

# Stabilitätsrat

## Unabhängiger Beirat

### Elfte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

#### Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung .....	1
2.	Vorbemerkungen .....	3
3.	Haushaltsergebnisse 2018.....	4
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2019.....	5
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen .....	11
6.	Zum Beschluss eines harmonisierten Analysesystems zur Überwachung der Schuldenbremse .....	19

#### 1. Zusammenfassung und Bewertung

**Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erscheint insgesamt plausibel und steht weitgehend im Einklang mit den Projektionen anderer Institutionen.** Risiken für die Projektion ergeben sich vor allem aus dem internationalen Umfeld. So stellen die jüngsten und mögliche weitere Verschärfungen von Handelskonflikten, von Problemen im Zusammenhang mit dem Brexit oder der italienischen Finanzpolitik Abwärtsrisiken dar. Hingegen könnte eine Entspannung positive Auswirkungen haben. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die aktuelle Schwäche der Automobilindustrie ausgeprägter ausfällt und stärkere strukturelle Verschiebungen anzeigen könnte. Die Binnenkonjunktur scheint dagegen eher robust. **Die Einschätzung des Produktionspotenzials liegt ebenfalls im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen.**

**Der Beirat hält die aktuelle Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für vertretbar.** Andere Institutionen erwarten für das laufende Jahr eine etwas günstigere Entwicklung. Für die Folgejahre werden die Erwartungen des BMF im Wesentlichen durch andere Schätzungen bestätigt. Die Länder erwarten für ihre Kernhaushalte ab dem kommenden Jahr teils deutlich geringere Überschüsse. Da sie aber weder ihre Sondervermögen noch die Gemeinden abbilden, ist es für den Beirat nicht ersichtlich, wie sich dies auf den gesamtstaatlichen Saldo in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auswirkt.

**Aus Sicht des Beirats ist die Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bis zum Jahr 2023 jedoch mit einiger Unsicherheit behaftet.** Bei den **Gebietskörperschaften** könnten einerseits zunächst Mittel wie zuvor schwächer abfließen als geplant. Andererseits zeichnen sich im Gesamtzeit-

raum eher zusätzliche Haushaltsbelastungen ab. So sollen die Ausgaben für Personal und Vorleistungskäufe in den hinteren Prognosejahren deutlich schwächer wachsen als das Bruttoinlandsprodukt (BIP). Dies steht jedoch auf den ersten Blick nicht im Einklang mit Bestrebungen, in den kommenden Jahren die Ausgaben für Personal und weitere Ausgaben in wichtigen staatlichen Aufgabenbereichen zu verstärken.

**Finanzpolitische Risiken gibt es auch bei den Steuereinnahmen.** So können zusätzliche Steuerentlastungen beschlossen werden, um die kalte Progression nach dem Jahr 2020 weiter zu kompensieren. In der Diskussion sind weitere Steuerentlastungen, und über die zur Sicherung der Einnahmen erforderliche Reform der Grundsteuer gibt es bislang keinen Konsens. Zudem sind rechtliche Risiken hinsichtlich der (Teil-)Fortführung des Solidaritätszuschlags vorhanden.

**Bei den Sozialversicherungen sind zusätzliche Belastungen zu erwarten.** So zeichnet sich ab, dass Leistungen bei der Sozialen Pflegeversicherung ausgeweitet werden. Des Weiteren wird diskutiert, eine Grundrente einzuführen, die gegenüber dem Stabilitätsprogramm mit erheblichen Mehrausgaben verbunden wäre. Angesichts der weiterhin guten Lage bei der Bundesagentur für Arbeit dürfte zudem die freie Rücklage ohne weitere Maßnahmen steigen. Damit erhöht sich der Druck, neue Maßnahmen zu ergreifen (Beitragsatzsenkung oder Mehrausgaben).

Neben die finanzpolitischen Risiken treten die **Unsicherheiten durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.** Sofern sich Abwärtsrisiken materialisieren, würden sich die Staatshaushalte negativer entwickeln. Bei grundlegend ungünstigeren Wachstumsperspektiven wäre der Einfluss dabei nicht rein konjunkturell. Da die gesamtwirtschaftlichen Risiken derzeit vor allem im außenwirtschaftlichen Umfeld liegen und die Binnenkonjunktur eher robust erscheint, könnten die Staatsfinanzen kurzfristig weniger von einer etwaigen Eintrübung betroffen sein. Dies gilt vor allem dann, wenn die Bruttolöhne und -gehälter, die besonders ergiebig für die Staatseinnahmen sind, zunächst relativ unbeeinträchtigt bleiben. Abwärtsrisiken liegen dann aber gleichwohl in den volatilen gewinnabhängigen Steuern.

**Im Ergebnis hält der Beirat die dem Stabilitätsrat vorgelegte Fiskalprognose und die unterstellte gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den Zeitraum bis zum Jahr 2023 insgesamt für vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird demnach mit einem Sicherheitsabstand eingehalten. Der Beirat weist ungeachtet dessen auf Risiken für die Entwicklung der künftigen strukturellen Salden hin.**

In den vergangenen Jahren entwickelten sich die Einnahmen sehr positiv und überraschten dabei häufig. Dies lag unter anderem an der Ausweitung der Erwerbstätigkeit und außergewöhnlich stark steigenden gewinnabhängigen Steuern. Es ist nachvollziehbar, dass beide Entwicklungen in den Projektionen des BMF nicht fortgeschrieben wurden. Mittel- und langfristig ist mit einer deutlichen Abschwächung des Produktionspotenzials zu rechnen, die aus dem demografischen Wandel herrührt. **Die Finanzpolitik sollte vor diesem Hintergrund vorausschauend agieren** und bereits heute aufzeigen, wie zusätzliche dauerhafte Finanzierungslasten in dem künftig schwierigeren Umfeld finanziert werden sollen.

**Ab Januar 2020 obliegt dem Stabilitätsrat zusätzlich die Überprüfung der Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz.** Der Stabilitätsrat hat inzwischen seine Vorgehensweise und ein

harmonisiertes Analysesystem festgelegt. Für den Prüfauftrag des Stabilitätsrats und des Beirats bezüglich der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits und die Einhaltung der europäischen Regeln können Angaben in einem solchen harmonisierten Analysesystem sehr hilfreich sein. Werden zusätzliche Informationen systematisch, nachvollziehbar und regelmäßig zur Verfügung gestellt, ist dies mithin grundsätzlich zu begrüßen. **Aus Sicht des Beirats sind die mit dem konkret beschlossenen System zu erwartenden Fortschritte bei den Informationsgrundlagen zur Haushaltsüberwachung indes unbefriedigend.**

**Schon aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik ist es angezeigt, die nach dem harmonisierten Analysesystem ermittelten Werte stets für alle Länder öffentlich auszuweisen.** Das vom Stabilitätsrat gewählte Verfahren zur Überwachung der Schuldenbremse sieht eine Veröffentlichung aber nur bei Einwilligung des jeweiligen Landes vor. Dies ist problematisch, da die Information von Parlamenten und Öffentlichkeit eine wichtige Voraussetzung für die Bindungswirkung der Haushaltsregeln und für eine wirksame Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist. Dass der Stabilitätsrat als deutscher Fiskalrat nun eine Überwachung der Schuldenbremse vorsieht, die **weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit** erfolgen kann, entspricht nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

## 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 Stellung zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze. Die Stellungnahmen des Beirats werden veröffentlicht und sollen dazu beitragen, Haushaltsrisiken frühzeitig zu identifizieren.

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

- Die Fiskalprojektion des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für das Deutsche Stabilitätsprogramm 2019 basierend auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2019 sowie die „Übersicht über die Haushaltsplanung 2019“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober 2018;
- die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 17. April 2019 und die darauf basierende Schätzung des Arbeitskreises (AK) Steuerschätzung vom 7. bis 9. Mai 2019;
- die Projektionen der Europäischen Kommission (Mai 2019), der Gemeinschaftsdiagnose (April 2019), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2019), der Deutschen Bundesbank (Juni 2019), des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2019) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, Mai 2019);
- die Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand Mai 2019.

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 Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die rechnerische Fortschreibung der im Stabilitätsprogramm enthaltenen Fiskalprojektion. *Soweit nicht anders erwähnt, bezieht sich die Stellungnahme auf Entwicklungen in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) und der Maastricht-Kennzahlen.*

### 3. Haushaltsergebnisse 2018

**Deutschland hat im Jahr 2018 die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags erfüllt.** Der strukturelle Finanzierungssaldo, der um Konjunktoreinflüsse und temporäre Maßnahmen bereinigt ist, lag für das Jahr 2018 gemäß der jüngsten Berechnung der Europäischen Kommission bei +1,6 % des BIP (vgl. Übersicht 1). Das BMF hat auf Basis seiner Frühjahrsprojektion einen Wert von +1,4 % des BIP ermittelt. Nach eigenen Berechnungen des Beirats liegt der Wert hingegen bei 1,3 % des BIP. Der Überschuss lag damit höher als die Prognose, die dem Stabilitätsrat im November 2017 vorgelegt wurde (+¾ % des BIP) und etwas niedriger als im November 2018 (+1¾ % des BIP). Hintergrund für die gegenüber der Erwartung von 2017 günstigere Entwicklung war insbesondere die starke Einnahmeentwicklung bei Steuern, Sozialbeiträgen und Verkäufen des Staates. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von maximal 0,5 % des BIP (entspricht einem strukturellen Finanzierungssaldo von mindestens -0,5% des BIP) wurde mit deutlichem Abstand eingehalten.

**Die Schuldenstandsquote nach der Maastricht-Abgrenzung lag am Ende des Jahres 2018 bei 60,9 % und damit weiterhin über der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60,0 %.** Die Quote ist im vergangenen Jahr deutlich um 3,6 Prozentpunkte gesunken. Der staatliche Überschuss und insbesondere die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung, durch die das nominale BIP als Bezugsgröße im Nenner gestiegen ist, trugen hierzu wesentlich bei. Ein Teil der Überschüsse wurde aber nicht zur Schuldentilgung, sondern zum Aufbau von Reserven und Rücklagen genutzt (insbesondere bei den Sozialversicherungen, die keine Schulden aufweisen).<sup>1</sup> Die sogenannten „Bad Banks“ haben ihre Schulden um 16 Mrd. € reduziert. Durch eine Revision bei der Kommunalverschuldung fiel der Schuldenstand (auch für die Vorjahre) höher aus. So wurden nunmehr Verbindlichkeiten rechtlich unselbständiger Eigenbetriebe einbezogen, was die Schuldenstandsquote im Jahr 2018 um rund 0,7 Prozentpunkte anhob.

---

<sup>1</sup> Soweit solche Reserven in deutschen Staatstiteln angelegt werden, werden sie im Maastricht-Schuldenstand konsolidiert und wirken somit wie eine Schuldentilgung.

**Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für den strukturellen Finanzierungssaldo<sup>1)</sup>**

In % des BIP, für 2018	Prognose (Herbst 2017) BMF	Prognose (Herbst 2018) BMF	Ist (Frühjahr 2019) BMF <sup>2)</sup>	Ist (Frühjahr 2019) Europäische Kommission <sup>3)</sup>
1. Finanzierungssaldo	1	1¾	1,7	1,7
2. Konjunkturkomponente	0,4	0,3	0,5	0,3
3. Konjunkturbereinigter Saldo	½	1½	1,2	1,4
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	-0	0	-0,1	-0,2
<b>5. Struktureller Finanzierungssaldo</b>	<b>¾</b>	<b>1¾</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo <sup>4)</sup>	1½	2½	2,1	2,3
7. Produktionslücke <sup>5)</sup>	0,7	0,5	1,0	0,7

1) Die Zahlen für die Prognosen des BMF sind der 8., respektive, der 10. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. 2) Die präsentierten Zahlen basieren auf der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für die Sitzung des Stabilitätsrates am 18. Juni 2019, der Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 17. April 2019, einer rechnerischen Fortschreibung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos vom BMF sowie Berechnungen des Beirats. – 3) Die ausgewiesenen Werte geben Daten auf Basis der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission vom Mai 2019 an. 4) Der Primärsaldo stellt den Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. 5) In % des Produktionspotenzials.

**4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2019****a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung****Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung<sup>2</sup>**

**Die Bundesregierung erwartet in ihrer Frühjahrsprojektion, dass die gesamtwirtschaftliche Dynamik im laufenden Jahr schwach ist. Für den weiteren Verlauf projiziert sie wieder ein stärkeres Momentum und einen relativ gleichmäßigen Wachstumspfad.** Demnach nimmt das preisbereinigte BIP im laufenden Jahr mit 0,5 % aufgrund der konjunkturellen Abschwächung deutlich weniger zu als im Vorjahr (1,4 %, vgl. Übersicht 2). Im Jahr 2020 zieht die Wirtschaftsleistung nach der Projektion dann mit rund 1,5 % wieder stärker an. Ausschlaggebend hierfür ist nicht zuletzt ein vergleichsweise großer Einfluss zusätzlicher Arbeitstage (Kalendertageeffekt), der 0,4 Prozentpunkte beiträgt (siehe Kasten auf Seite 10). In der mittleren Frist wird eine stabile Wachstumsrate von 1,2 % erwartet, die bei weitgehend geschlossener Produktionslücke dem von der Bundesregierung geschätzten Potenzialwachstum entspricht.

**Getragen wird die gesamtwirtschaftliche Expansion im Jahr 2019 gemäß der Frühjahrsprojektion von der heimischen Absorption.** Dabei legt das Expansionstempo der staatlichen und privaten Konsumausgaben sowie der Bauinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr zu, während sich die Dynamik bei den Ausrüstungsinvestitionen etwas abschwächt. Mitentscheidend für das niedrigere Wachstum ist

<sup>2</sup> Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2019 der Bundesregierung, Halle (Saale).

ein deutlicher Rückgang der Vorräte, deren Aufbau im vergangenen Jahr noch einen spürbar positiven Beitrag geleistet hatte. Der rechnerische Außenbeitrag ist negativ: Bei einem beschleunigten Importzuwachs expandieren die Ausfuhren ähnlich schwach wie im Vorjahr. Für das Jahr 2020 werden weiterhin ein recht kräftiger privater Konsum und eine wieder dynamischere Entwicklung der Exporte erwartet.

**Für die Verbraucherpreise (Deflator des privaten Konsums) wird ein Anstieg von 1,4 % und 1,7 % für die Jahre 2019 bzw. 2020 prognostiziert.** Der BIP-Deflator steigt in diesen Jahren stärker. Dazu tragen u.a. kräftig steigende Baupreise und ein spürbarer Terms-of-Trade-Effekt bei. In der Mittelfristprojektion wird dann für die Jahre 2021 bis 2023 mit einem Anstieg von jährlich 1,8 % gerechnet. Gemäß der Projektion von preisbereinigtem BIP und BIP-Deflator wächst das nominale BIP um 2,8 % im Jahr 2019 und 3,5 % im Jahr 2020. Für die Folgejahre ergeben sich Zuwachsraten von 3,0 %.

**Der Beschäftigungsanstieg schwächt sich nach der Einschätzung der Bundesregierung im Projektionszeitraum etwas ab und wird ab dem Jahr 2021 leicht negativ.** Insgesamt bleibt die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt im Einklang mit der aktuellen Datenlage trotz sich eintrübender Konjunktur recht hoch. Die Arbeitslosigkeit (Erwerbslosenquote) sinkt bis zum Jahr 2020. Sie steigt im weiteren Verlauf aber wieder an. Die Arbeitsproduktivität geht gemäß Frühjahrsprojektion im Jahr 2019 deutlich zurück: Bei mäßiger wirtschaftlicher Dynamik wird weiter Beschäftigung aufgebaut. In den Folgejahren stagniert die Beschäftigung oder nimmt sogar leicht ab. Für die Effektivlöhne (Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten) werden Zuwachsraten in einer Größenordnung von 3,0 % über den Projektionszeitraum erwartet. Das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter schwächt sich im Verlauf im Einklang mit der Beschäftigungsentwicklung leicht ab.

### **Bewertung**

**Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung erscheint insgesamt plausibel und steht weitgehend im Einklang mit den Projektionen anderer Institutionen** (vgl. Übersicht 2). Die BIP-Wachstumsraten liegen niedriger als in den vorher erstellten Prognosen, da neuere Ergebnisse zu einigen Konjunkturindikatoren berücksichtigt werden konnten (etwa zum Verarbeitenden Gewerbe), die ungünstiger ausgefallen waren. Dies schlug vor allem auf die projizierten Investitionen und die Exporte durch. Die nach Abschluss der Projektion der Bundesregierung veröffentlichten Indikatoren fielen gemischt aus. Während die Produktion im ersten Quartal überraschend günstig ausfiel, haben sich die Stimmungsindekatoren tendenziell weiter abgeschwächt.

**Risiken für die Projektion** ergeben sich vor allem aus dem internationalen Umfeld. So stellen eine Verschärfung von Handelskonflikten, von Problemen im Zusammenhang mit dem Brexit oder der italienischen Finanzpolitik Abwärtsrisiken dar. Hingegen könnte eine Entspannung positive Auswirkungen haben. Ein weiteres Risiko besteht darin, dass die aktuelle Schwäche der Automobilindustrie ausgeprägter ausfällt und stärkere strukturelle Verschiebungen anzeigen könnte. Die Binnenkonjunktur scheint dagegen eher robust.

**Übersicht 2: Aktuelle<sup>1)</sup> Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2019)</b>						
1aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,5	1,5	1,2	1,2	1,2
1ab. BIP-Deflator	1,9	2,3	2,0	1,8	1,8	1,8
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,0	1,2	1,6	1,3	1,3	1,3
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,4	1,7	1,6	1,6	1,6
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,6	1,3	0,9	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO <sup>2)</sup> )	3,2	2,9	2,7	3,2	3,3	3,3
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>2. Europäische Kommission (Mai 2019)</b>						
2aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,5	1,5			
2ab. BIP-Deflator	1,9	2,1	2,1			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,0	1,1	1,6			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,5	1,5			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	3,0	3,2	2,9			
2d. Erwerbstätige	1,3	0,8	0,5			
2e. Erwerbslosenquote	3,4	3,1	2,7			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2019)</b>						
3aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,8	1,8			
3ab. BIP-Deflator	1,9	2,4	2,2			
<b>4. SVR (März 2019)</b>						
4aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,8	1,7			
4ab. BIP-Deflator	1,9	2,0	2,0			
<b>5. Deutsche Bundesbank (Juni 2019)</b>						
5aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,6	1,6	1,3		
5ab. BIP-Deflator	1,9	2,1	2,2	2,2		
<b>6. IWF (April 2019)</b>						
6aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,8	1,7	1,5	1,4	1,3
6ab. BIP-Deflator	1,8	1,6	2,3	2,2	2,3	2,4
<b>7. OECD (Mai 2019)</b>						
7aa. BIP, preisbereinigt	1,4	0,7	1,6			
7ab. BIP-Deflator	1,9	1,9	2,1			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)

## b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

**Die Fiskalregeln zielen auf strukturelle Finanzierungssalden. Um diese zu ermitteln, werden die Salden um konjunkturelle und andere temporäre Einflüsse bereinigt.** Die konjunkturellen Einflüsse werden ermittelt, indem das tatsächliche BIP-Ergebnis dem Potenzialwert für das BIP gegenübergestellt wird. Übertrifft beispielsweise das BIP das Potenzial, wird eine Überauslastung angezeigt, und die Konjunkturlage wird positiv interpretiert. Um zum strukturellen Saldo zu gelangen, wird der (unbereinigte) Finanzierungssaldo um den Einfluss der positiven Konjunkturlage bereinigt. Der strukturelle Saldo fällt in dieser Situation ungünstiger aus als der unbereinigte Saldo, weil letzterer von der Konjunktur profitiert.

**Die Bundesregierung erwartet bis zum Jahr 2021 ein Wachstum des Potenzials von jeweils 1,4 %** (vgl. Übersicht 3). **Im weiteren Verlauf wird ein etwas niedrigeres Wachstum in Höhe von 1,1 % prognostiziert.** Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Dynamik des potenziellen Arbeitsvolumens im Zeitverlauf deutlich zurückgeht. Dies ist in erster Linie durch die demografische Entwicklung bedingt. Aufgrund des zu erwartenden Rückgangs des Arbeitsangebots nimmt das potenzielle Arbeitsvolumen zum Ende des Projektionszeitraums sogar ab. Damit gewinnt der langfristige natürliche Bevölkerungstrend überhand gegenüber anderen einflussreichen Determinanten des Arbeitsvolumens, wie etwa Migration oder Partizipation. Dem steht eine insgesamt gering wachsende Produktivität entgegen.

**Die Bundesregierung hat die Potenzialraten gegenüber dem Stand, der dem Stabilitätsrat im Dezember 2018 vorgelegt wurde, moderat nach unten revidiert.** Dies lässt sich größtenteils durch eine deutlich niedrigere Wachstumsrate der totalen Faktorproduktivität (TFP) erklären.

**Im Ergebnis erwartet die Bundesregierung, dass sich die im Jahr 2018 deutlich positive Produktionslücke (+1,0 %) im laufenden Jahr nahezu schließt.** Im weiteren Verlauf wird erwartet, dass sie mehr oder weniger geschlossen bleibt. Nach einer positiven Konjunkturlage im vergangenen Jahr wird somit eine konjunkturelle Normallage über den gesamten Projektionshorizont prognostiziert.

### Bewertung

**Insgesamt liegen die Potenzialraten und die Produktionslücken im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen** (vgl. Übersicht 3). So nutzen die Europäische Kommission und die Gemeinschaftsdiagnose ähnliche Verfahren und kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Dabei weist die Kommission für die Jahre 2019 und 2020 als einzige der hier abgebildeten Institutionen (leicht) negative Produktionslücken aus. Die Abweichung gegenüber der Bundesregierung beläuft sich für das vergangene Jahr 2018 immerhin auf rund 0,3 Prozentpunkte, obwohl Kommission und Bundesregierung gleichermaßen das Verfahren gemäß den europäischen Regeln nutzen. Der Sachverständigenrat, die Deutsche Bundesbank, der IWF und die OECD schätzen die Produktionslücken insgesamt etwas positiver ein. Sie gehen für die Jahre 2019 und 2020 eher von Größenordnungen zwischen  $+\frac{1}{2}$  % und +1 % aus.



**Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums<sup>1)</sup> und der Produktionslücke**

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2019)</b>						
1a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,4	1,4	1,2	1,1
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) <sup>2)</sup>	32,9	3,4	6,3	-0,4	-1,8	0,0
<b>2. Europäische Kommission (Mai 2019)</b>						
2a. Produktionspotenzial	1,6	1,5	1,4	/	/	/
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,7	-0,2	-0,1	/	/	/
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2019)</b>						
3a. Produktionspotenzial	1,7	1,5	1,5	1,4	1,2	1,1
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,6	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
3c. Produktionspotenzial nach MODEM	1,7	1,6	1,6	1,4	1,1	1,0
<b>4. SVR (März 2019)</b>						
4a. Produktionspotenzial	1,5	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,2	0,5	0,7	/	/	/
<b>5. Deutsche Bundesbank (Juni 2019)</b>						
5a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,4	1,3	/	/
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials) <sup>3)</sup>	1,7	0,8	1,1	1,0	/	/
<b>6. IWF (April 2019)</b>						
6a. Produktionspotenzial	1,4	1,0	1,6	1,5	1,6	1,5
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,1	0,8	1,0	1,0	0,5	0,6
<b>7. OECD (Mai 2019)</b>						
7a. Produktionspotenzial	1,7	1,5	1,5	/	/	/
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials) <sup>4)</sup>	1,3	0,5	0,7	/	/	/

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Bundesbank ab. – 4) Eigene Berechnung auf Basis der von der OECD prognostizierten Reihen für das BIP (Volumen, landesspezifisch, für die Wachstumsraten vgl. Übersicht 2, Position 7.aa) und das Produktionspotenzial.

### **Zum Einfluss von Kalendereffekten auf die Produktionslücke**

Die Produktionslücke wird durch Vergleich von (realem) BIP und Produktionspotenzial ermittelt. Dabei kann ein sogenannter Kalendereffekt die Ergebnisse beeinflussen. Hierunter wird verstanden, dass die jeweiligen Jahre unterschiedlich viele Arbeitstage aufweisen können. So schlagen hier etwa Schaltjahre oder Feiertage, die entweder auf Wochenenden oder Werktagen liegen können, zu Buche. Dieser Effekt ist zumeist eher klein, er kann in einzelnen Jahren aber durchaus relevant für die Ergebnisse sein. So führen gemäß dem Statistischen Bundesamt zusätzliche Arbeitstage im Jahr 2020 (gegenüber 2019) zu einem um 0,4 Prozentpunkte stärkeren BIP-Wachstum. Der Kalendereffekt auf das Wachstum des Jahres 2020 beträgt somit +0,4 Prozentpunkte.<sup>3</sup> Insgesamt schwanken die Kalendereffekte erratisch, sie gleichen sich aber im Zeitverlauf aus. Das BIP wird hierdurch somit nur temporär beeinflusst.

Bei der Ermittlung der Produktionslücke werden die Kalendereffekte von einzelnen Institutionen methodisch unterschiedlich berücksichtigt. Im Hinblick auf das Potenzial und die Wachstumsrate des Potenzials wird der Kalendereffekt bei den hier betrachteten Institutionen bereinigt. Die unterschiedliche Anzahl der Arbeitstage beeinflusst das Potenzial daher nicht. Beim BIP, mit dem dann die Produktionslücke berechnet wird, werden dagegen teilweise kalenderbereinigte und teilweise kalenderunbereinigte Werte herangezogen.

Für die konjunkturelle Analyse erscheint es naheliegend, kalenderbereinigte Werte für das BIP zu verwenden: Ein Anstieg des BIP etwa aufgrund eines zusätzlichen Arbeitstages durch ein Schaltjahr ist schließlich nicht als eine positive konjunkturelle Dynamik zu interpretieren. Entsprechend weisen etwa der IWF, die OECD, die Deutsche Bundesbank und der Sachverständigenrat die Produktionslücke durchgehend kalenderbereinigt aus. Die Gemeinschaftsdiagnose weist sowohl eine kalenderbereinigte als auch eine unbereinigte Produktionslücke aus.

Im Hinblick auf die Ermittlung struktureller Haushaltssalden erscheint es demgegenüber durchaus sinnvoll, das kalenderunbereinigte BIP heranzuziehen. Wird dann die Produktionslücke im Abgleich mit dem Potenzial ermittelt, erfolgt im Rahmen der Konjunkturbereinigung automatisch auch eine Bereinigung um die Kalendereffekte. So wird erreicht, dass die Kalendereffekte die strukturellen Salden nicht beeinflussen.<sup>4</sup>

Bundesregierung und Europäische Kommission ermitteln die Produktionslücke auf Basis des kalenderunbereinigten BIP. Der Beirat weist in seinen vergleichenden Tabellen zur Produktionslücke (Übersicht 3) ebenfalls Ergebnisse auf Basis des kalenderunbereinigten BIP für alle Institutionen aus – soweit dies möglich ist. Damit wird die Vergleichbarkeit zu den Zahlen der Bundesregierung, die der Diskussion im Stabilitätsrat zugrunde liegen, bestmöglich sichergestellt. Dadurch kann es jedoch zu Abweichungen von den durch andere Institutionen ausgewiesenen Werten kommen. Im Hinblick auf die strukturellen Salden (Übersicht 6) weist der Beirat die von den jeweiligen Institutionen verwendeten Werte aus. In diesen Werten schlagen sich neben unterschiedlichen Konjunkturbereinigungsverfahren unter Umständen unterschiedliche Ansätze weiterer temporärer Einflüsse nieder.

<sup>3</sup> Der Kalendereffekt auf das BIP-Niveau beläuft sich im Jahr 2019 auf -0,2 % und im Jahr 2020 auf +0,2 %. So ergibt sich der Wert von 0,4 Prozentpunkten für die Wachstumsrate.

<sup>4</sup> Würden die Kalendereffekte nicht durch die Konjunkturbereinigung erfasst, wären sie eigentlich als andere temporäre Effekte aus den strukturellen Salden herauszurechnen.

## 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 erwartete gemäß Stabilitätsprogramm vom April 2019, dass der gesamtstaatliche Überschuss (2018: 1,7 % des BIP) deutlich sinken wird – insbesondere im laufenden Jahr. In den Jahren 2019 bis 2023 sollte er demnach zwischen  $\frac{3}{4}$  % und  $\frac{1}{2}$  % des BIP liegen (vgl. Übersicht 4). Die Projektion für das Stabilitätsprogramm basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung vom Januar 2019. Berücksichtigt sind die in den Eckwerten zum Bundeshaushalt 2020 und zur Finanzplanung bis zum Jahr 2023 vom März 2019 enthaltenen prioritären Maßnahmen aus dem Koalitionsvertrag sowie weitere Maßnahmen im Bereich Familien, Kinder und Soziales (Absenkung der Steuerlast, Aufstockung der Personalausgaben, der monetären Sozialleistungen und der sonstigen laufenden Transfers), durch das Familienentlastungsgesetz sowie durch das Qualifizierungschancengesetz im Kontext der Arbeitslosenversicherung.

**Die zwischenzeitliche Revision der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte und der Steuerschätzung belastet den Staatshaushalt gegenüber dem Stabilitätsprogramm nur leicht.** Die Bundesregierung hat im April die neue gesamtwirtschaftliche Frühjahrsprojektion beschlossen (zeitgleich mit dem Stabilitätsprogramm, das noch auf dem alten Stand basiert). Diese fiel etwas ungünstiger aus als die Eckwerte vom Jahresanfang. Sie wurde in der offiziellen Steuerschätzung vom Mai 2019 berücksichtigt, die insgesamt einen eher geringen Korrekturbedarf gegenüber dem Stabilitätsprogramm anzeigt. Auch die Sozialversicherungen dürften von den gesamtwirtschaftlichen Revisionen wenig beeinflusst sein, da diese den Arbeitsmarkt sowie Löhne und Gehälter kaum betreffen. Das BMF weist entsprechend in seiner rechnerischen Fortschreibung der Fiskalprognose gegenüber dem Stabilitätsprogramm kaum veränderte Ergebnisse aus. Die zuletzt veröffentlichten revidierten VGR-Daten für das Jahr 2018 zeigen keinen wesentlichen zusätzlichen Korrekturbedarf an.

**Die staatliche Einnahmequote sinkt gemäß dem Stabilitätsprogramm leicht (von 45,6 % im Jahr 2018 auf 45 $\frac{1}{4}$  % im Jahr 2023)** (vgl. Übersicht 5). Das **Steueraufkommen** steigt dabei weitgehend parallel zum BIP. Die geplanten Steuersenkungen kompensieren in etwa die Effekte der Steuerprogression. Zu den Steuersenkungen zählen steigende Freibeträge und Tarifierpassungen bei der Einkommensteuer, womit unter anderem die kalte Progression der Jahre 2018 und 2019 kompensiert werden soll. Zudem soll der Solidaritätszuschlag im Jahr 2021 teilweise abgeschafft werden. Die **Sozialbeiträge** steigen etwas schneller als das BIP. Hierzu tragen wohl die relativ kräftig wachsenden Bruttolöhne und -gehälter bei. Zudem steigt der Beitragssatz der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Jahr 2023 wieder auf 2,6 % (derzeit: 2,5 %). Die Beitragssatzänderungen zu Beginn des Jahres 2019 gleichen sich hingegen insgesamt in etwa aus. Der Pflegebeitragssatz wurde um 0,5 Prozentpunkte angehoben und der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung in gleicher Höhe gesenkt. Per saldo steigen die Beitragseinnahmen dadurch aber leicht, weil die Bemessungsgrundlage der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) etwas größer ist als die der Arbeitslosenversicherung: Insbesondere sind die Rentnerinnen und Rentner in der Pflegeversicherung beitragspflichtig. Etwas niedrigere Beitragseinnahmen schlagen dagegen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) zu Buche, da die Kassen ihre Zusatzbeitragssätze im Durchschnitt leicht gesenkt haben. Dass die GKV zur paritätischen Finanzierung zurückkehrte, beeinflusst das

Aufkommen für sich genommen hingegen nicht: Es verschieben sich zunächst lediglich die Beitragszahlungen von den Mitgliedern zu Unternehmen, Gebietskörperschaften und Gesetzlicher Rentenversicherung (GRV). Die **sonstigen Einnahmen** entwickeln sich gemäß BMF vergleichsweise schwach. Dies hängt vor allem mit den Verkäufen zusammen (insb. Gebühreneinnahmen). Während diese in den vergangenen Jahren weitgehend im Einklang mit dem BIP wuchsen, ist in den Projektionsjahren nur ein kleines Plus (deutlich unterhalb des BIP-Wachstums) angesetzt. Dabei ist hier berücksichtigt, dass die Lkw-Maut im Sommer 2018 auf alle Bundesstraßen ausgeweitet wurde, die Mautsätze zum Jahresbeginn 2019 spürbar stiegen und im Oktober 2020 eine Pkw-Maut eingeführt werden soll.<sup>5</sup> **Die jüngste Steuerschätzung** zeigt im Vergleich zu der zuvor beschriebenen Einnahmeprojektion aus dem Stabilitätsprogramm eine etwas schwächere Entwicklung an.

**Die Ausgabenquote steigt gemäß Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr um  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte auf  $44\frac{1}{2}$  % und bleibt dann unverändert.** Deutlich werden demnach die Sozialleistungen zulegen: In Relation zum BIP steigen sie von 23,8 % im Jahr 2018 auf 25,0 % im Jahr 2023. Der Zuwachs ist breit angelegt und betrifft sowohl die monetären Sozialleistungen (v.a. Renten sowie Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegegeld) als auch die sozialen Sachleistungen (v.a. sächliche Gesundheits- und Pflegeleistungen). Dabei schlagen sich bei den Rentenausgaben neben stärkeren Rentenzugängen insbesondere die zu Jahresbeginn erhöhten „Mütterrenten“ sowie die im weiteren Verlauf greifenden Haltelinien für das Versorgungsniveau nieder. Zudem wurden die Leistungen für Gesundheit, Pflege und aktive Arbeitsmarktpolitik erhöht. Die Pflegeleistungen dürften im Jahr 2021 ebenfalls stark steigen, weil sie dann turnusgemäß an die Preisentwicklung der vergangenen drei Jahre angepasst werden. Die Zahlungen an die Europäische Union (EU) wachsen stärker als das BIP. Ausschlaggebend ist wohl zunächst, dass in den letzten Jahren des mittelfristigen Planungszeitraums höhere Mittelabflüsse erwartet werden. Im weiteren Verlauf dürfte eine steigende Belastung etwa im Zusammenhang mit dem Brexit unterstellt worden sein. Höhere Zuwächse sind bei den Investitionen angesetzt. Entlastend wirken dagegen weiterhin die Zinsausgaben, die in den Jahren 2019 und 2020 noch sinken. In den Folgejahren stabilisieren sie sich bei rund  $\frac{3}{4}$  % des BIP. Weiterhin ist prognostiziert, dass sich mit den Vorleistungskäufen und Arbeitnehmerentgelten wichtige Ausgaben der Gebietskörperschaften in der mittleren Frist schwach entwickeln. Bund, Länder und Gemeinden haben aber angekündigt, das Personal in den Bereichen Schulen, Kinderbetreuung, Polizei, Justiz und Bundeswehr zu verstärken. Die beabsichtigten Personalaufstockungen sollen sich also offenbar ohne größeren Ausgabendruck verwirklichen lassen. Die Vermögens-transfers wachsen mittelfristig langsamer als das BIP. Hierin sind unter anderem Bankenstützungsmaßnahmen enthalten – die HSH Nordbank erhielt im Jahr 2018 Transfers, die Nord/LB soll im Jahr 2019 gestützt werden – die zurückgehen sollen. Allerdings steigen die Investitionszuschüsse zwischenzeitlich deutlich (etwa für die Bahn).

**Derzeit weisen alle staatlichen Ebenen spürbare Überschüsse auf. Das BMF erwartet, dass diese reduziert werden.** Der Bund hat demnach (in der VGR-Abgrenzung) bis zum Jahr 2022 einen in etwa ausgeglichenen Haushalt. Im letzten Jahr des Projektionszeitraums 2023 soll er wieder einen leichten Überschuss erzielen. Für die Länder erwartet das BMF Überschüsse von  $+\frac{1}{4}$  % bis  $+\frac{1}{2}$  % des BIP. Für

---

<sup>5</sup> Für inländische Pkw wird die Maut zwar ebenfalls erhoben. Die VGR ordnet diese entsprechend ihres ökonomischen Charakters aber den Steuern zu (direkte Steuern von privaten Haushalten und Produktionsabgaben von Unternehmen). Die Mehreinnahmen aus der Maut entsprechen hier in etwa den Mindereinnahmen aus der gleichzeitigen Senkung der Kfz-Steuer. Bei den Steuereinnahmen gemäß VGR ist die Umstellung damit kaum sichtbar.

Gemeinden und Sozialversicherungen wird mittelfristig ein in etwa ausgeglichener Saldo erwartet. Die **Projektion der Länder für ihre Kernhaushalte in finanzstatistischer Abgrenzung** fällt für das Jahr 2019 etwas positiver aus als diejenige des BMF. Ab dem kommenden Jahr werden deutlich geringere Überschüsse ausgewiesen. Die Gründe für die Unterschiede und ihre Rolle für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in VGR-Abgrenzung lassen sich aufgrund fehlender Informationen nicht abschätzen. Die aktuelle Steuerschätzung bietet zumindest nach dem laufenden Jahr keinen Erklärungsbeitrag.

**Die aktuelle Fortschreibung des BMF unterscheidet sich nicht wesentlich von derjenigen für den Stabilitätsrat vom Dezember 2018** (vgl. Übersicht 4). Dies hat unter anderem damit zu tun, dass die Staatsfinanzen durch die ungünstiger eingeschätzte Wirtschaftsentwicklung nur vergleichsweise moderat belastet werden. Die Abwärtsrevision betrifft nämlich eher gesamtwirtschaftliche Größen, die weniger gewichtig für die Staatsfinanzen sind – so sind die Löhne und Gehälter wenig betroffen. Wenn unterstellt wird, dass die staatlichen Einnahmen und Ausgaben wie üblich auf die revidierten gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen reagieren, würde die ungünstigere Makroprojektion den Überschuss in den einzelnen Jahren rein rechnerisch um jeweils etwa  $\frac{1}{4}$  % des BIP senken.

**Der Schuldenstand liegt gemäß Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr mit  $58\frac{1}{4}$  % des BIP erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter dem Referenzwert von 60,0 %. Es wird dann ein weiteres Absinken bis auf  $51\frac{1}{4}$  % im Jahr 2023 erwartet.** Der Rückgang speist sich vor allem aus den Primärüberschüssen der Gebietskörperschaften. Darüber hinaus soll der Portfolioabbau der „Bad Banks“ einen Beitrag leisten. Ein gewichtiger Beitrag kommt erneut von dem deutlich negativen Zins-Wachstums-Differenzial (Differenz von Durchschnittsverzinsung und nominalem BIP-Wachstum).

#### Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2019)	1,7	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
<i>1a. Stabilitätsprogramm (April 2019)</i>	1,7	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
<i>1b. Stabilitätsrat (Dezember 2018)</i>	$1\frac{3}{4}$	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1c. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2018)</i>	$1\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1d. Aktualisierung (September 2018)</i>	$1\frac{1}{2}$	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1e. Stabilitätsrat (Mai 2018)</i>	$1\frac{1}{4}$	1	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	
2. Europäische Kommission (Mai 2019)	1,7	1,0	0,8			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2019)	1,7	1,2	1,0			
4. SVR (März 2019)	1,7	1,2	1,0			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2019)	1,7	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$		
6. IWF (April 2019)	1,7	1,1	1,1	0,8	0,8	0,7
7. OECD (Mai 2019)	1,7	0,9	0,8			

<sup>1)</sup> Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2019 für 1, 1.a und 5. sowie ab 2018 für 1.b - 1.e) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

**Bewertung**

**Der Beirat hält die aktuelle Projektion des BMF für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für vertretbar, sieht aber Risiken.** Andere Institutionen erwarten für das laufende Jahr eine etwas günstigere Entwicklung. Für den weiteren Verlauf werden die Erwartungen des BMF im Wesentlichen bestätigt. Die Länder weisen für ihre Kernhaushalte ab dem kommenden Jahr teils deutlich geringere Überschüsse aus. Es ist für den Beirat aber nicht ersichtlich, wie sich dies auf den gesamtstaatlichen Saldo in den VGR auswirkt. Dem Beirat wurden keine Informationen zur Verfügung gestellt, wie sich die Lage der in den VGR berücksichtigten Extrahaushalte und Reserven darstellt und wie sich letztere entwickeln.

**Übersicht 5: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (Stabilitätsprogramm, April 2019)<sup>1)</sup>**

In % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>1. Finanzierungssaldo</b>	<b>1,7</b>	<b>¾</b>	<b>¾</b>	<b>½</b>	<b>½</b>	<b>½</b>
davon:						
1a. Bund	0,5	0	0	0	0	¼
1b. Länder	0,3	½	½	¼	¼	¼
1c. Gemeinden	0,4	¼	¼	0	0	0
1d. Sozialversicherungen	0,4	¼	¼	0	0	0
<b>2. Zinsausgaben</b>	<b>0,9</b>	<b>¾</b>	<b>¾</b>	<b>¾</b>	<b>¾</b>	<b>¾</b>
<b>3. Primärsaldo<sup>2)</sup></b>	<b>2,6</b>	<b>1¾</b>	<b>1½</b>	<b>1¼</b>	<b>1¼</b>	<b>1¼</b>
<b>4. Einnahmen</b>	<b>45,6</b>	<b>45½</b>	<b>45¼</b>	<b>45</b>	<b>45</b>	<b>45¼</b>
davon:						
4a. Steuern	23,7	23¾	23¾	23½	23½	23¾
4b. Sozialbeiträge	16,9	17	17	17	17	17¼
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,5	½	½	½	½	½
4d. Sonstige <sup>3)</sup>	4,5	4¼	4¼	4	4	4
<b>5. Primärausgaben<sup>2)</sup></b>	<b>43,0</b>	<b>43¾</b>	<b>43¾</b>	<b>43¾</b>	<b>43¾</b>	<b>43¾</b>
davon:						
5a. Sozialleistungen	23,8	24¼	24¼	24½	24¾	25
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	8,5	8½	8½	8¾	8¾	9
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	15,4	15¾	15¾	15¾	16	16
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,6	7½	7½	7½	7½	7½
5c. Vorleistungen	4,8	5	5	4¾	4¾	4¾
5d. Subventionen	0,9	¾	¾	¾	¾	¾
5e. Bruttoinvestitionen	2,3	2½	2½	2½	2½	2½
5f. Vermögenstransfers	1,2	1¼	1¼	1¼	1	1
5g. Sonstige <sup>4)</sup>	2,4	2½	2½	2½	2½	2½
<b>6. Nachrichtlich: Schuldenquote</b>	<b>60,9</b>	<b>58¾</b>	<b>56½</b>	<b>54¾</b>	<b>53</b>	<b>51¼</b>

1) Da die rechnerische Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen nicht nach einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien untergliedert ist, wird in dieser Tabelle auf die Projektionen aus dem Stabilitätsprogramm 2019 zurückgegriffen. Die Unterschiede zur rechnerischen Fortschreibung sind begrenzt und betreffen überwiegend die Steuereinnahmen und Sozialversicherungen. Die Werte sind gemäß dem Ausweis des BMF für die Projektionsjahre 2019-2023 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Der Primärsaldo und die Primärausgaben stellen den Finanzierungssaldo bzw. die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 3) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers. – 4) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

**Aus Sicht des Beirats ist die projizierte Entwicklung bis zum Jahr 2023 mit einiger Unsicherheit behaftet.** Einerseits könnte sich kurzfristig fortsetzen, dass Mittel schwächer abfließen als geplant. Dies könnte etwa für Infrastrukturinvestitionen oder Ausgaben für Verteidigung oder Digitalisierung gelten. Andererseits zeichnen sich zusätzliche Haushaltsbelastungen ab. Die starken Zuwächse der Sozialausgaben sollen gemäß Stabilitätsprogramm mittelfristig durch eine schwache Entwicklung anderer Ausgabenkomponenten kompensiert werden. Dies steht jedoch auf den ersten Blick nicht im Einklang mit Bestrebungen, in den kommenden Jahren die Ausgaben für Schulen, Kinderbetreuung, Polizei, Justiz und die Bundeswehr zu verstärken. Für die SPV scheint sich zudem abzuzeichnen, dass Leistungen stärker ausgeweitet werden. Im Zusammenhang mit dem Abbau der Kohleförderung und -verstromung wurden höhere finanzielle Hilfs- und Kompensationsleistungen des Staates in Aussicht gestellt als in den aktuellen Planungen berücksichtigt. Des Weiteren wird diskutiert, eine **Grundrente** einzuführen, die gegenüber dem Stabilitätsprogramm mit erheblichen Mehrausgaben verbunden wäre. Angesichts der weiterhin guten Lage bei der BA dürfte die freie Rücklage steigen und sich der Druck erhöhen, zusätzliche Maßnahmen (Beitragssatzsenkung ggü. Status quo oder Mehrausgaben) zu ergreifen. Zusätzliche Steuersenkungen werden erforderlich, wenn die kalte Progression nach dem Jahr 2020 weiter kompensiert werden soll. In der Diskussion sind eine noch stärkere steuerliche Forschungsförderung oder andere Steuerentlastungen für Unternehmen. **Zudem sind rechtliche wie fiskalische Risiken hinsichtlich der Grundsteuer und des Solidaritätszuschlags vorhanden.** Die **Grundsteuer** wurde für verfassungswidrig erklärt und kann nur fortgeführt werden, wenn bis Ende des Jahres 2019 eine Neuregelung verabschiedet ist. Diese ist derzeit noch zwischen Bund und Ländern sowie innerhalb der Länderebene strittig. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 belaufen sich die in der Steuerschätzung vom Mai ausgewiesenen Einnahmen auf rund 0,4 % des BIP (knapp 15 Mrd. Euro) pro Jahr. Beim **Solidaritätszuschlag** bestehen verfassungsrechtliche Risiken bezüglich der Rechtmäßigkeit der Erhebung ab dem Jahr 2020 sowie im Hinblick auf die geplante (Teil-)Fortführung. Der Bundesrechnungshof schätzt das Einnahmerisiko gegenüber der Projektion im Jahr 2020 auf knapp 0,6 % des BIP (20 Mrd. Euro) und in den Jahren 2021 bis 2023 auf jeweils etwa 0,3 % des BIP (11 Mrd. Euro).<sup>6</sup>

**Neben die finanzpolitischen Risiken treten Unsicherheiten durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung** (vgl. Abschnitt 4a). Sofern sich Abwärtsrisiken materialisieren, würden sich die Staatshaushalte negativer entwickeln. Bei grundlegend ungünstigeren Wachstumsperspektiven wäre der Einfluss dabei nicht rein konjunkturell (also nicht nur vorübergehend). Da die gesamtwirtschaftlichen Risiken derzeit vor allem im außenwirtschaftlichen Umfeld liegen und die Binnenkonjunktur eher robust erscheint, könnten die Staatsfinanzen kurzfristig weniger von einer etwaigen Eintrübung betroffen sein. Dies gilt vor allem dann, wenn die Bruttolöhne und -gehälter, die besonders ergiebig für die Staatseinnahmen sind, relativ unbeeinträchtigt bleiben – davon wäre aber wohl allenfalls vorübergehend auszugehen. Darüberhinausgehende Risiken betreffen die Einnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern. Diese zeigten sich in vergangenen Konjunkturzyklen sehr volatil. Eine abrupte Abwärtskorrektur wäre bei einem stärkeren Abschwung nicht auszuschließen. Allerdings wäre insgesamt gesehen durchaus eine günstigere Entwicklung denkbar, wenn sich die außenwirtschaftlichen Risiken zerstreuen sollten und die Binnenkonjunktur robust bleibt.

---

<sup>6</sup> Vgl. Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 4. Juni 2019.

**Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>**

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2019)	1,3 <sup>2)</sup>	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
<i>1a. Stabilitätsprogramm (April 2019)</i>	1,4	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
<i>1b. Stabilitätsrat (Dezember 2018)</i>	1 $\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1c. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2018)</i>	1 $\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1d. Aktualisierung (September 2018)</i>	1 $\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1e. Stabilitätsrat (Mai 2018)</i>	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	
2. Europäische Kommission (Mai 2019)	1,6	1,1	0,8			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2019)	1,3	1,1	0,8			
4. SVR (März 2019)	1,2	0,7	0,4			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2019) <sup>3)</sup>	1,4	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$		
6. IWF (April 2019)	1,3	0,7	0,6	0,4	0,5	0,6
7. OECD (Mai 2019) <sup>4)</sup>	1,2	0,6	0,5			

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2019 für 1, 1.a und 5 sowie ab 2018 für 1.b - 1.e) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Im Unterschied zum Ausweis durch das BMF, dem die ältere Jahresprojektion zugrunde liegt, ist hier die Produktionslücke aus der Frühjahrsprojektion berücksichtigt. – 3) Zur Konjunkturbereinigung wird der disaggregierte Ansatz der Bundesbank verwendet. – 4) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunkturfaktoren und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

**b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos****Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen**

**Der strukturelle Überschuss sinkt gemäß der rechnerischen Fortschreibung des BMF im laufenden Jahr deutlich (von 1,3 % im Jahr 2018 auf  $\frac{3}{4}$  % des BIP). In den Folgejahren wird ein Wert zwischen  $\frac{1}{4}$  % und  $\frac{1}{2}$  % des BIP erwartet (vgl. Übersicht 6 und Abbildung 1). Entscheidend für die Entwicklung ist die Lockerung des fiskalischen Kurses: Der konjunkturbereinigte Primärüberschuss (d.h. der Saldo ohne Zinsaufwendungen) geht in ähnlicher Größenordnung zurück (vgl. Übersicht 7). Die erwartete fiskalische Ausrichtung stützt das gesamtwirtschaftliche Wachstum somit deutlich. Dahinter stehen die dynamischen Ausgabenzuwächse, die im vorherigen Abschnitt näher beschrieben wurden. Die strukturelle Abgabenquote bleibt wohl mehr oder weniger unverändert.**

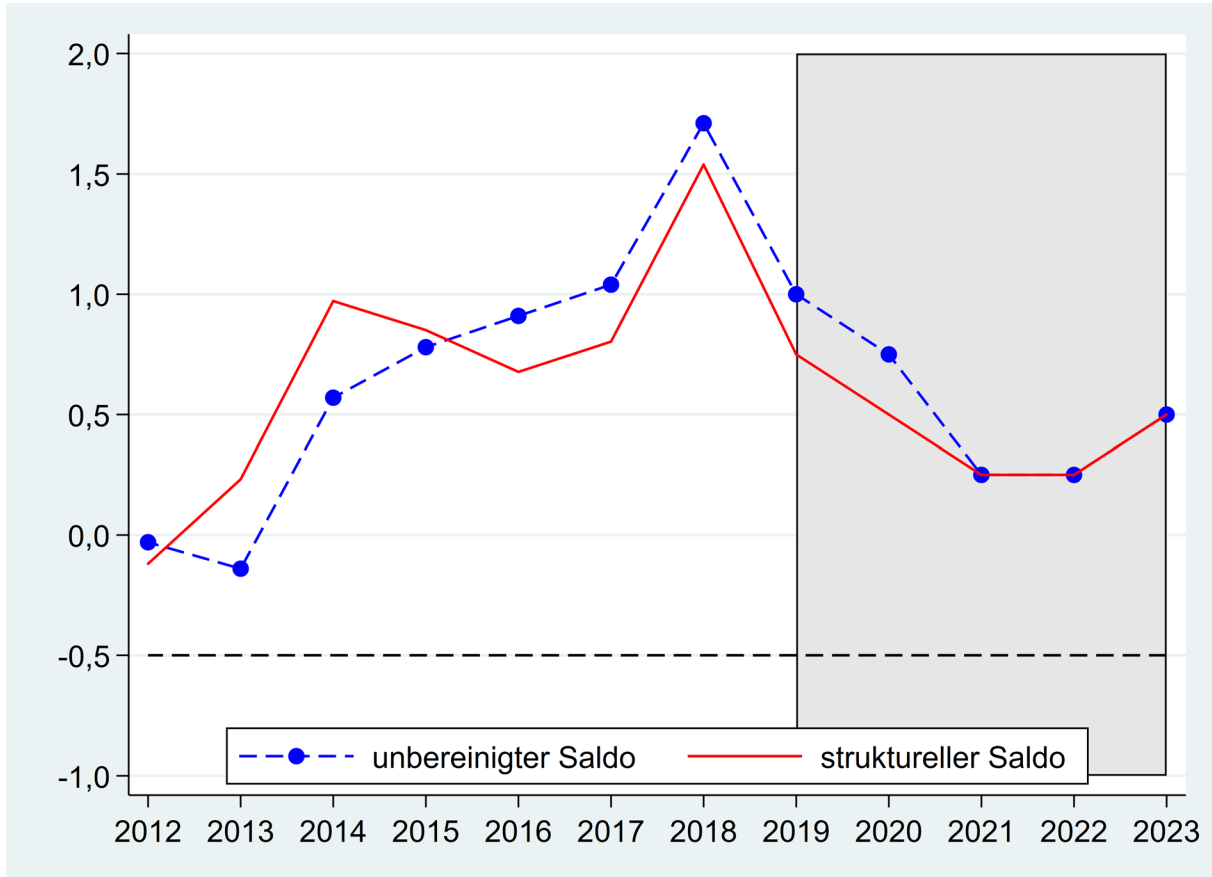
**Der konjunkturelle Einfluss ist gemäß der Frühjahrsprojektion im Jahr 2018 merklich positiv und bildet sich im laufenden Jahr praktisch vollständig zurück.** Temporäre Effekte belasteten dagegen das Jahresergebnis 2018 (z.B. Stützung der HSH Nordbank), spielen im weiteren Verlauf aber keine wesentliche Rolle mehr. Der um diese beiden Einflüsse bereinigte, strukturelle Überschuss, liegt im vergangenen Jahr moderat unter dem unbereinigten Saldo. Im Projektionszeitraum ist der Abstand vernachlässigbar.

**Im Vergleich zur Schätzung für den Stabilitätsrat im Dezember 2018 wurden die Voraussagen für den strukturellen Finanzierungssaldo wenig revidiert.** Das Ergebnis im Jahr 2018 fiel um  $\frac{1}{4}$  % des BIP ungünstiger aus als im Dezember 2018 geschätzt. Dies geht zu einem Drittel auf einen niedrigeren unbereinigten Saldo und zu zwei Dritteln auf eine Aufwärtsrevision der Konjunkturkomponente



zurück. In den Projektionsjahren sinkt der strukturelle Überschuss nunmehr gleichmäßiger und schwächer.

**Abbildung 1: Entwicklung des unbereinigten und des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß Fortschreibung**



Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP (vgl. Übersicht 6, 1.). Die gestrichelte Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP. Für die Jahre bis 2018 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. Ab dem Jahr 2019 ist die aktuelle rechnerische Fortschreibung des BMF wiedergegeben.

### Bewertung

**Der Beirat hält die aktualisierten Angaben des BMF zum strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für vertretbar. Demnach wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP (ein struktureller Saldo von -0,5% des BIP) mit der derzeit konkretisierten Finanzpolitik mittelfristig mit einem Sicherheitsabstand eingehalten.** In der rechnerischen Fortschreibung des BMF liegt der strukturelle Saldo im laufenden und kommenden Jahr im Bereich der Schätzungen anderer Institutionen. Die wenigen Vergleichsschätzungen für die Folgejahre unterscheiden sich im Ergebnis nicht wesentlich vom BMF-Ansatz.

**Seit dem Herbst wurden die Schätzungen für die Konjunkturkomponenten deutlich revidiert. Die Regierungsschätzung liegt nun eher im Spektrum anderer Institutionen.** Die Abwärtsrevision der Produktionslücken reflektiert teils die eingetrübten konjunkturellen Aussichten. Teils wird der Potenzialpfad etwas flacher angesetzt. Die zuvor deutliche Tendenz in der Regierungsschätzung, den Konjunktüreinfluss zu unterschätzen und dadurch die strukturelle Haushaltslage zu überschätzen, ist nun nicht

mehr zu erkennen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bundesregierung ein vergleichsweise schwaches BIP-Wachstum projiziert, was sich *ceteris paribus* in niedrigere Produktionslücken im Projektionszeitraum übersetzt.

**Der Beirat weist auf Risiken für die Entwicklung der künftigen strukturellen Salden hin.** Zwar wird die zugelassene strukturelle Defizitgrenze von 0,5 % des BIP nach aktuellen Schätzungen in jedem Jahr des Projektionszeitraums mit Abstand eingehalten. Zugleich sind jedoch erhebliche Unsicherheiten im Blick zu behalten. Diese liegen zum einen in den künftigen gesamtwirtschaftlichen Perspektiven – insbesondere die Entwicklung des außenwirtschaftlichen Umfeldes ist höchst ungewiss (vgl. auch Abschnitt 4) – und den daraus resultierenden Abwärtsrisiken für die sehr volatilen gewinnabhängigen Steuern. Risiken liegen zum anderen in der Finanzpolitik selbst, die derzeit zahlreiche weitere fiskalische Lockerungen diskutiert, die in die Schätzungen des BMF noch nicht eingeflossen sind (vgl. auch Abschnitt 5a). Weiterhin bestehen Risiken bezüglich der Reform der Grundsteuer und der geplanten (Teil-)Fortführung des Solidaritätszuschlags.

In den vergangenen Jahren entwickelten sich die Einnahmen sehr positiv und überraschten häufig. Dies lag unter anderem an der Ausweitung der Erwerbstätigkeit und außergewöhnlich stark steigenden gewinnabhängigen Steuern. Es ist nachvollziehbar, dass beide Entwicklungen nicht in den Projektionen des BMF fortgeschrieben werden. Zudem ist längerfristig mit einer weiter deutlichen Abschwächung des Produktionspotenzials zu rechnen, die aus dem demografischen Wandel herrührt. **Die Finanzpolitik sollte vor diesem Hintergrund vorausschauend agieren und bereits heute aufzeigen, wie zusätzliche dauerhafte Finanzierungslasten in dem künftig schwierigeren Umfeld finanziert werden sollen.**

#### Übersicht 7: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Finanzierungssaldo	1,7	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
2. Konjunkturkomponente	0,5	0	0	0	0	0
2a. in Mrd. € <sup>2)</sup>	16,6	1,7	3,2	-0,2	-0,9	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo <sup>3)</sup>	1,2	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,1	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup>	1,3	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo <sup>5)</sup>	2,1	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{2}$	1	1	$1\frac{1}{4}$
7. Produktionslücke	1,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der rechnerischen Fortschreibung in der Beschlussvorlage für die Sitzung des Stabilitätsrates am 18. Juni 2019, der Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 17. April 2019, einer rechnerischen Fortschreibung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos vom BMF sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre 2019 bis 2023 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Frühjahrsprojektion 2019) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 3) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 4) Konjunkturbereinigter Saldo minus Temporäre Maßnahmen / Effekte – 5) Konjunkturbereinigter Saldo plus geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

## 6. Zum Beschluss eines harmonisierten Analysesystems zur Überwachung der Schuldenbremse

Der Beirat hat in den bisher vorgelegten Stellungnahmen verschiedentlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Datenlage zur Abschätzung des künftigen strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos zu verbessern. Die Überprüfung der Einhaltung der bundes- und jeweiligen landesrechtlichen Schuldenbremsen obliegt primär den jeweils zuständigen Parlamenten, Rechnungshöfen und gegebenenfalls Verfassungsgerichten. **Ab Januar 2020 ist der Stabilitätsrat zusätzlich in die Überprüfung der Schuldenbremse nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz eingebunden.** Der gesetzliche Auftrag sieht vor, die Prüfung an den Vorgaben der europäischen Haushaltsregeln auszurichten und ein einheitliches Konjunkturbereinigungsverfahren anzuwenden. Demnach sollte sich die Datenlage für die Bewertung der Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit verbessern. Der Stabilitätsrat hat inzwischen festgelegt, wie die Überprüfung der Schuldenbremse erfolgen soll.<sup>7</sup> Er berät dabei die Ergebnisse eines harmonisierten Analysesystems (siehe Kasten auf Seite 21).

Für den **Prüfauftrag des Stabilitätsrats und des Beirats** bezüglich der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Defizits könnten Angaben in einem solchen harmonisierten Analysesystem sehr hilfreich sein. Insbesondere ein Ausweis von detaillierteren Prognose-Daten für die einzelnen Länder in der für die EU-Regeln relevanten Abgrenzung wäre geeignet, die Treffsicherheit der Voraussagen über die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit zu erhöhen. Gegenwärtig liegen für den gesetzlichen Prüfauftrag nur aggregierte Prognosewerte des BMF für die Gesamtheit der Länder vor. Eine aufschlussreiche Übersetzung der Daten der einzelnen Länder in den relevanten Rahmen der VGR erfolgt nicht. Das hat zur Folge, dass präzise Voraussagen über den Beitrag der Länder zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gegenwärtig kaum möglich sind und der Stabilitätsrat von den Ländern unter Umständen einen höheren Sicherheitsabstand zur Obergrenze einfordern muss. Eine verbesserte Informationslage könnte hier weiterhelfen.

**Der Beirat begrüßt vor diesem Hintergrund grundsätzlich eine systematische und konsistente Aufbereitung der Daten durch Bund und Länder.** Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die derzeit geplanten **zusätzlichen Informationen aus dem harmonisierten Analysesystem nur von begrenzter Aussagekraft** sind.<sup>8</sup> Der Auftrag zur Ausrichtung an den EU-Regeln und zur Nutzung eines harmonisierten Konjunkturbereinigungsverfahrens wird aus Sicht des Beirats nicht überzeugend erfüllt. So reicht der im harmonisierten Analysesystem betrachtete Zeithorizont nicht über das folgende Jahr hinaus, und es können dabei – potenziell veraltete – Haushaltsplanzahlen statt aktueller Schätzungen zugrunde gelegt werden. Zudem sind Extrahaushalte weitgehend ausgenommen. VGR-nahe Finanzierungssalden lassen sich somit nicht ableiten. Auch kann die konjunkturelle Bereinigung der Länderhaushaltsergebnisse zu deutlich anderen Ergebnissen führen als das EU-Verfahren. Schließlich sollen offenbar keine Projektionen für die jeweils den Ländern zuzuordnenden Gemeinden enthalten sein. Immerhin werden Rücklagebewegungen bei der erfassten Einheit berücksichtigt und um wichtige finanzielle Transaktionen bereinigt. Allerdings bleiben insgesamt erhebliche Abweichungen vom Vorgehen

---

<sup>7</sup> Vgl. Kompendium des Stabilitätsrats zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse nach Artikel 109a Absatz 2 Grundgesetz, gemäß Beschluss des Stabilitätsrats vom 6. Dezember 2018. Der Beirat ist in die Erstellung des Kompendiums nicht eingebunden gewesen.

<sup>8</sup> Siehe zur Bewertung auch die Deutsche Bundesbank (2019) „Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat“, Monatsbericht April 2019, S.95-102.

der EU-Haushaltsüberwachung, so dass auf Basis dieses neuen Haushaltsüberwachungsrahmens die Gefahr eines Überschreitens der Defizitgrenze nicht besser abgeschätzt werden kann.

Die vorgesehene **Ausgleichskomponente von 0,15 % des BIP für die Länder**, bis zu deren Ausschöpfen strukturelle Haushaltslücken als akzeptabel gelten sollen, impliziert eine Lockerung des Haushaltsziels. Als Grund für die Ausgleichskomponente führt der Stabilitätsrat Schwierigkeiten der Erfassung insbesondere der kommunalen Finanzausgleichssysteme (KFA) an. Vor allem sei der (verzögerte) Zeitpunkt der KFA-Abrechnung problematisch, weil dieser eine präzise Berücksichtigung des KFA im Konjunkturbereinigungsverfahren erschwere. Verzögerte Abrechnungen werden bei der üblichen Konjunkturbereinigung tatsächlich nicht der Konjunkturkomponente zugerechnet und könnten deshalb zum Ausweis struktureller Defizite führen. Allerdings lassen sich verzögerte Abrechnungen als Darlehenstransaktionen neutralisieren. Im Übrigen dürften mit der fehlenden zeitlichen Parallelität von KFA-Abrechnung und Konjunkturbereinigung nicht nur Be-, sondern mitunter auch Entlastungen verbunden sein. Vor diesem Hintergrund erscheinen zusätzliche Spielräume beim strukturellen Defizit grundsätzlich nicht überzeugend.

In der konkreten Ausgestaltung ist die vorgesehene **besondere Behandlung der Stadtstaaten** kaum nachvollziehbar. Da hier mit Ausnahme der Hansestadt Bremen keine kommunalen Finanzausgleichssysteme existieren, könnte man vermuten, dass die Stadtstaaten von der beschriebenen Regelung ausgenommen sind. Dies ist allerdings nicht der Fall. Vielmehr sind für Stadtstaaten zusätzliche Lockerungen unter anderem in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bevölkerung und der Steuereinnahmen vereinbart.

Mit einer strukturellen Defizitobergrenze von 0,35 % des BIP für den Bund und 0,15 % des BIP für die Länder würde die gesamtstaatliche Vorgabe von 0,5 % des BIP vollständig ausgeschöpft. Im Hinblick auf die gesamtstaatliche Obergrenze wäre ein solcher Zusatzspielraum dann unproblematisch, wenn die strukturellen Defizite der Sozialversicherungen auf den Spielraum des Bundes und diejenigen der Gemeinden auf den Spielraum der Länder angerechnet würden – was aber wohl nicht vorgesehen ist. **Insgesamt gesehen sind die mit dem vorgesehenen harmonisierten Analysesystem zu erwartenden Fortschritte bei den Informationsgrundlagen zur Haushaltsüberwachung daher unbefriedigend.**

**Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Analysesystems wäre es aus Gründen der Transparenz und einer nachvollziehbaren Haushaltspolitik angezeigt, die vorhandenen Informationen stets für alle Länder öffentlich auszuweisen.** Das vom Stabilitätsrat gewählte Verfahren zur Überwachung der Schuldenbremse sieht eine Veröffentlichung nur bei Einwilligung des jeweiligen Landes vor. Dies ist problematisch, da die Information von Parlamenten und Öffentlichkeit eine wichtige Voraussetzung für die Bindungswirkung der Haushaltsregeln und eine wirksame Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat ist. Die Übereinkunft, von einer regelmäßigen Veröffentlichung abzusehen, erscheint zudem aus grundsätzlichen Überlegungen problematisch. Gerade Deutschland hat maßgeblich auf die Einrichtung verbindlicher und nachvollziehbarer Schuldenbremsen in Europa gedrängt und sich mit dem Fiskalvertrag dazu verpflichtet. Dass der Stabilitätsrat als deutscher Fiskalrat nun eine

Überwachung der Schuldenbremse vorsieht, die **weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit** erfolgen kann, entspricht nicht der im Fiskalvertrag vorgesehenen Stärkung der nationalen Haushaltsüberwachung.

### **Harmonisiertes Analysesystem zur Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse durch den Stabilitätsrat**

Das vom Stabilitätsrat verabschiedete harmonisierte Analysesystem zielt auf die um finanzielle Transaktionen bereinigte strukturelle Nettokreditaufnahme (NKA). Vom Haushaltssaldo gemäß Finanzstatistik unterscheidet sich diese Größe um besondere Finanzierungsvorgänge (v.a. Rücklagenbewegungen), Transaktionen in Darlehen und Beteiligungsbesitz sowie die errechneten konjunkturellen Effekte.

Für das harmonisierte Analysesystem werden ab dem Jahr 2020 jeweils im Herbst Daten gemäß dem im Kompendium enthaltenen Ableitungsschema an das Sekretariat des Stabilitätsrats geliefert. Einbezogen werden das abgelaufene Jahr („Ist-Jahr“), das aktuelle Jahr („Soll-Jahr“) und das kommende Jahr („Plan-Jahr“).

Der Bezug liegt auf dem Kernhaushalt und einzelnen Extrahaushalten, allerdings nur solchen mit seit dem Jahr 2011 neu eingerichteter Kreditermächtigung. Einzelne weitergehende Informationen wie z.B. der Schuldenstand (Kern- und Extrahaushalte gemäß ESVG 2010) werden nachrichtlich ausgewiesen. Insgesamt ist es damit nicht möglich, VGR-nahe Daten gemäß den Vorgaben der europäischen Haushaltsüberwachung zu ermitteln. Die kommunale Ebene ist nicht Teil des Berichtssystems. Die Sozialversicherungen sind ebenfalls ausgenommen.

Für die Bereinigung um konjunkturelle Effekte stehen für die Länder – ungeachtet der Vorgabe einer einheitlichen Konjunkturbereinigung – verschiedene Verfahren zur Auswahl, welche die konjunkturellen Effekte sehr unterschiedlich ermitteln und damit für ein betrachtetes Jahr stark voneinander abweichende Ergebnisse zur Folge haben können. Bei Ausweis eines speziellen Kontrollkontos (Kreditaufnahmekonto) ohne Schuldenanstieg seit Inkrafttreten der Schuldenbremse kann ein Land faktisch dafür optieren, auf eine Konjunkturbereinigung zu verzichten. Es ist in der Überwachung in Boomphasen auch dann unauffällig, wenn keine Tilgungen erfolgen. Bezüglich der Bereinigung des Kontrollkontos um finanzielle Transaktionen besteht dabei ein Wahlrecht.

Eine „Ausgleichskomponente“ ist in Höhe von 0,15 % des BIP für alle Länder zusammen vorgesehen. Die Aufteilung erfolgt nach der Bevölkerungszahl. Speziell für die Stadtstaaten gibt es zusätzliche Komponenten bei stärkerem Bevölkerungszuwachs und bei gestiegener kommunaler Verschuldung in den Flächenländern.

Eine Evaluierung soll nach spätestens 5 Jahren erfolgen, ohne dass genauere Kriterien genannt werden.

Die Veröffentlichung der Ergebnisse des harmonisierten Analysesystems ist optional. Die Daten nach dem genannten Ableitungsschema werden nur für Länder offengelegt, die einer Veröffentlichung generell zustimmen.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 7.6.2019

Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Georg Milbradt (stellv. Vorsitzender)  
Ministerpräsident a.D.

Dr. Stephan Fasshauer  
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld  
Walter Eucken Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Oliver Holtemöller  
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Prof. Dr. Thomas Lenk  
Universität Leipzig

Prof. Dr. Silke Übelmesser  
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Karsten Wendorff  
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main