



1. Dezember 2018

Zehnte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

1. Zusammenfassung

Der Beirat hält die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion für den strukturellen Finanzierungssaldo unter Berücksichtigung des verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahrens im Ergebnis für vertretbar. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wird aus heutiger Sicht in der mittleren Frist mit einem Sicherheitsabstand eingehalten.

Die zugrundeliegende Projektion der Bundesregierung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erscheint plausibel. Mittlerweile deutet sich allerdings eine etwas weniger dynamische Konjunktur in der kürzeren Frist an. Insgesamt ergeben sich vor allem aus dem internationalen Umfeld Abwärtsrisiken.

Der Beirat stimmt mit der Bundesregierung überein, dass gegenwärtig eine Überauslastung der Produktionskapazitäten besteht. Allerdings gibt es Hinweise darauf, dass die aktuelle Situation durch eine stärkere Überauslastung gekennzeichnet ist als von der Bundesregierung unterstellt.

Das Bundesfinanzministerium (BMF) hat seine Projektion für den gesamtstaatlichen Überschuss im laufenden Jahr auf 1¾ % des BIP nach oben revidiert. Der Überschuss soll dann insbesondere im Jahr 2019 sinken und auf rund ½ % des BIP in den Jahren 2021 und 2022 zurückgehen. Dies ergibt sich vor allem aus den Maßnahmen des Koalitionsvertrags und einer darüber hinaus gehenden fiskalischen Lockerung. **Der Beirat hält trotz der nachlassenden konjunkturellen Dynamik eine vor allem im kommenden Jahr günstigere Entwicklung der Staatsfinanzen für möglich. Ausschlaggebend wird nicht zuletzt sein, inwieweit finanzielle Spielräume ausgeschöpft werden und sich gesamtwirtschaftliche Risiken materialisieren.**

Aufgrund der hohen Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten ist der vom BMF projizierte strukturelle Finanzierungssaldo geringer als der unbereinigte Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der VGR; er bleibt aber aus heutiger Sicht bis zum Jahr 2022 positiv. Da es Anzeichen gibt, dass das von der Bundesregierung verwendete Schätzverfahren den Auslastungsgrad unterschätzt, weist der Beirat darauf hin, dass sich die strukturelle gesamtstaatliche Finanzlage weniger günstig darstellen könnte, als von der Bundesregierung ausgewiesen ist. Der Abstand zu der Obergrenze könnte

mithin geringer ausfallen als vom BMF geschätzt. **Dennoch geht der Beirat derzeit davon aus, dass die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit bis zum Jahr 2022 eingehalten wird.**

Der Beirat empfiehlt dem Stabilitätsrat, bei der Überwachung der Verschuldungsregeln gemäß Artikel 109 III GG für den Bund und die einzelnen Länder auch die Maßstäbe der EU-Haushaltsregeln zu berücksichtigen. Dies ist wichtig, um die gesamtstaatliche 0,5 %-Grenze wirksam abzusichern. Bei den Berechnungen im Rahmen ihrer Schuldenbremsen sollten sich Bund und Länder grundsätzlich an den Abgrenzungen der EU-Regeln orientieren. Da die schon konkretisierten Schuldenbremsen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und der Abstand zur Budgetgrenze oft nicht angegeben wird, ist es umso wichtiger, dass der Stabilitätsrat eine große Transparenz hinsichtlich der jeweiligen Schuldenbremsen ebenso sicherstellt wie hinsichtlich der Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Entwicklung.

Nach wie vor hält der Beirat eine Verbesserung der Informationsgrundlagen für erforderlich. Insbesondere sollten auch die einzelnen Länder differenzierte und harmonisierte aktuelle Angaben zu ihren jeweiligen Haushalten machen. Die Entwicklung ist zur Annäherung an die europäischen Vorgaben in einer VGR-nahen Abgrenzung aufzuzeigen, und es sind wesentliche Abweichungen zur Finanzstatistik darzulegen.

2. Vorbemerkungen

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

Die vorliegende Stellungnahme bezieht unter anderem folgende öffentliche Informationen ein:¹

- die Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 15. November 2018;
- das Stabilitätsprogramm vom April 2018, die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 11. Oktober 2018 (Herbstprojektion), die „Übersicht über die Haushaltsplanung 2019“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober 2018 und die aktualisierte Einschätzung des Bundesfinanzministeriums (BMF) zur Fiskalentwicklung vom November 2018 (aktualisierte Fiskalprojektion; unter anderem unter Berücksichtigung der Herbstprojektion und der Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Oktober 2018);
- die Projektionen der Europäischen Kommission (November 2018), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (GD; September 2018), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; November 2018), des Internationalen Währungsfonds (IWF; Oktober 2018) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; November 2018);
- die Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2018 der Bundesregierung;
- die Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand November 2018.

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

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

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

¹ Die Herbstprognose der Deutschen Bundesbank wird in dieser Stellungnahme nicht ausgewiesen, da sie erst nach der Sitzung des Stabilitätsrats am 6. Dezember 2018 veröffentlicht wird.

3. Empfehlungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission bewertete im Mai 2018 das Deutsche Stabilitätsprogramm vom April 2018.² Demnach erwartete sie, dass Deutschland das mittelfristige Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2018 und 2019 einhalten wird. Sie sah zwar einen Rückgang des strukturellen Saldos auf 1,0 % im Jahr 2019 voraus. Gleichwohl werde der Schwellenwert mit Abstand eingehalten. Die Europäische Kommission bestätigte zudem, dass die Regelungen zur Schuldenstandsquote voraussichtlich eingehalten werden. Die Schuldenstandsquote lag Ende des Jahres 2017 mit 63,9 % zwar weiterhin oberhalb des Referenzwertes von 60 %. Die Rückführung wurde aber als hinreichend schnell eingestuft.

Der Rat der Europäischen Union schloss sich im Juli 2018 dieser Einschätzung an und bestätigte, dass Deutschland das Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP mittelfristig voraussichtlich einhält.³

Die Europäische Kommission bestätigte ihre Einschätzung im November 2018 auf Grundlage der aktualisierten Planungen der Bundesregierung (Deutsche Haushaltsplanung 2019 vom Oktober).⁴ Aktuell sieht die Europäische Kommission für das Jahr 2018 eine Ausweitung des strukturellen Überschusses von 0,8 % im Jahr 2017 auf 1,3 % im Jahr 2018 und für das Jahr 2019 einen Rückgang auf 0,7 % voraus.⁵

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Oktober 2018

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung rechnet für das Jahr 2018 mit einem Anstieg des BIP um 1,8 %. Für die Jahre 2019 und 2020 werden Zuwächse um ebenfalls jeweils 1,8 % prognostiziert. Dabei wird die Entwicklung im Jahr 2020 durch einen Kalendereffekt stark positiv beeinflusst; kalenderbereinigt beträgt das Plus 1,4 %. Für die mittlere Frist ab dem Jahr 2021 wird von einer geringeren jährlichen Zunahme des BIP um 1,3 % ausgegangen.

Die gesamtwirtschaftliche Expansion wird vor allem von der Binnennachfrage getragen. Wesentliche Impulse gehen dabei von den privaten Konsumausgaben aus. In Anbetracht der für die kurze Frist erwarteten anhaltenden Beschäftigungsdynamik und der angesichts von Knappheiten am Arbeitsmarkt deutlich steigenden Effektivlöhne geht die Bundesregierung von einer kräftigen Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter aus. Im Jahr 2019 steigen die Lohneinkommen netto rascher als brutto: Gründe sind die beschlossenen Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer, die Rückkehr zur paritätischen

² Siehe COM(2018) 405 final vom 23.5.2018.

³ Vgl. Erwägungsgründe (6) und (19) in der Empfehlung des Rates vom 13.7.2018 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2018 (2018/C 320/05).

⁴ Siehe SWD(2018) 513 final vom 21.11.2018.

⁵ In ihrer Einschätzung vom 21.11.2018 hat die Europäische Kommission ihre Vorhersagen für die Jahre 2017 bis 2019 gegenüber der Herbstprognose aktualisiert.

Finanzierung bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und eine Entlastung bei den Sozialabgaben. In die Prognose eingestellt ist eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 Prozentpunkte, dem eine Anhebung des Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung um 0,3 Prozentpunkte gegenübersteht.⁶ Kräftiger als zuletzt wird der staatliche Konsum infolge beschlossener finanzpolitischer Maßnahmen steigen. Aufwärts gerichtet bleiben zudem die Investitionen mit Zuwächsen um 3 % bei den Ausrüstungs- und bei den Bauinvestitionen.

Die Auslandsnachfrage wird demgegenüber nur verhalten expandieren. Die Ausfuhren werden mit im längerfristigen Vergleich geringen Raten um die 4 % zunehmen. Damit trägt die Bundesregierung dem unsicher werdenden weltwirtschaftlichen Umfeld Rechnung. Angesichts der weiterhin kräftigen Inlandsnachfrage werden die Einfuhren recht kräftig zunehmen. Vom Außenbeitrag geht damit rechnerisch ein leicht negativer Beitrag zur Zunahme des BIP aus.

In der mittleren Frist dämpfen demografische Faktoren das Wachstum. Für den Zeitraum von 2020 bis 2023 geht die Projektion der Bundesregierung von einer Zunahme des Erwerbspersonenpotenzials um nur noch 0,1 % pro Jahr aus im Vergleich zu rund 0,5 % in den Jahren davor.⁷ Dies kann durch ein beschleunigtes Produktivitätswachstum nicht ausgeglichen werden, und es resultiert eine schwächere Zunahme der Lohneinkommen und damit der Konsumausgaben.

Bewertung

Die Projektion der Bundesregierung fügt sich unauffällig in das Spektrum der bis Oktober vorgelegten Prognosen ein. Zu dieser Einschätzung kommt die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, die erstmals eine Stellungnahme zur Projektion vorgelegt hat.⁸ Die aktuellere Daten berücksichtigenden Prognosen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) und der OECD aus dem November sehen für die Jahre 2018 und 2019 jedoch geringere Wachstumsraten voraus. Mithin weisen die jüngeren Prognosen auf eine schwächere konjunkturelle Dynamik hin.

Die wesentlichen Risiken resultieren weiterhin aus dem außenwirtschaftlichen Umfeld. Insbesondere das weltweit rauere handelspolitische Klima stellt für die offene und exportorientierte Volkswirtschaft Deutschlands ein Risiko dar. Weitere Risiken gehen von steigenden Zinsen in den USA aus, die zu einem verstärkten Abzug von Kapital aus den Schwellenländern führen und die dortige Finanzstabilität gefährden könnten. In der EU gehen vom Brexit und der ungewissen fiskalischen und europapolitischen Ausrichtung der italienischen Regierung zusätzliche Risiken aus. Diese könnten negativ auf die Finanzstabilität und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirken.

Binnenwirtschaftlich ist es nicht unwahrscheinlich, dass Knappheiten am Arbeitsmarkt, über welche in Unternehmensbefragungen zunehmend berichtet wird, zu einem stärkeren Lohn- und Preisauftrieb führen als von der Bundesregierung angenommen. Hierzu könnte auch eine expansivere fiskalische Ausrichtung angesichts der immer noch erwarteten Überschüsse und hohen Rücklagen beitragen. Darüber

⁶ In der Fiskalprojektion wird ein Anstieg von 0,5 Prozentpunkten unterstellt.

⁷ Für die Zahl der Erwerbstätigen wird von einem leichten Rückgang ausgegangen, weil sich annahmegemäß die Produktionslücke schließt.

⁸ Gemäß dem „Gesetz über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung“ (Vorausschätzungsgesetz – EgVG) bzw. der „Verordnung über die Erstellung der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen der Bundesregierung“ (Vorausschätzungsverordnung – EgVV).

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Bundesregierung (Oktober 2018)							
1aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,8	1,8	1,8	1,3	1,3	1,3
1ab. BIP-Deflator	1,5	1,7	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,8	1,6	2,0	1,8	1,3	1,3	1,3
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	2,5	3,0	3,1	3,1	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,7	1,6	1,1	0,8	-0,1	-0,1	-0,1
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ²⁾)	3,5	3,2	2,9	2,6	3,0	3,2	3,2
1f. Kurzfrist. Zinssätze in % (techn. Annahme)	0,00	0,00	0,00	/	/	/	/
2. Europäische Kommission (November 2018)							
2aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,7	1,8	1,7	/	/	/
2ab. BIP-Deflator	1,5	1,8	2	1,9	/	/	/
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,8	1,6	2,1	1,7	/	/	/
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,8	1,9	1,6	/	/	/
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	2,6	2,9	3,0	3,0	/	/	/
2d. Erwerbstätige	1,4	1,3	0,8	0,7	/	/	/
2e. Erwerbslosenquote	3,8	3,5	3,2	3,0	/	/	/
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2018)							
3aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,7	1,9	1,8	1,5	1,4	1,2
3ab. BIP-Deflator	1,5	1,7	2,0	2,0	1,7	1,6	1,5
4. SVR (November 2018)							
4aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,6	1,5	/	/	/	/
4ab. BIP-Deflator	1,5	1,7	2,2	/	/	/	/
5. Deutsche Bundesbank³⁾							
5aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt							
5ab. BIP-Deflator							
6. IWF (Oktober 2018)⁴⁾							
6aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,9	1,8	2,0	1,5	1,2	1,0
6ab. BIP-Deflator	1,2	1,7	1,7	2,2	2,3	2,5	2,6
7. OECD (November 2018)							
7aa. BIP, preisbereinigt	2,2	1,6	1,6	1,8	/	/	/
7ab. BIP-Deflator	1,5	1,9	2,2	2,3	/	/	/

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) International Labour Organisation (Internationale Arbeitsorganisation). – 3) Die Herbstprognose der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 4) Der IWF veröffentlicht ausschließlich kalenderbereinigte Zuwachsraten. Ausweis für BIP, preisbereinigt auf Basis eigener Berechnungen. Die unterstellten Kalendereffekte sind 2017: -0,3; 2018: -0,0; 2019: -0,0; 2020: 0,4; 2021: 0,0; 2022: -0,1; 2023: -0,2.

hinaus könnten sich der Preisauftrieb in der Bauwirtschaft und steigende Immobilienpreise über die Mieten auf die Konsumentenpreise auswirken. Bislang sind die Anzeichen hierfür aber schwach ausgeprägt.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Der Anstieg des Produktionspotenzials beträgt nach Einschätzung der Bundesregierung im laufenden und in den drei kommenden Jahren jeweils 1,7 %. Damit wird das Potenzialwachstum etwas schwächer eingeschätzt als im Frühjahr. Maßgeblich für die Korrektur gegenüber dem Frühjahr sind die nunmehr für die Jahre 2018 und 2019 erwarteten schwächeren gesamtwirtschaftlichen Expansionsraten, die sich im Rahmen des von der EU vorgegebenen Verfahrens für die Bestimmung des Produktionspotenzials teilweise in geringere Potenzialraten übersetzen. Insgesamt ergibt sich eine gegenüber dem Frühjahr um 0,1 Prozentpunkte (2018) bzw. 0,3 Prozentpunkte (2019) geringere positive Produktionslücke (gemessen in Prozent des Produktionspotenzials).

Für den Zeitraum ab dem Jahr 2020 ist eine deutlichere Abschwächung des Potenzialwachstums vorausgesagt als in der Projektion vom Frühjahr. Darin kommt zum Ausdruck, dass sich die aus demografischen Gründen absehbare schwächere Ausweitung des Arbeitsangebots durch die Verlängerung des Stützzeitraums der Potenzialschätzung und die Ausdehnung des Projektionszeitraums auf das Jahr 2023 stärker in der trendmäßigen Partizipationsrate niederschlägt.⁹ Die Einschätzung des Wachstumsbeitrags des Kapitalstocks und der Totalen Faktorproduktivität bleibt hingegen gegenüber der Frühjahrsprojektion unverändert.

Insgesamt erwartet die Bundesregierung, dass die positive Produktionslücke von 0,5 % im Jahr 2018 auf 0,7 % im Jahr 2020 noch leicht steigt. Für den weiteren Verlauf wird unterstellt, dass sich die Lücke sukzessive schließen wird.

Bewertung

Der Beirat teilt die Einschätzung der Bundesregierung, dass sich die deutsche Wirtschaft gegenwärtig in einer Phase der Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten befindet. Diese Einschätzung steht im Einklang sowohl mit den Projektionen aller anderen Institutionen als auch mit Unternehmensbefragungen, die ebenfalls einen hohen Auslastungsgrad anzeigen.¹⁰ Allerdings gibt es im Hinblick auf das Ausmaß der projizierten Überauslastung deutliche Unterschiede. Die Gemeinschaftsdiagnose, die ebenfalls eine Schätzung nach der EU-Methode vorlegt, schätzt das Wachstum der Kapazitäten geringfügig stärker ein als die Bundesregierung und kommt bis zum Jahr 2021 zu einer etwas geringeren Überauslastung.

⁹ Im Frühjahr war diese im Jahr 2023 noch auf 75,6 % der Erwerbsbevölkerung geschätzt worden; nunmehr liegt die Schätzung bei 75,3 %. Angemerkt werden muss, dass es sich bei dieser Abwärtsrevision um eine eher technische Anpassung handelt, da die sich ändernde altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung nach dem EU-Verfahren nicht explizit in die Potenzialschätzung eingeht.

¹⁰ Die Kapazitätsauslastung in der Industrie lag laut ifo Konjunkturumfrage im Jahresdurchschnitt des Jahres 2018 bei 88 %. Dieser Wert war zuletzt auf dem Höhepunkt des vorangegangenen Konjunkturzyklus im Jahr 2007 übertroffen worden.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen von Potenzialwachstum¹⁾ und Produktionslücke

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Bundesregierung (Oktober 2018)							
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,5	1,4
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,5	0,5	0,6	0,7	0,3	0,1	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. € ²⁾)	14,9	17,6	21,6	25,0	12,2	4,3	0,0
2. Europäische Kommission (November 2018)							
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,6	1,9	2,1	2,0	/	/	/
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,8	0,6	0,4	0,0	/	/	/
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2018)							
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,9	1,9	1,7	1,7	1,7	1,4	1,4
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	0,2	0,4	0,4	0,2	0,2	0,0
3c. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %) nach MODEM	1,7	1,9	1,8	1,8	1,6	1,3	1,2
4. SVR (November 2018)							
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,3	1,2	1,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	1,4	1,4	/	/	/	/
5. Deutsche Bundesbank³⁾							
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)							
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)							
6. IWF (Oktober 2018)							
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,5	1,3
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,9	1,2	1,4	1,3	1,2	0,9	0,7
7. OECD (November 2018)							
7a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,8	1,8	1,8	1,8	/	/	/
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,1	0,8	0,7	0,3	/	/	/

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Die Herbstprognose der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

Eine merklich stärkere Entwicklung des Potenzials als die Bundesregierung sieht die Europäische Kommission. Sie erwartet, dass sich die Produktionslücke bereits im laufenden Jahr leicht zurückbildet und sich bis zum Jahr 2020 trotz der prognostizierten Wachstumsraten von rund 1¾ % geschlossen hat. Diese Einschätzung hält der Beirat nicht für plausibel. Die Projektionen anderer Institutionen, die nicht die Methode der Europäischen Kommission einsetzen, weisen einen teils deutlich höheren Auslastungsgrad aus. So erwarten der Sachverständigenrat für das Jahr 2019 und der IWF für die Jahre 2019 und 2020 eine Überauslastung von knapp 1½ %. Mithin liegt der Schätzwert der Bundesregierung für die Produktionslücke am unteren Ende des Spektrums. Der Beirat hält einen höheren Auslastungsgrad für plausibel.

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 erwartet, dass der gesamtstaatliche Überschuss im laufenden Jahr stark auf 1¾ % des BIP steigt. Bis zum Jahr 2022 soll die Überschussquote dann auf ½ % fallen und insbesondere im Jahr 2019 deutlicher rückläufig sein (vgl. Übersicht 3). Die Projektion basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung und der offiziellen Steuerschätzung vom Oktober 2018. Sie berücksichtigt die in den aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen des Bundes sowie in Gesetzesbeschlüssen und -entwürfen konkretisierten Maßnahmen. Ferner wurde die teilweise Abschaffung des Solidaritätszuschlags im Jahr 2021 einbezogen. Darüber hinaus sind in der Fiskalprojektion weitere prioritäre Maßnahmen der Bundesregierung berücksichtigt. Ausschlaggebend für die sinkenden Überschüsse ist eine breit angelegte fiskalische Lockerung. Hierzu tragen zunächst insbesondere ausgabenseitige Maßnahmen bei, im weiteren Verlauf spielen dann Steuersenkungen eine größere Rolle.

Nach der Projektion verzeichnen alle staatlichen Ebenen im laufenden Jahr deutliche Überschüsse. Dabei sind Hamburg und Schleswig-Holstein aufgrund der Inanspruchnahme von Garantien durch die HSH-Nordbank temporär deutlich belastet. **Im weiteren Verlauf werden die Überschüsse beim Bund, den Gemeinden und den Sozialversicherungen zu einem erheblichen Teil abgebaut.** Insbesondere im Jahr 2019 sinken sie deutlich. Der Bund gibt u.a. Steueranteile an die anderen Ebenen ab und der Solidaritätszuschlag, der ihm alleine zufließt, entfällt ab dem Jahr 2021 teilweise. Der Bund leistet höhere Ausgaben für Verteidigung, Entwicklungshilfe sowie Infrastruktur und geht in seinen Planungen von höheren Beiträgen an die EU aus. Die Bundesmittel für die Gesetzliche Rentenversicherung steigen in der Finanzplanung jährlich um rund 4 %.

Die Gemeinden weiten ihre Ausgaben auf breiter Front spürbar aus. Insbesondere die Investitionsausgaben steigen deutlich. Bei den Sozialversicherungen schlagen sich vor allem die starken Ausgabenzuwächse durch den sogenannten Rentenpakt sowie die Aufwendungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung nieder. Die Beitragssätze ändern sich hingegen insgesamt kaum. Bei den Ländern bleibt die Finanzlage im Großen und Ganzen unverändert positiv, und es werden durchgehend spürbare Überschüsse verzeichnet. Im Jahr 2019 soll das Ausgabenwachstum hoch bleiben, was die wegfallenden einmaligen Belastungen im Zusammenhang mit der HSH-Nordbank verdecken.

Die Länder selbst erwarten für ihre Kernhaushalte (Finanzstatistik) ab dem Jahr 2019 teils merklich geringere Überschüsse als das BMF. Dabei stimmen die Ansätze zu den Steuereinnahmen überein. Allerdings gehen die Länder ab dem kommenden Jahr von höheren Ausgaben und niedrigeren sonstigen Einnahmen aus. Es wird allerdings nicht erläutert, ob sie für die Projektion des gesamtstaatlichen VGR-Saldos von Bedeutung sind.

Im Vergleich zur Projektion für den Stabilitätsrat vom Juni 2018 liegt der gesamtstaatliche Überschuss im Jahr 2018 merklich höher und fällt danach aber stärker. Für das laufende Jahr wurde vor allem die Einnameschätzung angehoben, insbesondere für die Verkäufe (Gebührenerlöse). Für die Folgejahre werden außerdem Mehreinnahmen aus Sozialbeiträgen erwartet. Die Beitragssätze sinken

nicht wie noch im Juni angenommen, sondern bleiben praktisch unverändert. So soll zwar der Beitragsatz der Arbeitslosenversicherung im kommenden Jahr um 0,2 Prozentpunkte stärker abnehmen (statt zunächst um 0,3 Prozentpunkte nun um 0,5 Prozentpunkte auf 2,5 %).¹¹ Zugleich entfällt angesichts der Belastungen durch den Rentenpakt die im Frühjahr angenommene Beitragssatzsenkung bei der Gesetzlichen Rentenversicherung. Außerdem wird der Pflegesatz um 0,5 Prozentpunkte auf 3,05 % angehoben (zzgl. 0,25 Prozentpunkte für Kinderlose). Zusammengenommen liegen die Beitragssätze um 0,4 Prozentpunkte höher als in der Projektion im Frühjahr angenommen.

Bei den Steuereinnahmen schlägt positiv zu Buche, dass die gewinnabhängigen Steuern im laufenden Jahr kräftig steigen und diese gute Basis auf die Folgejahre ausstrahlt. Die Revision der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte gegenüber der Einschätzung im Frühjahr hat nur einen geringen Einfluss. Obwohl das reale BIP-Wachstum etwas ungünstiger eingeschätzt wird, ist die Entwicklung für wichtige Bezugsgrößen der Staatsfinanzen im Detail günstiger. So wurden die Bruttolöhne und -gehälter, der nominale private Konsum und die Beschäftigung aufwärts revidiert. Dass die Überschüsse ab dem Jahr 2019 dennoch merklich stärker zurückgehen, hängt mit höheren Ausgaben in verschiedenen Bereichen zusammen. Quantitativ am bedeutsamsten dürfte dabei der neu einbezogene Rentenpakt sein (v.a. die Erhöhung der sogenannten Mütterrenten).¹²

Die Schuldenquote soll entsprechend der BMF-Projektion im Jahr 2019 die 60 %-Grenze unterschreiten und bis zum Jahr 2022 weiter auf 52 % sinken. Der zügige Rückgang beruht zum einen auf den deutlichen Überschüssen der Gebietskörperschaften.¹³ Zum anderen führt das robuste nominale BIP-Wachstum zu einem Rückgang der Schuldenquote. Außerdem dürfte ein fortgesetzter Portfolio-Abbau (und sinkende Bruttoschulden) bei den staatlichen „Bad Banks“ unterstellt sein.

Bewertung

Der Beirat hält die aktuelle Projektion des BMF für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in der VGR-Abgrenzung insgesamt für vertretbar. Andere Institutionen gehen von ähnlichen Entwicklungen aus. Diese erwarten für das laufende Jahr zwar ein etwas ungünstigeres Ergebnis. Ab dem Jahr 2019 wird dann überwiegend ein weniger ausgeprägter Rückgang des Überschusses prognostiziert als vom BMF. Teils dürfte dies darauf zurückzuführen sein, dass die in Aussicht stehenden expansiven Maßnahmen noch nicht vollständig einbezogen wurden. Teils wird aber wohl die grundsätzlich zu erwartende fiskalische Lockerung als etwas weniger ausgeprägt eingeschätzt. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass sich vor dem Hintergrund der insgesamt günstigeren Haushaltsentwicklung in der BMF-Projektion höhere Spielräume ergeben, die dann annahmegemäß genutzt werden.

Unsicherheiten betreffen insbesondere die Entwicklung von Gesamtwirtschaft und Steuereinnahmen, nachdem die Entwicklung gerade der Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren außerordentlich günstig war. Bei einem Abschwung bestünde insbesondere bei den gewinnabhängigen Steuern ein hohes Rückschlagpotenzial, da diese besonders stark auf gesamtwirtschaftliche Schwankungen

¹¹ Für das Jahr 2023 ist derzeit eine Wiederanhebung auf 2,6 % vorgesehen.

¹² Der Vergleich der Maßnahmen in der Übersicht über die Haushaltsplanungen der Jahre 2018 (Tabellen 1 und 7) und 2019 (Tabellen 1 und 8) gibt dazu keinen Aufschluss im Detail. Die Angaben erfolgen lediglich aggregiert.

¹³ Die Überschüsse der Sozialversicherungen fließen in deren Rücklagen, die im Regelfall nicht in Staatsschuldtiteln angelegt werden, und haben folglich keinen Einfluss auf die Bruttoschulden.

reagieren. Zwar dürften die sehr dynamischen Zuwächse der vergangenen Jahre teils auf strukturelle Faktoren zurückgehen. So könnten Steuerhinterziehung und -gestaltung stärker eingegrenzt worden sein. Allerdings ist eine erneute Zunahme des internationalen Steuerwettbewerbs zu beobachten, welche die Steuereinnahmen wieder unter Druck setzen könnte. Es bestehen aber auch Chancen für eine günstigere Einnahmenentwicklung. Insbesondere könnte eine stärkere Entwicklung bei Nominallöhnen progressionsbedingte Mehreinnahmen herbeiführen.

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Für Stabilitätsrat im Dezember 2018	1,0	1 3/4	1	3/4	1/2	1/2
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2018)</i>	1,0	1 1/2	1	1/2	1/2	1/2
<i>1b. Aktualisierung (September 2018)</i>	1,0	1 1/2	1	1/2	1/2	1/2
<i>1c. Für Stabilitätsrat (Juni 2018)</i>	1,3	1 1/4	1	1	3/4	3/4
<i>1d. Stabilitätsprogramm (April 2018)</i>	1,1	1	1 1/4	1 1/2	1 1/2	
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2017)</i>	1	1	1	1	1 1/4	
2. Europäische Kommission (November 2018)	1,0	1,6	1,2	1,1		
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2018)	1,0	1,6	1,2	1,1		
4. SVR (November 2018)	1,0	1,6	1,2			
5. Deutsche Bundesbank ²⁾						
6. IWF (Oktober 2018)	1,0	1,5	1,5	1,3	0,9	0,8
7. OECD (November 2018)	1,0	1,6	1,1	1,0		

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2018 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Herbstprognose der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

Übersicht 4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspannweiten des Bundesministeriums der Finanzen¹⁾

In Mrd. €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Finanzierungssaldo	34,0	61 1/2	33	30	18 1/2	18
Davon:						
1a. Bund	6,1	22 1/2	3 1/2	0	-1 1/2	6 1/2
1b. Länder	8,3	7 1/2	11	12 1/2	10 1/2	8
1c. Gemeinden	9,5	16 1/2	10	9 1/2	5 1/2	2 1/2
1d. Sozialversicherungen	10,1	15	8	8 1/2	3 1/2	1/2

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspannweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 13. November 2018.

Unsicherheit besteht nach Ansicht des Beirats hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der künftigen Finanzpolitik. Die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigten Maßnahmen wurden mittlerweile zu einem guten Teil umgesetzt. Der Bundeshaushalt wird hierdurch erwartungsgemäß

spürbar belastet. Die finanziell gewichtigste ausstehende Maßnahme ist die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags. Über deren Ausgestaltung wird diskutiert, und es scheinen rechtliche Risiken vorhanden.¹⁴ Außerdem sieht der Koalitionsvertrag vor, dass zusätzliche finanzielle Spielräume genutzt werden. So sind etwa für den Bund für den Fall einer günstigen Entwicklung insbesondere Mehraufwendungen für Verteidigung und Entwicklungshilfe vorgesehen, um internationalen Vereinbarungen Rechnung zu tragen. Bei zusätzlichen Spielräumen wurde im Koalitionsvertrag bereits eine stärkere Beteiligung an den Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslosengeld-II Bezieher erwogen. Unklar bleibt weiterhin, wie der Bund zusätzliche Spielräume identifizieren will und für welche Mehrbelastungen in den mittelfristigen Planungen bereits durch globale Mindereinnahmen und Mehrausgaben vorgesorgt ist.

Im Umfeld dieser Unsicherheiten hat sich der Bundeshaushalt im laufenden Jahr erheblich besser entwickelt als geplant und dürfte mit einem deutlichen Überschuss abschließen. Auch wenn dies zu einem gewissen Teil mit der vorläufigen Haushaltsführung in den ersten Monaten des Jahres zusammenhängen könnte, dürfte dies insgesamt gesehen positiv auf das kommende Jahr ausstrahlen. Der Haushaltsplan 2019, der vom Bundestag nunmehr verabschiedet ist und der BMF-Projektion zugrunde liegt, zeichnet die positive Grundtendenz nur in Teilen nach. **Soweit keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden, erscheint für den Bund eine günstigere Entwicklung für das Jahr 2019 möglich, als vom BMF veranschlagt.**

Die Länder und Gemeinden profitieren in den kommenden Jahren von Mittelverlagerungen des Bundes. Hier sind recht kräftige Ausgabenzuwächse vorgesehen. Allerdings hat sich im Hinblick auf die Umsetzung von Ausgabenprogrammen gezeigt, dass sich bei knappen Planungsressourcen und angespannten Märkten Personalaufstockungen sowie Investitionen verzögern können. Zudem scheinen die Zinsausgaben großzügig veranschlagt. Bei den Ländern erscheint ungewiss, ob die vom Bund erhaltenen Mittel tatsächlich verausgabt und durch umfangreiche eigene Mittel aufgestockt werden. **Insgesamt könnte sich die Finanzlage der Länder und Gemeinden günstiger entwickeln als gemäß den Projektionen des BMF und insbesondere der ZDL.**

Bei den Sozialversicherungen werden hohe Defizite der Gesetzlichen Rentenversicherung erwartet, während alle anderen Zweige wohl Überschüsse aufweisen – insbesondere die Soziale Pflegeversicherung. Mit dem Defizit in der Rentenversicherung wird die Nachhaltigkeitsrücklage abgebaut. Bei der Arbeitslosenversicherung ist eine stärkere Senkung des Beitragssatzes beschlossen als zunächst vereinbart (um 0,5 Prozentpunkte statt 0,3 Prozentpunkte). Bei der Bundesagentur für Arbeit scheinen die Prognosen allerdings – wie regelmäßig in den vergangenen Jahren – zu pessimistisch. So könnten die Überschüsse deutlich höher ausfallen und die Rücklage dadurch stärker steigen. Sofern sich die Bundesregierung weiter an der zuletzt angeführten Reservezielgröße von 0,65 % des BIP orientiert, wäre somit eine zusätzliche Beitragssatzsenkung folgerichtig. Bei der Pflegeversicherung wurde zuletzt eine Beitragssatzerhöhung beschlossen, die im Koalitionsvertrag nicht enthalten war. Damit zeichnen sich dort für die kommenden Jahre ohne weitere Maßnahmen recht hohe Überschüsse ab. Da hier finanzwirksame Maßnahmen noch beschlossen werden sollen, bestehen Abwärtsrisiken.

¹⁴ Der Solidaritätszuschlag setzt als Bundesergänzungsabgabe einen besonderen Finanzbedarf des Bundes voraus. Er wurde insoweit mit dessen Haushaltslasten aus der Wiedervereinigung begründet. Während die Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für den Aufbau Ost Ende des Jahres 2019 auslaufen, soll der Solidaritätszuschlag zunächst unverändert und dann eingeschränkt weitergeführt werden.

Besondere Herausforderungen für die langfristige Tragfähigkeit sieht der Beirat infolge der demografischen Entwicklung. Diese wurden aus seiner Sicht durch den jüngsten Rentenpakt noch vergrößert. So wurden höhere Rentenleistungen für bestimmte Gruppen und die Stabilisierung eines insgesamt höheren Rentenniveaus vereinbart. Die Finanzierung geht zunächst zu Lasten der Beitragspflichtigen, später wird verstärkt auf die Steuereinnahmen des Bundes zugegriffen. Damit wurde der bisherige Kompromiss zur Verteilung der demografischen Anpassungslasten aufgekündigt, ohne gleichzeitig für verlässliche Langfristperspektiven zu sorgen. Bereits in der Finanzplanung bis zum Jahr 2022 sind deutliche Steigerungen der Bundesmittel um ca. 4 % jährlich vorgesehen. Der Gesetzentwurf zum Rentenpakt sieht dann ab dem Jahr 2024 zusätzliche Belastungen beim Bundeshaushalt vor.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Der strukturelle Überschuss soll gemäß der Projektion des BMF im laufenden Jahr deutlich auf 1¼ % des BIP steigen. Im kommenden Jahr soll die Quote auf ½ % des BIP fallen und mittelfristig in dieser Größenordnung bleiben. Entscheidend für die Verschlechterung ist die eingeplante fiskalische Lockerung auf der Ausgaben- und Einnahmenseite (siehe oben). Diese soll aber noch etwas stärker ausfallen als gemäß dem zusammenfassenden Ausweis bedeutender Maßnahmen der Bundesregierung, vor allem in den Jahren 2019 und 2020 (vgl. BMF, Deutsche Haushaltsplanung 2019, Tabelle 1).

Die strukturelle Entwicklung fällt bis zum Jahr 2020 ungünstiger aus als die des unbereinigten Finanzierungssaldos. Ausschlaggebend dafür ist, dass sowohl die Konjunktur als auch der Wegfall temporärer Belastungen positiv auf die unbereinigte Entwicklung wirken.¹⁵ In der Folge verringert sich die positive Konjunkturkomponente des Jahres 2020 bis zum Jahr 2022 auf nahezu Null.

Im Vergleich zur Schätzung vom Juni 2018 wird ein deutlich höherer struktureller Überschuss für das laufende Jahr erwartet. Dieser sinkt dann aber in der Folge stärker. Hier spiegelt sich insbesondere die zuvor beschriebene Revision des unbereinigten Saldos wider. Zudem wurde die Produktionslücke und damit die Konjunkturkomponente revidiert. Grund sind Änderungen bei der Potenzialschätzung und bei der Projektion des unbereinigten BIP (vgl. oben). Im Ergebnis ist die Konjunkturkomponente vor allem im Jahr 2019 etwas geringer veranschlagt und in den folgenden Jahren etwas größer.

Bewertung

Der Beirat hält die aktuellen Angaben des BMF zum strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo insgesamt für vertretbar. Aus seiner Sicht wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP mit den aktuellen finanzpolitischen Plänen mittelfristig mit einem Sicherheitsabstand eingehalten. Im laufenden Jahr schätzt das BMF die Entwicklung günstiger ein als andere Institutionen, danach ungünstiger. Dies reflektiert zum einen die Abweichungen in den unberei-

¹⁵ Temporäre Belastungen ergaben sich im Jahr 2017 durch die Rückzahlung der Kernbrennstoffsteuer und durch Garantieleistungen an die HSH Nordbank. Für das Jahr 2018 sind nochmals Garantieleistungen veranschlagt, die temporären Lasten sind insgesamt aber geringer als im Vorjahr.

nigten Projektionen (s.o.). Zum anderen stehen dahinter unterschiedliche Konjunkturbereinigungsverfahren. So resultiert ein eher hoher struktureller Überschuss in der BMF-Schätzung auch daraus, dass mit dem relevanten EU-Verfahren nur eine leicht positive Konjunkturlage ermittelt wird. Vor dem Hintergrund der vergleichbaren gesamtwirtschaftlichen Erwartungen erscheint die BMF-Projektion für den unbereinigten Saldo ab dem Jahr 2019 eher vorsichtig. Offenbar ist eine ausgesprochen lockere Finanzpolitik bei den Gebietskörperschaften unterstellt. Eine günstigere Entwicklung zumindest im kommenden Jahr erscheint daher möglich, sofern keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

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

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab dem Jahr 2017 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Herbstprognose der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 3) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

Der Beirat hält weiterhin einen höheren Auslastungsgrad und niedrigere Potenzialraten, als sie mit dem EU-Konjunkturbereinigungsverfahren ermittelt werden, für plausibel. So zeigen die daran orientierten Schätzungen des BMF und der Gemeinschaftsdiagnose und insbesondere der Europäischen Kommission eine verhältnismäßig geringfügige Überauslastung an. Die anderen Institutionen gehen dagegen von einer spürbareren Überauslastung aus. **Mit dieser Einschätzung würde sich die strukturelle staatliche Finanzlage für sich genommen ungünstiger darstellen und der Abstand zu der Obergrenze deutlich geringer ausfallen als vom BMF geschätzt. Dennoch geht der Beirat derzeit davon aus, dass die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit bis zum Jahr 2022 eingehalten wird.**

Übersicht 6: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Finanzierungssaldo ²⁾	1,0	1 3/4	1	3/4	1/2	1/2
2. Konjunkturkomponente	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2	0,1
2a. in Mrd. € ³⁾	8,2	9,7	11,9	13,7	6,7	2,3
3. Konjunkturbereinigter Saldo ⁴⁾	0,8	1 1/2	1/2	1/2	1/4	1/2
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,3	0	0	0	0	0
5. Struktureller Saldo ⁵⁾	1,1	1 3/4	1/2	1/2	1/4	1/2
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁶⁾	1,8	2 1/2	1 1/2	1 1/4	1 1/4	1 1/4
Nachrichtlich:						
7. Produktionslücke ⁷⁾	0,5	0,5	0,6	0,7	0,3	0,1

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf dem Stabilitätsprogramm 2018 und der Deutschen Haushaltsplanung 2019 der Bundesregierung, der „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 13. November 2018, ergänzenden Unterlagen zur Herbstprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 11. Oktober 2018, die dem Beirat vom BMF vorgelegt wurden, sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre 2018 bis 2022 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo werden die Mittelwerte der in der „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 13. November 2018 angegebenen Spannweiten angenommen. – 3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. € Herbstprojektion 2018) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,55). – 4) Ergibt sich aus der Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente – 5) Die Werte für den strukturellen Finanzierungssaldo werden berechnet aus der Differenz der ungerundeten Werte des konjunkturbereinigten Saldos und der temporären Maßnahmen / Effekte. – 6) Der konjunkturbereinigte Primärsaldo ergibt sich aus der Summe des konjunkturbereinigten Saldos und der geleisteten Vermögenseinkommen. – 7) Die Werte für die Produktionslücke in % des Potenzial-BIP sind der Herbstprojektion 2018 entnommen.

Der Beirat begrüßt, dass der Stabilitätsrat die künftige Einhaltung der Verschuldungsregeln gemäß Artikel 109 III GG für den Bund und die einzelnen Länder überwacht.¹⁶ Hierbei ist es naheliegend, dass auch die Maßstäbe der EU-Haushaltsregeln angelegt werden, da die nationalen Vorgaben die gesamtstaatliche 0,5 %-Grenze absichern soll. Daher spricht sich der Beirat dafür aus, sich bei den Berechnungen im Rahmen der Schuldenbremsen von Bund und Ländern an den Abgrenzungen der EU-Regeln zu orientieren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Einbeziehung von Rücklagen, der Extrahaushalte und der Abgrenzung der ausgeklammerten finanziellen Transaktionen. Die bereits konkretisierten Schuldenbremsen sehen auch in dieser Hinsicht sehr unterschiedliche Regelungen vor. Umso wichtiger ist es deshalb aus Sicht des Beirats, dass sich die Gebietskörperschaften im Stabilitätsrat zur Absicherung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze koordinieren. **Eine große Transparenz hinsichtlich der jeweiligen Schuldenbremsen ebenso wie hinsichtlich der Auswirkungen auf die gesamtstaatliche Entwicklung und die Einhaltung der europäischen Regeln sollte hohe Priorität haben.**

¹⁶ Vgl. § 5 a Stabilitätsratsgesetz, in Kraft ab 1. Januar 2020.

Der Beirat berät den Stabilitätsrat hinsichtlich der Haushaltsüberwachung zur gesamtsstaatlichen Defizit-Grenze. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass hierfür eine Verbesserung der Informationsgrundlagen notwendig ist.¹⁷ Erstens sollten die Informationen zu den Haushalten der Gebietskörperschaften aktuell und konsistent sein. Dies ist derzeit nicht der Fall: So basieren die Ansätze teils auf unterschiedlichen Planungsständen, und die fiskalischen Projektionen sind teils nicht vollständig in die gesamtwirtschaftlichen Prognosen integriert. Zweitens sollten auch die einzelnen Länder differenzierte und harmonisierte Angaben zu ihren jeweiligen Haushalten machen. Dabei sollten nicht zuletzt die wichtigsten Einflussgrößen für die Finanzentwicklung transparent gemacht werden. Außerdem wäre die Entwicklung in einer VGR-nahen Abgrenzung (unter Angabe der berücksichtigten wesentlichen Abweichungen zur Finanzstatistik) darzulegen. Drittens müssten die Entwicklungen in Bezug zu den jeweiligen Budgetgrenzen gesetzt werden, damit Konflikte frühzeitig erkennbar sind.¹⁸

¹⁷ Vgl. dazu und zu Folgendem: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, Neunte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtsstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Juni 2018, S. 17 f.

¹⁸ Vgl. exemplarisch die Zusammenstellung wesentlicher Basisinformationen für eine effektive Haushaltsüberwachung in: Deutsch Bundesbank, Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 34 ff.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Herbst 2018

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 1.12.2018

Prof. Dr. Thies Büttner (Vorsitzender)

Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Georg Milbradt (stellv. Vorsitzender)

Ministerpräsident a.D.

Prof. Dr. Roland Döhrn

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen

Dr. Stephan Fasshauer

Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

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

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

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Thomas Lenk

Universität Leipzig

Prof. Dr. Silke Übelmesser

Universität Jena

Karsten Wendorff

Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main