

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

26. Juni 2018

Neunte 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 in Aussicht stehenden finanzpolitischen Lockerung und des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens im Ergebnis für vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird bis zum Jahr 2022 mit gewissem Abstand eingehalten.

Der Beirat hält die zugrundeliegende Projektion der Bundesregierung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für insgesamt plausibel. Risiken liegen insbesondere in Entwicklungen des internationalen Umfelds. Hierzu zählt etwa ein eskalierender globaler Handelskonflikt. Die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vereinbarten zusätzlichen Ausgaben und Abgabenerlastungen kann sich anders darstellen, als in der gesamtwirtschaftlichen Projektion unterstellt wurde. Nicht zuletzt war der fiskalische Impuls nur begrenzt in der Frühjahrsprognose berücksichtigt, und insofern besteht hier eine konjunkturelle Aufwärtsschance. Grundsätzlich setzt eine günstigere konjunkturelle Entwicklung aber voraus, dass die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten genügend Raum für eine Fortsetzung des Aufschwungs bieten.

Der Beirat teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass die Produktionskapazitäten in diesem Jahr stärker als normal ausgelastet sind und dass die Überauslastung im kommenden Jahr weiter zunehmen wird. Im Gegensatz zur Bundesregierung hält der Beirat aber eine stärkere Überauslastung in diesem und im kommenden Jahr für wahrscheinlicher. Je positiver der Konjunkturaufschwung auf die Staatsfinanzen eingeschätzt wird, umso geringer fällt – unter sonst gleichen Umständen – der strukturelle (um konjunkturelle und andere temporäre Einflüsse bereinigte) Überschuss aus. Damit verringert sich der Abstand zur Obergrenze für das strukturelle Defizit.

Die vom Bundesfinanzministerium vorgelegte Projektion für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) weist einen Überschuss im laufenden Jahr von 1¼ % des BIP aus, der ab dem kommenden Jahr rückläufig ist und bis zum Jahr 2021 auf gut ½ % des BIP sinkt. Diese Fiskalprognose beinhaltet den überwiegenden Teil der von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Maßnahmen. **Der Beirat hält die aktuellen Angaben des BMF**

für den gesamstaatlichen VGR-Saldo im Ergebnis für vertretbar. Eine erhebliche Prognoseunsicherheit betrifft die konkrete Umsetzung der in Aussicht stehenden fiskalischen Maßnahmen. Einerseits ist unklar, inwieweit etwa die vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen in den Bereichen Personal und Investitionen umsetzbar sein werden. Andererseits wurde angekündigt, zusätzliche Finanzspielräume für eine stärkere Lockerung zu nutzen, was beispielsweise im Hinblick auf zusätzliche Abgabensenkungen diskutiert wird.

Bund und Länder sind nach Artikel 109 III GG zum strukturellen Haushaltsausgleich verpflichtet (nationale Schuldenbremse). Dies soll unter anderem gewährleisten, dass die Vorgabe eines gesamstaatlichen strukturellen Defizits von nicht mehr als 0,5 % des BIP eingehalten wird. Auch bei Einhaltung der Schuldenbremse könnte aber eine Überschreitung eintreten, wenn die Regeln methodisch stark von der europäischen Vorgabe, die sich am Finanzierungssaldo der VGR orientiert, abweichen. Das heißt, wenn etwa im Rahmen der konkreten Ausgestaltung beim Bund oder einzelnen Ländern umfangreich auf Rücklagen zurückgegriffen werden kann, die Verschuldung von Extrahaushalten nicht einbezogen wird, ein anderes Konjunkturbereinigungsverfahren genutzt wird oder finanzielle Transaktionen nicht vollständig ausgeklammert werden. **Der Beirat hält es daher für sinnvoll, die Regelungen der Schuldenbremsen diesbezüglich an die europäischen Abgrenzungen anzupassen.**

Im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung und Koordinierung durch den Stabilitätsrat und die damit eng verbundene Tätigkeit des unabhängigen Beirats kommt es darauf an, dass aussagekräftige, aktuelle und konsistente Informationen vorliegen – auch von den einzelnen Ländern. Damit wird eine entscheidende Voraussetzung geschaffen, um das Risiko einer Übertretung der gesamstaatlichen Defizitgrenze trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremsen verlässlich abschätzen zu können. Hier sieht der Beirat wesentlichen Verbesserungsbedarf. Dies mag zwar in der aktuell guten haushaltspolitischen Situation weniger relevant erscheinen, ist bei drohenden Zielverfehlungen aber von zentraler Bedeutung. Es entspräche auch den europäischen Vorgaben und der Intention der europäischen Haushaltsüberwachung im Hinblick auf die Mitgliedstaaten der EU.

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, Haushaltsrisiken frühzeitig zu identifizieren.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen ein:

- die Beratungsunterlage des AK Stabilitätsrat für die Sitzung des Stabilitätsrates am 26. Juni 2018;
- die Einschätzungen des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat vom 17. Mai 2018;
- die „Deutsche Haushaltsplanung 2018“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Juni 2018 (sowie die teilweise zugrunde liegende Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2018);
- die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 25. April 2018 und die darauf basierende Schätzung des AK Steuerschätzungen vom 9. Mai 2018;
- die (seit März aktualisierten) Projektionen der Europäischen Kommission (Mai 2018), der Gemeinschaftsdiagnose (GD; April 2018), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; März 2018), der Deutschen Bundesbank (Juni 2018), des Internationalen Währungsfonds (IWF; April 2018) sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; Juni 2018);
- Ergebnisse des Staatshaushalts in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) vom 23. Februar 2018 (Statistisches Bundesamt), Ergebnisse zu gesamtstaatlichen Schuldenstand und Finanzierungssaldo vom 23. April 2018 (Pressemitteilung von Eurostat), die Ergebnisse des Staatshaushalts gemäß den VGR und in Maastricht-Abgrenzung mit Stand Mai 2018 sowie gemäß aktuell vorliegendem Stand der Finanzstatistik 2018.

Vom Bundesministerium der Finanzen (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.

In seiner Bewertung der Entscheidungsgrundlage des Stabilitätsrats bezieht sich der Beirat – soweit nicht anders erwähnt – auf die Beratungsunterlage des AK Stabilitätsrats und insbesondere auf die Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Aktualisierung der „Deutschen Haushaltsplanung 2018“ (Draft Budgetary Plan, DBP) sowie die partielle rechnerische Anpassung an die jüngste offizielle Steuerschätzung.

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

3. Haushaltsergebnisse 2017

Deutschland hat im Jahr 2017 die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags erfüllt. Für den Gesamtstaat wurde laut Mai-Meldung des Statistischen Bundesamts ein Haushaltsüberschuss von 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erzielt, nach 1,0% im Jahr 2016.¹ Der strukturelle Finanzierungssaldo, der um Konjunktoreinflüsse und temporäre Maßnahmen bereinigt ist, lag für 2017 gemäß der jüngsten Kommissionseinschätzung leicht höher (da insbesondere die den Bund belastende Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer aufgrund eines Verfassungsgerichtsbeschlusses als temporär herausgerechnet wurde). Damit wurde die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP deutlich eingehalten. Der strukturelle Saldo verbessert sich dabei im Vorjahresvergleich moderat. Hintergrund dieser Entwicklung ist unter anderem der kräftige Anstieg der gewinnabhängigen Steuereinnahmen und eine weitere Entlastung bei den Zinsausgaben, während die übrigen Ausgaben relativ stark zunahmen, etwa bei Sozialleistungen, Arbeitnehmerentgelten und nicht zuletzt den Investitionen. Ebenfalls positiv auf die Staatsfinanzen wirkten sich der fortlaufende Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit und die damit einhergehende Verringerung der Ausgaben für Arbeitslosenbezüge aus. Staatsausgaben und Bruttoinlandsprodukt wuchsen im Jahr 2017 in etwa gleichem Umfang.

Die Schuldenstandsquote nach der Maastricht-Abgrenzung lag am Ende des Jahres 2017 bei 64,1 % des BIP und damit weiterhin über der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60 %. Allerdings ist ein hinreichender Rückgang zu verzeichnen, sodass die EU-Vorgaben eingehalten werden. Insgesamt ist die Schuldenstandsquote im Vergleich zum Jahr 2016 deutlich um 4,1 Prozentpunkte gesunken. Dies ist insbesondere auf die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen, durch die das nominale BIP als Bezugsgröße im Nenner angestiegen ist. Zudem wurden Überschüsse aus den Kernhaushalten zur Schuldentilgung genutzt.

¹ Siehe „VGR des Bundes – Inlandsproduktberechnung – Vierteljahresergebnisse“ (Fachserie 18 Reihe 1.2) vom 24. Mai 2018. Die Deutsche Haushaltsplanung 2018 vom Juni 2018 sowie die Unterlagen für den AK Stabilitätsrat vom 17. Mai 2018 basieren auf dem Datenstand vom 23. April 2018 (Eurostat).

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2018

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

In ihrer Frühjahrsprojektion 2018 geht die Bundesregierung von einem Anstieg des preisbereinigten BIP in Höhe von 2,3 % in diesem und 2,1 % im kommenden Jahr aus. Im Vergleich zur Herbstprojektion 2017 hat die Bundesregierung ihre Prognose für beide Jahre um jeweils 0,4 Prozentpunkte angehoben. Für die Jahre 2020 bis 2022 wird eine Abschwächung der gesamtwirtschaftlichen Dynamik unterstellt (vgl. Übersicht 1), weil die Bundesregierung wie üblich davon ausgeht, dass die im kommenden Jahr diagnostizierte Über- oder Unterauslastung in den drei Folgejahren abgebaut wird.

Der Aufschwung in Deutschland setzt sich demnach in diesem und im kommenden Jahr fort. Da die Überauslastung der deutschen Wirtschaft weiter zunimmt und entsprechend die verfügbaren gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten allmählich knapper werden, verliert die Konjunktur im Vergleich zum Jahr 2017, in dem das preis- und kalenderbereinigte BIP noch um 2,5 % (2,2 % ohne Kalenderbereinigung) zunahm, etwas an Schwung.² Dennoch bleibt das Tempo hoch: Der Aufschwung der Weltwirtschaft wird die Exporte weiter anregen; die Binnenwirtschaft dürfte bei außerordentlich günstiger Lage auf dem Arbeitsmarkt schwungvoll bleiben. Zusätzlich wurde in der Frühjahrsprognose bereits ein Teil der Maßnahmen der Koalitionsvereinbarungen berücksichtigt, welche die Nachfrage stimulieren. Die Beschäftigung dürfte weiter spürbar steigen und die Zahl der Erwerbslosen sinken. Da in einigen Segmenten des Arbeitsmarktes Knappheit an geeigneten Arbeitskräften besteht und es Unternehmen inzwischen schwerfällt, offene Stellen zu besetzen, schwächt sich der Beschäftigungsaufbau allerdings ab. Zugleich dürften die Bruttolöhne und -gehälter spürbar zulegen und sich der Preisauftrieb allmählich verstärken.

Bewertung

Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung erscheint für die Projektionsjahre 2018 und 2019 insgesamt plausibel und steht weitgehend im Einklang mit den Projektionen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 1). Dies gilt sowohl für das preisbereinigte BIP und seine Komponenten als auch für die Beschäftigungs- und Preisentwicklung. Projektionen, die nach der Veröffentlichung des Bruttoinlandsprodukts für das erste Quartal 2018 durch das Statistische Bundesamt im Mai erstellt wurden (Deutsche Bundesbank, OECD), gehen insbesondere für das Jahr 2018 von niedrigeren Zuwachsraten des preisbereinigten BIP aus. Dies liegt einerseits daran, dass die gesamtwirtschaftliche Dynamik im ersten Quartal schwächer ausfiel als erwartet. Andererseits haben sich die Aussichten für die weitere Entwicklung, wie sie beispielsweise an Unternehmensbefragungen oder Auftragseingängen abgelesen werden können, in den vergangenen Monaten noch einmal deutlich verschlechtert. Daher spricht aus heutiger Sicht

² In den Konjunkturanalysen deutscher Institutionen wird üblicherweise vor allem auf die jährlichen Veränderungsraten des preisbereinigten BIP in Ursprungswerten abgestellt. Bei dieser Praxis steht die tatsächlich erfasste Veränderung der Bruttowertschöpfung im Vordergrund. Allerdings kann diese durch eine im Jahresvergleich unterschiedliche Anzahl von Arbeitstagen beeinflusst werden. Die Anzahl der Arbeitstage variiert im Allgemeinen mit der Lage der Feiertage (wie zum Beispiel dem Tag der Deutschen Einheit). Im vergangenen Jahr war dieser sogenannte Kalendereffekt mit $-0,3$ Prozentpunkten besonders groß, da der Reformationstag ausnahmsweise ein bundesweiter Feiertag war. Die eigentliche konjunkturelle Dynamik wurde hier also durch die geringe Zahl an Arbeitstagen unterzeichnet. Aus diesem Grund stellen internationale Institutionen wie der IWF und die OECD – unter anderem auch, um einen aussagekräftigen Ländervergleich zu gewährleisten – vor allem auf die jährlichen Veränderungsraten des preis- und kalenderbereinigten BIP ab. Vgl. auch Fußnote 3 zu Übersicht 1.

vieles dafür, dass die gesamtwirtschaftliche Expansion im Sommerhalbjahr etwas schwächer ausfallen dürfte, als noch zu Jahresbeginn erwartet.

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

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

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation). – 3) Die Kalendereffekte für die Jahre 2017-2021 betragen -0,3 (2017), 0 (2018-2019, 2021), 0,4 (2020) und -0,1 (2022) Prozentpunkte. Zur Berechnung der preisbereinigten Veränderungsrate (ohne Kalenderbereinigung) muss der Kalendereffekt zu den Werten in der Tabelle addiert werden.

Risiken für die Prognose liegen insbesondere in Entwicklungen des internationalen Umfelds. Hierzu zählt etwa ein eskalierender globaler Handelskonflikt, der bereits seit Jahresbeginn die wirtschaftliche Stimmung weltweit gedrückt hat. Die Einführung weiterer Handelsbarrieren könnte den internationalen Güteraustausch und damit die Weltkonjunktur maßgeblich beeinträchtigen. Sollte der Handelskonflikt mit den USA allerdings rasch entschärft werden, könnten die gegenwärtigen Verunsicherungen schwinden und die konjunkturelle Dynamik weltweit deutlich stärker ausfallen, als in den

vorliegenden Prognosen unterstellt. Risiken liegen nicht zuletzt in einer ungewissen weiteren Entwicklung in Italien, die den Euroraum insgesamt belasten könnten. Die tatsächliche konjunkturelle Dynamik in Deutschland könnte angesichts der fiskalischen Lockerung auf der Grundlage des Koalitionsvertrages höher ausfallen als in der Frühjahrsprojektion ausgewiesen. Die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung wurden in dieser – anders als in der Fiskalprojektion (siehe Abschnitt 5) – nur teilweise berücksichtigt. Aus dem absehbar stärkeren fiskalischen Impuls resultieren folglich konjunkturelle Aufwärtchancen. Insgesamt könnte die Inlandsnachfrage – und nicht zuletzt der private Konsum – auch angesichts der sehr günstigen Arbeitsmarktentwicklung kräftiger ausfallen. Dabei könnte sich der Aufschwung länger fortsetzen, als im Rahmen der technischen Setzung von der Bundesregierung erwartet, bei der die Wachstumsraten ab dem Jahr 2020 niedriger ausfallen als das unterstellte Potenzialwachstum. Insbesondere berücksichtigt die Projektion der Bundesregierung wohl nicht den positiven Kalendereffekt aus zusätzlichen Arbeitstagen im Jahr 2020, der 0,4 % des BIP betragen wird und spürbar positiv auf die (kalenderunbereinigten) Wachstumsraten wirken kann. Grundsätzlich setzt eine günstigere konjunkturelle Entwicklung allerdings voraus, dass die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten genügend Raum für eine Fortsetzung des Aufschwungs bieten. Hierfür spricht unter anderem, dass sich der Preisdruck noch verhältnismäßig moderat darstellt. Sollten die Kapazitätsgrenzen allerdings früher bindend werden, wird dies die gesamtwirtschaftlichen Auftriebskräfte behindern.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Nach Schätzung der Bundesregierung beträgt der Anstieg des Produktionspotenzials im laufenden Jahr 1,9 % und im kommenden Jahr 1,8 %. Bis zum Ende des mittelfristigen Projektionszeitraums schwächt sich die Zunahme dann allmählich auf 1,6 % ab (vgl. Übersicht 2). Damit hat die Bundesregierung das Potenzialwachstum gegenüber der Herbstprojektion 2017 zum Teil deutlich angehoben (um 0,3 Prozentpunkte für 2018, 0,2 Prozentpunkte pro Jahr für die Jahre 2019 bis 2021 und 0,1 Prozentpunkte für 2022).

Die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten sind im laufenden und im kommenden Jahr mit 0,6 % bzw. 0,9 % des Produktionspotenzials überausgelastet. Im Einklang mit der Aufwärtsrevision der konjunkturellen Aussichten für die beiden Jahre nimmt nun im Gegensatz zur Einschätzung der Bundesregierung vom Herbst 2017 die Überauslastung im kommenden Jahr weiter zu; im Herbst wurde die Produktionslücke in beiden Jahren noch bei 0,7 % taxiert. Bis zum Ende des mittelfristigen Projektionszeitraums schließt sich die Produktionslücke annahmegemäß.

Bewertung

Der Beirat teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass die Produktionskapazitäten in diesem Jahr stärker als normal ausgelastet sind und dass die Überauslastung im kommenden Jahr weiter zunehmen wird. Dies steht im Einklang mit der Sichtweise anderer Institutionen. Gleichwohl bewegt sich der von der Bundesregierung ausgewiesene Wert für die Produktionslücke – wie schon in vergangenen Stellungnahmen des Beirats angemerkt – eher am unteren Rand der in Übersicht 2 aufgeführten Schätzungen. So ermitteln der Sachverständigenrat, die Deutsche Bundesbank, der IWF und die

OECD für das laufende Jahr eine Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial von 1,6 % bis gut 2 %. Diese in historischer Perspektive hohe Überlastung steht im Einklang mit umfragebasierten Maßen für die Kapazitätsauslastung, die ebenfalls nur wenig unterhalb vergangener Höchststände liegen.³ Hingegen schätzen die Bundesregierung, die Europäische Kommission und die Gemeinschaftsdiagnose, die allesamt eine von der Europäischen Kommission vorgegebene Methode verwenden, die Produktionslücke lediglich zwischen 0,4 % und 0,6 % im Jahr 2018. Eine ähnliche quantitative Abweichung der Schätzergebnisse ergibt sich für das Jahr 2019. Insgesamt hält der Beirat eine stärkere Überauslastung in diesem und im kommenden Jahr für wahrscheinlicher.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2018)						
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,8	1,9	1,8	1,8	1,7	1,6
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,2	0,6	0,9	0,5	0,2	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	6,9	20,3	31,3	19,3	7,4	0,0
2. Europäische Kommission (Mai 2018)						
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	2,0	1,9	1,9			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,0	0,4	0,6			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2018)¹⁾						
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,8	1,9	1,6	1,5	1,4	1,2
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,3	0,6	1,0	0,8	0,4	0,0
4. SVR (März 2018)¹⁾						
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,9	1,7	2,2			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2018)						
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,5	1,5	1,5	1,4		
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,7	2,2	2,6	3,1		
6. IWF (April 2018)						
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7	1,5
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,9	1,6	1,7	1,5	1,2	1,0
7. OECD (Juni 2018)						
7a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,6	1,6	1,7			
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	1,8	2,2			

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

Die deutliche Aufwärtsrevision der von der Bundesregierung geschätzten Potenzialwachstumsrate für die Jahre 2018 bis 2022 ist im Wesentlichen auf die Annahme einer dynamischeren Entwicklung der Totalen Faktorproduktivität zurückzuführen. Die Geschwindigkeit der Kapitalakkumulation und der trendmäßige Anstieg des Arbeitsvolumens fallen aus heutiger Sicht im Durchschnitt des mittelfristigen Projektionszeitraums geringfügig niedriger aus. Bei den Komponenten des Arbeitsvolumens haben sich zwar bedeutende Änderungen ergeben; in der Summe scheinen sich ihre Auswirkungen auf das Produktionspotenzial jedoch nahezu auszugleichen.⁴ Die Totale Faktorproduktivität wird hingegen nun positiver eingeschätzt. Während im vergangenen Herbst die durchschnittliche jährliche Trendwachstumsrate in den Jahren 2018 bis 2022 noch bei 0,7 % lag, stieg die Rate in der aktuellen

³ Vgl. ifo Konjunkturperspektiven 04/2018.

⁴ Potenzialsteigernd wirkte beispielsweise die Abwärtsrevision der strukturellen Erwerbslosenquote (NAWRU), die bereits in diesem Jahr mit 3,3 % um 0,4 Prozentpunkte niedriger als noch vergangenen Herbst ausfällt. Potenzialmindernd ist hingegen der aus heutiger Sicht schnellere Rückgang der trendmäßigen durchschnittlichen Arbeitszeit je Erwerbstätigen.

Frühjahrsprojektion auf 0,9 %. Insgesamt ist der Beirat der Auffassung, dass größere Revisionen bei der Einschätzung des Produktionspotenzials, die auf eine ökonomisch schwer interpretierbare Restgröße – wie die Totalen Faktorproduktivität – zurückzuführen sind, sehr gut begründet sein sollten. Diesbezügliche ausführlichere Argumentationen – etwa ob dies im Zusammenhang mit Maßnahmen des Koalitionsvertrages gesehen wird – liegen dem Beirat indes nicht vor. Zudem nimmt die Bundesregierung entsprechend der Vorgaben der Europäischen Kommission bei der Schätzung des Arbeitskräftepotenzials zwar eine explizite Anpassung der Partizipationsrate, nicht jedoch der strukturellen Arbeitslosigkeit bei den zugewanderten Flüchtlingen vor. Eine solche Anpassung hielte der Beirat für sachgerecht.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (Deutsche Haushaltsplanung 2018 und rechnerische Fortschreibung für den Stabilitätsrat)

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

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Gemäß der Projektion des BMF vom Mai bleibt der gesamtstaatliche Überschuss im laufenden Jahr weitgehend unverändert bei 1¼ % des BIP. Ab dem kommenden Jahr wird ein deutlicher Rückgang auf gut ½ % des BIP im Jahr 2021 erwartet, bevor der Überschuss im Jahr 2022 wieder geringfügig steigt. Die Projektion ist – wie oben beschrieben - nicht konsistent in eine aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion der Regierung integriert. So basiert die Fiskalprojektion teilweise auf den gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung vom Januar (unbereinigte finanzstatistische Projektionen für Haushalte der Gebietskörperschaften, insb. Steuereinnahmen) und teilweise auf den Annahmen vom April (VGR-Budgetprojektion für den überwiegenden Teil der Sozialversicherungen). Die Fiskalprognosen auf Basis dieser gesamtwirtschaftlichen Prognosen vom Januar und April wurden dann um die neuen fiskalischen Vorhaben der Bundesregierung ergänzt (die in den Annahmen vom Januar nicht und in denen vom April nur teilweise einbezogen waren). Etwaige Rückwirkungen der deutlich expansiveren Fiskalprognose auf die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte (und dann wiederum auf die Fiskalprognose) blieben aber unberücksichtigt. **In einer rechnerischen Fortschreibung, die aber nur für den strukturellen Saldo ausgewiesen ist, wurde die Projektion insofern aktualisiert, als die Steuereinnahmen an die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai angepasst wurden, die auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose vom April basierte. Überträgt man diese Anpassung auf den unbereinigten Saldo, würden die unbereinigten Überschüsse ab 2019 um 0,1% des BIP höher ausfallen.**

Im Rahmen der letzten vollständigen fiskalischen Projektion vom Mai wird für den Kernhaushalt des Bundes die Umsetzung der prioritären Koalitionsvereinbarungen unterstellt. Mit Hilfe einer merklichen Rücklagenauflösung kann eine Nettokreditaufnahme vermieden werden.⁵ Bei den Sozialversicherungen wurden die Senkung des Beitragssatzes der Bundesagentur für Arbeit und die Rückkehr zur Parität in der Gesetzlichen Krankenversicherung (jeweils zu Beginn des Jahres 2019) berücksichtigt. Das Nutzen

⁵ Der Finanzierungssaldo wird von Rücklagenbewegungen (ebenso wie von den regelmäßigen Münzeinnahmen von fast ½ Mrd. €) nicht beeinflusst. Wird der Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme also durch Rücklagenauflösungen und Münzeinnahmen erreicht, so ergibt sich finanzstatistisch (und in den VGR) ein Defizit. Der finanzstatistische Finanzierungssaldo des Kernhaushalts des Bundes wird in den dem Stabilitätsrat vorgelegten Unterlagen somit als merklich negativ ausgewiesen.

von prognostizierten Beitragssatzsenkungspotenzialen am aktuellen Rand bei der Gesetzlichen Kranken- und der Gesetzlichen Rentenversicherung (bei denen die angekündigten ausgabensteigernden Maßnahmen nicht einbezogen wurden) dürfte mit leichten Mindereinnahmen eingeflossen sein. Im Zusammenhang mit den zusätzlichen Bundesmitteln für die Länder (etwa zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus und für den Ausbau der Kinderbetreuung) ist unterstellt, dass sie tatsächlich zusätzlich von Ländern und Gemeinden verausgabt werden. Weiterhin wird angenommen, dass Länder und Gemeinden darüber hinaus ihre eigene fiskalische Ausrichtung lockern und etwa die Bundesprogramme ergänzen. Gegenüber der im Stabilitätsprogramm vom April 2018 beschriebenen Basislinie erreichen die neu einbezogenen Maßnahmen in der aktuellen VGR-Projektion des BMF bis zum Jahr 2021 ein Jahresvolumen von 1 % des BIP, das im Jahr 2022 wieder leicht sinkt. Aufgrund der fehlenden Konkretisierungen und Beschlüsse ist die Unsicherheit in der Projektion aber noch groß, etwa hinsichtlich von Zeitprofilen, betroffenen Bereichen oder der Umsetzung bei Ländern und Kommunen.

Übersicht 3: Prioritäre und weitere Maßnahmen des Koalitionsvertrages, Wirkung auf den gesamtstaatlichen VGR-Finanzierungssaldo¹⁾

in % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022
Einnahmen (-: Mindereinnahmen)	0,0	-0,2	-0,3	-0,5	-0,5
Ausgaben (+: Mehrausgaben)	0,0	+0,2	+0,3	+0,4	+0,3
Finanzierungssaldo (-: Verschlechterung; Abweichung von Differenz durch Rundung)	0,0	-0,4	-0,6	-1,0	-0,8

1) Vgl. BMF, Deutsche Haushaltplanung 2018, Juni 2018, S. 5.

Ab dem Jahr 2019 wird erwartet, dass die Einnahmequote zu sinken beginnt; zunächst um 0,2 Prozentpunkte (2019) bis zum Ende des Prognosezeitraums um 0,5 Prozentpunkte. Ausgehend von 45¼ % im Jahr 2017 fiel sie demnach auf 44¼ % im Jahr 2022. Knapp die Hälfte des Rückgangs entfällt auf die Steuern und Sozialbeiträge. Dabei ist zu beachten, dass den eingestellten Steuersenkungen progressionsbedingte Steuermehreinnahmen in ähnlicher Größenordnung gegenüberstehen. Ein deutlicher Quotenrückgang ist bei den Einnahmen aus Verkäufen (z.B. Gebühren) unterstellt. Eigentlich zu erwartende positive Auswirkungen aus der geplanten Einführung der PKW-Maut sind hier nicht zu erkennen.

Für die Ausgabenquote wird ein moderater Rückgang auf 43½ % im Jahr 2022 erwartet (2017: 44 %). Dabei sinkt die Zinsausgabenquote weiter, was mit dem erwarteten Abbau der Schuldenstandsquote zusammenhängt. Die Durchschnittsverzinsung der Staatsschulden soll dagegen wieder leicht steigen. Außerdem entfallen temporäre Belastungen, die sich im Jahr 2017 auf 0,3 % des BIP beliefen: So war im Jahr 2017 die Kernbrennstoffsteuer zurückzuzahlen, und noch bis 2018 sind Garantiezahlungen für die HSH Nordbank eingestellt. Die übrigen Ausgaben (Primärausgaben ohne genannte temporäre Effekte) wachsen im Durchschnitt ungefähr parallel zum nominalen BIP mit jahresdurchschnittlich 3½ %. Die Sozialleistungen gewinnen hierbei etwas an Gewicht. Stärkere Zuwächse werden außerdem für die Investitionen und – ausgehend von einem besonders niedrigen Niveau im Jahr 2017 – für Zahlungen an die EU erwartet, während vor allem die Sachkäufe und die Personalausgaben unterproportional zulegen sollen.

Mit Blick auf die einzelnen staatlichen Ebenen geht in der Abgrenzung der VGR der Überschuss der Gebietskörperschaften zwar spürbar zurück, der Saldo bleibt aber auf allen Ebenen durchweg zumindest leicht positiv. Die Haushalte der Sozialversicherungen drehen dagegen insgesamt leicht ins Minus. Einem spürbaren Überschuss der Bundesagentur für Arbeit und in geringerem Maße der Gesetzlichen Krankenversicherung stehen deutlich zunehmende Defizite der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber.

Die Länderfinanzministerien sehen die (finanzstatistische) Entwicklung der Länderkernhaushalte im laufenden Jahr etwas günstiger als das BMF, ab dem Jahr 2020 aber zunehmend (bis 2022 um 5 ½ Mrd. €) **ungünstiger**. Auch in der vorliegenden summarischen Projektion sind die Vorhaben der Bundesregierung, soweit sie die Länder betreffen, sowie mutmaßlich zusätzliche eigene überschussenkende Mehrausgaben enthalten. Zudem sind offenbar moderate zusätzliche Steuersenkungen als globale Mindereinnahmen berücksichtigt. Dabei ist anhand der vorliegenden Informationen nicht klar zu erkennen, worin die Abweichungen konkret begründet liegen. Es wird in den Unterlagen nicht dargestellt, wie sich die abweichende Einschätzung seitens der Länder auf die Projektion des gesamtstaatlichen VGR-Saldos auswirken würde.

Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Rechnerische Fortschreibung für Stabilitätsrat (Mai 2018)	1,3	1¼	1	1	¾	¾
<i>1a. Deutsche Haushaltsplanung 2018/Für Stabilitätsrat (Mai 2018)</i>	1,3	1¼	¾	¾	½	¾
<i>1b. Stabilitätsprogramm (April 2018)</i>	1,1	1	1¼	1½	1½	
<i>1c. Für Stabilitätsrat (Dezember 2017)</i>	1	1	1	1	1¼	
<i>1d. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2017)</i>	¾	½	½	¾	¾	
<i>1e. Aktualisierung (Juli 2017)</i>	½	½	½	¾	¾	
<i>1f. Für Stabilitätsrat (Juni 2017)</i>	½	½	½	¾	¾	
2. Europäische Kommission (Mai 2018)	1,3	1,2	1,4			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2018)	1,1	1,1	1,0			
4. SVR (März 2018)	1,1	1,4	1,3			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2018)	1,2	1¼	1¼	1½		
6. IWF (April 2018)	1,1	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5
7. OECD (Juni 2018)	1,3	1,5	1,5			

1) Die Werte unter 1. und 5. sind für die Projektionsjahre (ab 2018 für 1.1.a. und 5. bzw. ab 2017 für 1.b-1.e) auf ein Viertelprozent gerundet.

Im Vergleich zur Projektion für den Stabilitätsrat vom Dezember 2017 hat der gesamtstaatliche Haushalt das vergangene Jahr leicht günstiger abgeschlossen,⁶ entwickelt sich ab dem Jahr 2019 aber ungünstiger. Die einbezogenen neuen Fiskalmaßnahmen sind hierfür ausschlaggebend. Den damit

⁶ Ein Teil des günstigeren Ergebnisses 2017 erklärt sich mit einer statistisch-methodischen Abwärtsrevision der Zinsausgaben des Bundes in den VGR. Dabei handelt es sich nur um eine Änderung der statistischen VGR-Erfassung, die keine tatsächliche Budgetentlastung signalisiert (nun saldenneutrale Umbewertung bei zwischenzeitlichen Rückkäufen von Bundeswertpapieren mit Agio statt zuvor erfolgter Verrechnung mit Zinsersparnissen aus solchen Papieren beim Wiederverkauf mit Agio).

verbundenen Haushaltsbelastungen stehen merkliche Aufwärtskorrekturen durch die nunmehr günstigeren gesamtwirtschaftlichen Eckwerte gegenüber, die beispielsweise zu einer deutlichen Anhebung der Steuereinnahmen geführt haben. Aufgrund der günstigeren Perspektiven am Arbeitsmarkt und höherer Zuwächse der Pro-Kopf-Löhne profitieren hiervon aber auch die Sozialversicherungen.

Die Schuldenstandsquote soll entsprechend der Prognose der Bundesregierung im Jahr 2019 die 60 %-Grenze unterschreiten und in der Folgezeit weiter auf 52 % im Jahr 2022 fallen (Ende 2017: 64,1 %). Einen wichtigen Beitrag zu diesem Abbau leistet das Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote. Zudem tragen die erwarteten Überschüsse sowie eine weitere Rückführung der Portfolios der staatlichen Abwicklungsanstalten (Bad Banks) dazu bei.

Übersicht 5: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (Update zur Übersicht über die Haushaltsplanung, Juni 2018)¹⁾

In % des BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Finanzierungssaldo	1,3	1¼	¾	¾	½	¾
Davon:						
1a. Bund	0,2	¼	0	0	0	¼
1b. Länder	0,5	0	¼	½	¼	¼
1c. Gemeinden	0,3	½	¼	¼	¼	0
1d. Sozialversicherungen	0,3	½	¼	0	0	0
2. Zinsausgaben	1,1	1	1	1	1	1
3. Primärsaldo	2,3	2¼	1¾	1¾	1½	1½
4. Einnahmen	45,2	44¾	44½	44½	44¼	44¼
4a. Steuern	23,5	23½	23½	23½	23¼	23½
4b. Sozialbeiträge	15,7	15½	15½	15½	15½	15½
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,5	½	½	½	½	½
4d. Sonstige ²⁾	4,4	4	4	4	3¾	3¾
5. Primärausgaben	42,9	42¾	42¾	42¾	42½	42¾
5a. Sozialleistungen	24,0	23¾	23¾	24	24	24¼
5aa. Davon: Soziale Sachleistungen	8,5	8½	8½	8½	8½	8½
5ab. Davon: Monetäre Sozialleistungen	15,5	15¼	15½	15½	15½	15¾
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,6	7½	7½	7½	7½	7½
5c. Vorleistungen	4,8	4¾	4¾	4¾	4½	4½
5d. Subventionen	0,8	¾	1	1	1	1
5e. Bruttoinvestitionen	2,2	2¼	2¼	2¼	2¼	2¼
5f. Vermögenstransfers	1,3	1¼	1	1	1	1
5g. Sonstige ³⁾	0,0	0	0	0	0	0
6. <i>Nachrichtlich: Schuldenquote</i>	64,1	61	58¼	56¼	54¼	52

1) Da für die rechnerische Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen keine Untergliederung in die einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien vorliegt, wird in dieser Tabelle auf die Projektionen vom Mai zurückgegriffen, die der aktualisierten Haushaltsplanung 2018 zugrunde liegen. Die Unterschiede zur rechnerischen Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen sind gering und betreffen überwiegend die Steuereinnahmen. Die Werte sind gemäß dem Ausweis des BMF für die Projektionsjahre 2018-2022 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers. – 3) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

Bewertung

Der Beirat hält die aktuellen Angaben des BMF für den gesamtstaatlichen VGR-Saldo im Ergebnis für vertretbar. Andere Institutionen schätzen im laufenden Jahr ähnliche, teils sogar etwas günstigere Entwicklungen.⁷ In den Folgejahren sind die Projektionen anderer Institutionen teils deutlich günstiger ausgewiesen. Allerdings wurden die neuen finanzpolitischen Maßnahmen hier zumeist noch nicht oder in geringerem Ausmaß einbezogen, sodass die Vergleichbarkeit der Schätzungen eingeschränkt ist.⁸

Unsicherheiten in beide Richtungen bestehen weiterhin bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuereinnahmen. Wie bereits erläutert liegen die gesamtwirtschaftlichen Risiken insbesondere in einem ungünstigeren außenwirtschaftlichen Umfeld, während die Chancen in einer stärkeren binnenwirtschaftlichen Dynamik bestehen, die sich aus der in der gesamtwirtschaftlichen Schätzung nur teilweise berücksichtigten expansiven Finanzpolitik ergeben könnte. Bei den potenziell stark schwankenden Erträgen aus den gewinnabhängigen Steuern herrscht besondere Ungewissheit hinsichtlich ihrer Mittelfristentwicklung. So waren in der Vergangenheit teils überschießende Einnahmen in stärkeren Aufschwüngen zu beobachten (um Rechtsänderungen bereinigt stiegen die Einnahmen deutlich stärker als die Unternehmens- und Vermögenseinkommen), aber Einbrüche in Abschwüngen. Angesichts der aktuell noch recht starken Dynamik und bis zuletzt günstiger Konjunkturerwartungen liegt hier ein Rückschlagpotenzial. Bei den Zinsausgaben dürften die Ansätze zumindest in der kürzeren Frist weiterhin eher vorsichtig sein.

Eine weitere erhebliche Prognoseunsicherheit betrifft die konkrete Umsetzung der in Aussicht gestellten fiskalischen Maßnahmen und der damit verbundenen fiskalischen Lockerung. Unter anderem ist unklar, inwieweit die vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen in den Bereichen Personal und Investitionen umsetzbar sein werden. Angesichts dessen, dass in den vergangenen Jahren Mittel im Zusammenhang mit ausgabenseitigen Projekten der Gebietskörperschaften eher langsamer abgeflossen sind als geplant, könnte der Überschuss einerseits höher ausfallen. Dies gilt auch für die genannten, nicht berücksichtigten potenziellen positiven konjunkturellen Rückwirkungen aus den fiskalischen Impulsen. Andererseits wurde vielfach angekündigt, vorhandene Überschüsse als fiskalischen Spielraum zu nutzen. Es werden derzeit zahlreiche zusätzliche Maßnahmen, wie etwa höhere Ausgaben in den Bereichen Verteidigungs-, Entwicklungs- und Europapolitik, oder weitere Abgabensenkungen diskutiert. Ebenso könnte der geplante Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter mit deutlich höheren Lasten verbunden sein, als für den Bundeshaushalt derzeit ausgewiesen, wenn die Betreuungskapazitäten zügig ausgebaut werden sollen. Bei den Sozialversicherungen profitiert die Bundesagentur für Arbeit von der niedrigen Arbeitslosigkeit. Die geplante Beitragssatzsenkung erscheint insofern gut verkraftbar. Im Gegenteil erwartet der Beirat sogar ohne weitere strukturelle Eingriffe deutlich höhere Überschüsse als offenbar in der Prognose eingestellt. Hier fielen die Ansätze und Prognosen in der Vergangenheit deutlich zu pessimistisch aus. Noch nicht einbezogen sind außerdem

⁷ Aufgrund der unterschiedlichen Datenstände unterscheiden sich nicht zuletzt die Ausgangsniveaus des Finanzierungssaldos im Jahr 2017. Die zwischenzeitlichen diesbezüglichen Revisionen dürften sich zum guten Teil als Basiseffekt in die folgenden Jahre fortschreiben.

⁸ Diesbezügliche „Pole“ dürften die Europäische Kommission (Status-quo-Szenario) und die Gemeinschaftsdiagnose (alle Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag; zusätzlich zu BMF-Projektion bspw. auch die „Mütterrente“, aber – anders als die BMF-Projektion – keine zusätzlichen Mittelaufstockungen durch Länder und Gemeinden) darstellen.

mögliche Maßnahmen zur Pflegeversicherung: Hier scheint die Regierung die Ausgabenzuwächse bisher zu gering veranschlagt zu haben, und nunmehr ist im Berichtszeitraum eine Anhebung des Beitragssatzes im Jahr 2019 angekündigt worden. Sofern die Beitragssatzentwicklung geglättet werden soll, könnte sich die Finanzlage der Pflegeversicherung zunächst günstiger darstellen (Reserven werden zunächst noch aufgestockt) und anschließend ungünstiger (Reserven werden stärker abgeschmolzen).

Eine besondere Aufmerksamkeit sollte aus Sicht des Beirats der langfristigen finanziellen Tragfähigkeit der Sozialversicherungen gelten. Die größeren Haushalte der Sozialversicherungen werden durch den demografischen Wandel absehbar unter erheblichen Druck geraten. Zusätzliche Leistungsausweitungen sollten daher immer mit Blick auf ihre langfristige Tragbarkeit überprüft werden. Dabei sollten die bereits bei derzeitigem Recht stark steigenden Bundeszuschüsse an die Gesetzliche Rentenversicherung, deren Finanzierungsanteil immer größer wird, und die damit verbundene starke Belastung des Bundeshaushalts beachtet werden. Für eine Einschätzung der möglichen Haushaltsrisiken ist es erforderlich, dass die mittel- bis langfristigen finanziellen Auswirkungen der Vorhaben der Bundesregierung nachvollziehbar dargelegt werden (u.a. neue „doppelte Haltelinien“ für Beitragssatz und Rentenniveau in der Gesetzlichen Rentenversicherung, Leistungsausweitungen oder -verbesserungen für die verschiedenen Zweige der Sozialversicherungen).

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Potenzial-BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Rechnerische Fortschreibung für Stabilitätsrat (Mai 2018)	1,5	1	1/2	1/2	3/4	3/4
1.a Deutsche Haushaltsplanung 2018/Für Stabilitätsrat (Mai 2018)	1,5	1	1/4	1/2	1/2	3/4
1b. Stabilitätsprogramm (April 2018)	1,3	1/2	3/4	1	1 1/2	
1c. Für Stabilitätsrat (Dezember 2017)	1 1/4	3/4	3/4	1	1	
1d. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2017)	3/4	1/4	1/4	1/2	3/4	
1e. Aktualisierung (Juli 2017)	1	1/2	1/2	3/4	3/4	
1f. Für Stabilitätsrat (Juni 2017)	1	1/2	1/2	3/4	3/4	
2. Europäische Kommission (Mai 2018)	1,5	1,2	1,0			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2018)	1,3	0,9	0,4			
4. SVR (März 2018)	0,8	0,5	0,1			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2018) ²⁾	1 1/4	1 1/4	1	1		
6. IWF (April 2018)	0,9	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
7. OECD (Juni 2017) ³⁾	0,6	0,6	0,4			

1) Die Werte unter 1a. und 5. sind für die Projektionsjahre ab 2018 auf ein Viertelprozent gerundet, die Werte unter 1b.-1f. sind für die (damaligen) Projektionsjahre ab 2017 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Zur Konjunkturbereinigung wird der disaggregierte Ansatz des Eurosystems verwendet. – 3) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Der strukturelle gesamtstaatliche Überschuss soll gemäß der jüngsten rechnerischen Fortschreibung des BMF von 1,5 % im vergangenen Jahr bis zum Jahr 2019 deutlich auf $\frac{1}{2}$ % des BIP sinken, bevor er wieder moderat auf schließlich $\frac{3}{4}$ % des BIP ab dem Jahr 2021 steigt.⁹ Ausschlaggebend für den strukturellen Überschussrückgang sind die umfangreichen fiskalischen Maßnahmen. Hinzu kommen weitere Faktoren wie die schwache Entwicklung der Verkäufe sowie die stark steigenden Zuführungen an die EU. In der unbereinigten Betrachtung wird diese strukturelle Verschlechterung zunächst durch die positive konjunkturelle Entwicklung und den Wegfall temporärer belastender Faktoren partiell überdeckt (Kernbrennstoffsteuer-Rückzahlung 2017, Garantieleistungen für die HSH Nordbank 2016 bis voraussichtlich 2018). Der moderate Anstieg des strukturellen Überschusses ab dem Jahr 2020 liegt wohl unter anderem in nicht kompensierten Mehreinnahmen aus der Steuerprogression begründet. Außerdem wird unterstellt, dass die expansiven fiskalischen Maßnahmen teilweise im Jahr 2022 auslaufen. Die strukturellen Überschüsse am Ende des Projektionszeitraums werden beim Bund und den Ländern erwartet. Hier schlagen sich die rechnerischen Mehreinnahmen aus der jüngsten Steuerschätzung nieder, die gemäß den Erläuterungen im Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrats aber vermutlich noch als Haushaltsspielräume in den anstehenden Planungen zum Bundeshaushalt verarbeitet werden, und insofern werden niedrigere Defizite erwartet.

Im Vergleich zur Schätzung vom Dezember 2017 zeigen sich bei den strukturellen Salden wie für den unbereinigten Saldo der günstigere Abschluss 2017 sowie die merklichen Haushaltslasten durch fiskalpolitische Maßnahmen ab dem Jahr 2019. Die Aufwärtskorrektur der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven wird überwiegend strukturell interpretiert (das Potenzial wurde nach oben revidiert) und schlägt sich somit in einer strukturellen Verbesserung der Haushaltslage nieder. Alles in allem liegt der strukturelle Überschuss damit in den Jahren 2017 und 2018 etwas höher als im vergangenen Dezember angenommen und ab dem Jahr 2019 dann niedriger.

Bewertung

Der Beirat hält die BMF-Angaben für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens für insgesamt vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP wird damit trotz der eingestellten umfangreichen fiskalischen Lockerung noch mit gewissem Abstand eingehalten. Der Vergleich mit den Ergebnissen anderer Institutionen ist zurzeit besonders schwierig, da diese die geplanten Fiskalmaßnahmen aufgrund der zumeist noch ausstehenden Konkretisierung in der Regel erst zum kleineren Teil einbezogen haben. So dürfte die Gemeinschaftsdiagnose insgesamt als einzige hier betrachtete Institution ein recht ähnliches Volumen eingestellt haben (wenngleich sie im Einzelnen von den BMF-Annahmen abweicht). Die Europäische Kommission hat wie üblich eine Status-quo-Prognose

⁹ Ebenso wie in unbereinigter Betrachtung erhöhen sich die Überschüsse durch die Anpassung an die Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung vom 9. Mai 2018 in den Jahren 2019 bis 2022 isoliert betrachtet um 0,1 % des BIP.

vorgelegt. Zu bedenken bleibt, dass die Institutionen, die nicht auf das Potenzialverfahren der Kommission zurückgreifen, den konjunkturellen Einfluss am aktuellen Rand und den kommenden Jahren zumeist deutlich höher einschätzen. Daran gemessen wäre der strukturelle Saldo in der BMF-Projektion entsprechend niedriger.¹⁰ **Der Beirat sieht insgesamt die Gefahr, dass das von der Bundesregierung verwendete EU-Konjunkturbereinigungsverfahren ein zu hohes Potenzialwachstum und Potenzialniveau anzeigt und insofern die strukturelle staatliche Finanzentwicklung zu günstig gezeichnet wird. Die Folge ist, dass der strukturelle Überschuss überschätzt würde.**

Übersicht 7: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Finanzierungssaldo	1,3	1¼	1	1	¾	¾
2. Konjunkturkomponente	0,1	0,3	0,5	0,3	0,1	0,0
<i>2a. in Mrd. €²⁾</i>	3,8	11,2	17,2	10,6	4,1	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	1,1	¾	½	½	½	¾
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,3	-¼	0	0	0	0
5. Struktureller Saldo ⁴⁾	1,5	1	½	½	¾	¾
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	2,2	2	1¼	1½	1½	1¾
7. Produktionslücke ⁶⁾	0,2	0,6	0,9	0,5	0,2	0,0
8. Budgetsemielastizität	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Aktualisierung der Deutschen Haushaltsplanung 2018 der Bundesregierung vom Juni 2018, der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat vom 15. Mai 2018, der Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 25. April 2018 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre 2018 bis 2022 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Frühjahrsprojektion 2018) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (gerundet 0,55). – 3) Ergibt sich aus der Differenz aus Finanzierungssaldo und konjunkturellem Saldo. – 4) Die Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo sind der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat vom 15. Mai 2018 entnommen. – 5) Ergibt sich aus der Summe aus strukturellem Finanzierungssaldo und den Zinsausgaben gemäß Aktualisierung der Deutschen Haushaltsplanung 2018. – 6) Die Werte für die Produktionslücke sind der Frühjahrsprojektion 2018 entnommen.

Bund und Länder sind nach Artikel 109 III GG zum strukturellen Haushaltsausgleich verpflichtet (nationale Schuldenbremse). Dies soll u.a. gewährleisten, dass die Vorgabe eines gesamtstaatlichen strukturellen Defizits von nicht mehr als 0,5 % des BIP eingehalten wird. Auch bei Einhaltung der Schuldenbremse könnte aber eine Überschreitung eintreten. Insbesondere könnte die gesamtstaatliche Vorgabe gefährdet sein, wenn sich die Haushaltspolitik regelmäßig am Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme orientiert und somit konjunkturelle Überschüsse verausgabt werden. Der Bund hat zwar grundsätzlich seine reguläre strukturelle Defizitgrenze von 0,35 % des BIP zu beachten, für die Länder ist eine Konjunkturbereinigung im Rahmen der Schuldenbremse aber nicht zwingend. Abgesehen davon hätte eine kontinuierliche Orientierung an einem ausgeglichenen Haushalt eine prozyklische Finanzpolitik zur Folge. Konflikte können sich außerdem ergeben, wenn die nationalen Regeln methodisch stark von der europäischen Vorgabe abweichen. Insbesondere können die nationalen Regeln gegebenenfalls

¹⁰ Wäre bei den anderen Instituten jeweils eine ähnlich starke fiskalische Lockerung wie in der BMF-Projektion unterstellt worden, so wären die Schätzungen der strukturellen Überschüsse wohl zumeist niedriger ausgefallen als bei der Bundesregierung.

durch das Nutzen von finanziellen Transaktionen¹¹ oder von Rücklagenentnahmen oder durch Verlagerung von Defiziten in Extrahaushalte eingehalten werden. Die gesamtstaatliche Budgetobergrenze zielt hingegen auf den VGR-Finanzierungssaldo ab, der hierdurch nicht verbessert wird. Soweit, wie vom Beirat empfohlen, Sicherheitsabstände zu den Defizitobergrenzen der europäischen und der nationalen Regeln beibehalten werden, wären solche Konflikte generell weniger wahrscheinlich.¹²

Insgesamt hält es der Beirat für sinnvoll, die Regelungen der Schuldenbremsen an die europäischen Abgrenzungen, insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung von Rücklagen, aller Extrahaushalte und der finanziellen Transaktionen, anzupassen. Sofern dies nicht vollständig erfolgt und auch unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren verwendet werden, ist die Koordinierung zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften im Stabilitätsrat von entscheidender Bedeutung, um Übertretungen der gesamtstaatlichen Defizitgrenze trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremsen auszuschließen.

Im Hinblick auf die Haushaltsüberwachung und Koordinierung durch den Stabilitätsrat und die damit eng verbundene Tätigkeit des unabhängigen Beirats kommt es darauf an, dass aussagekräftige, aktuelle und konsistente Informationen vorliegen – auch von den einzelnen Ländern. Damit ist die Voraussetzung gegeben, um das Risiko einer Übertretung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze trotz Einhaltung der nationalen Schuldenbremsen verlässlich abschätzen zu können. Hier sieht der Beirat wesentlichen Verbesserungsbedarf. Dies mag zwar in der aktuell guten haushaltspolitischen Situation weniger relevant erscheinen, ist bei drohenden Zielverfehlungen aber von zentraler Bedeutung. Dies entspräche auch den europäischen Vorgaben und der Intention der europäischen Haushaltsüberwachung im Hinblick auf die Mitgliedstaaten der EU.¹³ Die Bereitstellung konsistenter und umfassender Informationen ist zudem in der Richtlinie 2011/85/EU des Rates der Europäischen Union vereinbart worden. Die Informationen sollten auch der Öffentlichkeit transparent zur Verfügung gestellt werden.

Der Beirat empfiehlt vor diesem Hintergrund, dass zur Beurteilung der Einhaltung der Defizitobergrenze folgende Informationen vorliegen sollten:

Eine in sich konsistente und aktuelle Schätzung für das Staatskonto in der VGR-Abgrenzung.

- i) Der Schätzung sollte eine aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion zugrunde liegen, in welche die Fiskalschätzung integriert ist und aus der die Konjunkturbereinigung abgeleitet wird. Derzeit haben diese Schätzungen teilweise deutlich unterschiedliche Datenstände und passen nicht zueinander.
- ii) Die zugehörigen finanzstatistischen (haushaltmäßigen) Schätzungen sollten nicht nur die Kernhaushalte der Länder und Gemeinden abbilden, sondern ergänzend die bisher nicht gezeigten Ansätze für die ebenfalls im Staatssektor berücksichtigten Nebenhaushalte enthalten.

¹¹ Soweit dies nicht im Rahmen der spezifischen Haushaltsregel ohnehin herausgerechnet wird.

¹² Vgl. hierzu die vorherigen Stellungnahmen des Unabhängigen Beirats, z.B. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2016), Sechste Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, 12. Dezember 2016

¹³ Auf europäischer Ebene sind beispielsweise zu einem Stichtag nach harmonisierten Methoden gestaltete Stabilitätsprogramme und Projektionen vorzulegen.

- iii) Für die Sozialversicherung sollten die Projektion für die einzelnen Zweige in der Abgrenzung der VGR und die Annahmen bezüglich der Beitragssätze sowie der Rücklagenentwicklung ausgewiesen werden.
- iv) Das Staatskonto in der VGR-Abgrenzung sollte die einzelnen Einnahme- und Ausgabenkategorien in nicht gerundeten Zahlen in Relation zum BIP abbilden. Projektionen sind zwar naturgemäß mit Unsicherheit behaftet, die Nachvollziehbarkeit des Zahlenwerkes würde durch den präziseren Ausweis aber erheblich erleichtert.
- v) Eine detaillierte Überleitung von der haushaltsmäßigen Schätzung zu den VGR-Angaben sollte die wichtigsten Überleitungspositionen (z.B. Phasenverschiebungen in den verschiedenen Kategorien, finanzielle Transaktionen) separat aufführen und konkret benennen.
- vi) Eine Übersicht sollte berücksichtigte neue Fiskalmaßnahmen mit der Wirkung auf die unterschiedlichen Ebenen aufzeigen.

Für den Bund und die einzelnen Länder sollten aktuelle Projektionen zur mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorgelegt werden. Neben den wesentlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien sollten folgende Punkte berücksichtigt und Informationen darüber zur Verfügung gestellt werden:

- i) Die jeweiligen nationalen haushaltsrechtlichen Obergrenzen entsprechend der jeweils geltenden Regelungen und die aktuell erwartete Ausschöpfung.
- ii) Informationen über vorhandene Rücklagen und geplante Rücklagenbewegungen für den Bund und die einzelnen Länder ebenso wie zu Globalpositionen in den Planungen und Projektionen.
- iii) Informationen zu finanziellen Transaktionen, Zahlungen zwischen staatlichen Ebenen und Extrahaushalten. Finanzielle Transaktionen, deren Anerkennung in den VGR zweifelhaft erscheinen könnten (etwa Rekapitalisierungen von defizitären Eigenbetrieben), wären mit Beträgen zu benennen.
- iv) Die einzelnen Länder sollten Angaben zu den auf Basis ihrer Prognosen zu erwartenden Defiziten in einer VGR-angenäherten Abgrenzung vorlegen (d.h. einschließlich der dort berücksichtigten Nebenhaushalte und abzüglich der finanziellen Transaktionen).
- v) Die Länder haben die Finanzaufsicht über ihre Gemeinden. Die Ausgestaltung der Länderplanungen hat maßgeblichen Einfluss auf die Finanzlage der jeweiligen Gemeinden. Insofern sollten die einzelnen Länder eine Projektion der VGR-nahen Defizite der zugehörigen Gemeinden bereitstellen. Hintergrund: Die Länder können die Entwicklung der eigenen Gemeinden am besten einschätzen, und dies kann mit der Bundesschätzung für das Aggregat aller Gemeinden abgeglichen werden.
- vi) Sollte es unterschiedliche Erwartungen zwischen dem Bund und den Ländern hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Länder- und der Gemeindefinanzen geben (wie sie aktuell aus der Länderprojektion hervorgehen), so wären die konkreten Unterschiede aufzuzeigen und insbesondere die potenziellen Auswirkungen auf die hier relevante gesamtstaatliche VGR-Projektion zu quantifizieren.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2018

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 26. Juni 2018

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. Thomas Lenk

Universität Leipzig

Karsten Wendorff

Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser

ifo Institut, München