

# Stabilitätsrat

## Unabhängiger Beirat

### Zwölfte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

9. Dezember 2019

### Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung .....	1
2.	Vorbemerkungen .....	3
3.	Empfehlungen auf europäischer Ebene .....	4
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung .....	4
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen .....	9

#### 1. Zusammenfassung und Bewertung

Die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erscheint plausibel und weicht nur wenig von den Projektionen anderer Institutionen ab. Gemäß der Projektion entwickelt sich die Konjunktur im laufenden und kommenden Jahr schwach. Gleichwohl beschleunigt sich das Wirtschaftswachstum im Jahr 2020 durch deutlich mehr Arbeitstage. Im weiteren Verlauf wird ein stetiges Wachstum von gut 1 % erwartet. Risiken für die Projektion ergeben sich nach wie vor aus dem internationalen Umfeld. Noch immer schwelen die Handelskonflikte und können jederzeit weiter eskalieren; der Brexit ist weiterhin ungelöst. Die Binnenkonjunktur scheint dagegen nach wie vor robust. Die Einschätzung des Produktionspotenzials ist nachvollziehbar und liegt im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen. Demnach schwächt sich das Potenzialwachstum ab dem Jahr 2022 ab, was in erster Linie durch die demografische Entwicklung bedingt ist. Die Wirtschaft wird ab dem laufenden Jahr als etwa normal ausgelastet eingeschätzt.

Der Beirat hält die Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo für vertretbar. Sie liegt im Spektrum der Prognosen anderer Institutionen. Allerdings sieht der Beirat Unsicherheiten, die in beide Richtungen gehen. Sie betreffen zum einen das gesamtwirtschaftliche Umfeld einschließlich der Bewertung der konjunkturellen Einflüsse auf die Staatsfinanzen und zum anderen die künftige Finanzpolitik. Hinsichtlich der Finanzpolitik ist bis zum Jahr 2021 ein expansiver Ausgabenkurs unterstellt. Einerseits könnte für niedrigere Ausgaben sprechen, dass die Ausgabenansätze in der Vergangenheit häufig nicht ausgeschöpft wurden, etwa bei den Zinsausgaben, Abführungen an die EU, Investitionen oder arbeitsmarktbedingten Aufwendungen. Andererseits scheinen einzelne Positionen mittelfristig eher zurückhaltend veranschlagt. Dies gilt etwa für die Verteidigungs- und Entwicklungshilfeausgaben, bei denen internationale Vereinbarungen für deutlich stärkere Zuwächse sprechen. Zudem stehen bei den Pflegeausgaben erhebliche Lohn- und damit

Kostensteigerungen in Aussicht. Aktuelle Beschlüsse wie etwa die vereinbarte Grundrente sind in der Projektion noch nicht enthalten. **Einnahmeseitig** sind die Entlastung von Betriebsrenten und die Absenkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung noch nicht berücksichtigt. Zudem gibt es Risiken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit des Solidaritätszuschlags. **Mit fiskalischen Risiken ist ferner die Klimapolitik verbunden.**

**Eine gewisse Unsicherheit besteht durch die Diskussion um ein zusätzliches umfangreiches Konjunkturpaket.** Aus Sicht des Beirats sind aktive Maßnahmen zur Stützung der Konjunktur vor dem Hintergrund der weitgehend einhellig erwarteten Normalauslastung der Wirtschaft aktuell nicht angezeigt. **Sowohl der Bundeshaushalt als auch der staatliche Gesamthaushalt sind bereits expansiv aufgestellt und stützen die Wirtschaftsentwicklung zusätzlich durch die automatischen Stabilisatoren.** Letztere werden nicht eingeschränkt, was im Einklang mit den europäischen und nationalen Haushaltsregeln steht, die auf die konjunkturbereinigten, strukturellen Salden zielen. **Inbesondere erfordert die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG aufgrund der konjunkturellen Bereinigung grundsätzlich keine prozyklische Anpassung der Finanzpolitik bei einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung.**

In der öffentlichen Diskussion entstand zuletzt teilweise der Eindruck, dass Deutschland der Konjunkturabschwächung „hinterher“ sparen würde. Aus Sicht des Beirats dürften hierzu die teils schwer zu durchschauenden Informationen über den Bundeshaushalt und die öffentlichen Finanzen beigetragen haben. **Der Beirat hält es daher unter anderem für wichtig, die Transparenz der Planungen zum Bundeshaushalt zu erhöhen.** Hierzu sollte der unbereinigte Finanzierungssaldo des Bundeshaushalts und seiner Extrahaushalte angegeben werden. Zudem sollte die Überleitung zum strukturellen Saldo leicht nachvollziehbar und konsistent im Zeitverlauf abgebildet werden. Die Veränderung des strukturellen Saldos bildet den grundlegenden fiskalischen Kurs ab, während sich hinter dem Ausweis einer „schwarzen Null“ in einigen Jahren ein struktureller Überschuss und in anderen Jahren ein strukturelles Defizit verbergen kann.

**Im Hinblick auf die Sozialversicherungen weist der Beirat darauf hin, dass bei grundlegenden Anpassungen die langfristigen Wirkungen im Zusammenspiel mit der demografischen Entwicklung zu berücksichtigen sind.** Aktuell stellt sich die finanzielle Lage der Sozialversicherungen positiv dar. Im Projektionszeitraum wird jedoch bereits ein Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung unterstellt, während sich die Salden erheblich verschlechtern. Die Politik sollte aufzeigen, wie sie die finanzielle Tragfähigkeit angesichts der absehbaren demografischen Lasten sichern wird. Im Rahmen von langfristigen Projektionen wäre aufzuzeigen, wie etwaige zusätzliche Belastungen kompensiert werden sollen.

**Insgesamt gesehen hält der Beirat die dem Stabilitätsrat vorgelegte Fiskalschätzung und die unterstellte gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den Zeitraum bis zum Jahr 2023 für vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts wird demnach mit einem Sicherheitsabstand eingehalten.**

## 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 Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 21. November 2019;
- die aktualisierte Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom November 2019 (aktualisierte Fiskalprojektion; unter anderem unter Berücksichtigung der Herbstprojektion der Bundesregierung und der Steuerschätzung vom Oktober 2019), die Fiskalprojektion des BMF für die Deutsche Haushaltsplanung 2020 vom Oktober 2019 basierend auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2019 sowie das Deutsche Stabilitätsprogramm 2019;
- die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 17. Oktober 2019 und die darauf basierende Schätzung des Arbeitskreises (AK) Steuerschätzung vom 28. bis 30. Oktober 2019;
- die Projektionen der Europäischen Kommission (November 2019), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2019), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, November 2019), des Internationalen Währungsfonds (IWF, Oktober 2019) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, November 2019);
- die Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2019 der Bundesregierung;
- die Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand November 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 AK Stabilitätsrat hat dem Stabilitätsrat eine Beratungsunterlage vorgelegt. Soweit nicht anders erwähnt bezieht sich der Beirat in seiner Bewertung der Entscheidungsgrundlage des Stabilitätsrats auf diese Vorlage, auf die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die aktualisierte Fiskalprojektion. Dabei wird auf Entwicklungen in Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) und der Maastricht-Kennzahlen abgestellt, wenn keine andere Abgrenzung angegeben wird.

### 3. Empfehlungen auf europäischer Ebene

**Die Europäische Kommission bewertete im Juni 2019 das Deutsche Stabilitätsprogramm vom April 2019.**<sup>1</sup> Demnach erwartete sie, dass Deutschland das mittelfristige Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2019 und 2020 einhalten wird. Sie prognostizierte strukturelle Überschüsse von 1,1 % und 0,8 % des BIP in den Jahren 2019 und 2020. Die Europäische Kommission bestätigte zudem, dass die Regelungen zur Schuldenstandsquote voraussichtlich eingehalten werden. Nach dem Deutschen Stabilitätsprogramm wird die Schuldenstandsquote im Jahr 2019 unter den Referenzwert von 60 % sinken und bis zum Jahr 2023 auf 51¼ % zurückgehen.

Der Rat der Europäischen Union (EU) schloss sich im Juli 2019 dieser Einschätzung an und bestätigte, dass Deutschland das Ziel seines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP mittelfristig voraussichtlich einhält.<sup>2</sup>

**Die Europäische Kommission bestätigte ihre Einschätzung im November 2019 auf Grundlage der aktualisierten Planungen der Bundesregierung** (Deutsche Haushaltsplanung 2020 vom Oktober).<sup>3</sup> Aktuell sieht die Europäische Kommission für das Jahr 2019 einen strukturellen Überschuss von 1,1 % des BIP und im Jahr 2020 einen Rückgang auf 0,7 % des BIP voraus. Die Schuldenstandsquote wird demnach auf 59,2 % im Jahr 2019 sinken.

### 4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

#### a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

#### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung<sup>4</sup>

**Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion eine relativ schwache konjunkturelle Dynamik für das laufende und für das kommende Jahr. Im Jahr 2020 wird das Wachstum aber durch eine höhere Anzahl an Arbeitstagen gestützt. Im Jahr 2021 wird mit einem Wachstum in der Größenordnung des Potenzialwachstums gerechnet.** Demnach nimmt das preisbereinigte BIP im laufenden Jahr mit 0,5 % aufgrund der konjunkturellen Abschwächung deutlich weniger zu als im Vorjahr (1,5 %, vgl. Übersicht 1). Im Jahr 2020 bleibt die konjunkturelle Dynamik zwar noch schwach, die Wirtschaftsleistung zieht aber mit rund 1,0 % vor allem aufgrund einer größeren Anzahl an Arbeitstagen wieder stärker an. Für das Jahr 2021 erwartet die Regierung eine Steigerung der Wirtschaftsleistung von 1,3 % und für die mittlere Frist (2022 bis 2024) von 1,1 %.

**Gebremst wird die gesamtwirtschaftliche Expansion laut Herbstprojektion in diesem und im kommenden Jahr vor allem durch die schwachen Exporte. Angesichts der robusten Binnennachfrage steigen die Importe kräftig, was rechnerisch zu einem deutlich abgeschwächten Außenbeitrag führt. Damit trägt die Veränderung des Außenbeitrags negativ zum Wachstum bei. Die Ver-**

<sup>1</sup> Siehe COM(2019) 505 final vom 5.6.2019.

<sup>2</sup> Vgl. Erwägungsgründe (6) und (23) in der Empfehlung des Rates vom 9.7.2019 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2019 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2019 (2019/C 301/05).

<sup>3</sup> Siehe SWD(2019) 913 final vom 20.11.2019.

<sup>4</sup> Siehe hierzu auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2019): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2019 der Bundesregierung, Berlin.

**änderungsrate der Ausrüstungsinvestitionen wird ebenfalls vergleichsweise verhalten prognostiziert.** Hingegen legt das Expansionstempo der privaten Konsumausgaben sowie der Bauinvestitionen im Vergleich zum Vorjahr zu.

**Für die Verbraucherpreise (Deflator des privaten Konsums) wird ein Anstieg von 1,4 % in diesem Jahr und von jeweils 1,5 % in den beiden Folgejahren erwartet.** Der BIP-Deflator steigt in diesen Jahren deutlich kräftiger. Maßgeblich hierfür sind die Preissteigerungen für Bauleistungen und für den staatlichen Konsum sowie die Terms-of-Trade-Effekte. In der Mittelfristprojektion wird für die Verbraucherpreise und den BIP-Deflator mit einem Anstieg von jährlich 1,7 % gerechnet, etwas weniger als noch in der Frühjahrsprojektion. Das nominale BIP wächst somit um 2,8 % im Jahr 2019, um 2,9 % im Jahr 2020 und um 3,1 % im Jahr 2021.

**Der Beschäftigungsaufbau wird sich nach der Einschätzung der Bundesregierung im Projektionszeitraum deutlich verlangsamen.** Gleichwohl wird zunächst trotz der konjunkturellen Eintrübung weiterhin Beschäftigung ausgeweitet. Ab dem Jahr 2022 wird mit einem leichten Rückgang gerechnet. Die Erwerbslosenquote nach ILO (vgl. Übersicht 1) weist in der Projektion einen Anstieg von aktuell 2,9 % auf 3,5 % auf. Für die Arbeitsproduktivität wird für das Jahr 2019 von einem Rückgang ausgegangen. In den folgenden Jahren steigt die Arbeitsproduktivität wieder, und das Wachstum stabilisiert sich mittelfristig bei 1,3 %. Das Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter ist aktuell mit 4,1 % noch relativ stark und wird mittelfristig gemäß der Projektion auf knapp 3 % leicht absinken. Ausschlaggebend hierfür ist die dann leicht abnehmende Beschäftigung. Für die Effektivlöhne (Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten) werden mithin Zuwachsraten im gesamten Projektionszeitraum von rund 3 % erwartet.

## **Bewertung**

**Die Herbstprojektion der Bundesregierung erscheint insgesamt plausibel. Sie weicht nur wenig von den Projektionen anderer Institutionen ab (vgl. Übersicht 1).** Für das Jahr 2020 rechnet die Bundesregierung im Einklang mit anderen Institutionen mit etwas weniger dynamischen privaten Konsumausgaben als im Jahr 2019.<sup>5</sup>

**Risiken für die Projektion** ergeben sich vor allem aus dem internationalen Umfeld. Nach wie vor schwelen die Handelskonflikte und können jederzeit weiter eskalieren. Der Brexit ist weiterhin ungelöst. Die hieraus entstehenden kurzfristigen Risiken sind nicht unerheblich. Die Institute gehen bei einem harten Brexit von einem geringeren Wachstum von rund 0,4 Prozentpunkten im kommenden Jahr aus. Die Binnenkonjunktur scheint dagegen eher robust.

---

<sup>5</sup> Die Gemeinschaftsdiagnose prognostizierte eine gleichbleibende Dynamik. Allerdings ging sie noch von einer starken Rentenanpassung 2020 und einer schwächeren Rentenanpassung 2021 aus. Inzwischen wurde die starke Rentenanpassung aufgrund der Rentenanpassungsmechanik aber gesetzlich geglättet. Entsprechend schwächer entwickeln sich vorübergehend die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte.

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

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>1. Bundesregierung (Oktober 2019)</b>							
1aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,5	1,0	1,3	1,1	1,1	1,1
1ab. BIP-Deflator	1,5	2,3	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,3	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,5	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	3,2	3,0	2,7	2,7	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,6	1,1	0,4	0,5	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO <sup>3)</sup> )	3,2	2,9	3,0	2,9	3,2	3,4	3,5
1f. Kurzfrist. Zinssätze in % (techn. Annahme)	0,00	0,00 <sup>4)</sup>	0,00 <sup>4)</sup>				
<b>2. Europäische Kommission (November 2019)</b>							
2aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,4	1,0	1,0			
2ab. BIP-Deflator	1,5	2,0	2,0	1,7			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,3	1,3	1,1	1,1			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,5	1,2	1,2	1,4			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	2,9	3,3	2,5	2,5			
2d. Erwerbstätige	1,4	0,8	0,1	0,2			
2e. Erwerbslosenquote	3,4	3,2	3,4	3,5			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2019)</b>							
3aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,5	1,1	1,4	1,3	1,3	1,2
3ab. BIP-Deflator	1,5	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4	1,3
<b>4. SVR (November 2019)</b>							
4aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,5	0,9				
4ab. BIP-Deflator	1,5	2,1	2,0				
<b>5. Deutsche Bundesbank<sup>5)</sup></b>							
5aa. BIP, preisbereinigt							
5ab. BIP-Deflator							
<b>6. IWF (Oktober 2019)</b>							
6aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,5	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2
6ab. BIP-Deflator	1,5	2,3	2,0	2,0	1,8	2,1	2,1
<b>7. OECD (November 2019)</b>							
7aa. BIP, preisbereinigt	1,5	0,5	0,8	0,9			
7ab. BIP-Deflator	1,5	1,9	1,9	1,9			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) Werte zu laufenden Preisen. – 3) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation) – 4) Werte gemäß der Deutschen Haushaltsplanung 2020. Laut Ausweis durch das BMF stammen die Werte für die Jahre 2019 und 2020 aus dem Stabilitätsprogramm vom April 2019. – 5) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

## b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

**Die Bundesregierung erwartet für das laufende und das kommende Jahr ein Wachstum des BIP-Potenzials von 1,4 % bzw. 1,5 % (vgl. Übersicht 2).** Im weiteren Verlauf wird ein geringer werdendes Wachstum bis in das Jahr 2024 prognostiziert, das dann nur noch in Höhe von 0,9 % erwartet wird. Maßgeblich hierfür ist die Dynamik des potenziellen Arbeitsvolumens, das im Zeitverlauf deutlich sinkt. Dies ist in erster Linie durch die demografische Entwicklung bedingt. Dabei wird die Zuwanderung annahmegemäß zurückgehen: Der Wanderungssaldo sinkt schrittweise von 364 000 Personen im Jahr 2019 auf 251 000 Personen im Jahr 2024. Trotz positivem Wanderungssaldo prägt der Bevölkerungstrend die mittelfristigen Wachstumsaussichten negativ. Dem sinkenden Erwerbsspersonenpotenzial steht in der Projektion eine insgesamt etwas anziehende Produktivität entgegen. **Die von der Bundesregierung projizierten Potenzialraten entsprechen in etwa denen der Frühjahrsprojektion.**

**Die Bundesregierung stellt für das vergangene Jahr eine deutliche Überauslastung fest (Produktionslücke: +1,3 %).** Im laufenden Jahr geht sie davon aus, dass diese abgebaut wird, aber noch im positiven Bereich bleibt (+0,4 %). Angesichts der für das Jahr 2020 erwarteten schwächeren konjunkturellen Entwicklung wird eine leichte Unterauslastung projiziert; diese wird zudem für den weiteren Planungszeitraum erwartet.

### Bewertung

**Insgesamt liegen die Potenzialraten und die Produktionslücken im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 2).** Die Europäische Kommission erwartet für das Jahr 2021 eine stärkere Unterauslastung (-0,6 %), was vor allem an der ungünstigeren Einschätzung des BIP-Wachstums liegt.

**Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen von Potenzialwachstum<sup>1)</sup> und Produktionslücke**

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>1. Bundesregierung (Oktober 2019)</b>							
1a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,5	1,5	1,2	1,0	0,9
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	0,4	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) <sup>2)</sup>	43,5	12,2	-2,5	-8,8	-11,5	-8,3	0,0
<b>2. Europäische Kommission (November 2019)</b>							
2a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,4	1,4	/	/	/
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,2	0,2	-0,2	-0,6	/	/	/
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2019)</b>							
3a. Produktionspotenzial	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,1	0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0
3c. Produktionspotenzial nach MODEM	1,6	1,5	1,4	1,3	1,2	0,9	0,8
<b>4. SVR (November 2019)</b>							
4a. Produktionspotenzial	1,5	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,6	0,6	0,1	/	/	/	/
<b>5. Deutsche Bundesbank<sup>3)</sup></b>							
5a. Produktionspotenzial							
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)							
<b>6. IWF (Oktober 2019)</b>							
6a. Produktionspotenzial	1,3	1,3	1,6	1,4	1,4	1,3	1,2
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,1	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>7. OECD (November 2019)</b>							
7a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,3	1,3	/	/	/
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials) <sup>4)</sup>	1,3	0,5	0,0	-0,4	/	/	/

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 4) Eigene Berechnung auf Basis des Economic Outlook No. 106 der OECD.



## 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 schätzt, dass der gesamtstaatliche Überschuss im laufenden Jahr auf 1½ % des BIP sinkt und bis zum Jahr 2021 vollständig abgebaut wird. Nach einer Seitwärtsbewegung im Jahr 2022 steigt er im Jahr 2023 wieder auf ½ % des BIP** (vgl. Übersicht 3). Dieser Einschätzung liegen die gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung und die offizielle Steuerschätzung vom Oktober 2019 zugrunde. Berücksichtigt sind der Bundeshaushaltsplan 2020, zusätzliche Gesetzentwürfe zum Klimaschutzprogramm 2030 sowie die Finanzplanung des Bundes für die Jahre 2021 bis 2023 vom Sommer 2019. Verschiedene neue Vereinbarungen zwischen den Regierungsparteien im Bund sind noch nicht enthalten. Diese werden mit zusätzlichen Budgetlasten von 0,1 % bis 0,2 % des BIP angesetzt (u.a. Kompromiss zur Grundrente, Senkung BA-Beitragsatz, GKV-Beitragsfreibetrag für Betriebsrenten). Für die Abführungen an die EU ist im Finanzplan ein deutlicher Zuwachs unterstellt, der unter anderem Mehraufwendungen durch den Ausfall des Vereinigten Königreichs als Beitragszahler berücksichtigt. Für den neuen Mittelfristigen Finanzrahmen der EU wird indes die bisherige Obergrenze von 1 % des BIP unterstellt.<sup>6</sup>

**Der Rückgang des Überschusses ist vor allem eine Folge der projizierten fiskalischen Lockerung.** Dagegen entlasten die Zinsausgaben die staatlichen Haushalte. Die Quote der Zinsausgaben in Relation zum BIP sinkt gemäß dem BMF im laufenden und kommenden Jahr. Im weiteren Verlauf bleibt sie dann unverändert. Dabei wurde wohl angenommen, dass sich die Zinssätze im Zeitverlauf wieder spürbar erhöhen; andernfalls wäre die Quote weiter rückläufig. Die übrigen Ausgaben (die Primärausgaben) werden gemäß der Projektion im laufenden und kommenden Jahr kräftig ausgeweitet: Sie steigen deutlich schneller als das BIP und schneller als das Produktionspotenzial. Dies betrifft neben den Sozialausgaben vor allem die Investitionen und Subventionen – letzteres wohl vor allem wegen Mehraufwendungen aufgrund des Klimaschutzprogramms. Die Abgabenquote ändert sich hingegen wenig. Zwar stellt die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags ab dem Jahr 2021 eine Belastung der Staatsfinanzen dar. Gleichzeitig ergeben sich durch die nichtkompensierten Teile der Steuerprogression, die neu eingeführten Emissionszertifikate und die insgesamt steigenden Beitragssätze in der Sozialversicherung Mehreinnahmen. Bei den staatlichen Verkäufen, die insbesondere Gebühreneinnahmen enthalten, wird im Zeitverlauf eine schwache Entwicklung angesetzt, die nicht weiter erläutert ist. Dass der Überschuss im Jahr 2023 wieder ansteigt, ist allein auf den Bund zurückzuführen und reflektiert wohl zum kleineren Teil Effekte der Steuerprogression und vor allem die teils stagnierenden Ausgaben in der bisherigen Finanzplanung des Bundes.

**Die Überschüsse sinken auf allen Ebenen.** Für den Bund wird zwischenzeitlich sogar ein merkliches Defizit ausgewiesen. Die Länder sind die einzige Ebene, für die in allen Jahren noch ein Überschuss erwartet wird. **Für ihre Kernhaushalte (Finanzstatistik) gehen die Länder im Gegensatz zum BMF**

---

<sup>6</sup> Für das Jahr 2020 veranschlagt die Bundesregierung Abführungen wg. EU Eigenmittel auf rund 38 Mrd. Bis zum Jahr 2023 ist ein Anstieg auf 43 Mrd. unterstellt.

**von einem deutlich schnelleren Abbau der Überschüsse aus.** Die Einnahmeansätze sind zwar ähnlich. Die Länder planen aber offenbar einen deutlich stärkeren Ausgabenanstieg im kommenden Jahr, insbesondere zugunsten ihrer Gemeinden. Die genaue Bedeutung dieser unterschiedlichen Einschätzungen für den gesamtstaatlichen VGR-Saldo kann aus den Unterlagen nicht abgeleitet werden. Unter anderem hängt die Abweichung davon ab, inwieweit die Länder davon ausgehen, dass die Gemeinden die höheren Zuweisungen verausgaben. **Für die Sozialversicherungen wird im Projektionszeitraum insgesamt ein Abbau der Überschüsse prognostiziert.**

**Im Vergleich zur Projektion für die Sitzung des Stabilitätsrats im Juni 2019 liegt der Überschuss im laufenden Jahr merklich höher und in den folgenden Jahren 2020 bis 2022 etwas niedriger.** Positiv auf den Saldo wirkt die VGR-Revision vom Sommer: Hieraus ergibt sich ein kleiner positiver Basiseffekt für die Jahre ab 2019 (der sich ab dem Jahr 2021 allerdings abschwächt). Gewichtiger ist, dass die unterjährige Entwicklung 2019 bisher günstiger verlief als vom BMF noch im Frühjahr erwartet. In den Folgejahren setzt sich dies nicht weiter fort, nicht zuletzt, weil die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 2020 deutlich nach unten angepasst wurde. Das Klimaschutzprogramm belastet den Saldo nur wenig. Dies liegt daran, dass Gegenfinanzierungen vorgesehen sind, insbesondere eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Bereichen Verkehr und Gebäudeheizung ab dem Jahr 2021. Die Zusatzausgaben sollen dann weitestgehend aus den hieraus resultierenden Einnahmen finanziert werden.

### Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Stabilitätsrat (November 2019)	1,9	1½	½	0	0	½
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2019)</i>	1,9	1¼	¾	¼	¼	½
<i>1b. Aktualisierung (September 2019)</i>	1,9	1¼	¾	¼	¼	½
<i>1c. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2019)</i>	1,7	1	¾	¼	¼	½
<i>1d. Stabilitätsprogramm (April 2019)</i>	1,7	¾	¾	½	½	½
<i>1e. Stabilitätsrat (Dezember 2018)</i>	1¾	1	¾	½	½	
2. Europäische Kommission (November 2019)	1,9	1,2	0,6	0,2		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2019)	1,9	1,5	0,6	0,1		
4. SVR (November 2019)	1,9	1,4	0,5			
5. Deutsche Bundesbank <sup>2)</sup>						
6. IWF (Oktober 2019)	1,9	1,1	1,0	0,7	0,8	1,0
7. OECD (November 2019)	1,9	1,0	0,3	-0,2		

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2019 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

**Die Schuldenstandsquote wird gemäß BMF-Projektion weiter sinken.** Die 60 %-Marke wird möglicherweise im laufenden Jahr unterschritten. Es wird damit gerechnet, dass die Quote kontinuierlich fällt - bis zum Jahr 2023 auf 54 %. Beiträge zum Rückgang kommen von den Primärüberschüssen der Gebietskörperschaften (Überschuss ohne Zinsausgaben) sowie von der negativen Zins-Wachstums-Differenz (Differenz von Durchschnittsverzinsung und nominalem BIP-Wachstum). Zudem werden die Portfolios der „Bad Banks“ im Zeitablauf abgebaut.

#### Übersicht 4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspanweiten des Bundesministeriums der Finanzen<sup>1)</sup>

In Mrd. €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Finanzierungssaldo	62,4	53	19½	1½	3	17
davon:						
1a. Bund	20,1	16	-6	-13½	-6½	11
1b. Länder	12,8	18	13½	8½	8½	7
1c. Gemeinden	13,7	9	6½	4½	1	0
1d. Sozialversicherungen	15,9	10	5½	2	0	-1

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspanweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 20. November 2019.

#### b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

##### Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

In der Projektion des BMF lässt der expansive Haushaltskurs den strukturellen Überschuss insbesondere ab dem Jahr 2020 deutlich sinken. Einer Seitwärtsbewegung im laufenden Jahr (2018: 1,3 % des BIP, 2019: 1¼ % des BIP) folgt im Jahr 2020 ein stärkerer Abbau auf ½ % des BIP. Danach bleibt der strukturelle Finanzierungssaldo im Bereich von ¼ % bis ½ % des BIP.

#### Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Stabilitätsrat (November 2019)	1,3	1¼	½	¼	¼	½
1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2019)	1,5	1¼	½	¼	¼	½
1b. Aktualisierung (September 2019)	1,5	1¼	½	¼	¼	½
1c. Stabilitätsrat (Juni 2019)	1,3 <sup>2)</sup>	¾	½	¼	¼	½
1d. Stabilitätsprogramm (April 2019)	1,4	¾	½	½	¼	½
1e. Stabilitätsrat (Dezember 2018)	1¾	½	½	¼	½	
2. Europäische Kommission (November 2019)	1,4	1,1	0,7	0,5		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2019)	1,1	1,3	0,6	0,0		
4. SVR (November 2019)	1,3	0,8	0,2			
5. Deutsche Bundesbank <sup>2)</sup>						
6. IWF (Oktober 2019)	1,4	0,9	1,0	0,7	0,7	1,0
7. OECD (November 2019) <sup>3)</sup>	1,3	0,7	0,4	0,0		

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2019 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 3) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunkturlinien und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

Der unveränderte strukturelle Überschuss im laufenden Jahr zeigt, dass **der Rückgang des unbereinigten Überschusses auf die Konjunkturabkühlung zurückgeführt wird**. Im vergangenen Jahr war die

günstige Konjunkturlage noch ausschlaggebend für einen spürbaren Teil des Überschusses. Dieser positive Einfluss baut sich gemäß dem BMF im laufenden Jahr weitgehend ab und reduziert damit den Überschuss. Dabei dürfte die in der EU verwendete Konjunkturbereinigung die Belastung der Staatsfinanzen durch die aktuelle, außenwirtschaftlich getriebene Konjunkturabschwächung überschätzen. Die staatlichen Haushalte dürften hiervon vergleichsweise wenig belastet sein, weil zwar das reale BIP nur schwach wächst, sich aber die Binnenwirtschaft weiterhin recht stabil entwickelt. **Ab dem Jahr 2020 haben konjunkturelle Effekte gemäß BMF kaum noch Einfluss auf die Staatsfinanzen, da angenommen wird, dass sich die Gesamtwirtschaft bei Normalauslastung seitwärts bewegt.** Im kommenden Jahr profitieren die Staatsfinanzen allerdings von positiven Kalendereffekten, durch welche die Anzahl der Arbeitstage spürbar steigt.<sup>7</sup> Temporäre Einflüsse spielen insgesamt aber eine geringe Rolle. Leicht entlastet werden die Staatsfinanzen im laufenden Jahr durch den Wegfall temporärer Lasten aus der Stützung für die HSH Nordbank im Jahr 2018.

**Im Vergleich zur Schätzung vom Juni 2019 ist der strukturelle Überschuss im laufenden Jahr merklich höher. Im Jahr 2020 wird dies aber durch eine spürbar ungünstigere Entwicklung kompensiert, und im weiteren Verlauf sind die Perspektiven unverändert.** Dabei wurde der Konjunkturreffekt auf das Niveau des Finanzierungssaldos in den Jahren 2018 und 2019 leicht nach oben und in den Jahren 2020 bis 2023 leicht nach unten angepasst.

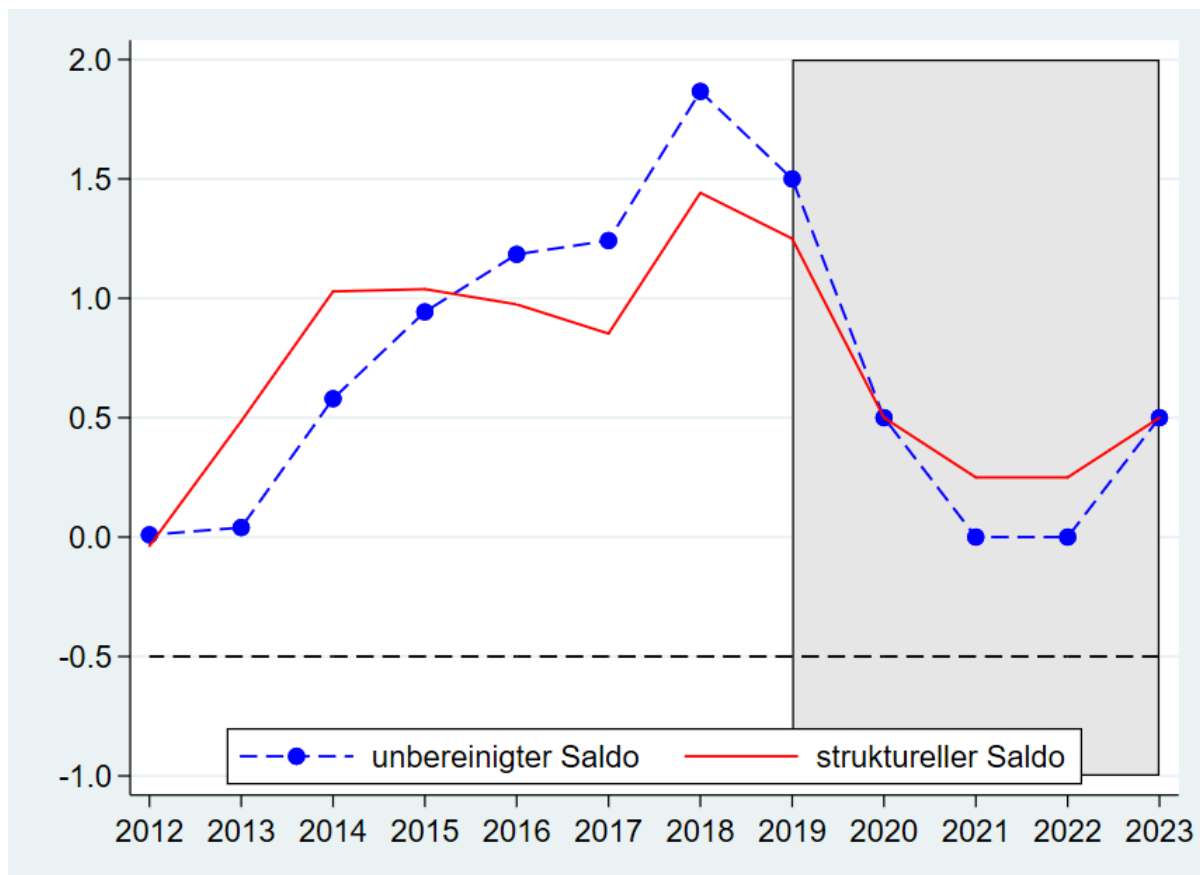
#### Übersicht 6: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos<sup>1,2)</sup>

In % des BIP	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Finanzierungssaldo	1,9	1½	½	0	0	½
2. Konjunkturkomponente	0,7	0,2	0	-0,1	-0,2	-0,1
2a. in Mrd. € <sup>3)</sup>	21,9	6,1	-1,3	-4,4	-5,8	-4,2
3. Konjunkturbereinigter Saldo <sup>4)</sup>	1,2	1¼	½	¼	¼	½
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,1	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo <sup>5)</sup>	1,3	1¼	½	¼	¼	½
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo <sup>6)</sup>	2,2	2¼	1¼	¾	1	1¼
7. Produktionslücke	1,3	0,4	-0,1	-0,2	-0,3	-0,2

1) Die Werte für die Salden sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2019 auf ein Viertelprozent gerundet. Konjunkturkomponente und Produktionslücke sind auf eine Nachkommastelle gerundet. – 2) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion in der Beschlussvorlage für die Sitzung des Stabilitätsrates am 13. Dezember 2019, der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 17. Oktober 2019, sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre 2019 bis 2023 auf ein Viertelprozent, die Werte unter 2. auf eine Nachkommastelle gerundet. – 3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 4) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 5) Konjunkturbereinigter Saldo minus Temporäre Maßnahmen / Effekte – 6) Konjunkturbereinigter Saldo plus Geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

<sup>7</sup> Die Wachstumsrate des realen BIP im Jahr 2020 fällt durch den Anstieg der Arbeitstage gegenüber dem Jahr 2019 um 0,4 Prozentpunkte höher aus. Im Konjunkturbereinigungsverfahren der EU erhöht dieser Kalendereffekt die Konjunkturkomponente. (Vgl. ausführlich: Beirat, Stellungnahme Frühjahr 2019, S. 10.)

**Abbildung 1: Entwicklung des unbereinigten und des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß Projektion<sup>1)</sup>**



1) Werte ab dem Jahr 2019 sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die durchgezogene Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP (vgl. Übersichten 3 und 5). 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 Projektion des BMF wiedergegeben.

### c) Bewertung

**Der Beirat hält die Projektion des BMF sowohl für den unbereinigten als auch den strukturellen Finanzierungssaldo des Staates für vertretbar. Demnach wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP mit dem aktuellen finanzpolitischen Kurs mittelfristig mit einem Sicherheitsabstand eingehalten.<sup>8</sup>**

**Der Beirat sieht im Hinblick auf die Projektion des BMF Unsicherheiten in beide Richtungen. Sie betreffen zum einen das gesamtwirtschaftliche Umfeld einschließlich der Bewertung der konjunkturellen Einflüsse auf die Staatsfinanzen und zum anderen die künftige Finanzpolitik.** Ohne eine grundlegende finanzpolitische Neuausrichtung oder Wirtschaftseinbrüche scheint die Regeleinhaltung

<sup>8</sup> Die Länder haben speziell für ihre Kernhaushalte eine ungünstigere Prognose vorgelegt. Um genau abzuschätzen, wie sich die abweichende Einschätzung auf den gesamtstaatlichen Saldo in den VGR auswirkt, wären verschiedene Zusatzinformationen erforderlich: Neben den Zahlungen zwischen den Ebenen würden Angaben zu den Extrahaushalten der Länder und den wichtigsten Überleitungspositionen von der Finanzstatistik in die VGR benötigt. Beispiele für Letzteres sind die finanziellen Transaktionen oder die Stützungsleistungen für Banken. Entsprechende Angaben werden von den Ländern nicht zur Verfügung gestellt.

mittelfristig aber nicht gefährdet. Im Einzelnen hält der Beirat die folgenden Unsicherheiten für bedeutsam:

**Hinsichtlich der Finanzpolitik** ist bis zum Jahr 2021 ein **expansiver Ausgabenkurs** unterstellt. Dies scheint angesichts der aktuellen Planungen plausibel. Einerseits könnte für niedrigere Ausgaben sprechen, dass die Ausgabenansätze in der Vergangenheit häufig nicht ausgeschöpft wurden, etwa bei den Zinsausgaben, Abführungen an die EU<sup>9</sup>, Investitionen oder arbeitsmarktbedingten Aufwendungen. Allerdings sieht der Bundeshaushalt bereits merkliche globale Minderausgaben vor. Für noch höhere Ausgabenzuwächse spricht, dass etwa die Aufstockung der Investitionen in Relation zum BIP um 0,1 Prozentpunkte bis zum Jahr 2023 angesichts der kommunizierten Anstrengungen sehr moderat erscheint. Andere Positionen scheinen mittelfristig noch zurückhaltend veranschlagt. Dies gilt zum Beispiel für die Verteidigungs- und Entwicklungshilfenausgaben, bei denen internationale Vereinbarungen für deutlich stärkere Zuwächse sprechen. Ein anderes Beispiel sind die Pflegeausgaben: Hier stehen deutliche Lohn- und damit Kostensteigerungen in Aussicht. Gleichzeitig wird diskutiert, die Kostenbeteiligung der Pflegebedürftigen zu deckeln. Die jüngst vereinbarte Grundrente ist in der Projektion noch nicht enthalten. Sie soll zwar vollständig gegenfinanziert werden; wie die dafür unter anderem eingeplante Finanztransaktionsteuer aussehen soll, ist aber noch offen.

Die **Einnahmen** hängen über die Steuern und Sozialversicherungsbeiträge stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab (vgl. zu den diesbezüglichen Unsicherheiten S. 5). Die gewinnabhängigen Steuern sorgten in den vergangenen Jahren zumeist für positive Überraschungen. Die Gründe hierfür sind unklar; sie könnten unter anderem in geringerer Steuervermeidung liegen. Insofern scheint es möglich, dass sich die positive Tendenz fortsetzt und das Aufkommen in den nächsten Jahren stärker wächst als die VGR-Größe für die Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Hingegen könnte das gleichgewichtige Aufkommensniveau nach dem vorangegangenen langgestreckten Aufschwung auch übertroffen sein. In diesem Fall könnte es zu einer deutlich ungünstigeren Aufkommensentwicklung kommen. Der von der offiziellen Steuerschätzung gewählte mittlere Ansatz ist insofern nachvollziehbar, aber eben mit **Unsicherheiten in beide Richtungen** verbunden. Darüber hinaus steht die Senkung der Unternehmenssteuerbelastung in der Diskussion, da der fortgesetzte internationale Steuerwettbewerb die Standortattraktivität Deutschlands und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen beeinträchtigt. Käme es dementsprechend zu einer Anpassung, ist mit Steuermindereinnahmen zu rechnen.<sup>10</sup> Ein besonderes Risiko besteht beim Solidaritätszuschlag, dessen Verfassungsmäßigkeit zumindest nach dem Ende des Solidarpakts II im kommenden Jahr umstritten ist.<sup>11</sup> Hier könnten gerichtlich sogar erhebliche Rückzahlungen auferlegt werden. Rechtliche Risiken könnten auch bezüglich der Abzinsung von Pensionsrückstellungen, der Grundsteuer sowie der Erbschaftsteuer relevant werden. Aufwärtspotenzial besteht dagegen bei den Einnahmen aus Verkäufen (insbesondere Gebühreneinnahmen), die in der Projektion niedrig angesetzt

---

<sup>9</sup> Im finanzstatistischen Ausweis sind die Abführungen von Steuermitteln an die EU von den Steuereinnahmen des Bundes abgesetzt. In den VGR werden sie ausgabenseitig als laufender Transfer erfasst.

<sup>10</sup> Die Mindereinnahmen bei Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 15 % auf 10 % werden bezogen auf Ausgangswerte des Jahres 2017 mit knapp 14 Mrd. Euro beziffert (Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Stellungnahme zur US-Steuerreform 2018: Steuerpolitische Folgerungen für Deutschland, Berlin 2019.)

<sup>11</sup> Vgl. ausführlicher: Beirat des Stabilitätsrats, Stellungnahme vom Frühjahr 2019, S. 15.

sind. Risiken für die Einnahmen ergeben sich nicht zuletzt aus der noch nicht in den Projektionen berücksichtigten, aber beabsichtigten Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, der Einführung eines GKV-Beitragsfreibetrags für Betriebsrenten und im Zusammenhang mit den Budgetverhandlungen für den neuen Mittelfristigen Finanzrahmen der EU. Unsicherheiten bestehen zudem bei der Entwicklung der Einnahmen der GKV. Während in der Prognose der Bundesregierung ein deutlicher Anstieg des Zusatzbeitrags unterstellt wird, könnten die Rücklagen hier stärker abgebaut werden. **Mittelfristig zeichnet sich ein demografisch bedingter Rückgang im Arbeitsvolumen ab**, der sich auf eine Vielzahl von Einnahmearten negativ auswirken wird. Ab dem Jahr 2022 wird in der gesamtwirtschaftlichen Projektion mit einem Rückgang des Arbeitsvolumens gerechnet. Dieser wird sich nach dem Ende des Projektionszeitraums fortsetzen und dann die Einnahmeentwicklung weiter dämpfen.<sup>12</sup>

**Mit Unsicherheiten ist zudem die Klimapolitik verbunden.** Die Ungewissheit resultiert nicht zuletzt daraus, dass aus Sicht vieler Fachleute die bisher vereinbarten Erhöhungen der CO<sub>2</sub>-Preise nicht ausreichen, um die Klimaziele zu erreichen. Wenn diesbezüglich nachgesteuert würde, lägen die staatlichen Einnahmen höher. Es ist aber wahrscheinlich, dass weiterhin ein annähernd saldenneutraler Ansatz verfolgt wird. Zusätzliche Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten würden dann für entsprechend stärkere Kompensationen privater Haushalte und Unternehmen und/oder zusätzliche Förderprogramme genutzt. Darüber hinaus stehen aber Belastungen im Raum. So ist bisher nur ein kleinerer Teil der absehbaren Mehrausgaben für den Ausstieg aus der Kohleverstromung eingeplant. Zudem sind in der Bundesplanung mittelfristig absehbare Ausgleichszahlungen bei Verfehlen der in der EU zugesicherten Abbaupfade der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht eingeplant. Nicht zuletzt gibt es gesamtwirtschaftliche Risiken aufgrund der zusätzlichen Belastung von Haushalten und Unternehmen bei den Kosten der Energieversorgung – wobei hier Kompensationen in Aussicht stehen.

**Eine gewisse Unsicherheit besteht durch die aktuelle Diskussion um ein zusätzliches umfangreiches Konjunkturpaket.** Ein solches wird teils unmittelbar gefordert; andere empfehlen, Stabilisierungsmaßnahmen für den Fall eines stärkeren Abschwungs vorsorglich vorzubereiten. Die Bundesregierung plant derzeit keine zusätzlichen Maßnahmen zur Konjunkturstützung. Aus Sicht des Beirats ist dies vor dem Hintergrund der in den Projektionen weitgehend erwarteten konjunkturellen Normallage aktuell auch nicht angezeigt. **Gegenwärtig sind die öffentlichen Haushalte bereits expansiv ausgerichtet und lassen die automatischen Stabilisatoren wirken.** Dies spiegelt sich in der Veränderung des staatlichen Primärüberschusses wieder (Primärüberschuss: Überschuss ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben). Gemäß der BMF-Projektion sinkt dieser Primärüberschuss in Relation zum BIP von 2019 bis 2020 allein um 1,1 Prozentpunkte und in dem längeren Zeitraum von 2018 bis 2021 um 2,1 Prozentpunkte. **In diesem Zeitraum steigen die staatlichen Primärausgaben damit in einer Größenordnung von etwa 70 Mrd. € stärker als die staatlichen Einnahmen.** Entsprechend erleichtern die Staatsfinanzen derzeit eine „weiche Landung“ der Konjunktur nach einer Phase der deutlichen Überauslastung.

---

<sup>12</sup> Das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen (gemessen in Stunden) erreicht in der Projektion im Jahre 2021 einen Höchstwert und sinkt dann jährlich etwa um einen halben Prozentpunkt.

Grundsätzlich ist es ratsam, die Finanzpolitik so auszurichten, dass die automatischen Stabilisatoren voll wirken können. Die grundlegenden europäischen und nationalen Haushaltsregeln stecken hier einen geeigneten Rahmen ab. In der finanzpolitischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang über das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushaltes, die sogenannte „schwarze Null“ debattiert. Eine solche Zielsetzung lässt im Unterschied zu den Haushaltsregeln die konjunkturelle Situation außer Acht und steht von daher konzeptionell im Widerspruch zu der Forderung, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen. Allerdings drängt die schwarze Null gegenwärtig nicht zu einem prozyklischen Kurs, da umfangreiche Puffer in Form von Überschüssen und der gut gefüllten Flüchtlingsrücklage bestehen.

In der öffentlichen Diskussion scheint nicht immer bekannt zu sein, dass Bundeshaushalt und öffentlicher Gesamthaushalt expansiv aufgestellt sind und dass Deutschland keineswegs der Konjunkturschwächung „hinterher“ spart. Angesichts der teils schwer zu durchschauenden Informationen über die öffentlichen Finanzen im Allgemeinen und den Bundeshaushalt im Besonderen ist das aus Sicht des Beirats nicht verwunderlich. **Der Beirat hält es daher für wichtig, unter anderem die Transparenz der Planungen zum Bundeshaushalt zu erhöhen.** Hierzu sollte der unbereinigte Finanzierungssaldo des Bundeshaushalts und seiner Extrahaushalte angegeben werden. Zudem sollte die Überleitung zum strukturellen Saldo (also einschl. der Extrahaushalte sowie abzüglich Konjunkturreffekte und Saldo der finanziellen Transaktionen) leicht nachvollziehbar und konsistent im Zeitverlauf abgebildet werden. Dies wäre informativer hinsichtlich des fiskalischen Kurses als der Ausweis einer schwarzen Null, hinter der in einigen Jahren ein struktureller Überschuss und in anderen ein strukturelles Defizit steht.<sup>13</sup> Zudem sollte das aktuelle Niveau der Flüchtlingsrücklage transparent angegeben werden. Sinnvoll erscheint es dem Beirat, die Flüchtlingsrücklage nicht regelmäßig voll zu verplanen, sondern einen deutlichen Puffer für unerwartet ungünstige Entwicklungen vorzuhalten.

**Ausführlichere Übersichten über unbereinigte und strukturelle Finanzierungssalden sowie Rücklagen sollten aus Sicht des Beirats zudem für die Länder und ihre Gemeinden verfügbar sein.** Der Beirat hat in der vergangenen Stellungnahme auf das aus seiner Sicht unzureichende Datenmaterial hingewiesen.<sup>14</sup> Derzeit verzeichnen Länder und Gemeinden insgesamt hohe Überschüsse, wenngleich in einigen Fällen noch finanzielle Schwierigkeiten bestehen. Den Eindruck, dass diese Ebenen finanziell nicht handlungsfähig seien, teilt der Beirat nicht und plädiert dafür, eigene Gestaltungsspielräume eigenverantwortlich für zukunftssträchtige Vorhaben zu nutzen.

**Für die Sozialversicherungen weist der Beirat darauf hin, dass bei grundlegenden Anpassungen die langfristigen Wirkungen im Zusammenspiel mit den demografischen Entwicklungen zu berücksichtigen sind.** Aktuell stellt sich die finanzielle Lage der Sozialversicherungen positiv dar. Im Projektionszeitraum ist jedoch bereits ein Anstieg der Beiträge zur Sozialversicherung und ein Abbau der Überschüsse unterstellt. Daher sollten Maßnahmen für die Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit angesichts der absehbaren demografischen Lasten geprüft werden. Es wäre insbesondere wichtig, im Rahmen von langfristigen Projektionen aufzuzeigen, wie etwaige zusätzliche Belastungen kompensiert werden sollen. Schon der drei Jahre zurückliegende Vierte Tragfähigkeitsbericht vom März 2016 hat

---

<sup>13</sup> Vgl. für eine entsprechende Darstellung: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2019, S. 68.

<sup>14</sup> S. Beirat des Stabilitätsrats, 11. Stellungnahme vom Frühjahr 2019, S. 19 ff.



eine Tragfähigkeitslücke in Höhe von 1,2 bis 3,8 % des BIP identifiziert.<sup>15</sup> Zwar hat sich seitdem die Erwerbstätigkeit stärker entwickelt als prognostiziert. Allerdings sind Leistungen der Sozialversicherungen ausgeweitet worden, und zusätzliche Maßnahmen (z.B. die Einführung einer Grundrente) sind geplant.

**Die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits** nach § 51 Absatz 2 HGrG **erfordert aufgrund der konjunkturellen Bereinigung grundsätzlich keine prozyklische Anpassung der Finanzpolitik bei einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung.** Selbst eine stärkere konjunkturelle Abschwächung hat im Grundsatz keinen Einfluss auf die Regeleinhaltung, die auf die konjunkturbereinigten, strukturellen Salden zielt. Allerdings zeigt die Erfahrung, dass bei einer stärkeren wirtschaftlichen Abschwächung Korrekturen der konjunkturellen Erwartungen und der strukturellen Perspektiven oft zusammenfallen. Teilweise können die Verfahren zur Konjunkturbereinigung zudem nicht sauber zwischen konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen trennen – dieses Problem trat in der Vergangenheit etwa bei den gewinnabhängigen Steuern auf. Bei der gegenwärtigen Ausrichtung der Finanzpolitik würde eine weitere begrenzte strukturelle Belastung, beispielsweise aufgrund der Realisierung grundlegender gesamtwirtschaftlicher Risiken, die Einhaltung der Vorgaben zwar nicht unmittelbar verletzen, aber den Abstand zur Obergrenze verringern.

---

<sup>15</sup> Das BMF hat die Modellrechnungen für den Fünften Tragfähigkeitsbericht bereits beauftragt. Der Endbericht steht allerdings noch nicht zur Verfügung.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 9. Dezember 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. Thomas Lenk  
Universität Leipzig

Dr. Claus Michelsen  
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin)

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

Karsten Wendorff  
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main