle und andere temporäre Einflüsse bereinigte) Überschuss aus.

Die vorgelegte Projektion für den staatlichen Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) weist kurz- und mittelfristig jeweils für Bund, Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen erhebliche Überschüsse aus. Hierin zeigen sich nach Einschätzung des Beirats auch die spürbaren Entlastungen des Saldos durch positive Konjunkturläufe. Will man einen strukturellen Haushaltsausgleich erreichen, müssen in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation Überschüsse erzielt werden.

Bei der Ermittlung von Spielräumen in den einzelnen Haushalten ist zudem zu berücksichtigen, dass zwar durch die Nutzung von Rücklagen – beim Bund die Flüchtlingsrücklage oder bei den Ländern und Gemeinden etwaige Rücklagen oder Sondervermögen – gegebenenfalls haushaltsmäßig eine Neuverschuldung vermieden werden kann („schwarze Null“). Die Rücklagenauflösung und -bildung ist allerdings in der für das Maastricht-Defizit relevanten Abgrenzung der VGR ebenso wie eine Verwertung von Finanzvermögen (z.B. Privatisierungserlöse) ein reiner Buchungsvorgang und verbessert nicht den Finanzierungssaldo des Staates. Zudem sind in der gesamtstaatlichen Betrachtung die Entwicklungen bei den Sozialversicherungen einzubeziehen. Hier ist eine Verschuldung zwar weitgehend ausgeschlossen. Ein grundsätzlich angelegtes Abschmelzen der aktuell umfangreichen Rücklagen würde aber als strukturelles Defizit gewertet und wäre ebenfalls zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat nicht zuletzt in Zeiten mit vergleichsweise guten Haushaltszahlen große Bedeutung zu. Der Beirat hält es für wichtig, dass die Informationsgrundlagen erweitert werden. Dies betrifft etwa einen aktualisierten Prognosestand des VGR-Staatskontos mit dem Ausweis wesentlicher Einnahme- und Ausgabenkategorien. Der Umfang vorhandener Rücklagen und erwarteter Rücklagenbewegungen sollte zusätzlich dargestellt werden. Darüber hinaus sollten die in die Haushaltsplanungen eingestellten globalen Titel etwa zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben und deren Berücksichtigung in der Projektion zum VGR-Staatskonto ersichtlich sein. Zudem sollten für den Bund und die einzelnen Länder aktualisierte Projektionen zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung einschließlich der jährlichen haushaltsrechtlichen Obergrenzen gemäß den jeweils tatsächlich in den einzelnen Ländern genutzten Verfahren ausgewiesen werden. Nur so kann abgeschätzt werden, inwieweit etwa das Ausschöpfen der Spielräume bis zu den jeweiligen Budgetgrenzen zu einem potenziellen Konflikt mit der gesamtstaatlichen Obergrenze für das strukturelle Defizit führt.

2. Vorbemerkungen

Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG. Dazu nimmt er vor der entsprechenden Beschlussfassung des Stabilitätsrats zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze Stellung. Der Schwerpunkt der Beiratsstellungen liegt auf der Analyse der Entwicklung und der Projektion des deutschen Staatshaushalts sowie der Regeleinhaltung und einer Bewertung diesbezüglicher Risiken. Die Beiratsstellungen werden veröffentlicht und sollen dazu beitragen, die Transparenz der Fiskalprojektionen im Hinblick auf Haushaltsrisiken zu erhöhen.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht unter anderem folgende öffentliche Informationen ein:

- die Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 13. Juli und 15. November 2017;
- die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 11. Oktober 2017 (Herbstprojektion), die „Übersicht über die Haushaltsplanung 2018“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober 2017 und die aktualisierte Einschätzung des Bundesfinanzministeriums (BMF) zur Fiskalentwicklung vom November 2017 (aktualisierte Fiskalprojektion; unter anderem unter Berücksichtigung der Herbstprojektion und der darauf basierenden Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November);
- die Projektionen der Europäischen Kommission (November 2017), aus der Gemeinschaftsdiagnose (GD; September 2017), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; November 2017), des Internationalen Währungsfonds (IWF; Oktober 2017), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; November 2017);¹
- die Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand November 2017.

Vom BMF und der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) wurden zusätzliche Hintergrundinformationen für die interne Verwendung im Beirat zur Verfügung gestellt, die in der qualitativen Analyse berücksichtigt wurden.

Der Arbeitskreis Stabilitätsrat hat dem Stabilitätsrat eine Beratungsunterlage vorgelegt. In seiner Bewertung der Entscheidungsgrundlage des Stabilitätsrats bezieht sich der Beirat – soweit nicht anders erwähnt – auf diese Vorlage und insbesondere auf die Herbstprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die aktualisierte Fiskalprojektion vom November 2017.

Soweit nicht anders erwähnt, bezieht sich die Stellungnahme auf Entwicklungen in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) und der Maastricht-Kennzahlen.

¹ Anders als in vorherigen Stellungnahmen des Beirats werden die Prognosen der Deutschen Bundesbank in dieser Stellungnahme nicht in den tabellarischen Übersichten ausgewiesen, da sie erst nach der Sitzung des Stabilitätsrats am 11. Dezember 2017 veröffentlicht werden.

3. Haushaltsergebnisse 2016 und Empfehlungen auf europäischer Ebene

Der Rat der Europäischen Union hat im Juli 2017 in Bezug auf das Deutsche Stabilitätsprogramm vom April 2017 bestätigt, dass Deutschland das mittelfristige Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2017 und 2018 einhält.² Der Finanzierungsüberschuss lag im Jahr 2016 bei 0,8 % des BIP. In struktureller Betrachtung lag der Überschuss gemäß der Europäischen Kommission leicht höher (0,9 % des BIP). In seiner Empfehlung geht der Rat zudem davon aus, dass die Schuldenstandsquote in Deutschland in den kommenden Jahren stetig abnehmen und die Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erfüllen wird.

Im November 2017 hat die Europäische Kommission zur deutschen Haushaltsplanung 2018 (Draft Budgetary Plan, DBP) Stellung genommen. Sie stellt fest, dass Deutschland die Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bezüglich des zulässigen strukturellen Defizits von 0,5 % des BIP mit deutlichem Abstand erfüllt. Die im DBP ausgewiesene Entwicklung des strukturellen Finanzierungsüberschusses steht mit den Schätzungen der Europäischen Kommission in Einklang. Sie weist zugleich darauf hin, dass Deutschland weiterhin dazu verpflichtet ist, den Regeln zum Abbau der Schuldenquote zu folgen, da diese noch die 60%-Obergrenze überschreitet. Der DBP sieht eine kontinuierliche Senkung der Schuldenquote auf etwa 65¼ % des BIP im Jahr 2017 und 63¼ % des BIP im Jahr 2018 vor. Unter Berücksichtigung eigener Prognosen ist die Europäische Kommission der Ansicht, dass die Bundesregierung der durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Regel zur Reduktion der Schuldenquote folgt.

Die Europäische Kommission weist in ihrer Stellungnahme erneut darauf hin, dass die gesamtwirtschaftliche Prognose der Bundesregierung nicht von einer unabhängigen Institution erstellt oder befürwortet wurde und sieht diesbezüglich dringenden Handlungsbedarf. Die Kommission erkennt an, dass die Bundesregierung gegenwärtig über Maßnahmen berät, die einen Mechanismus zur Erfüllung der Vorgaben implementieren würden.³

Ungeachtet der deutlichen Anzeichen für eine Überauslastung, empfiehlt die Europäische Kommission, dass Deutschland höhere Ausgaben zur Stärkung von Binnennachfrage und Wachstum tätigen sollte.⁴ Aus Sicht der Kommission besteht insbesondere Investitionsbedarf auf Ebene der Gemeinden. Die Kommission weist darauf hin, dass Kapazitäts- und Planungsbeschränkungen wesentliche Faktoren für den geringfügigen Anstieg der staatlichen Investitionstätigkeit sind. Sie empfiehlt, die vorhandenen Haushaltsspielräume für die Beseitigung dieser Investitionshemmnisse zu nutzen.

² Vgl. Erwägungsgründe (6), (7) und (21) in der Empfehlung des Rates vom 11. Juli 2017 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017, C 261/18

³ Diese Beschreibung der Kommission berücksichtigt offensichtlich nicht den aktuellen Stand des Gesetzgebungsprozesses. Das Vorausschätzungsgesetz (EgVG), das die entsprechende Regulierung (EU No 473/2013) in Deutschland umsetzt, wurde am 27. Juni 2017 vom Bundestag beschlossen und ist am 5. Juli 2017 in Kraft getreten. Die entsprechende Verordnung tritt ab 1. Juli 2018 in Kraft.

⁴ Neben der Beurteilung des bereits erwähnten deutschen DBP handelt es sich um die Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2017 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2017 (2017/C 261/05).

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Oktober 2017

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung rechnet für das Jahr 2017 mit einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes um 2,0 % (kalenderbereinigt: 2,3 %). Für das kommende Jahr wird ein Zuwachs um 1,9 % (kalenderbereinigt: 2,0 %) und für das Jahr 2019 von 1,7 % erwartet. In den darauffolgenden Jahren 2020 bis 2022 wird annahmegemäß unterstellt, dass sich die dann erreichte Überauslastung zurückbildet und die Wachstumsraten mit 1,3 % spürbar niedriger ausfallen. Der Preisanstieg nimmt im Zeitverlauf insgesamt gesehen leicht zu und bewegt sich zwischen 1½ % und 1¾ %.

Der zunächst fortgesetzte Aufschwung ist verwendungsseitig breit abgestützt. Die Dynamik beim privaten Konsum lässt zwar etwas nach, bleibt aber mit Zuwachsraten von 1,8 % (2017) und 1,6 % (2018) kräftig. Die Bruttoanlageinvestitionen werden im laufenden Jahr vor allem von der Bautätigkeit, insbesondere den Investitionen in Wohnbauten, stimuliert, wobei das niedrige Zinsniveau weiterhin nachfragesteigernd wirkt; im kommenden Jahr ziehen zudem die Ausrüstungsinvestitionen – nicht zuletzt aufgrund der hohen Kapazitätsauslastung in der Industrie – wieder deutlicher an. Zur Belebung der Nachfrage nach Ausrüstungsgütern trägt das wieder kräftigere Auslandsgeschäft bei. Als dritte Säule stimulieren die Exporte im Zuge der in weiten Teilen der Weltwirtschaft anziehenden Expansion die Konjunktur in Deutschland. Dies schlägt sich in einer wieder höheren Zuwachsrate der Importe nieder. In den Jahren 2020 bis 2022 wird eine Normalisierung der konjunkturellen Lage mit entsprechend geringerer binnenwirtschaftlicher Dynamik erwartet.

Der Arbeitsmarkt zeigt sich weiterhin in kräftiger Verfassung, der Beschäftigungsaufbau verliert aber etwas an Dynamik. Für das kommende Jahr wird die Anzahl der Erwerbstätigen um 495.000 zunehmen, nach einem erwarteten Anstieg um 660.000 Personen im laufenden Jahr. Wie schon in den vergangenen Jahren steigt die Erwerbstätigkeit kräftiger an, als die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Hierin spiegelt sich die Zunahme der Erwerbspersonen wider, die sich aus einer höheren Erwerbsbeteiligung (vor allem von Frauen und Älteren) und der Nettozuwanderung ergibt. Die Anzahl der Erwerbslosen wird gemäß der Prognose der Bundesregierung um 179.000 (2017) und 105.000 (2018) Personen zurückgehen. Die Erwerbslosenquote liegt damit im Jahr 2017 bei 3,5 % und im Jahr 2018 bei 3,2 %. Für die Jahre 2020 bis 2022 wird ein langsamerer Zuwachs der Erwerbspersonen bei gleichzeitig steigender Erwerbslosenquote projiziert.

Bewertung

Die Projektion der Bundesregierung erscheint plausibel und fügt sich unauffällig in das aktuelle Prognosespektrum ein. Dies gilt im Großen und Ganzen ebenfalls für die Komponenten sowie für die Beschäftigungs- und Preisentwicklung (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Bundesregierung (Herbstprojektion, Oktober 2017)							
1aa. BIP, preisbereinigt	1,9	2,0	1,9	1,7	1,3	1,3	1,3
1ab. BIP-Deflator	1,3	1,5	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	2,1	1,8	1,6	1,5	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	1,7	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	2,5	2,5	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9
1d. Arbeitnehmer	1,5	1,7	1,2	0,9	0,3	0,3	0,3
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ²⁾)	3,9	3,5	3,2	3,1	3,2	3,4	3,5
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,01	0,00	0,00				
2. Europäische Kommission (November 2017)							
2aa. BIP, preisbereinigt	1,9	2,2	2,1	2,0			
2ab. BIP-Deflator	1,3	1,5	1,9	1,6			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	2,1	2,1	1,9	1,8			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	1,7	1,5	1,6			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	2,2	2,4	2,7	3,0			
2d. Erwerbstätige	1,3	1,4	1,1	0,9			
2e. Erwerbslosenquote	4,1	3,7	3,5	3,2			
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2017)							
3aa. BIP, preisbereinigt	1,9	1,9	2,0	1,8	1,4	1,3	1,2
3ab. BIP-Deflator	1,3	1,5	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6
4. SVR (November 2017)							
4aa. BIP, preisbereinigt	1,9	2,0	2,2				
4ab. BIP-Deflator	1,3	1,6	2,2				
5. IWF (Oktober 2017)							
5aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt ³⁾	1,9	2,1	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2
5ab. BIP-Deflator	1,4	0,9	1,4	1,6	1,8	1,8	2,0
6. OECD (November 2017)							
6aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	1,9	2,5	2,3	1,9			
6ab. BIP-Deflator	1,3	1,5	1,6	1,8			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation). – 3) Die Kalendereffekte sind: 2016: 0,0; 2017: -0,3; 2018: -0,1 2019: 0; 2020: 0; 2021: 0,3; 2022: 0,0. Um eine Vergleichbarkeit zu den anderen, nicht um Kalendereffekte bereinigten Prognosen herzustellen, müssen diese Werte zu den in der Tabelle ausgewiesenen Raten addiert werden.

Die maßgeblichen konjunkturellen Risiken rühren vom außenwirtschaftlichen Umfeld her und sind im Vergleich zum Frühjahr 2017 als etwas schwächer einzuschätzen. Die von protektionistischen Tendenzen in der Weltwirtschaft ausgehenden Gefahren bestehen zwar fort, erscheinen aber weniger gravierend als noch vor einem halben Jahr. Allerdings bestehen etwa im Hinblick auf den Nordkorea-Konflikt die geopolitischen Risiken fort. Innerhalb der Europäischen Union harren wichtige

Strukturprobleme noch ihrer Lösung (u.a. hohe Staatsverschuldung, belastete Bankensysteme). Unsicherheiten in Bezug auf die zukünftigen Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich stellen ebenfalls ein gesamtwirtschaftliches Risiko dar. Die aktuellen Entwicklungen in Katalonien könnten eine Belastung darstellen, und im kommenden Jahr stehen wichtige Wahlen in Italien auf der Agenda. Die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte erscheinen sehr robust. Zudem ist – wie in der Prognose wohl unterstellt – zu erwarten, dass das monetäre Umfeld zumindest in der kurzen Frist stark expansiv bleiben wird. Ungeachtet der damit einhergehenden möglichen güter- und finanzwirtschaftlichen Verzerrungen wirkt die Geldpolitik damit für sich genommen weiterhin stimulierend auf die Konjunktur in Deutschland. Binnenwirtschaftlich scheint insgesamt gesehen eine dynamischere Entwicklung möglich, die sich – entgegen der technischen Annahme der Bundesregierung für die Jahre 2020 bis 2022 über das Jahr 2019 hinaus erstrecken könnte.⁵ So wäre ein kräftigerer Anstieg der Lohnentwicklung, des privaten Konsums und der Preise angesichts der sehr günstigen Arbeitsmarktlage plausibel. Es ist zu erwarten, dass eine neue Bundesregierung eher haushaltsbelastende Maßnahmen beschließen dürfte, und insofern die Finanzpolitik expansiver ausgerichtet sein wird als derzeit in der Projektion angelegt.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ihre Schätzung des Potenzialwachstums sowohl in der kurzen als auch in der mittleren Frist leicht angehoben. Für das laufende und das kommende Jahr wird ein Wachstum der Produktionsmöglichkeiten um 1,8 % bzw. 1,6 % erwartet (s. Übersicht 2). Gegenüber der Frühjahrsprojektion entspricht dies einer Aufwärtsrevision um 0,1 (2017) bzw. 0,2 Prozentpunkte (2018). Rückwirkend (für das Jahr 2016) und für die darauffolgenden Jahre fällt das geschätzte Potenzialwachstum nun um knapp 0,2 Prozentpunkte höher aus (im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2022 beträgt das Potenzialwachstum 1,6 %).

Die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung hat sich merklich geändert. Anders als noch im Frühjahr 2017, als die Bundesregierung von einer leichten Unterauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials für die Jahre 2017 und 2018 und einer Normalauslastung für die Folgejahre ausgegangen war, diagnostiziert sie nun für das laufende Jahr eine leichte Überauslastung von 0,3 % und projiziert eine sich in den Jahren 2018 und 2019 auf jeweils 0,7 % ausweitende Überauslastung des BIP-Potentials. Diese soll dann im weiteren Verlauf des Projektionszeitraums bis zum Jahr 2022 sukzessive sinken.

Bewertung

Die Einschätzung der Bundesregierung zum Potenzialwachstum und zur Produktionslücke steht nun besser im Einklang mit den übrigen Indikatoren zur gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung. Der Ausweis einer günstigen Konjunkturlage wird durch Umfragen zur Kapazitätsauslastung in der Industrie, im Baugewerbe und unter den Dienstleistern gestützt. Die gegenüber dem Frühjahr

⁵ Die Entwicklung im Jahr 2020 dürfte allein aufgrund eines spürbaren Kalendereffekts von 0,4% kräftiger ausfallen als in der Regierungsprojektion, in welcher der Kalendereffekt wohl nicht berücksichtigt wurde.

ausgewiesenen höheren Potenzialwachstumsraten reflektieren vor allem die vom Statistischen Bundesamt vorgenommenen Korrekturen in den Daten zur Wirtschaftsleistung und zu den Erwerbstätigen für die vergangenen drei Jahre. Daraus ergeben sich auf Basis der Fortschreibung stärkere Wachstumskräfte. Die Einschätzung der Bundesregierung zum Potenzialwachstum unterscheidet sich von den Projektionen der anderen Institutionen damit teilweise in geringerem Ausmaß als noch in der Frühjahrsprojektion.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Bundesregierung (Herbstprojektion, Oktober 2017)							
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,7	1,8	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,1	0,3	0,7	0,7	0,4	0,2	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	4,5	10,1	21,8	24,1	14,7	6,4	0,0
2. Europäische Kommission (November 2017)							
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,9	1,9	1,9	1,9			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,2	0,0	0,2	0,3			
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2017)							
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,7	1,9	1,7	1,6	1,6	1,4	1,3
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	0,5	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5
4. SVR (November 2017)							
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,1	0,6	1,4				
5. IWF (Oktober 2017)							
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,6	1,7	1,6	1,4	1,4	1,4	1,3
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
6. OECD (November 2017)							
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,3	1,4	1,4			
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,1	2,3	3,3	3,8			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP.

Aus Sicht des Beirats ist ein weiterer Anstieg der Produktionslücke angesichts der positiven Konjunktüreinschätzung für dieses und das kommende Jahr folgerichtig. Damit nähert sich die deutsche Wirtschaft der Hochkonjunktur. Die von der Bundesregierung im weiteren Projektionszeitraum unterstellte rückläufige Überauslastung ist durch eine technische Annahme bedingt. Demnach kann es in der mittleren Frist per Annahme nicht zu merklichen Überhitzungserscheinungen kommen. Insgesamt bestehen im Hinblick auf die von der Bundesregierung erwartete konjunkturelle Entwicklung aus binnenwirtschaftlicher Perspektive die oben genannten Aufwärtsrisiken, sodass der Beirat eine stärkere Überauslastung in den nächsten Jahren und in der mittleren Frist für gut möglich hält.

Der Beirat sieht bereits am aktuellen Rand eine Überauslastung, welche sich ebenfalls aus den Projektionen der meisten anderen Institutionen ergibt. Die Einschätzungen zum Ausmaß der Überauslastung unterscheiden sich zwischen den Institutionen teilweise merklich. Die Gemeinschaftsdiagnose kommt im Vergleich zur Bundesregierung trotz gleicher durchschnittlicher Potenzialwachstumsraten für den Gesamtzeitraum der Jahre 2016 bis 2022 (1,6 %) auf einen anderen Verlauf. Dieser zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass das Potenzial in der kurzen Frist etwas stärker wächst, im weiteren Verlauf aber weniger stark ansteigt. Insgesamt liegt die Einschätzung der Gemeinschaftsdiagnose

zur Produktionslücke mit einer Differenz von maximal 0,2 Prozentpunkten in den Jahren 2017 bis 2019 aber nahe an der Projektion der Bundesregierung. Der Sachverständigenrat geht von einem geringeren Anstieg des Produktionspotenzials aus. Dies führt dazu, dass sich die Überauslastung kurzfristig deutlich stärker auf 1,4 % des BIP in 2018 ausweitet. Der IWF kommt zu einer ähnlichen Einschätzung. Die OECD diagnostiziert dagegen eine spürbar höhere Überauslastung, die bis zum Jahr 2019 auf 3,8 % zunimmt. Wenig überzeugend erscheint dagegen der Ausweis der Europäischen Kommission, die weiterhin eine Normalauslastung anzeigt, obwohl sie sogar stärkere Zuwachsraten des BIP erwartet.

Von besonderer Bedeutung für die unterschiedliche Einschätzung ist die Berücksichtigung altersabhängiger Partizipationsraten, die in die Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose und des Sachverständigenrates eingehen. Die demografisch bedingte Verschiebung innerhalb der Erwerbspersonen hin zu Kohorten mit unterdurchschnittlicher Erwerbsbeteiligung kann dabei besser abgebildet werden, als es die EU-Methode erlaubt. Bei dieser wird die gesamtwirtschaftliche Partizipationsquote unter Auslassung der Informationen über den demografischen Wandel lediglich aus der Vergangenheit fortgeschrieben. Negative Effekte der demographischen Entwicklung auf das Beschäftigungspotenzial werden durch die EU-Methode daher nicht ausreichend berücksichtigt. Deshalb erscheint die gemäß der EU-Methode durchgeführte Schätzung der Bundesregierung und der Europäischen Kommission für die Potenzialwachstumsraten in der zweiten Hälfte des Projektionszeitraums zu hoch.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

a) Zur Fiskalschätzung (ohne Bereinigung um temporäre und konjunkturelle Einflüsse)

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF projiziert anhand der aktuell konkretisierten finanzpolitischen Ausrichtung einen **gesamtstaatlichen Finanzierungsüberschuss von 1 % des BIP pro Jahr im Zeitraum von 2017 bis 2020 und von 1¼ % des BIP für das Jahr 2021.** Im Vergleich zur rechnerischen Fortschreibung, die dem Stabilitätsrat im Juni vorgelegt wurde, wie gegenüber der Haushaltsplanung vom Oktober 2017 wurden die Erwartungen damit merklich um ¼ % bis ½ % des BIP angehoben. Dies dürfte zum guten Teil mit einer stärkeren Zunahme der Steuereinnahmen und der Aufwärtsrevision der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven zusammenhängen. Letztere begünstigt die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Haushalte der Sozialversicherungen. Die Planungen werden nach der Regierungsbildung im Bund überarbeitet werden, und dabei dürften wohl neue haushaltsbelastende Maßnahmen einbezogen werden – wobei sich die Regierungsbildung nunmehr unter Umständen bis in das kommende Jahr hinziehen könnte.

Im Hinblick auf die einzelnen staatlichen Ebenen stehen (in der VGR-Projektion) insgesamt steigende Überschüsse beim Bund und den Ländern zu Buche, während die Überschüsse von Gemeinden und Sozialversicherungen zurückgehen. Bei der vorgelegten Projektion für den Bundeshaushalt (in finanzstatistischer Abgrenzung) wird dagegen bereits die Nutzung von Haushaltsspielräumen unterstellt und entsprechend fallen die Finanzierungssalden hier ungünstiger aus. Es wird auf den Entwurf des Bundeshaushalts 2018 und den Finanzplan bis 2021 der Bundesregierung vom Sommer 2017 aufgesetzt und insbesondere um die günstigeren Ergebnisse der Steuerschätzung vom November

2017 ergänzt. Darin enthalten ist – im Gegensatz zur VGR-Projektion – eine pauschal angesetzte Nutzung von Haushaltsspielräumen (ungebundene Reserve) in Höhe von rund 15 Mrd. € als globale Mindereinnahme. Aus den Projektionen und Erläuterungen ist nicht ersichtlich, wie sich die sogenannte Flüchtlingsrücklage entwickelt, die Ende 2016 einen Umfang in Höhe von knapp 19 Mrd. € hatte. Die finanzstatistischen Projektionen von Ländern (steigende Überschüsse) und Gemeinden (ab dem Jahr 2018 sinkende Überschüsse) spiegeln sich im Großen und Ganzen in der jeweiligen VGR-Projektion wider. Hier wurde unter anderem jeweils ein kräftiger Anstieg der Sachinvestitionen angesetzt. Bei den Sozialversicherungen wird nach einem wenig veränderten Überschuss bis zum Jahr 2019 eine deutliche Verschlechterung erwartet. Im kommenden Jahr sind dabei leichte Beitragssatzsenkungen eingestellt.⁶

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Für Stabilitätsrat (Dezember 2017)	0,8	1	1	1	1	1¼
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2017)</i>	0,8	¾	½	½	¾	¾
<i>1b. Aktualisierung (Juli 2017)</i>	0,8	½	½	½	¾	¾
<i>1c. Rechnerische Fortschreibung für den Stabilitätsrat (Juni 2017)</i>	0,8	¾	½	½	¾	¾
<i>1d. Stabilitätsprogramm (April 2017)</i>	0,8	½	¼	¼	½	½
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2016)</i>	½	¼	¼	½	½	
2. Europäische Kommission (November 2017)	0,8	0,9	1,0	1,1		
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2017)	0,8	0,9	1,1	1,2		
4. SVR (November 2017)	0,8	1,0	1,1			
5. IWF (Oktober 2017)	0,8	0,7	0,8	1,0	1,1	1,1
6. OECD (November 2017)	0,8	1,1	1,5	1,6		

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2017 auf ein Viertelprozent gerundet.

In der Vorlage der Länderfinanzministerien wird die finanzstatistische Entwicklung der Kernhaushalte der Länder erneut deutlich ungünstiger eingeschätzt als vom BMF. Die Erwartungen für das laufende Jahr sind noch sehr ähnlich. In der Folgezeit gehen die Länder jedoch von einer deutlichen Verringerung der Finanzierungsüberschüsse aus, während das BMF einen leichten Anstieg erwartet. Dahinter stehen aus Sicht der Länder eine etwas schwächere Entwicklung der nicht-steuerlichen Einnahmen und ab dem Jahr 2018 teils merklich höhere Ausgaben in verschiedenen Bereichen. Dies dürfte zu mehr als der Hälfte auf in die Projektion eingestellte globale Mehrausgaben und Mindereinnahmen der Länder zurückgehen, denen (vergleichbar zur ungebundenen Reserve beim Bund) noch keine konkreten Belastungen gegenüber stehen. Bis zum Projektionsendjahr 2021 steigt die Schätzdifferenz auf insgesamt ¼ % des BIP (fast 10 Mrd. €).

In der BMF-Projektion sinkt die Schuldenstandsquote zügig weiter. Die 60 %-Grenze wird demnach im Jahr 2019 knapp unterschritten, und im Jahr 2021 wird ein Wert von etwas über 54 % erreicht. Hierin schlagen sich die Überschüsse der Gebietskörperschaften und die günstige Wirtschaftsentwicklung sowie der Abbau der Portfolios der staatlichen Abwicklungsanstalten (Bad Banks) nieder.

⁶ Gesetzliche Rentenversicherung (GRV): Senkung von 18,7 % auf 18,6 %; Gesetzliche Krankenversicherung (GKV): Senkung des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes von 1,1 % auf 1,0 %.

Übersicht 4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspanweiten des Bundesministeriums der Finanzen (für Stabilitätsrat, Dez. 2017)¹⁾

In Mrd. €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Finanzierungssaldo	25,7	33½	32	36	40	45
davon:						
1a. Bund	7,4	6	4	8	10½	20½
1b. Länder	4,9	9½	11½	14	15	16½
1c. Gemeinden	5,2	10	8½	5½	7½	4½
1d. Sozialversicherungen	8,2	8	8	8½	7	3½

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspanweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" ("Maastricht-Finanzierungssaldo") in der Beschlussvorlage des Stabilitätsrats vom 15. November 2017. Diese müssen nach Auskunft des BMF nicht notwendig mit der Punktschätzung des BMF übereinstimmen.

Bewertung

Der Beirat hält die Ergebnisse der aktuellen Fortschreibung des BMF für den gesamtstaatlichen VGR-Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der derzeit angelegten finanzpolitischen Ausrichtung und der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte für vertretbar. Andere Institutionen schätzen zumeist basierend auf vergleichbaren Annahmen eine ähnliche Entwicklung. Hierin sind allerdings noch keine haushaltsbelastenden Maßnahmen enthalten, die eine neue Bundesregierung vorsehen dürfte.

Besondere Unsicherheiten in beide Richtungen bestehen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuereinnahmen. Neben den oben erläuterten Aufwärtsschancen (insbesondere binnenwirtschaftlich) und Abwärtsrisiken (außenwirtschaftlich) ist die Projektion der Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern mit einer größeren Unsicherheit verbunden. Einerseits wurde ihre Dynamik zuletzt mehrfach unterschätzt, und ein erneut stärker als unterstellter Zuwachs erscheint insbesondere im erwarteten günstigen Wirtschaftsumfeld möglich. Andererseits könnte die Entwicklung von dem erreichten hohen Aufkommensniveaus aus nunmehr gedämpfter verlaufen. Für den Fall eines Wirtschaftsabschwungs besteht angesichts der Volatilität wohl ein spürbares Abwärtsrisiko. So waren in den Aufschwüngen um die Jahrtausendwende und bis Mitte 2008 die Einnahmen ebenfalls stärker gestiegen als es sich allein durch die in den VGR angezeigte Gewinnentwicklung erklären ließe. In den folgenden Rezessionen brachen die Einnahmen dann spiegelbildlich stärker ein als die Gewinneinkommen. Bei den Zinsausgaben scheint in den Planungen weiterhin eine gewisse, wenngleich nunmehr geringere Vorsorge für künftig wieder steigende Finanzierungskosten getroffen worden zu sein.

Der Bund verfolgt offenbar das haushaltspolitische Ziel eines Verzichts auf Neuverschuldung – die sogenannte „schwarze Null“. In der haushaltsmäßigen Projektion ist hierfür zum Beispiel die Ausnutzung von Haushaltsspielräumen als globale Mindereinnahmen („ungebundene Reserven“) eingestellt. Diese noch nicht konkretisierten Positionen schlagen sich zwar nicht in den VGR-Projektionen nieder, da nur die bereits beschlossenen Maßnahmen einbezogen werden. Sollten zusätzliche Maßnahmen im weiteren Verlauf tatsächlich umgesetzt werden, fallen auch die VGR-Überschüsse geringer aus. In der finanzstatistischen Projektion des BMF wurde (auf Basis der Haushaltsplanungen vom Sommer) bereits eine Ausnutzung von Haushaltsspielräumen in Höhe von 15 Mrd. € einbezogen. Zudem ergeben sich in der Projektion nach einem kleineren Defizit im Jahr 2018

in den Jahren 2020 bis 2021 spürbare Überschüsse, die potenziell als zusätzlicher Spielraum angesehen werden. Hinzu könnten noch zusätzlich Mittelentnahmen aus der Flüchtlingsrücklage kommen (die nicht ausgewiesen wurde, deren Umfang sich Ende 2016 aber auf knapp 19 Mrd. € belief). Bei einem Festhalten an der „schwarzen Null“ würden sich aus den genannten Faktoren erhebliche finanzielle Spielräume für haushaltsbelastende Maßnahmen gegenüber der bisherigen VGR-Projektion eröffnen. Die Rücklagenbewegungen sind insbesondere deshalb relevant, weil mit einer Verwertung zwar die „schwarze Null“ eingehalten und eine Kreditaufnahme vermieden werden kann. Die Finanzierungssalden in der Abgrenzung der VGR können aber durch Rücklagenentnahmen nicht verringert werden.⁷ Daher kann es beispielsweise durch rücklagenfinanzierte Steuersenkungen durchaus zu einer deutlichen kurzfristigen Verschlechterung des VGR-Saldos bei unverändert eingehaltener „schwarzer Null“ kommen.⁸ Sollten die Länder in diesem Zusammenhang ebenfalls auf die von ihnen gebildeten Rücklagen (oder „Überschüsse aus Vorjahren“) zurückgreifen, könnte der Finanzierungssaldo sogar noch spürbar stärker belastet werden.

Mit Blick auf die Finanzierungssalden von Ländern und Kommunen bestehen zusätzlich zu den genannten allgemeinen Risiken und Chancen ebenfalls weitere Unsicherheiten. Die von den Ländern vorgelegte finanzstatistische Projektion unterstellt (wie das BMF für den Bund) erhebliche nicht in der VGR-Projektion enthaltene (weil noch nicht spezifizierte) Belastungen. Das BMF geht wie die Länderschätzung für ihre Kernhaushalte davon aus, dass die Personalausgaben in etwa parallel zum nominalen Produktionspotenzial wachsen werden. Angesichts von Politikschwerpunkten, die unter anderem mit Personalausweitungen verbunden sind (insb. für Kinderbetreuung, Bildung und innere Sicherheit) sowie aufgrund deutlich steigender Versorgungslasten könnten die Zuwächse hier aber stärker ausfallen. Dabei könnten die Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen im öffentlichen Dienst vor dem Hintergrund der sehr günstigen Haushaltslage sowie der stärkeren Nachfrage nach qualifiziertem Personal und des angespannten Arbeitsmarktes merklich höher ausfallen als in der jüngeren Vergangenheit. Die Sachinvestitionen sollen gemäß den jeweiligen Planungen zwar stärker zulegen. Da in diesem Bereich ein erheblicher Nachholbedarf gesehen wird, Finanzmittel vielfach vorhanden sein dürften und sich zu beobachtende Engpässe bei der Planung oder Umsetzung im Zeitverlauf zumindest teilweise auflösen lassen, könnten die Zuwächse hier eventuell ebenfalls kräftiger ausfallen. Angesichts gut ausgelasteter Kapazitäten besteht dabei aber das Risiko, dass sich die Baupreise deutlich nach oben entwickeln und der Investitionsausgabenanstieg weniger in realen als in nominalen Zuwächsen resultiert. Die im Vergleich zur VGR-Projektion zusätzlichen Abwärtsrisiken hinsichtlich der Ländergarantien für die HSH Nordbank sind insgesamt wohl nur noch begrenzt: Von den Garantien mit einem ursprünglichen Umfang von 10 Mrd. € wurden bis zum Ende des zweiten Quartals des laufenden Jahres 3 ½ Mrd. € gezogen, und zusätzliche Inanspruchnahmen sind offenbar in der Projektion für 2017 und 2018 berücksichtigt.

⁷ Da Rücklagenbewegungen in den VGR lediglich als reiner Buchungsvorgang innerhalb des Staatssektors angesehen werden, haben sie keinen Einfluss auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Dies gilt unter anderem auch für Einnahmen aus Privatisierungserlösen, die als finanzielle Transaktionen nicht dazu führen, dass sich der VGR-Saldo verbessert. Auch in der Finanzstatistik wird durch Rücklagenbewegungen der Finanzierungssaldo nicht verändert (im Gegensatz zu finanziellen Transaktionen, die diesen beeinflussen), allerdings kann damit die „schwarze Null“, die einen Verzicht auf Nettoneuverschuldung darstellt, erreicht werden.

⁸ Im Zusammenhang mit der Schuldenbremse sollten Rücklagenbildungen vor dem Hintergrund eines potenziellen Konflikts mit den europäischen Vorgaben als klar spezifizierte Ausnahmen für spezifische Zwecke angesehen werden. Für den Regelfall sieht die Schuldenbremse vor, dass positive Abweichungen von der Obergrenze des Bundes in Höhe von strukturell 0,35 % des BIP auf dem Kontrollkonto (und nicht in einer Rücklage) verbucht werden. Da die Mehraufwendungen für Flüchtlinge offenbar im regulären Haushalt bewältigt werden können, hält der Beirat eine haushaltsmäßige Auflösung der Rücklage zur Schuldentilgung für naheliegend.

Die Haushalte der Sozialversicherungen werden stark von der Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung beeinflusst, bezüglich derer es sowohl Aufwärtsschancen als auch Abwärtsrisiken gegenüber dem Basisszenario gibt. In der BMF-Projektion sind fortgesetzte merkliche Überschüsse für die Sozialversicherung als Ganzes enthalten, wobei ihr unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Entwicklungen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen zugrunde liegen. Haushaltspolitische Belastungen unter der neuen Regierung sind nicht Gegenstand der Projektion. Politisch diskutiert werden unter anderem eine deutliche Beitragssatzsenkung in der Arbeitslosenversicherung, weitere Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung, etwa die Mütterrente betreffend, und ein geringerer Mindestbeitrag für Selbständige in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist nicht zuletzt in Zeiten mit vergleichsweise guten Haushaltszahlen von großer Bedeutung, wenn potenziell umfangreiche Haushaltsspielräume gesehen werden und genutzt werden sollen und insofern ein spürbarer Überschussrückgang erwartet werden kann. Der Beirat hält es dabei für wichtig, dass die Informationsgrundlagen erweitert werden. Dies betrifft etwa als wichtige Basis für die Beurteilung einen konsistenten und aktuellen Schätzstand für das Staatskonto in der VGR-Abgrenzung. Neben den Finanzierungssalden sind Informationen zur Entwicklung der einzelnen Einnahme- und Ausgabenkategorien wichtig, um die Prognosen besser nachvollziehen zu können. Der Beirat hält es zudem für wünschenswert, dass nicht nur gerundete, sondern spitze Werte in der Projektion des BMF angegeben werden. Für den Bund und die Länder sollten der Umfang vorhandener Rücklagen, erwartete Rücklagenbewegungen sowie in die Haushaltsplanungen in den einzelnen Jahren eingestellte globale Titel etwa zu Mindereinnahmen und Mehrausgaben und der Umfang ihrer Berücksichtigung im Staatskonto ersichtlich werden. Zudem sollten für den Bund und die einzelnen Länder aktualisierte Projektionen zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung einschließlich der jährlichen haushaltsrechtlichen Obergrenzen gemäß den (länderspezifisch) konkret genutzten Verfahren ausgewiesen werden. Damit kann abgeschätzt werden, inwieweit etwa die potenzielle Ausnutzung der Obergrenzen zu einem Konflikt mit der gesamtstaatlichen Obergrenze führen könnte. Für die Vorlage der Länderfinanzministerien sollte abgebildet werden, wie sich ihre Einschätzung auf den im Fokus der Bewertung stehenden gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo gemäß VGR auswirkt. Hierfür wäre unter anderem darzulegen, inwieweit die Unterschiede aus abweichenden Ansätzen etwa für finanzielle Transaktionen, für Zahlungen zwischen den staatlichen Ebenen oder für Finanzbeziehungen zu Extrahaushalten der Länder resultieren.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

In der Fortschreibung des BMF ergibt sich ein struktureller Finanzierungsüberschuss von 1¼ % des BIP für das laufende Jahr. In den Jahren 2018 und 2019 sinkt der strukturelle Saldo spürbar auf ¾ % des BIP und steigt danach wieder leicht auf 1 % des BIP. Mit der derzeitigen Schätzung eines positiven Konjunktoreinflusses liegt der strukturelle Saldo nunmehr teils merklich unter dem unbereinigten Saldo. Vor allem im laufenden Jahr wirkt dem entgegen, dass der unbereinigte Saldo durch Einmaleffekte gedrückt wird, die den strukturellen Saldo nicht beeinflussen. So wurde die Kernbrennstoffsteuer vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt, und die Zahlungen waren folglich zurückzuerstatten (einmalige Belastung des Bundeshaushalts von insgesamt 7,3 Mrd. € oder 0,2 % des BIP).

Außerdem wird für das laufende Jahr eine weitere Inanspruchnahme von Ländergarantien gegenüber der HSH Nordbank im Umfang von etwa 0,1 % des BIP unterstellt. Im Vergleich zur Fortschreibung für den Stabilitätsrat vom Juni 2017 wurden die strukturellen Salden nach oben korrigiert.⁹ Dies ergibt sich zum guten Teil durch die unerwartet günstige Entwicklung im laufenden Jahr (insb. ohne den Einmaleffekt betrachtet), die nur zum Teil als konjunkturell bedingt eingestuft wird. Für die folgenden Jahre wurde das positivere Ausgangsniveau berücksichtigt, aber das Entwicklungsmuster beibehalten.

Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Potenzial-BIP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Für Stabilitätsrat (Dezember 2017)	0,8	1¼	¾	¾	1	1
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2017)</i>	0,8	¾	¼	¼	½	¾
<i>1b. Aktualisierung (Juli 2017)</i>	0,9	1	½	½	¾	¾
<i>1c. Rechnerische Fortschreibung für den Stabilitätsrat (Juni 2017)</i>	0,8	1	½	½	¾	¾
<i>1d. Stabilitätsprogramm (April 2017)</i>	0,8	½	¼	¼	½	½
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2016)</i>	¾	¼	¼	¼	½	
2. Europäische Kommission (November 2017)	0,9	0,9	0,9	1,0		
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2017)	0,9	0,8	0,7	0,8		
4. SVR (November 2017)	0,8	0,7	0,4			
5. IWF (Oktober 2017)	0,6	0,3	0,2	0,5	0,6	0,6
6. OECD (November 2017) ²⁾	0,2	-0,1	-0,1	-0,2		

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2017 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunktureinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

Die BMF-Fortschreibung liegt im Rahmen der Erwartungen anderer Institutionen. Bei zumeist überschaubaren Differenzen bei den unbereinigten Salden schlagen sich in den Unterschieden insbesondere die oben erläuterten verschiedenen Einschätzungen bezüglich der konjunkturellen Lage nieder.¹⁰ Generell wird unter sonst gleichen Umständen der strukturelle Saldo umso geringer eingeschätzt, je stärker die gegenwärtig günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung als konjunkturell und damit vorübergehend eingestuft wird. Somit schätzt etwa die Europäische Kommission den strukturellen Saldo in den Jahren 2018 und 2019 bei ähnlich unbereinigter Projektion merklich höher ein, weil sie keine günstige Konjunkturlage unterstellt. Die Bundesbank erwartet einen ähnlichen strukturellen Saldo wie das BMF, wobei sich bei einer positiveren konjunkturellen Einschätzung höhere unbereinigte Überschüsse ergeben.¹¹ Der Sachverständigenrat und der IWF gehen demgegenüber von einem deutlich niedrigeren strukturellen Saldo aus, wengleich die unbereinigten Schätzungen über oder weniger deutlich unter der BMF-Fortschreibung liegen. Unter den ausgewiesenen Institutionen erwartet die OECD den höchsten unbereinigten Überschuss. Angesichts der von der OECD geschätzten, sehr starken Überauslastung weist sie aber ab dem laufenden Jahr leichte strukturelle Defizite aus.

⁹ Der Vergleich mit der Schätzung für den Draft Budgetary Plan vom Oktober ist irreführend. Die Fiskalschätzung hatte hier noch auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten vom Frühjahr 2017 basiert, während die Konjunkturkomponente auf Basis der deutlich revidierten Eckwerte vom Herbst ermittelt wurde. Am aussagekräftigsten ist der Vergleich zwischen der derzeitigen und der hinsichtlich gesamtwirtschaftlicher und Fiskalprognose weitgehend konsistenten Projektion vom Juli.

¹⁰ Modifizierte EU-Methode: Vgl. u.a. Tabelle 3.2, S. 57 Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2017.

¹¹ Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2017, Abschnitt öffentliche Finanzen.

Übersicht 6: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Finanzierungssaldo ²⁾	0,8	1	1	1	1	1¼
2. Konjunkturkomponente	0,1	0,2	0,4	0,4	0,2	0,1
2a. in Mrd. € ³⁾	2,5	5,6	12,0	13,3	8,1	3,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo ⁴⁾	0,7	1	½	¾	1	1
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	– ¼	– 0	0	0	0
5. Struktureller Saldo ⁵⁾	0,8	1¼	¾	¾	1	1
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁶⁾	2,1	2¼	1½	1¾	2	2
<i>Nachrichtlich:</i>						
7. Produktionslücke ⁷⁾	0,1	0,3	0,7	0,7	0,4	0,2
8. Budgetsemielastizität	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55

1) Die präzentierten Zahlen basieren auf der Haushaltsplanung Deutschland 2018 der Bundesregierung, der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat vom 15. November 2017, der Herbstprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 11. Oktober 2017 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre 2017 bis 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo entspricht den Angaben des BMF gegenüber dem Beirat. 3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Herbstprojektion 2017) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (gerundet 0,55). – 4) Ergibt sich aus der Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente – 5) Die Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo sind der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat vom 15. November 2017 entnommen. – 6) Der konjunkturbereinigte Primärsaldo ergibt sich aus der Summe des konjunkturbereinigten Saldos und der geleisteten Vermögenseinkommen gemäß Haushaltsplanung Deutschland 2018. – 7) Die Werte für die Produktionslücke in % des potenziellen BIP sind der Herbstprojektion 2017 entnommen.

Bewertung

Der Beirat hält die Projektion des BMF für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung der bisherigen finanzpolitischen Ausrichtung und des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens für vertretbar, wengleich diese Projektion sich am oberen Ende der in dieser Stellungnahme berücksichtigten Schätzungen bewegt. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP lässt sich unter diesen Voraussetzungen mit deutlichem Abstand einhalten. Soweit eine neue Bundesregierung haushaltsbelastende Maßnahmen beschließt, wird eine Neubewertung erforderlich. Insgesamt ist dabei zu beachten, dass die sogenannte „schwarze Null“ eine Größe darstellt, die im Gegensatz zu den Kennziffern für die nationalen und europäischen Haushaltsregeln nicht um konjunkturelle und temporäre Einflüsse bereinigt ist. Werden konjunkturelle Überschüsse (und/oder wie zuvor ausgeführt Rücklagen oder Privatisierungserlöse) zur Finanzierung neuer Maßnahmen eingesetzt, so kann zwar unter Umständen eine Neuverschuldung vermieden werden, der relevante strukturelle VGR-Finanzierungssaldo wird hierdurch aber belastet. Dies ist bei der Haushaltsplanung und -überwachung zu berücksichtigen, um eine Verletzung der Defizitobergrenze im Zuge dessen auszuschließen.

Hinsichtlich der Schätzung der strukturellen Haushaltslage ergeben sich aus den unterschiedlichen Bewertungen der konjunkturellen Einflüsse weiterhin spürbare Abweichungen. Für die Beurteilung der Einhaltung der hier überprüften Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit ist das in der EU vereinbarte Schätzverfahren relevant, das im Grundsatz gemäß der konkreten Ausgestaltung durch die Europäische Kommission zum jeweiligen Schätzzeitpunkt anzuwenden ist. Wie sich

in den aktuellen Abweichungen zwischen der Anwendung durch die Bundesregierung und durch die Europäische Kommission bei gleichen gesamtwirtschaftlichen Annahmen zeigt, besteht hier eine merkliche Unsicherheitsmarge. Vor dem Hintergrund des gesamtwirtschaftlichen Datenkranzes hält der Beirat einen höheren Auslastungsgrad für plausibel als von der Europäischen Kommission angenommen. Insofern besteht die Gefahr, dass diese den strukturellen Überschuss über- und damit das Rückschlagpotenzial im Falle einer Normalisierung der Auslastung unterschätzt. Hierdurch ergeben sich Risiken für eine mittelfristig solide ausgerichtete Haushaltspolitik, wenn die so ermittelten fiskalischen Spielräume vollständig ausgenutzt werden.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Herbst 2017

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 11. Dezember 2017

Prof. Dr. Eckhard Janeba (Vorsitzender)

Universität Mannheim

Prof. Dr. Georg Milbradt (stellv. Vorsitzender)

Ministerpräsident a.D.

Prof. Dr. Thiess Büttner

Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld

Walter Eucken Institut, Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

Dr. Pekka Helstelä

GKV-Spitzenverband, Berlin

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Stefan Kooths

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Prof. Dr. Thomas Lenk

Universität Leipzig

Karsten Wendorff

Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main