



Bundesministerium
der Finanzen



Deutsches Stabilitätsprogramm

Aktualisierung 2017

Deutsches Stabilitätsprogramm

Aktualisierung 2017



Inhalt

	Seite
Vorbemerkung zum deutschen Stabilitätsprogramm 2017	5
1. Zusammenfassung	6
2. Gesamtwirtschaftliches Umfeld in Deutschland	9
2.1 Gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland im Jahr 2016	9
2.2 Kurz- und mittelfristige Perspektiven der Gesamtwirtschaft 2017 bis 2021	10
3. Deutsche Finanzpolitik im europäischen Kontext	13
3.1 Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags und deren Umsetzung in Deutschland	13
3.2 Finanzpolitische Ausgangslage und strategische Ausrichtung	15
3.3 Finanzpolitische Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite	17
3.4 Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen	22
3.5 Umsetzung der finanzpolitischen länderspezifischen Empfehlungen	23
4. Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands	24
4.1 Entwicklung gesamtstaatlicher Einnahmen und Ausgaben	24
4.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos	26
4.3 Entwicklung struktureller Indikatoren	27
4.4 Sensitivität der Projektion des Finanzierungssaldos	29
4.5 Entwicklung des Schuldenstands	30
5. Langfristige Tragfähigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen	32
5.1 Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	32
5.2 Staatliche Einnahmen und Ausgaben in der langfristigen Perspektive	33
5.3 Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit	34
5.4 Maßnahmen zur Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben	35

Tabellen/Abbildungen

	Seite
Tabelle 1: Entwicklung der staatlichen Einnahmequote.....	25
Tabelle 2: Entwicklung der Staatsquote	26
Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos.....	26
Tabelle 4: Finanzierungssalden nach staatlichen Ebenen.....	27
Tabelle 5: Struktureller Finanzierungssaldo im Vergleich zum tatsächlichen Finanzierungssaldo sowie zur Entwicklung des BIP	28
Tabelle 6: Ausgabenregel: Projektion der Primärausgaben und des Produktionspotenzials	29
Tabelle 7: Sensivität der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos.....	30
Tabelle 8: Entwicklung der Schuldenstandsquote.....	31
Tabelle 9: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.....	38
Tabelle 10: Preisentwicklung - Deflatoren.....	39
Tabelle 11: Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.....	40
Tabelle 12: Salden der Sektoren.....	41
Tabelle 13: Entwicklung der Staatsfinanzen.....	42
Tabelle 14: Projektionen bei unveränderter Politik.....	44
Tabelle 15: Bereinigungspositionen zur Bestimmung der Ausgabenreferenzgröße	44
Tabelle 16: Entwicklung des Schuldenstandes des Staates (Maastricht-Schuldenstand)	44
Tabelle 17: Konjunkturelle Entwicklungen.....	45
Tabelle 18: Gegenüberstellung der Projektionen des Stabilitätsprogramms April 2017 und April 2016.....	46
Tabelle 19: Entwicklung altersabhängiger Staatsausgaben in langfristiger Perspektive	47
Tabelle 20: Technische Annahmen.....	48
Tabelle 21: Eventualverbindlichkeiten	48

Abbildungen

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt.....	12
Abbildung 2: Struktureller und tatsächlicher Finanzierungssaldo im Vergleich (in % des BIP)	14
Abbildung 3: Entwicklung des strukturellen Defizits des Bundes (in % des BIP).....	17
Abbildung 4: Haushaltspolitische Schwerpunkte des Bundes in der aktuellen Legislaturperiode.....	18
Abbildung 5: Gesamtstaatliche Einnahmen- und Ausgabenstruktur 2016.....	22
Abbildung 6: Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote	31

Vorbemerkung zum deutschen Stabilitätsprogramm 2017

Bis Ende April jeden Jahres legen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ihre mittelfristigen Finanzplanungen der Europäischen Kommission und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECO-FIN-Rat) vor. Dabei folgen die Mitgliedstaaten des Euroraums mit ihren so genannten aktualisierten Stabilitätsprogrammen den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, nach denen auch alle weiteren EU-Staaten aktualisierte Konvergenzprogramme vorzulegen haben.

Die vorliegende Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms hat das Bundeskabinett am 12. April 2017 gebilligt. Das Programm folgt den Vorgaben, die in den Vereinbarungen zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme („Verhaltenskodex“) festgelegt wurden. Die jeweilige Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wird von der Bundesregierung an die zuständigen Fachausschüsse des Deutschen Bundestags, an die Finanzministerkonferenz und an den Stabilitätsrat übermittelt. Nach der Befassung im ECO-FIN-Rat wird die Bundesregierung auch die Ratsstellungnahme zum Programm an diese Stellen übersenden.

Mit der Vorlage des aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramms, welches die Projektion der Haushaltsentwicklung aller staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) umfasst, kommt die Bundesregierung für das Jahr 2017 ihrer Verpflichtung zur Übermittlung der nationalen mittelfristigen Finanzplanung nach Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 über die Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung vollumfänglich nach.

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht das aktualisierte Stabilitätsprogramm sowie die Programme der vergangenen Jahre auf der Seite:

<http://www.bundesfinanzministerium.de>

Die Programme aller EU-Mitgliedstaaten sowie die entsprechenden Analysen der Europäischen Kommission und die Empfehlungen des ECOFIN-Rats sind auf der Seite der Europäischen Kommission veröffentlicht: http://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/stability-and-convergence-programmes_en

1. Zusammenfassung

Die Bundesregierung trägt mit solide finanzierten öffentlichen Haushalten zum wirtschaftlichen Aufwärtstrend und zur Stabilität in Europa bei. Die deutsche Wirtschaft wächst im achten Jahr ununterbrochen, seit dem Jahr 2014 über dem Produktionspotenzial. Insbesondere die Binnenwirtschaft zeigt sich robust: Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nimmt Jahr um Jahr seit 2010 zu, die Arbeitslosigkeit ist auf dem niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung und auch Löhne, Gehälter und Renten steigen deutlich. Die auf wachstumsfreundliche Konsolidierung ausgerichtete Finanzpolitik hat das Vertrauen gestärkt und schafft die Grundlage für stabile gesamtwirtschaftliche Verhältnisse, künftige Investitionen und Arbeitsplätze.

Deutschland hat die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) im Jahr 2016 in vollem Umfang erfüllt. Der Staatshaushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen erzielte im vergangenen Jahr einen Überschuss in Höhe von 0,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Mit einem Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung hatte die Bundesregierung einen entscheidenden Anteil an diesem Ergebnis. Die gesamtstaatliche Schuldenstandquote ist seit dem Höchststand im Jahr 2010 deutlich gesunken. Sie betrug noch Ende des Jahres 2016 noch 68,3 % des BIP und wird sich

den Projektionen zufolge in diesem Jahr auf 66 ¼ % weiter reduzieren. Begünstigt wird diese Entwicklung von dem robusten Wachstum und der Rekordbeschäftigung, die bei Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen zu deutlich höheren Einnahmen führen. Zugleich werden die öffentlichen Haushalte bei ihren Zinsausgaben in Folge der Niedrigzinsen, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der extrem expansiven europäischen Geldpolitik, stark entlastet. Den Finanzplanungen der Bundesregierung zufolge soll die gesamtstaatliche Schuldenstandquote im Jahr 2020 auf unter 60 % der Wirtschaftsleistung fallen. Deutschland würde dann wieder die EU-Obergrenze der erlaubten Staatsschulden einhalten.

Die öffentlichen Haushalte stehen weiterhin vor mehrfachen Herausforderungen, um die Konsolidierungserfolge weiter fortzuschreiben und die staatliche Handlungsfähigkeit dauerhaft abzusichern. Dazu gehört erstens, dass sich die Finanzpolitik auf eine notwendige Normalisierung der europäischen Geldpolitik und des Zinsumfelds einstellen muss.

Zweitens stehen Bund, Länder und Gemeinden weiterhin vor der großen Aufgabe, Hunderttausende von Flüchtlingen humanitär zu versorgen und zu ihrer erfolgreichen Integration in die Gesellschaft beizutragen. Die flüchtlingsbezogenen Aufwendungen des Bundes einschließlich der Mittel zur Fluchtursachenbekämpfung verbleiben weiter auf hohem Niveau und liegen bei jährlich rund 20 Mrd. Euro. Als Vorsorge für die kommenden Jahre hat die Bundesregierung zudem eine Rücklage von 18,7 Mrd. Euro für flüchtlingsbezogene Ausgaben gebildet.

Drittens wird die Alterung der Gesellschaft perspektivisch zu wachsenden finanziellen Belastungen führen. Deutschland befindet sich gegenwärtig noch in einer demografischen Atempause. Diese wird zu Beginn des nächsten Jahrzehnts enden, wenn geburtenstarke Nachkriegsjahrgänge, die so genannten Babyboomer, das Ruhestandsalter erreichen. Schon heute aber wachsen die gesamtstaatlichen Sozialausgaben - unter anderem für Pflege, Gesundheit und Rente - überdurchschnittlich, im Jahr 2016 um 4,5 %. Zugleich stellen sie den mit Abstand größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt dar; ihr Anteil wird den gegenwärtigen Projektionen zufolge bis zum Jahr 2021 weiter ansteigen. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich zwar durch die Konsolidierungserfolge der letzten Jahre sukzessiv verbessert, für die langfristige Stabilität der öffentlichen Haushalte sind aus heutiger Sicht weitere Maßnahmen erforderlich.

Viertens zeichnet sich auch auf der staatlichen Einnahmenseite zunehmend Handlungsbedarf ab: Die wachstums- und beschäftigungsfreundliche Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung und die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Steuersystems sind wichtige Ziele der Bundesregierung. In Folge hoher Beschäftigung und spürbar steigender Löhne und Gehälter ist progressionsbedingt die gesamtwirtschaftli-

che Steuer- und Abgabenquote bei 40 % des BIP und damit deutlich über ihren langfristigen Durchschnitt gestiegen.

Fünftens bleibt es eine weitere Aufgabe, die wachstumsorientierte Konsolidierung fortzusetzen. Der Bundesregierung ist es gelungen, ihren Ansatz erfolgreich zu verstetigen. Sie nutzt gewonnene finanzpolitische Handlungsspielräume, um die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts schrittweise zu Gunsten wachstumsfördernder Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur zu verbessern. Insgesamt sind die staatlichen Investitionen im Jahr 2016 mit einer Zuwachsrate von 3,5 % auf ein neues Rekordvolumen von 66,5 Mrd. Euro gestiegen. Dieser Zuwachs ist stärker als jener des nominalen BIP. Um die Digitalisierung der Wirtschaft, ihre Innovationsfähigkeit und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, hat die Bundesregierung die Mittel für den Ausbau des Breitbandnetzes in ländlichen Gebieten sinnvoll erhöht. Darüber hinaus unterstützt sie die Länder und Gemeinden spürbar, damit auch diese ihre Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur ausweiten.

Insgesamt ist eine maßvolle, disziplinierte und vorausschauende Finanzpolitik bei Ausgaben und Einnahmen erforderlich. Die Bundesregierung setzt daher ihren erfolgreichen Kurs der vergangenen Jahre fort: Sie hat auch für das Jahr 2017 einen Bundeshaushalt ohne neue Schulden im Einklang mit allen europäischen und verfassungsrechtlichen Vorgaben aufgestellt und hält zugleich an einer für Wachstum und Beschäftigung förderlichen Finanzpolitik fest. Die Bundesregierung hat am 15. März 2017 mit der Finanzplanung für die Jahre 2018 bis 2021 das Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts bestätigt. Das vorliegende deutsche Stabilitätsprogramm reflektiert diese Zielmarken der Finanzpolitik.

Die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung für Wachstum und Beschäftigung sind im Nationalen Reformprogramm (NRP) 2017 detailliert dargestellt, das am 12. April 2017 von der Bundesregierung beschlossen und bis spätestens Ende April der Europäischen Kommission vorgelegt wird. Darin stellt die Bundesregierung dar, wie sie den gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen begegnet, die die Europäische Kommission in ihrem Länderbericht beschrieben hat. Dabei werden auch die Fortschritte Deutschlands hinsichtlich der Umsetzung der vom Rat der Europäischen Union im Jahr 2016 ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen sowie der Wachstumsstrategie Europa 2020 aufgezeigt. Die im NRP 2017 enthaltenen finanzwirksamen Maßnahmen sind zugleich Bestandteil der finanzpolitischen Strategie und der Projektion der öffentlichen Haushalte des Stabilitätsprogramms.

2. Gesamtwirtschaftliches Umfeld in Deutschland

2.1 Gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland im Jahr 2016

Die deutsche Wirtschaft befindet sich auf einem soliden Wachstumskurs. Sie konnte sich im Jahr 2016 auch in einem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld gut behaupten und wuchs das siebte Jahr in Folge. So ist das preisbereinigte BIP im Jahr 2016 gegenüber dem Vorjahr um 1,9 % angestiegen. Das Wirtschaftswachstum lag demnach deutlich über dem Potenzialwachstum der deutschen Wirtschaft in Höhe von 1,5 %.

Die Inlandsnachfrage – und nicht etwa der Export – war im Jahr 2016 wie bereits in den Vorjahren hauptsächliche Triebfeder für die gesamtwirtschaftliche Aufwärtsentwicklung. Der Beschäftigungsaufbau hält weiter an. So ist die Erwerbstätigkeit das zehnte Jahr in Folge angestiegen und erreichte mit jahresdurchschnittlich 43,5 Millionen Personen einen neuen Höchststand seit der Wiedervereinigung.¹ Wie in den Vorjahren

beruhte der Anstieg der Erwerbstätigkeit vor allem auf dem Zuwachs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Eine kräftige Ausweitung fand insbesondere in den Dienstleistungsbereichen statt. Im Jahresdurchschnitt waren lediglich 2,69 Millionen Menschen arbeitslos gemeldet. Zugleich macht sich die Fluchtmigration zunehmend auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar. Aus den acht zugangsstärksten nichteuropäischen Herkunftsländern nahm eine Großzahl von Flüchtlingen an integrations- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Im Jahresdurchschnitt 2016 fanden zudem 42.000 Flüchtlinge zusätzlich eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, während die Zahl der arbeitslos gemeldeten Flüchtlinge um mehr als 70.000 stieg. Die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt benötigt nach Erfahrungen der Vergangenheit mehrere Jahre.

Die grundlegend robuste Dynamik auf dem Arbeitsmarkt begünstigte zusammen mit steigenden Einkommen den privaten Konsum sowie Investitionen in den privaten Wohnungsbau. Zusätzliche positive

¹ Die Daten zur Erwerbstätigkeit im Stabilitätsprogramm basieren auf dem Datenstand der Jahresprojektion 2017 vom 13. Januar 2017. Anfang März wurde von der Bundesagentur für Arbeit eine sehr kräftige Aufwärtsrevision der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und der Erwerbstätigen für das Jahr 2016 veröffentlicht. Dadurch er-

höht sich sowohl das Niveau als auch die Dynamik des Beschäftigungsaufbaus im 2. Halbjahr 2016 mit Rückwirkungen auf andere Komponenten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Wachstumsimpulse kamen zudem vom erneuten Rückgang der Ölpreise im Jahresdurchschnitt gegenüber dem Vorjahr: Dies hat sowohl die Kosten der Unternehmen gesenkt, als auch die Kaufkraft der privaten Haushalte gestärkt. Der gestiegene staatliche Konsum, insbesondere die Ausgaben für die Bewältigung der Flüchtlingsmigration, hat ebenfalls zum Wachstum beigetragen.

Während die Bauinvestitionen höher ausfielen als erwartet, stiegen trotz günstiger Finanzierungsbedingungen sowohl für Fremd-, als auch für Eigenkapital die Investitionen in Ausrüstungen, also für Maschinen und Geräte, Betriebs- und Geschäftsausstattungen sowie Fahrzeuge, nur sehr moderat. Grund hierfür dürfte insbesondere die nach wie vor zögerliche Entwicklung der Exporttätigkeit deutscher Unternehmen sowie die Unsicherheit angesichts geopolitischer Konflikte oder handelspolitischer und wirtschaftlicher Herausforderungen in der EU sein. Da die Importe hierbei insgesamt stärker stiegen als die Exporte, dämpfte der Saldo, also der Außenbeitrag, das ansonsten solide BIP-Wachstum. Der größte Anteil der Importe kam aus China, den Niederlanden und Frankreich. Warenausfuhren gingen vor allem in die USA, nach Frankreich und in das Vereinigte Königreich.

Der Verbraucherpreisindex nahm im vergangenen Jahr nur sehr gering zu (+0,5%). Dabei bremsen die rückläufigen Energiepreise im Jahresdurchschnitt gegenüber dem Vorjahr die Inflation.

2.2 Kurz- und mittelfristige Perspektiven der Gesamtwirtschaft 2017 bis 2021

Die Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität dürfte sich zu Beginn dieses Jahres fortgesetzt haben. Auch im Jahr 2017 prägt die binnenwirtschaftliche Entwicklung die Wachstumsdynamik. Die beschriebenen politischen Risiken aus dem außenwirtschaftlichen Umfeld dürften indes fortbestehen. Die Bundesregierung erwartet in ihrer Jahresprojektion für dieses Jahr einen Anstieg des preisbereinigten BIP von 1,4%. Die im Vorjahresvergleich geringere Veränderungsrate ist hauptsächlich auf eine geringere Anzahl von Arbeitstagen zurückzuführen. Bereinigt um diesen Arbeitstageeffekt wächst die Wirtschaft mit 1,6% nahezu so stark wie im Jahr 2016. Das BIP wächst in etwa im Einklang mit dem Produktionspotenzial.

Getragen wird der BIP-Zuwachs in dem Projektionszeitraum vor allem durch die nach wie vor starke Binnennachfrage. Der private Konsum steigt preisbereinigt voraussichtlich um 1,4% und setzt damit maßgebliche Wachstumsimpulse. Die kontinuierliche Einkommens- und Beschäftigungszunahme dürfte dabei die privaten Konsumausgaben weiter begünstigen. So bleibt der Arbeitsmarkt in guter Verfassung. Angesichts der hohen Arbeitskräftenachfrage und des robusten Wirtschaftswachstums dürfte die Arbeitslosigkeit erneut leicht zurückgehen (2017: -50.000 Personen). Die Erwerbstätigkeit wird voraussichtlich um 0,7% (+320.000) steigen.² Die Bruttolöhne und -gehälter erhöhen sich bei anhaltendem Beschäftigungsaufbau um 3,3%; zugleich steigen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte insgesamt voraussichtlich um 2,9%, auch aufgrund der An-

² Vgl. Fußnote 1.

passung der Rentenleistungen und der Sozialtransfers an aufgenommene Flüchtlinge.

Die Unternehmen dürften ihre Investitionen in Ausrüstungen nur zögerlich ausweiten, da trotz guter Finanzierungsbedingungen die Unsicherheiten im außenwirtschaftlichen Umfeld weiter bestehen bleiben und sich die internationalen Absatzperspektiven erst langsam verbessern. Die Produktionskapazitäten der Industrie sind jedoch leicht überdurchschnittlich ausgelastet, so dass Investitionen zur Kapazitätsausweitung neben den Ersatzinvestitionen allmählich an Bedeutung gewinnen dürften. Die Bauinvestitionen werden sich voraussichtlich im Jahr 2017 spürbar erhöhen. Hierbei dürfte sich der private Wohnungsbau – basierend auf einem robusten Arbeitsmarkt, Einkommenszuwächsen der privaten Haushalte und sehr niedrigen Zinsen günstiger entwickeln als der private Nichtwohnungsbau wie für Büro- und Fabrikgebäude. Die investiven Ausgaben der öffentlichen Hand werden indes weiter deutlich ausgeweitet.

Das weltwirtschaftliche Wachstum wird sich in diesem Jahr gemäß den Erwartungen internationaler Organisationen nur leicht beschleunigen. Die preisbereinigten Exporte dürften sich in diesem Jahr voraussichtlich mit einer Rate von 2,8 % langsam beleben. Der relativ geringe Außenwert des Euro gegenüber dem US-Dollar und die anziehende Konjunktur in den Vereinigten Staaten dürften die Exporttätigkeit hierbei begünstigen. Die Zunahme der Ausfuhren und die merkliche Ausweitung der Inlandsnachfrage, insbesondere des privaten Konsums, tragen zum Anstieg der Importe bei. Insgesamt dürften die stärker steigenden Importe die Exporte überkompensieren.

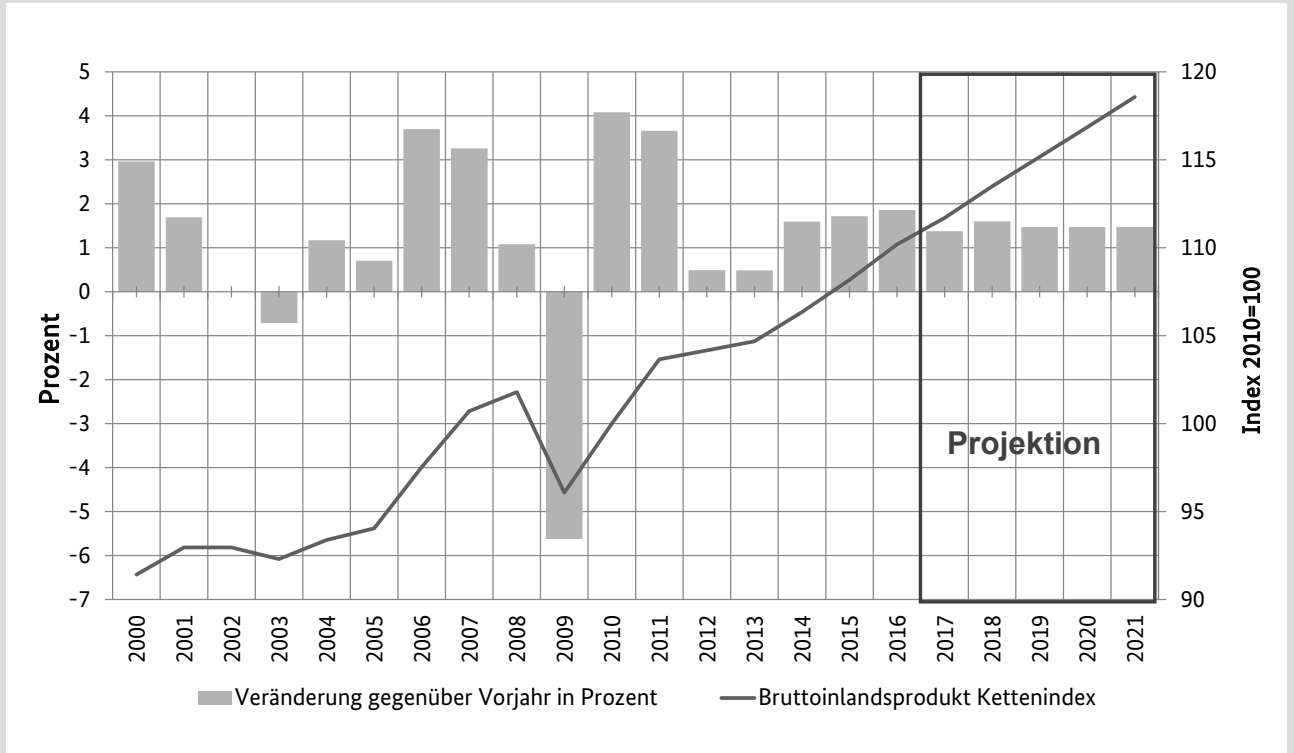
Die Preisniveauentwicklung verläuft weiterhin ruhig. Für dieses Jahr wird aufgrund der Annahmen zur Ölpreisentwick-

lung mit einer beschleunigten Zunahme um jahresdurchschnittlich 1,8 % gerechnet. Die Kerninflationsrate dürfte nach 1,2 % im Jahr 2016 einen Wert von 1,4 % im Jahr 2017 erreichen. Inflationäre Spannungen sind aber nicht zu erwarten.

Im Jahr 2016 ist das BIP stärker gewachsen als das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial. Die Produktionslücke hatte sich daher gegenüber 2015 rechnerisch geschlossen. Gemäß den kurz- und mittelfristigen Wachstumserwartungen sind die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten in diesem und nächsten Jahr mit einer nur marginal negativen Produktionslücke weiterhin in etwa normal ausgelastet. In der Mittelfristprojektion für den Zeitraum 2019-2021 wird eine durchschnittliche Wachstumsrate des BIP von jährlich gut 1,5 % angenommen; dies entspricht dem Potenzialwachstum der Gesamtwirtschaft. In diesem Zeitraum dürfte sich auch die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt fortsetzen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird bis 2021 auf voraussichtlich etwa 44,4 Millionen Personen steigen.³ Die Bundesregierung prognostiziert ab dem Jahr 2019 eine vollends geschlossene Produktionslücke.

³ Vgl. Fußnote 1.

Abbildung 1: Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt



3. Deutsche Finanzpolitik im europäischen Kontext

3.1 Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags und deren Umsetzung in Deutschland

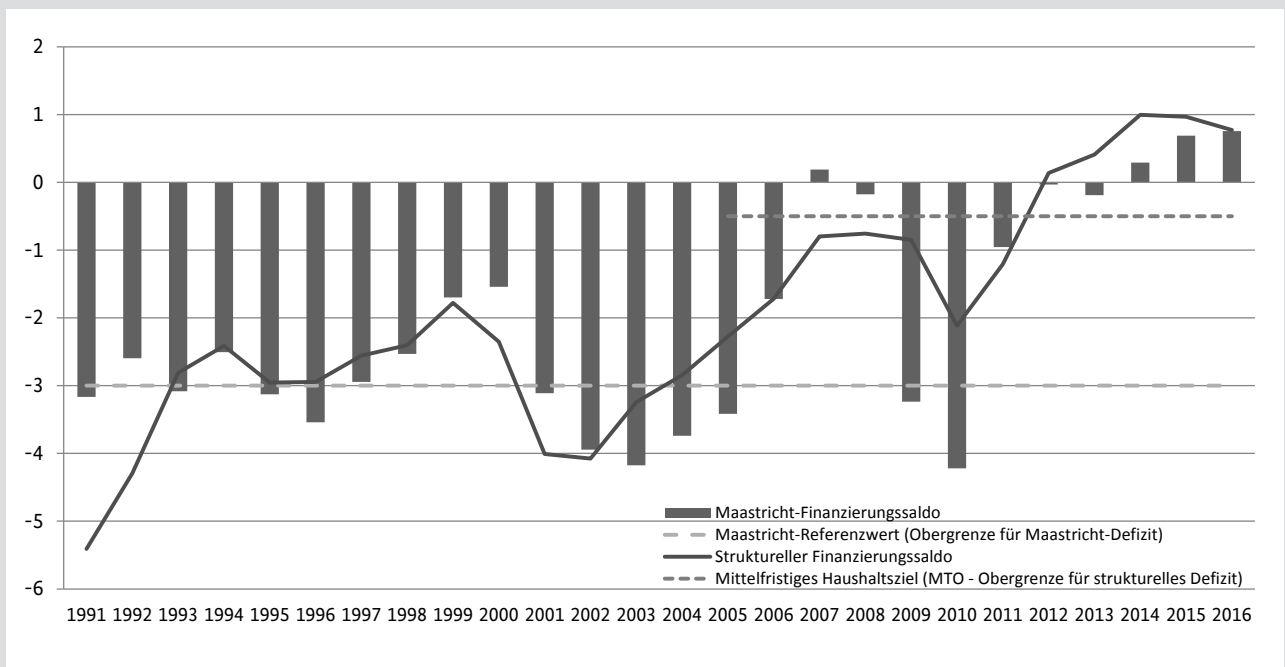
Der SWP verpflichtet die Mitgliedstaaten, den gesamtstaatlichen Haushalt mittelfristig nahezu auszugleichen und sich hierzu verbindliche Ziele selbst zu setzen. Zudem gibt der Pakt finanzpolitische Obergrenzen für Haushaltsdefizit und Schuldenstand vor. Die Einhaltung dieser Ziele und Grenzmarken sichert die finanzielle Handlungsfähigkeit eines jeden einzelnen Mitgliedstaates der Wirtschafts- und Währungsunion. Dies beinhaltet bereits flexible Regelungen für strukturelle Reformen zur Stärkung des Wachstumspotenzials. Der Pakt verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten somit zu einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik als Voraussetzung für ein starkes, nachhaltiges Wachstum in Europa.

Deutschland hat die Vorgaben des SWP im Jahr 2016 erneut vollständig erfüllt. Mit seiner Haushaltspolitik ist es Deutschland gelungen, die Obergrenze eines nominalen Haushaltsdefizits von 3 % in Relation zum BIP mit deutlichem Sicherheitsabstand zu unterschreiten. Im Jahr 2016 konnte Deutschland bereits das fünfte Mal in Fol-

ge die Anforderungen eines annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung einschließlich ihrer Extrahaushalte) erfüllen. So lag der tatsächliche Finanzierungssaldo im Jahr 2016 bei +0,8 % des BIP. Abbildung 2 verdeutlicht, dass der Gesamtstaat im Jahr 2016 ebenso einen strukturellen Überschuss von +0,8 % erzielt hat.

Diese Überschüsse im Staatshaushalt haben in den vergangenen Jahren zur Rückführung der Schuldenstandsquote maßgeblich beigetragen. Im Jahr 2016 sank die Schuldenquote deutlich um 2,9 Prozentpunkte. Der gesamtstaatliche Schuldenstand befindet sich somit auf einem anhaltenden Abwärtspfad, wenngleich er immer noch über dem Niveau von 64,9 % des BIP des Jahres 2008 liegt, dem Beginn der Finanzmarktkrise. Mit der Reform zur Stärkung des Stabilitätspakts im Jahr 2011 ist die so genannte 1/20-Regel hinsichtlich der Rückführung übermäßiger Schuldenstände verbindlich für alle Mitgliedstaaten vereinbart worden. Diese Regel sieht vor, dass der über die Maastricht-Obergrenze von 60 % des BIP hinausgehende Schuldenstand um jährlich mindestens ein Zwanzigstel im Durchschnitt der letzten drei Jahre verringert wird. Deutschland erfüllt diese Vorgabe für den maßgeblichen Dreijahreszeitraum 2014-2016.

Abbildung 2: Struktureller und tatsächlicher Finanzierungssaldo im Vergleich (in % des BIP)



1995: Ohne die Vermögenstransfers infolge der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungsbauunternehmen der DDR. Inklusive dieses Effekts belief sich das gesamtstaatliche Defizit auf 9,4 % des BIP.
 2000: Ohne UMTS-Erlöse. Inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss in Höhe von 0,9 % des BIP auf.
 Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Februar 2017.

Deutschland unterliegt derzeit dem so genannten präventiven Arm des SWP. Mitgliedstaaten, für welche die Maßgaben des präventiven Arms des SWP gelten, müssen mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss erreichen. Dafür setzen sich diese Mitgliedstaaten selbst ein so genanntes Mittelfristziel für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo (medium term objective, MTO). Dieser Saldo wird ermittelt, indem der nominale Finanzierungssaldo um konjunkturelle Effekte und um Einmaleffekte bereinigt wird. Das länderspezifische MTO ist eine verbindliche Mindestanforderung. Mitgliedstaaten mit einer über 60 % liegenden Schuldenstandsquote und Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dürfen laut Fiskal-

vertrag („Vertrag über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“) ein strukturelles Defizit in Höhe von 0,5 % in Relation zum BIP nicht überschreiten. Diese Obergrenze setzt sich auch Deutschland mit seinem Stabilitätsprogramm.

Ergänzt werden die Vorgaben im präventiven Arm des SWP durch eine Ausgabenregel. Diese beschränkt die zulässige Ausgabensteigerung für Mitgliedstaaten, die auf dem Anpassungspfad zu ihrem Mittelfristziel sind oder es gerade erreichen. Wird das länderspezifische MTO übertroffen und ist seine Einhaltung im gesamten Programmzeitraum ungefährdet, ist diese Ausgabenregel nicht bindend. Dies ist für Deutschland der Fall.

Die Europäische Kommission hatte u.a. in ihrer Stellungnahmen zur deutschen Haushaltsplanung (DBP) vom 16. November 2016 Kritik an der Umsetzung der VO (EU) Nr. 473/2013 geübt, nämlich hinsichtlich der in Art. 4 Abs. 4 geforderten Unabhängigkeit gesamtwirtschaftlicher Prognosen der Bundesregierung, welche der Haushaltsplanung zugrunde liegen. Wesentlicher Kritikpunkt der Europäischen Kommission war das Fehlen einer unabhängigen Einrichtung, welche die gesamtwirtschaftlichen Projektionen erstellt oder bestätigt, wobei hierfür ein gesetzlicher Rahmen vorzusehen sei. Zur Umsetzung der VO (EU) Nr. 473/2013 hat die Bundesregierung daher ein Gesetz zur Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen der Bundesregierung in den parlamentarischen Entscheidungsprozess eingebracht. Das Gesetz kodifiziert das bestehende Verfahren der Erstellung gesamtwirtschaftlicher Vorausschätzungen durch die Bundesregierung. Außerdem sollen alle drei Projektionen der Bundesregierung (Jahres-, Frühjahrs- und Herbstprojektion) durch eine noch zu bestimmende unabhängige Institution geprüft und bestätigt werden, wobei die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte des Stabilitätsprogramms in die Prüfung einbezogen werden sollen. Die Bundesregierung strebt eine parlamentarische Entscheidung noch für diese Legislaturperiode an.

3.2 Finanzpolitische Ausgangslage und strategische Ausrichtung

Der ECOFIN-Rat begrüßte in seinen Schlussfolgerungen vom Januar 2017 die Fortschritte vieler Mitgliedstaaten bei der Haushaltskonsolidierung, stellte zugleich aber fest, dass das günstige Gesamtbild die großen Unterschiede verberge, die zwischen den Mitgliedstaaten bestünden und dass es nach wie vor Probleme im Bereich

der öffentlichen Finanzen gebe. Er erinnerte daran, dass zur Erreichung eines angemessenen haushaltspolitischen Kurses eine starke, auf gemeinsame Regeln gestützte Koordinierung der nationalen Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung für das Funktionieren der Währungsunion sei. Nationale Haushaltspolitik müsse strikt auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts achten. Wichtig sei, dass die Mitgliedstaaten Strukturreformen durchführen, um das Potenzialwachstum zu steigern. Eine wachstumsfreundliche Ausrichtung der Finanzpolitik solle gleichzeitig eine langfristige Schuldentragfähigkeit sicherstellen, auch indem der Schwerpunkt verstärkt auf die Qualität und die Zusammensetzung der Haushalte zugunsten von Investitionen und anderer Arten von Ausgaben und Einnahmen, die das Wachstumspotenzial der Wirtschaft steigern, gelegt wird.

Diese Leitlinien hat die Bundesregierung für die Ausrichtung ihrer Finanzpolitik berücksichtigt. Ihr ist es gelungen, den erfolgreichen Kurs für eine wachstumsorientierte und dauerhaft tragfähige Finanzpolitik zu verstetigen. Die finanzpolitischen Erfolge gehen mit einer robusten Wirtschaftsentwicklung in Deutschland einher. Das Wirtschaftswachstum übertrifft die Wachstumsrate des Produktionspotenzials, die Produktionskapazitäten der deutschen Wirtschaft sind nahe der Vollauslastung und die Beschäftigung befindet sich bei jahresdurchschnittlich 43,5 Millionen Erwerbstätigen auf einem neuen Höchststand seit der deutschen Wiedervereinigung.⁴

Im Jahr 2016 verringerte sich das konjunkturbereinigte Primärsaldo um 0,4 % des BIP. Damit wirkte die deutsche Finanzpolitik im Ergebnis auf die konjunkturelle Entwicklung expansiv. In Folge höherer Haushaltsmittel für flüchtlingsbezogene Aufwendungen, staatliche Investitionen, Steuererleichterungen für Familien,

⁴ Vgl. Fußnote 1.

Alleinerziehende und Geringverdiener sowie steigender Ausgaben der Sozialversicherungen dürfte die Finanzpolitik auch in diesem Jahr leicht expansiv auf die konjunkturelle Entwicklung wirken.

Aus konjunkturpolitischer Sicht ist eine expansiv ausgerichtete Fiskalpolitik in einer Situation fast ausgelasteter Kapazitäten grundsätzlich nicht geboten. Sie könnte Risiken regionaler Fehlentwicklungen und sektoraler Überhitzungstendenzen befördern und Gefahren für die finanzpolitische Stabilität hervorrufen, die der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und darüber hinaus auch in der Eurozone mittel- und langfristig schaden. Insbesondere wären auch etwaige Wachstumsimpulse durch höhere Staatsausgaben in Deutschland auf Partnerländer in der Eurozone allen empirischen Befunden zufolge äußerst gering.

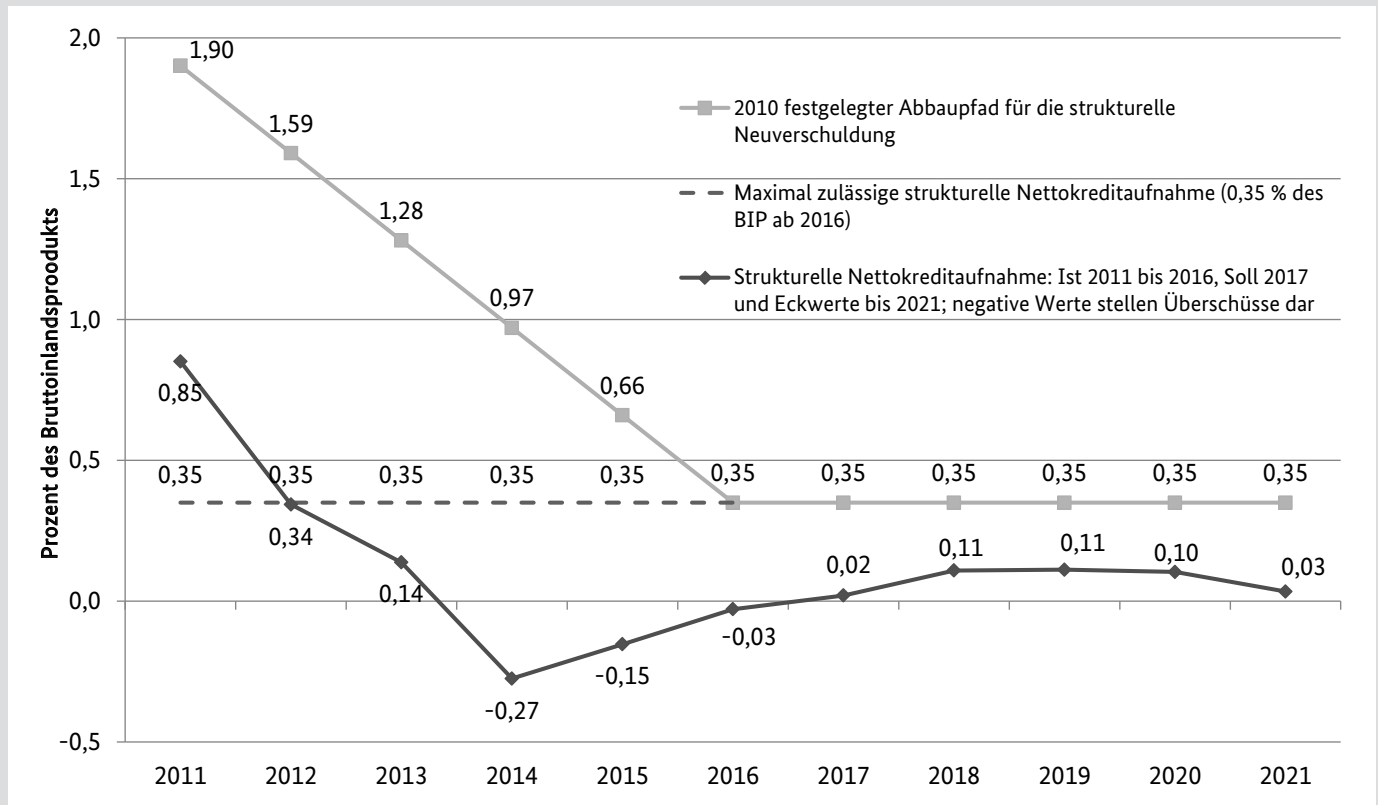
Für eine stabilitätsgerechte Ausrichtung der Finanzpolitik darf ferner nicht übersehen werden, dass das Niedrigzinsumfeld die öffentlichen Haushalte weiterhin spürbar entlastet, die Lage an den Kapital- und Finanzmärkten aber als außergewöhnlich und nicht dauerhaft einzuordnen ist. Damit die öffentlichen Haushalte auch künftig auf sicherem Fundament stehen, hat sich die Finanzpolitik auf eine Normalisierung der globalen Finanzlage einzustellen.

Angesichts dessen sind eine wachsame und vorausschauende Finanzpolitik und ein hohes Maß an Ausgabendisziplin notwendig, um die Handlungsfähigkeit des Staates für die Zukunft und für den Fall unerwarteter Ereignisse vollumfänglich zu wahren. Bereits seit dem Jahr 2014 kommt der Bund im Haushaltsvollzug ohne neue Schulden aus. Seit dem Bundeshaushalt 2015 wird der Haushalt auch in der Aufstellung ohne Neuverschuldung ausgeglichen. Die neuen Eckwerte, die die Bundesregierung am 15. März 2017 beschlossen hat, sehen bis zum Ende des Finanzplanzeitraumes 2021 ebenfalls keine neuen Schulden vor. Die jetzige Bun-

desregierung tritt für eine Verstetigung ihres Kurses einer soliden, demografiegerechten Haushalts- und Finanzpolitik ein. Allerdings beinhaltet die Planung, dass die kommende Bundesregierung der Maßgabe einer Globalen Minderausgabe von insgesamt 4,9 Mrd. Euro nachkommt.

Die Bundesregierung festigt mit dem fortgesetzten Konsolidierungskurs die binnenwirtschaftlichen Wachstumsgrundlagen und stärkt das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen. Sie hat auf diesem Weg die strukturelle Verschuldung des Bundes stetig reduziert und die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Schuldenregel mit Abstand eingehalten (siehe Abbildung 3). Hierdurch wurden die Weichen für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen gestellt. Gleichzeitig nutzt die Bundesregierung gewonnene finanzpolitische Handlungsräume, um die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts zu Gunsten wachstumsfördernder Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur weiter zu verbessern und die Bürgerinnen und Bürger gezielt steuerlich zu entlasten.

Abbildung 3: Entwicklung des strukturellen Defizits des Bundes
(in % des BIP)



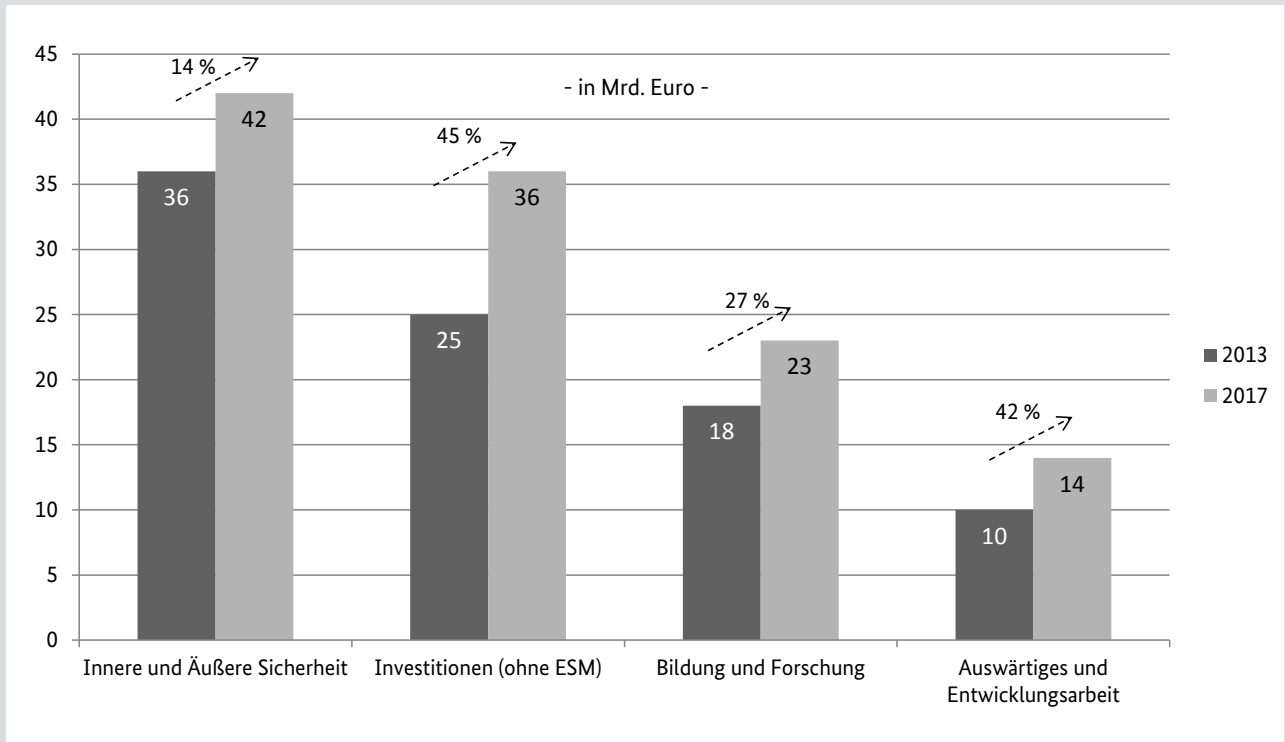
Hierbei werden die für die Berechnung des strukturellen Defizits des Bundes relevanten Finanzierungssalden der Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, „Aufbauhilfefonds“ und „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ im Projektionszeitraum 2016-2020 berücksichtigt.

3.3 Finanzpolitische Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite

Die Bundesregierung stärkt mit ihrer wachstumsfreundlichen Konsolidierungsstrategie gezielt Ausgaben in wachstumsrelevanten Bereichen. Dieser Fokus entspricht auch den Empfehlungen des ECOFIN-Rates vom 12. Juli 2016 in seiner Stellungnahme zum letztjährigen Stabilitätsprogramm, wonach Deutschland seine öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung weiter erhöhen sollte.

Insgesamt sind die staatlichen Investitionen im Jahr 2016 mit einer Zuwachsrate von 3,5 % auf ein neues Rekordvolumen von 66,5 Mrd. Euro gestiegen. Dieser Zuwachs ist stärker als jener des nominalen BIP. Damit setzt die Bundesregierung ihren in der laufenden Legislaturperiode seit 2013 eingeschlagenen Kurs konsequent fort. In diesem Zeitraum hat sie nicht nur die öffentlichen Investitionen erheblich ausgeweitet, sondern auch die Ausgaben für wichtige prioritäre Aufgaben wie Bildung und Forschung, innere und äußere Sicherheit und Fluchtursachenbekämpfung (Abbildung 4). Zur gesamtstaatlich positiven Investitionsdynamik hat die Bundesregierung wesentlich

Abbildung 4: Haushaltspolitische Schwerpunkte des Bundes in der aktuellen Legislaturperiode



beigetragen, zum einen durch höhere Investitionen auf Bundesebene und zum anderen durch finanzielle Unterstützung von Ländern und Gemeinden.⁵

In Deutschland tätigen Länder und Gemeinden mit etwa 70 % den größten Teil der öffentlichen Investitionen. Um die öffentlichen Investitionen auf Gemeindeebene zu stärken, hat sich die Bundesregierung entschlossen, Länder und Gemeinden gezielt finanziell zu entlasten. Sie tut dies in dieser Legislaturperiode in einem Volumen von insgesamt rund 79 Mrd. Euro. Die Maßnahmen beinhalten insbesondere die Unterstützung der Gemeinden bei

den Sozialausgaben, etwa die vollständige Erstattung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und die Beteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Außerdem unterstützt der Bund Gemeinden im ländlichen Raum beim Ausbau der Breitbandversorgung. In der laufenden Legislaturperiode entlastet der Bund die Länder und Gemeinden in Höhe von 6 Mrd. Euro, um den Ausbau von Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen voranzubringen. Ferner stellt der Bund in dieser Legislaturperiode 3 Mrd. Euro zusätzlich für die Förderung von Forschung, insbesondere im Rahmen des so genannten Hochschulpakts, des Pakts für Forschung und Innovation und der Exzellenzinitiative sowie für außeruniversitäre Forschungseinrichtungen zur Verfügung. Zudem stellt

⁵ In Anlehnung an die im Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) verwendeten Begrifflichkeiten wird im Folgenden der Begriff „Gemeinden“ verwendet. Gemeint sind damit in der Regel Kommunen (Gemeinden und Gemeindeverbände).

der Bund den Gemeinden in den Jahren 2015 bis 2020 weitere 5 Mrd. Euro bereit; 1,5 Mrd. Euro davon kommen allen Gemeinden für zusätzliche Investitionen zugute, die verbleibenden 3,5 Mrd. Euro dienen im Kommunalinvestitionsförderungsfonds zur gezielten Förderung von Investitionen in finanzschwachen Gemeinden. Mit dem Nachtragshaushalt 2016 hat der Bund den Kommunalinvestitionsförderungsfonds um weitere 3,5 Mrd. Euro aufgestockt. Diese sollen finanzschwachen Gemeinden ab Mitte 2017 für die Sanierung, den Umbau und die Erweiterung von Schulgebäuden bereitgestellt werden. Bei der Umsetzung zusätzlicher Investitionsmaßnahmen können fehlende Planungskapazitäten Hindernisse darstellen. Die Bundesregierung hat daher ein spezielles Beratungsangebot geschaffen, um auch bei der Realisierung öffentlicher Investitionsvorhaben Unterstützung zu leisten. Durch die Umwandlung der ÖPP Deutschland AG in eine rein öffentliche Beratungsagentur „Partnerschaft Deutschland – Berater der öffentlichen Hand GmbH“ können neben Öffentlich-Privaten-Partnerschaften nunmehr auch konventionell realisierte Investitionsprojekte begleitet werden, um diese zügig und wirtschaftlich zu realisieren. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf Gemeinden. Zudem werden die Gemeinden ab dem Jahr 2018 dauerhaft um weitere 5 Mrd. Euro jährlich entlastet.

In Folge der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland hat die Bundesregierung mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz weitere wichtige Maßnahmen beschlossen. So hat die Bundesregierung den Länderanteil an den Umsatzsteuereinnahmen erhöht und sich darüber im Jahr 2016 an den Kosten der Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden sowie am zusätzlichen Verwaltungsaufwand beginnend mit der Registrierung der Flüchtlinge bis hin zur Erteilung von Bescheiden über die Asylanträge und einer Monatspauschale für abge-

lehnte Asylbewerber in Höhe von rund 5,5 Mrd. Euro beteiligt. Zudem hat der Bund die Länder und Gemeinden mit 350 Mio. Euro zur Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge sowie mit weiteren 339 Mio. Euro für eine verbesserte Betreuung aller Flüchtlingskinder unterstützt. Darüber hinaus entlastet der Bund die Länder und Gemeinden in den Jahren 2016 bis 2018 mit einer jährlichen Integrationspauschale in Höhe von 2 Mrd. Euro und erhöht befristet für drei Jahre die Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch II. Buch (SGB II) für die flüchtlingsbedingten Mehrbelastungen ab 2016, um dadurch die Gemeinden um 400 Mio. Euro im Jahr 2016 und voraussichtlich um 900 Mio. Euro für 2017 und 1.300 Mio. Euro für 2018 zu entlasten.

Die Flüchtlingszuwanderung führt zu einem erhöhten Wohnraumbedarf. In der Vergangenheit hatte die Bundesregierung die Förderung sozialen Wohnraums auf Bundesebene eingestellt, die Länder dafür in Teilen aber finanziell kompensiert. Der Bund hat die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Anhebung der Kompensationszahlungen geschaffen; er unterstützt die Länder in den Jahren 2016 bis 2019 mit insgesamt weiteren 3 Mrd. Euro. Der Bund vergibt zudem verbilligt Bundesliegenschaften an Länder und Gemeinden für den sozialen Wohnungsbau, überlässt mietzinsfrei Grundstücke für die Unterbringung von Flüchtlingen und erstattet Herrichtungskosten für diese Grundstücke.

Die Bundesregierung hat deutlich gemacht, dass die Finanzierung der humanitären Versorgung der Flüchtlinge und damit zusammenhängende Aufgaben oberste Priorität genießen. Angesichts der erheblichen, und zunächst in ihrer Höhe schwer prognostizierbaren finanziellen Belastungen bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen hat die Bundesregierung im Zweiten Nachtragshaushalt 2015 eine Rücklage von 5 Mrd. Euro gebil-

det, die sich im Ergebnis der Haushaltsüberschüsse 2015 und 2016 auf rund 18,7 Mrd. Euro zum Jahresabschluss 2016 beläuft.

Im laufenden Jahr 2017 ist eine Entnahme von rund 6,7 Mrd. Euro vorgesehen, um die auf den Bund in Folge der Flüchtlingssituation zukommenden Mehrausgaben zu schultern. Die verbleibenden Mittel sind gemäß Eckwertebeschluss vom 15. März 2017 für die Finanzierung von Folgebelastungen in den Jahren 2018 und 2019 vollständig vorgesehen.

Neben den aktuellen Herausforderungen ist es für eine solide Finanz- und Haushaltspolitik unerlässlich, fundamentale Ausgabentrends und deren mittel- und langfristige Auswirkungen frühzeitig zu erkennen, um auch hier gegebenenfalls geeignete Maßnahmen zu ergreifen. So ist der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts (Zinsausgabenquote in finanzstatistischer Abgrenzung) von seinem Höchstwert mit 16,6 % im Jahr 1999 auf 5,6 % im Jahr 2016 gesunken. Diese Zinsentlastungen sind maßgeblich auf die außergewöhnlichen Maßnahmen der Geldpolitik und damit zusammenhängend die Lage an den europäischen Kapitalmärkten zurückzuführen. Die Zinsentlastungen dürften gleichwohl nicht als dauerhaft erachtet werden und sollten zugleich nicht den Blick darauf verstellen, dass die gesamtstaatlichen Ausgaben für monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen deutlich gestiegen sind, zuletzt im Jahr 2016 mit +4,5 % gegenüber dem Vorjahr. Zuwächse ergaben sich u.a. bei den Alterssicherungsausgaben und bei Gesundheit und Pflege. Die Ausgaben für Soziales steigen der Projektion zufolge weiter überdurchschnittlich an. Diese Ausgabentrends sind sorgsam zu beobachten, um sicher zu stellen, dass die öffentlichen Haushalte weiter auch auf Zukunftsausgaben in Bildung, Forschung und Technologie ausgerichtet werden können.

Auf der staatlichen Einnahmenseite führt die robuste wirtschaftliche Entwicklung mit außergewöhnlich hoher Beschäftigung und spürbar steigenden Löhnen und Gehältern zu einem robust wachsenden Aufkommen von Steuern und Abgaben, das progressionsbedingt mit einer höheren Steuer- und Abgabenquote verbunden ist. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen liegt die Steuer- und Abgabenquote mittlerweile bei 40 % des BIP und damit deutlich über ihrem langjährigen Durchschnitt. Auch wenn die Bundesregierung keine bestimmte Steuer- und Abgabenquote anvisiert, bleibt die wachstums- und beschäftigungsfreundliche Begrenzung der Steuer- und Abgabenbelastung, insbesondere des Faktors Arbeit, ein wichtiges Ziel der Bundesregierung. Aufgabe der Steuerpolitik ist es, mit verlässlichen Rahmenbedingungen, gezielten steuerrechtlichen Weiterentwicklungen und leistungsgerechten Entlastungen dafür zu sorgen, dass das deutsche Steuersystem wachstumsfreundlich, fair und wettbewerbsfähig bleibt.

Entlastungen im Bereich der Einkommensteuer stärken die Binnenkonjunktur und Arbeitsanreize. Für die Jahre 2017 und 2018 hat die Bundesregierung die Erhöhung von Grund- und Kinderfreibetrag, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags beschlossen. Zum Ausgleich der kalten Progression werden darüber hinaus die übrigen Eckwerte des Steuertarifs auch in den Jahren 2017 und 2018 um die jeweilige Inflationsrate der Vorjahre angepasst. Zusammen mit diesen Maßnahmen hat die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode Entlastungen im Bereich der Einkommensteuer von über 11 Mrd. Euro jährlich auf den Weg gebracht, die weit über die Umsetzung verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Steuerfreistellung des Existenzminimums hinausgehen.

Auf der Unternehmensseite hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der steuerlichen Verlustverrechnung bei Körperschaften die bisherigen Regelungen zur Verlustverrechnung ergänzt und ebenfalls für Entlastungen gesorgt. Die Neuregelung betrifft Unternehmen, bei denen ein Wechsel oder eine Neuaufnahme von Anteilseignern für die Unternehmensfinanzierung notwendig wird und andernfalls nicht genutzte Verluste wegfallen würden. Mit dem neuen Gesetz werden steuerliche Hemmnisse bei der Kapitalausstattung dieser Unternehmen beseitigt. Die Neuregelung ist rückwirkend seit dem 1. Januar 2016 anwendbar.

Mit Wirkung zur Jahresmitte 2016 sind die Anpassungen des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Kraft getreten. Die neuen Regelungen zur Verschonung unternehmerischen Vermögens gewährleisten eine verfassungskonforme und zugleich mittelstandsfreundliche Ausgestaltung ohne einen grundsätzlichen Modellwechsel. Dies soll den reibungslosen Generationenwechsel in Unternehmen ermöglichen und Arbeitsplätze sichern.

Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Gewinnverlagerungen international operierender Unternehmen sieht die Bundesregierung weiterhin als eine wichtige steuerpolitische Aufgabe. Dabei kommt es nun entscheidend darauf an, dass die Empfehlungen des Projekts „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) auch konsistent und einheitlich umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang setzt sich die Bundesregierung für eine Fortführung der internationalen Zusammenarbeit ein. In Deutschland wurden mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungen der EU-Amtshilferichtlinie und weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen vom 20. Dezember 2016 bereits wesentliche BEPS-Empfehlungen umgesetzt. Darüber hinaus schreiten die Arbeiten zur Ent-

wicklung des globalen Standards zum automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten voran. Das entsprechende verpflichtende Abkommen haben bereits 87 Staaten unterzeichnet. Der automatische Informationsaustausch beginnt für die Früh-anwenderstaaten im September 2017 und soll als internationaler Standard etabliert werden, um durch den Wegfall des Bankgeheimnisses Steuerflucht und Steuerhinterziehung einzudämmen.

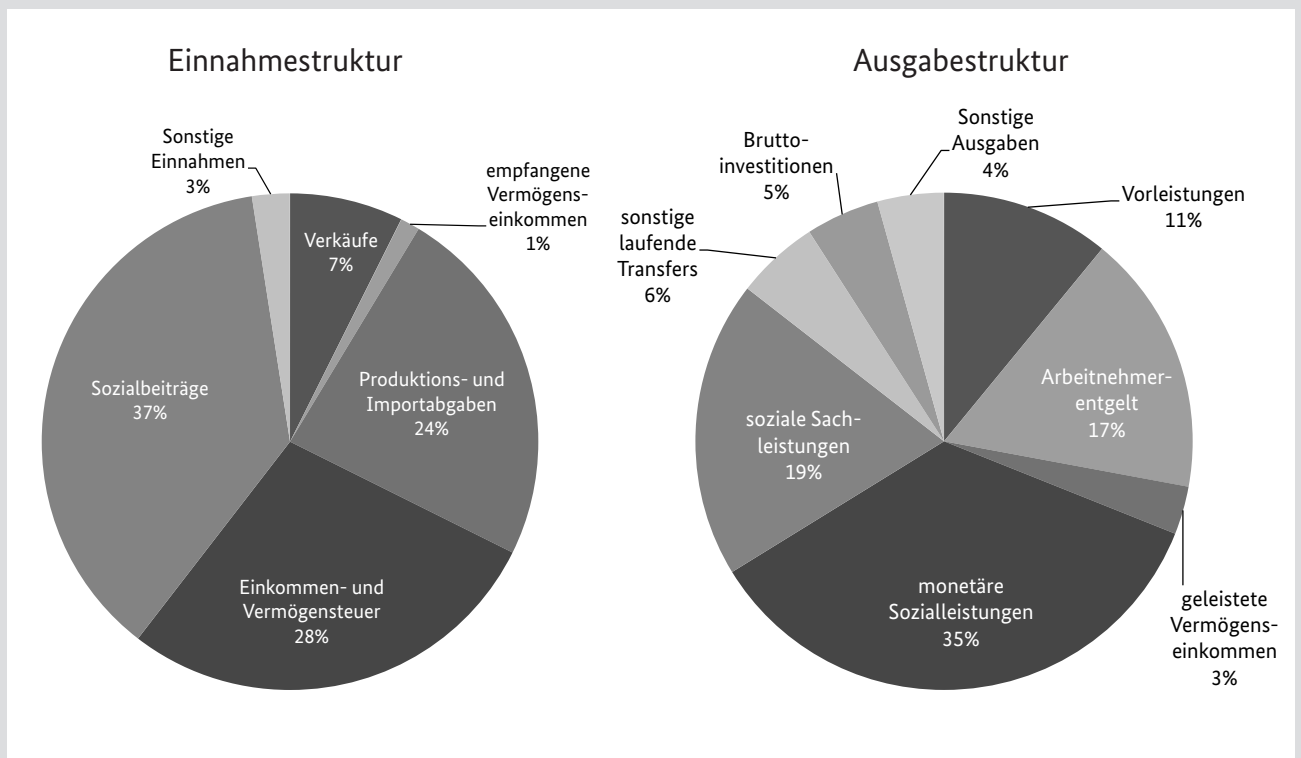
Die Bundesregierung ist bei der weiteren Verbesserung der Effizienz der deutschen Steuerverwaltung ein gutes Stück vorgekommen. Sie hat gemeinsam mit den Ländern Arbeitsabläufe in der Finanzverwaltung insbesondere unter verstärktem Einsatz der Informationstechnologie neu ausgerichtet und modernisiert. So sollen beispielsweise durch automatisierte Bearbeitung von Steuererklärungen und den Einsatz von Risikomanagementsystemen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gesichert und zugleich die Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Das Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens ist zu Jahresbeginn 2017 in Kraft getreten; untergesetzliche Maßnahmen sollen binnen von sechs Jahren umgesetzt werden.

3.4 Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen

Die Bundesregierung und die Länder haben sich Ende 2016 auf Eckpunkte für die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 verständigt. Ziel ist es, die Entscheidungs- und Verfahrensabläufe einfacher und schneller zu gestalten. Die Gesetzentwürfe zur Umsetzung des Verhandlungsergebnisses befinden sich derzeit im parlamentarischen Verfahren. Diese sehen eine jährliche Entlastung der Länder durch den Bund ab dem Jahr 2020 um anfänglich rund 9,7 Mrd. Euro vor.

Inhaltlich umfasst die vereinbarte Neuordnung neben der Abschaffung des bisherigen Umsatzsteuervorwegausgleichs die Ersetzung des bisherigen Länderfinanzausgleichs durch einen gestrafften Finanzkraftausgleich bei der Verteilung der Umsatzsteuer. Darüber hinaus wurde sich auf folgende Reformelemente verständigt: Gründung einer Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen, Einrichtung eines verbindlichen, übergreifenden Portalverbunds, über den alle Nutzer online auf die Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern zugreifen können, Möglichkeit zur Gewährung von

Abbildung 5: Einnahmen- und Ausgabenstruktur 2016



Finanzhilfen des Bundes für bedeutsame Investitionen finanzschwacher Kommunen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur, mehr Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung, Stärkung des Stabilitätsrats sowie Erhebungsrechte des Bundesrechnungshofes im Bereich von Mischfinanzierungen auf Landesebene.

3.5 Umsetzung der finanzpolitischen länderspezifischen Empfehlungen

Mit ihrer finanzpolitischen Strategie und den dargestellten Maßnahmen adressiert die Bundesregierung die finanzpolitischen länderspezifischen Empfehlungen des ECOFIN-Rates vom Juli 2016. Insgesamt legt der Rat drei Empfehlungen für Deutschland vor, die jeweils mehrere Reformelemente enthalten. Der Rat unterstützt wie bereits in den vergangenen Jahren den finanz- und wirtschaftspolitischen Kurs der Bundesregierung und bestätigt die solide Haushaltslage Deutschlands. Er empfiehlt, unter Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels einen gefestigten Aufwärtstrend bei den öffentlichen Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Forschung und Innovation anzustreben. Darüber hinaus gelte es, die föderalen Finanzbeziehungen zu verbessern, um höhere öffentliche Investitionen zu ermöglichen, insbesondere auf kommunaler Ebene. Fast unverändert gegenüber 2014 und 2015 richten sich die Empfehlungen außerdem u. a. auf eine Verbesserung der Effizienz des Steuersystems, die Senkung der Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener sowie mehr Anreize für einen späteren Renteneintritt und eine Belebung des Wettbewerbs im Dienstleistungssektor.

In ihrem Länderbericht vom 22. Februar 2017 attestiert die Europäische Kommission Deutschland Fortschritte bei der Umsetzung unter anderem der finanzpolitischen Empfehlungen aus dem Jahr 2016.

Sie beschreibt außerdem die gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen, vor denen Deutschland weiterhin steht. Eine ausführliche Darstellung der Maßnahmen, mit denen die Bundesregierung diesen Herausforderungen begegnet und mit denen sie die länderspezifischen Empfehlungen des Rates der Europäischen Union umsetzt, enthält das NRP 2017, das am 12. April 2017 vom Bundeskabinett beschlossen wurde. Das NRP 2017 berichtet außerdem über die erzielten Fortschritte und Maßnahmen im Rahmen der Europa-2020-Strategie.

4. Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands

Deutschland setzt sich als mittelfristiges Haushaltsziel weiterhin einen strukturellen Finanzierungssaldo von -0,5 % des BIP. Damit werden die europäischen Vorgaben eines annähernd ausgeglichenen Staatshaushalts eingehalten.

4.1 Entwicklung gesamtstaatlicher Einnahmen und Ausgaben

Rekordeinnahmen bei anhaltendem Beschäftigungsaufbau

Die Einnahmen entwickelten sich im Jahr 2016 mit einem Zuwachs um 4,2 % gegenüber dem Vorjahr dynamischer als die Wirtschaftsleistung.⁶ Hierzu hat die gute Beschäftigungslage maßgeblich beigetragen. Die Steuereinnahmen sowie die Einnahmen aus Sozialbeiträgen stiegen um jeweils 4,5 %. In der Folge stieg die Einnahmenquote von 44,7 % auf 45,1 % des BIP, den höchsten Wert seit dem Jahr 2000. Die volkswirtschaftliche Steuerquote erhöhte sich von 23,1 % auf 23,3 % des BIP; dies markiert den höchsten Wert seit dem Jahr 1991.⁷

⁶ Alle Angaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Abgrenzung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 2010 gemäß Verordnung (EU) Nr. 549/2013.

⁷ Die volkswirtschaftliche Steuerquote wird

In der Programmperiode bis zum Jahr 2021 dürften sich die Steuereinnahmen durchschnittlich mit jährlich +3,4 % weiterhin etwas stärker als das nominale BIP entwickeln. Die Steuerquote erhöht sich demzufolge bis zum Ende der Programmperiode auf rund 23 ½ % des BIP. Der Anteil der Einnahmen aus den Sozialbeiträgen am BIP ist im Jahr 2016 auf 16,7 % angestiegen. Die mittelfristige Projektion des Staatshaushalts berücksichtigt die Beitragssatzerhöhung in der Pflegeversicherung zu Beginn des Jahres 2017 um 0,2 Prozentpunkte.

Die Einnahmenquote, die darüber hinaus noch sonstige Einnahmen des Staates wie Gebühren oder Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit enthält, wird sich der Projektion zufolge in den kommenden Jahren bei rund 45 ¼ % des BIP stabilisieren.

Staatsquote steigt vorübergehend

Die staatlichen Ausgaben sind im Jahr 2016 um 4,0 % gestiegen und damit stärker als in den vergangenen Jahren. Ausgabentreiber waren erneut die Sozialleistungen (monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen) mit einem Zuwachs um 4,5 % sowie ein starker Anstieg der Vorleistungen um

anders abgegrenzt als eine auf Kassenstatistiken bzw. Finanzstatistiken beruhende Steuerquote beispielsweise auf Grundlage der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen.

Tabelle 1: Entwicklung der staatlichen Einnahmenquote

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	jeweilige Einnahmen in % des BIP					
Steuerquote	23,3	23 ½	23 ½	23 ½	23 ½	23 ½
Sozialbeitragsquote	16,7	17	17	17	17	17 ½
Abgabenquote	40,0	40 ½	40 ½	40 ½	40 ¾	40 ¾
Einnahmenquote						
Projektion April 2017	45,1	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼
Projektion April 2016	44 ½	44 ½	44 ½	44 ½	44 ½	-

Differenzen zwischen der Abgabenquote und der Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote sind rundungsbedingt; die Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.

+8,7 %, jeweils gegenüber dem Vorjahr. Entscheidend für diese Dynamik sind die Entwicklung der Ausgaben der Sozialversicherungen und die Ausgaben für Versorgung und Unterbringung der Flüchtlinge. Die Mehrausgaben infolge der flüchtlingsbedingten Zuwanderung im Jahr 2016 für den Staatshaushalt werden auf ½ % des BIP gegenüber dem Jahr 2014 geschätzt, dem Jahr vor dem starken Flüchtlingszuzug. Die flüchtlingsbedingten Mehrkosten treffen zwar alle staatlichen Ebenen. Die Bundesregierung unterstützt jedoch Länder und Gemeinden bei der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge und trägt damit den überwiegenden Teil dieser Mehrbelastung. Entlastend für die Ausgabenentwicklung zeigten sich erneut die Zinsausgaben, die sich um 8,3 % verringerten.

In der Programmperiode wird der Zuwachs der gesamtstaatlichen Ausgaben voraussichtlich im Durchschnitt bei jährlich rund 3,3 % liegen, die staatlichen Konsumausgaben steigen mit jährlich 3,7 % überproportional. Die gesamten Sozialausgaben (monetäre Sozialleistungen und soziale Sachleistungen) nehmen überdurchschnittlich zu und erhöhen ihren Anteil von

24,1 % im Jahr 2016 auf 24,9 % des BIP im Jahr 2021. Auch im Verhältnis zu den Gesamtausgaben steigt der Anteil von 54,5 % auf 55 ¾ % der staatlichen Gesamtausgaben.

Die öffentlichen Investitionen des Staatshaushalts von Bund, Ländern und Gemeinden wachsen in der Programmperiode 2016 bis 2021 jahresdurchschnittlich um 5 % und damit stärker als die Gesamtausgaben. Damit setzt sich die positive Entwicklung der vergangenen drei Jahre fort. Im Zeitraum von 2005 bis 2016 sind die öffentlichen Investitionen um 3,8 % jahresdurchschnittlich gestiegen – stärker als die gesamten Ausgaben und Einnahmen sowie das BIP in demselben Zeitraum.

Die projizierte Ausgabenentwicklung oberhalb des nominalen Zuwachses des BIP führt kurzfristig zum Anstieg der Staatsquote auf 45 % des BIP, die sich erst im weiteren Verlauf des Programmhorizonts geringfügig zurückbildet.

Tabelle 2: Entwicklung der Staatsquote

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Staatsausgaben in % des BIP					
Projektion April 2017	44,3	44 ¾	45	45	44 ¾	44 ¾
Projektion April 2016	44 ½	44 ½	44 ½	44 ½	44 ½	-

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.

4.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Der Finanzierungsüberschuss des Jahres 2016 von 0,8% des BIP war von der guten wirtschaftlichen Entwicklung und dem damit einhergehenden Beschäftigungszuwachs begünstigt. Die öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden profitierten in besonderem Maße von der dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen, darunter insbesondere von der Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern. Die Sozialversicherungen konnten ebenfalls dynamisch steigende Sozialversicherungsbeiträge vereinnahmen. Zugleich entlasteten geringere Zinsausgaben die staatlichen Haushalte inzwischen um 0,8 % des BIP im Vergleich zum Jahr 2008, also in dem Anfangsjahr der Finanz- und Schuldenkrise. Die staatlichen Haushalte haben die Überschüsse im Jahr 2016 zum Teil ge-

nutzt, um Rücklagen aufzubauen. Beispielsweise hat der Bund die Rücklage zur Finanzierung von Belastungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Flüchtlingen und den Kommunalinvestitionsförderungsfonds über die bereits vorhandenen Mittel befüllen können.

Den staatlichen Finanzierungssaldo belasten im laufenden Jahr bzw. den Folgejahren der Mittelabfluss aus dem Kommunalinvestitionsförderungsfonds, dem Energie- und Klimafonds sowie aus der Rücklage für die Bewältigung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern. Der Staatshaushalt wird daher zunächst einen leicht schlechteren Finanzierungssaldo ausweisen, aber getragen von der wirtschaftlich positiven Entwicklung und der Entlastung der Zinsausgaben weiterhin Überschüsse erzielen können.

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in % des BIP					
Projektion April 2017	0,8	½	¼	¼	½	½
Projektion April 2016	0	0	0	0	0	-

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.

Alle staatlichen Ebenen erzielen Überschüsse im Jahr 2016

Alle staatlichen Ebenen konnten das Jahr 2016 – wie auch das Jahr davor – mit jeweils positiven Finanzierungssalden abschließen. Auch in der Programmperiode bis zum Jahr 2021 ist für Bund, Länder und Gemeinden von annähernd ausgeglichenen Haushalten auszugehen. Die Sozialversicherungen insgesamt werden in den Jahren 2017 bis 2021 voraussichtlich ausgeglichen sein, allerdings werden sich in der Rentenversicherung in Folge des Abbaus der Nachhaltigkeitsrücklage Finanzierungsdefizite ergeben. Die Überschüsse der vergangenen Jahre insbesondere in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung führten zu einem Aufbau hoher Rücklagen. Solange die Defizite in der Rentenversicherung über den Abbau von Rücklagen finanziert werden können, sind Beitragssatzerhöhungen nicht erforderlich.

4.3 Entwicklung struktureller Indikatoren

Der staatliche Finanzierungssaldo wird durch zahlreiche konjunkturelle und außergewöhnliche Faktoren beeinflusst. Der finanzpolitische Einfluss auf den staatlichen Finanzierungssaldo, also die Wirkung der haushaltspolitischen Entscheidung über die Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben, ist nur ein Teil dieser Faktoren. Um den Einfluss der Haushalts- und Finanzpolitik zu bewerten, werden im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren strukturelle Indikatoren betrachtet, auch um eine Einschätzung über die Ausrichtung der Finanzpolitik zu treffen. Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung werden hierfür der strukturelle Finanzierungssaldo und die Entwicklung der Primärausgaben im Vergleich mit der trendmäßigen Entwicklung des BIP bei konjunktureller Normalauslastung herangezogen.

Tabelle 4: Finanzierungssalden nach staatlichen Ebenen

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	in % des BIP					
Bund	0,2	0	0	0	¼	¼
Länder	0,2	¼	0	0	¼	¼
Gemeinden	0,1	¼	0	0	0	0
Sozialversicherung	0,3	0	0	0	0	0
Staat insgesamt	0,8	½	¼	¼	½	½

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.

Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels gewährleistet – aber überdurchschnittlicher Anstieg der Primärausgaben

Zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos wird der nominale Saldo um konjunkturelle Einflussfaktoren gemäß der EU-einheitlichen Methodik bereinigt. Zudem bleiben Einmaleffekte im strukturellen Saldo unberücksichtigt.⁸

hatte sich von 2015 auf 2016 geschlossen. Diese Verbesserung der Wirtschaftslage hätte für sich genommen zu einem noch höheren Überschuss im Staatshaushalt geführt. Aufgrund des dynamischen Anstiegs der Primärausgaben im Staatshaushalt, der das Wachstum des BIP übersteigt, ist die strukturelle Haushaltsposition jedoch ungünstiger ausgefallen.

Deutschland hat sich im präventiven Arm des SWP ein maximal zulässiges struk-

Tabelle 5: Struktureller Finanzierungssaldo im Vergleich zum tatsächlichen Finanzierungssaldo sowie zur Entwicklung des BIP

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)	0,8	½	¼	¼	½	½
tatsächlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)	0,8	½	¼	¼	½	½
reales BIP (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5

Die Finanzierungssalden sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

Während sich der tatsächliche Finanzierungssaldo 2016 gegenüber dem Vorjahr leicht verbessert hat, zeigt sich strukturell ein gegenteiliges Bild: Im vergangenen Jahr verringerte sich der strukturelle Saldo von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 1,0 % des BIP auf 0,8 % des BIP. Hintergrund dieser Entwicklung war, dass sich die deutsche Wirtschaftslage 2016 deutlich verbesserte; die Produktionslücke

strukturelles Defizit von 0,5 % des BIP als mittelfristiges Haushaltsziel gesetzt und hält dies seit dem Jahr 2012 ein. Der strukturelle Finanzierungssaldo Deutschlands wird der Projektion zufolge im gesamten Programmzeitraum bei annähernd geschlossener Produktionslücke im Gleichklang mit dem tatsächlichen Finanzierungssaldo verlaufen und damit das mittelfristige Haushaltsziel auch in den Jahren bis 2021 einhalten können.

Im präventiven Arm des SWP wird neben dem mittelfristigen Haushaltsziel, dem maximal zulässigen strukturellen Finanzierungssaldo von -0,5 % des BIP, auch die Entwicklung der Ausgaben untersucht. Gemäß der Ausgabenregel sollen die Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsausgaben)

⁸ Bislang wurden auch die Erlöse aus der Versteigerung der Frequenzlizenzen als positive Einmaleffekte berücksichtigt. Aufgrund der Überarbeitung des Handbuchs zur Anwendung der ESVG-Buchungsregeln für das staatliche Defizit und den Schuldenstand werden diese Erlöse nicht mehr zum Zeitpunkt der Versteigerung sondern gleichmäßig auf die Lizenzdauer verteilt und als Pachteinnahme gebucht. Damit stellen sie auch keine Einmaleffekte dar.

von Mitgliedstaaten, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht oder nur ohne Sicherheitsabstand einhalten, nicht stärker steigen als deren durchschnittliches nominales Produktionspotenzial, also der Trend des BIP bei Normalauslastung. Die Primärausgaben werden dabei u.a. um die zyklischen Effekte der Arbeitsmarktentwicklung, um schwankende Investitionsausgaben vom durchschnittlichen Investitionsniveau, um kofinanzierte EU-Programme sowie um diskretionäre Maßnahmen auf der Einnahmenseite sowie Einmaleffekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite bereinigt.⁹ Die Primärausgaben Deutschlands wachsen teilweise deutlich stärker als das nominale Produktionspotenzial. Da jedoch Deutschland weiterhin sein mittelfristiges Haushaltsziel mit Abstand erfüllt, ist die Ausgabenregel des Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 1466/97 gemäß dem Verhaltenskodex zur Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts nicht bindend. Dennoch deutet dieser Indikator auf erhöhte Haushaltsrisiken bei einer Normalisierung der Zinsausgaben sowie bei einer weniger günstigen konjunkturellen Entwicklung hin.

Ein weiterer Indikator zur Einschätzung der strukturellen Ausrichtung der Finanzpolitik stellt der fiskalische Impuls dar. Der fiskalische Impuls kann dabei anhand der Veränderung des zyklisch-bereinigten Primärsaldos quantifiziert werden. Die Verringerung des zyklisch-bereinigten Primärsaldos im Jahr 2016 um 0,4 % des BIP und in den Jahren 2017 und 2018 von jeweils rund ¼ bis ½ % des BIP deutet an, dass die Finanzpolitik – trotz geschlossener Produktionslücke – expansiv auf die konjunkturelle Entwicklung wirkt.

4.4 Sensitivität der Projektion des Finanzierungssaldos

Sensitivitätsanalysen können Hinweise darauf geben, wie sich eine projizierte Entwicklung unter geänderten Rahmenbedingungen verhält. Die modellhafte Analyse zur Sensitivität des Finanzierungssaldos berücksichtigt dabei, dass sich die zu Grunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Annahmen verändern können. Es werden zwei Alternativszenarien betrachtet, die sich aus

Tabelle 6: Ausgabenregel: Projektion der Primärausgaben und des Produktionspotenzials

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Primärausgaben (Zuwachs ggü. Vorjahr; in Abgrenzung der Ausgabenregel)	4,7	4 ¼	3 ¾	3 ¼	3 ¼	3 ¼
Nominales BIP-Potenzial (gleitender 10-Jahresdurchschnitt)	2,7	2,7	2,8	2,9	3,0	3,1

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.

⁹ Die Effekte der Bereinigung sind aktuell sehr gering. Die Zuwachsraten der gemäß der Ausgabenregel bereinigten Primärausgaben 2016 gegenüber dem Vorjahr beträgt +4,7 %, die unbereinigten Primärausgaben steigen hingegen mit +4,5 %.

einem um jeweils $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt pro Jahr geringeren bzw. höheren Anstieg des realen BIP in den Jahren 2017 bis 2021 ergeben. Alle weiteren Annahmen bleiben unverändert, so auch die Zinsausgaben, der prognostizierte BIP-Deflator sowie die BIP-Zusammensetzung. Zudem wird unterstellt, dass Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushalts entsprechend ihrer langjährigen Elastizität auf die BIP-Szenarien reagieren. Dabei wird die im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung verwendete Budgetsemielastizität zugrunde gelegt.

4.5 Entwicklung des Schuldenstands

Seit dem Jahr 2012 geht die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurück (siehe Abbildung 6). Während der Schuldenstand in Relation zum BIP im Jahr 2012 noch bei 79,9% lag, liegt die Schuldenstandsquote Ende des Jahres 2016 nunmehr bei 68,3 % des BIP. Damit liegt sie zwar erstmals seit 2008 wieder unter 70 % des BIP, aber immer noch deutlich über dem Maastricht-Referenzwert von 60 %.

Tabelle 7: Sensitivität der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

BIP- Entwicklung gemäß	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Finanzierungssaldo in % des BIP					
- Basisszenario	0,8	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
- Alternativszenarien						
• $-\frac{1}{2}$ %-Punkt p.a. ggü. Basisszenario		0	$-\frac{1}{2}$	$-\frac{1}{2}$	$-\frac{3}{4}$	-1
• $+\frac{1}{2}$ %-Punkt p.a. ggü. Basisszenario		$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	1	$1\frac{1}{2}$	$1\frac{3}{4}$

Angaben für die Projektionsjahre sind auf $\frac{1}{4}$ Prozentpunkte des BIP gerundet.

Wenn der BIP-Zuwachs jährlich um einen halben Prozentpunkt höher ausfiele als in der Jahresprojektion der Bundesregierung (Basisszenario), könnte der Finanzierungssaldo 2017 das Niveau des 2016 halten und in den Folgejahren weiter ansteigen. Im Alternativszenario mit der um einen halben Prozentpunkt geringeren BIP-Entwicklung als im Basisszenario wäre der Staatshaushalt rein rechnerisch im laufenden Jahr ausgeglichen, ab 2018 würden Finanzierungsdefizite aufwachsen, die aber immer noch einen deutlichen Abstand zum Referenzwert von -3 % des BIP aufweisen würden.

Im laufenden Jahr soll der „Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ (Entsorgungsfonds) eingerichtet werden. Der Bund erhält von den Energieversorgern für die Übernahme der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung insgesamt rund 23 Mrd. Euro. Für die Verwendung dieser Mittel wird ein Anlageplan entwickelt. Eine Investition in staatliche Anleihen würde schuldenstandsmindernd wirken. Dieser Effekt ist in der aktuellen Projektion noch nicht berücksichtigt. Der Rückgang der Schuldenstandsquote im vergangenen Jahr ist maßgeblich auf die gute Entwicklung der öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern zurückzuführen. Der Schuldenabbau im Jahr 2016 ent-

Tabelle 8: Entwicklung der Schuldenstandsquote

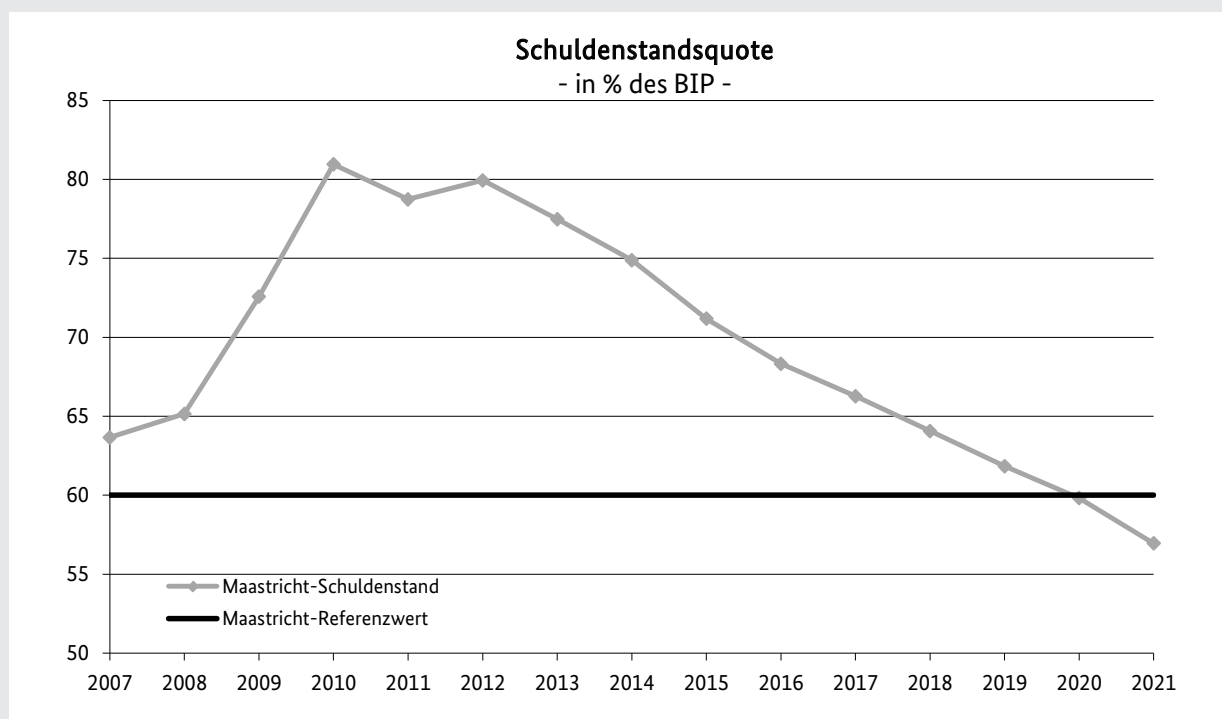
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
-Schuldenstand des Staates in % des BIP-						
Projektion April 2017	68,3	66 ¼	64	61 ¾	59 ¾	57
Projektion April 2016	68 ½	65 ¾	63 ½	61 ¼	59 ½	-

Die Schuldenstandsquoten sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

fiel insbesondere auf die Kernhaushalte des Bundes und der Länder, die deutliche Überschüsse auswiesen. Die Verschuldung der Gemeinden und Sozialversicherungen blieb dagegen im Wesentlichen unverändert. Die von Bund und Ländern eingerichteten Abwicklungsanstalten trugen anders als in den Vorjahren im Jahr 2016 nicht zum weiteren Schuldenabbau bei. Dem Schuldenabbau bei vorhandenen Abwicklungsanstalten wirkte die Einrichtung einer neuen Abwicklungsanstalt auf Länderebene entgegen.

Die weiterhin solide Position der öffentlichen Haushalte sowie der weitere geplante Abbau der Portfolios der Abwicklungsanstalten führen in der Projektionsperiode zu einem fortgesetzten Rückgang der Schuldenstandsquote. Im Jahr 2017 ist mit einer Rückführung um rund 2 Prozentpunkte auf 66 ¼ % des BIP zu rechnen. Bis zum Ende des Projektionszeitraums 2021 wird ein Rückgang der Schuldenstandsquote auf 57 % des BIP erwartet. Mit der Unterschreitung der 60%-Grenze im Jahr 2020 würde ein wichtiges Ziel des Koalitionsvertrages der Bundesregierung erreicht.

Abbildung 6: Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote



5. Langfristige Tragfähigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen

5.1 Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme kann im Jahr 2017 als stabil bezeichnet werden. Dies liegt einerseits an der positiven Einnahmenentwicklung, die eine Folge der günstigen Beschäftigungslage sowie der wieder kräftigeren Lohn- und Gehaltssteigerungen ist. Hinzu kommt andererseits aber auch, dass die Ausgabenseite derzeit kaum durch eine altersbedingte Zunahme der Leistungsempfänger belastet wird. Deutschland befindet sich gegenwärtig noch in einer demografischen Atempause. Diese wird im nächsten Jahrzehnt jedoch enden, wenn geburtenstarke Nachkriegsjahrgänge, die Babyboomer, das Ruhestandsalter erreichen. Bei den sozialen Sicherungssystemen wird dies zu einer Anspannung der Finanzlage führen: Der erhebliche Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, allein im kommenden Jahrzehnt um mehrere Millionen Personen¹⁰, führt zu einem schrumpfenden Wachstumsbeitrag des

Arbeitsvolumens und beeinträchtigt sowohl die öffentlichen Ausgaben als auch die öffentlichen Einnahmen. Allerdings können Produktivitätssteigerungen und eine höhere Erwerbsbeteiligung im Gegenzug Entlastungen bringen. Eine auf langfristige Tragfähigkeit ausgerichtete Finanzpolitik muss diese strukturellen Veränderungen adressieren, damit die zukünftige Handlungsfähigkeit des Staates dauerhaft bewahrt bleibt. Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen hat sich durch Maßnahmen der vergangenen Jahre bereits verbessert; dies trifft auf Konsolidierungserfolge der Bundesregierung und auch auf den mit der Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2005 eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor im Rahmen der Rentenanpassung zu.

Gemäß den Projektionen der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes mit Basisjahr 2015 wird sich der Altenquotient, also das Verhältnis der Personen im Rentenalter zu jenen im erwerbsfähigen Alter, langfristig bis zum Jahr 2060 um das 1,75-fache erhöhen. Die Zuwanderung der letzten Jahre trägt zwar zu einer vorübergehenden Stabilisierung der Bevölkerungszahl in Deutschland bei, die fortschreitende Alterung der Bevölkerung, die sich beispielsweise in einer höheren Anzahl von Rentenbeziehern nie-

¹⁰ Die 14. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird im 1. Halbjahr 2018 veröffentlicht werden.

derschlägt, wird Zuwanderung alleine aber nicht kompensieren können. Vielmehr stabilisiert eine hohe Erwerbstätigkeit die ökonomische Wachstumsgrundlage und stärkt so im Ergebnis die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Der ungebrochene Trend zu höheren Bildungsabschlüssen, die auf Rekordniveau gestiegene Erwerbstätigenquote, die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, und auch die erfolgreiche Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt helfen, angesichts der Bevölkerungsalterung die notwendige Fachkräftebasis zu sichern.

Die Bundesregierung geht die Herausforderungen des demografischen Wandels und damit einhergehender finanzpolitischer Aufgaben zielorientiert an. Unter dem Titel „Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ hat die Bundesregierung die Bilanz ihrer Demografiepolitik zum Ende der 18. Legislaturperiode vorgelegt. Die Bilanz knüpft an die 2015 weiterentwickelte Demografiestrategie und die dort definierten Ziele an: die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials, die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie die Gewährleistung solider Finanzen für die Handlungsfähigkeit des Staates und verlässlicher sozialer Sicherungssysteme. Die erreichten Ergebnisse wurden auf dem Demografie Gipfel am 16. März 2017 präsentiert.

Die Bundesregierung hat die positiven Trends bei Erwerbstätigkeit und Bildung mit zahlreichen Weichenstellungen unterstützt. Sie reichen von der beruflichen Bildung über den Hochschulpakt 2020 bis hin zu Maßnahmen für die weitere Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf. Für die Integration von Flüchtlingen in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt wurden durch zahlreiche Maßnahmen wie beispielsweise die Ausweitung der Integrationskurse und der Beschäftigungs- und Ausbildungsförderung sowie die befristete Aussetzung der Vorrangprüfung je nach

regionaler Arbeitsmarktlage geeignete Rahmenbedingungen geschaffen. Die Bundesregierung trägt zudem dazu bei, dass der gesellschaftliche Zusammenhalt gestärkt wird. Hierzu dienen nicht zuletzt die weiter ausgebauten Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sowie die Stärkung der Pflege und der Gesundheitsprävention in jedem Lebensalter.

5.2 Staatliche Einnahmen und Ausgaben in der langfristigen Perspektive

Die öffentlichen Haushalte geraten wegen der demografischen Rahmenbedingungen perspektivisch unter Anpassungsdruck. Einer immer größeren Zahl von Rentnern und Pensionären steht allen vorliegenden Projektionen zufolge eine geringer werdende Anzahl von Beitragszahlern gegenüber. Die altersabhängigen Ausgaben steigen im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung. Gleichzeitig schwächt sich tendenziell die Dynamik der öffentlichen Einnahmen ab.

Der Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen dient als „Frühwarnsystem“ für eine vorausschauende Finanzpolitik. Hier werden unter der Annahme unveränderter Politik Langfrist-Szenarien für die Entwicklung der staatlichen Finanzen entwickelt, die Hinweise darauf geben, in welchem Ausmaß Handlungsbedarf zur Sicherung solider Staatsfinanzen besteht. Ein in diesem Bericht herangezogener Indikator ist die Tragfähigkeitslücke.

Die Tragfähigkeitslücke gibt den Konsolidierungsbedarf an, um alle künftigen Ausgaben einschließlich der aufgelaufenen Staatsschuld mit den zu erwartenden laufenden Einnahmen auszugleichen. Die Tragfähigkeitslücke liegt nach den aktuellen Berechnungen zwischen 1,2 % und 3,8 % des BIP.¹¹

¹¹ Die in den Langfristprojektionen betrachteten

Die aktuell positive Entwicklung des Schuldenstandes spiegelt erreichte Erfolge der Konsolidierungsmaßnahmen wieder. Dennoch sind bis zur dauerhaften Schließung der Tragfähigkeitslücke aus heutiger Sicht weitere Maßnahmen erforderlich. Günstige Effekte auf die Tragfähigkeitslücke dürften sich vor allem dann einstellen, wenn es weiterhin gelingt, die Erwerbstätigkeit von Frauen und älteren Menschen zu erhöhen. Ebenso positiv ist eine Fortsetzung des Trends beim Anstieg des effektiven Renteneintrittsalters. Schließlich stehen die Finanz- und Wirtschaftspolitik auch insgesamt in der Verantwortung, für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen und damit Produktivitätssteigerungen und stetiges Wirtschaftswachstum zu befördern.

Die Alterung der Gesellschaft kann nur dauerhaft durch anhaltend höhere Geburtenzahlen gebremst werden. Die Entwicklung der durchschnittlichen Kinderzahl je Frau von 1,39 im Jahr 2011 auf 1,5 im Jahr 2015 deutet auf strukturelle Verbesserungen hin, auch wenn ungewiss bleibt, ob sich diese Entwicklung fortsetzt. Der potentielle Beitrag der Zuwanderung zur Schließung der Tragfähigkeitslücke ist davon abhängig, wie rasch und effektiv Zugewanderte auf dem Arbeitsmarkt integriert werden können. Erst nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme tragen Zuwanderer durch die Zahlung von Steuern und Abgaben zu einer Schließung bei.

5.3 Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit

In der Finanzpolitik ist mit der Einführung der Schuldenbremse seit dem Jahr 2011 ein verbindliches, verfassungsrechtlich verankertes Regelwerk für eine dauerhaft solide Haushaltspolitik gesetzt worden. Voraussetzung für solide Finanzen sind darüber hinaus tragfähig finanzierte Sozialsysteme und Strukturmaßnahmen, die eine hohe produktive Erwerbsbeteiligung befördern. Die Bundesregierung hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erhöhen, Investitionen in Bildung und Forschung zu stärken und die Ausbildung und Gewinnung von Fachkräften für die Unternehmen zu verbessern.

Bei der Gesetzlichen Rentenversicherung hat Deutschland in den vergangenen Jahren wichtige Reformen umgesetzt. Die schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre verbessert die langfristige Finanzierung des öffentlichen Rentensystems deutlich. Darüber hinaus wird ein längerer Verbleib von älteren Arbeitnehmern im Erwerbsleben durch das Gesetz zur Flexibilisierung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand gefördert, das einen flexiblen und selbstbestimmten Übergang in den Ruhestand erlaubt.

Mit dem Rentenversicherungsleistungsverbesserungsgesetz sowie den Veränderungen bei Erwerbsminderungsrenten und der Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland erfüllt die Bundesregierung sozialpolitische Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag, die im Ergebnis weitere Herausforderungen für die finanzpolitische Tragfähigkeit darstellen. So sieht der vom Bundeskabinett am 15. Februar 2017 beschlossene Entwurf für ein Rentenüberleitungs-Abschlussgesetz eine vollständige Angleichung der Rentenwerte in Ost- und Westdeutschland vor. Ab dem Jahr 2018 soll

altersabhängigen öffentlichen Ausgaben (Alterssicherung, Gesundheit, Langzeitpflege, Leistungen an Arbeitslose, Bildung und Familienleistungen) lagen im Basisjahr 2015 insgesamt bei 25,8 % des BIP und machten rund 60 % aller öffentlichen Ausgaben aus. Bis zum Jahr 2060 steigen die altersabhängigen Ausgaben bei unveränderten Rahmenbedingungen um 3,0 bis 6,6 Prozentpunkte auf 28,8 % bis 32,4 % des BIP.

über einen Zeitraum von sieben Jahren der Rentenwert in den neuen Ländern und weitere rentenrechtliche Größen schrittweise auf das jeweilige Westniveau angehoben werden. Im Gegenzug werden die Verdienste in den neuen Ländern zukünftig nicht mehr hochgewertet. Das zeitgleich verabschiedete Erwerbsminderungs-Leistungsverbesserungsgesetz bringt zudem eine verbesserte Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos für diejenigen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr oder nur noch teilweise erwerbstätig sein können. Erwerbsgeminderte sollen so gestellt werden, als ob sie mit ihrem bis zur Erwerbsminderung erzielten durchschnittlichen Einkommen drei Jahre länger als bisher weitergearbeitet hätten. Insgesamt bedeutet diese in die Zukunft gerichtete Maßnahme eine deutliche Erhöhung der Rentenansprüche für Neurentnerinnen und -rentner im Falle der Erwerbsminderung.

Um die Auswirkungen des demografischen Wandels abzumildern und die langfristige Finanzierung des öffentlichen Rentensystems generationengerecht auszugestalten, hat die Bundesregierung mit den Reformen Anfang der 2000er Jahre Obergrenzen für die Beitragssätze und ein Mindestrentenniveau vor Steuern festgelegt. Ein (relativ zu den Arbeitnehmerinkommen) niedrigeres Niveau der gesetzlichen Renten soll u.a. durch betriebliche Altersversorgung kompensiert werden. Um eine stärkere Verbreitung der betrieblichen Altersvorsorge insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen und bei Geringverdienern zu erreichen, hat die Bundesregierung den Entwurf zum Betriebsrentenstärkungsgesetz beschlossen, das im Jahr 2018 in Kraft treten soll. Mithilfe des Sozialpartnermodells sollen die Sozialpartner künftig reine Beitragszusagen ohne Garantien der durchführenden Einrichtungen (z.B. Versicherungsunternehmen) vereinbaren können. Bislang haftet der Arbeitgeber immer für die Zahlung einer (Mindest-)Betriebsrente, was die

Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung hemmte. Im Rahmen des Sozialpartnermodells kann seine Verpflichtung darauf beschränkt werden, die Finanzierungsbeiträge an die durchführende Einrichtung zu zahlen („pay and forget“). Zusätzlich können ganze Belegschaften fortan durch Opting-Out-Systeme in eine Vereinbarung zur betrieblichen Altersvorsorge eingeschlossen werden. Zudem stärkt die Bundesregierung die private Vorsorge mit der Anhebung der Riester-Grundzulage. Wichtig ist nicht zuletzt, dass die Bürgerinnen und Bürger eigene Versorgungslücken frühzeitig erkennen und bestmöglich angehen können. Deshalb ist es ein Anliegen der Bundesregierung, die Information der Bürgerinnen und Bürger über ihren Altersvorsorgestatus unter Berücksichtigung aller drei Säulen der Alterssicherung zu verbessern.

5.4 Maßnahmen zur Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz öffentlicher Einnahmen und Ausgaben

Für nachhaltige Politik ist es wichtig zu hinterfragen, welche Wirkung finanzpolitische Maßnahmen bzw. die hierfür ausgegebenen Steuermittel erzielt haben. Die Bundesregierung hat daher einnahme- und ausgabeseitige Haushaltsanalysen (sogenannte Spending Reviews) eingeführt, um die Wirkung von Maßnahmen bzw. Programmen einzelner Politikbereiche systematisch zu untersuchen. Ziel ist es, mit den begrenzten finanziellen Mitteln möglichst große Wirkungen zu erzielen und auf diese Weise die Qualität der öffentlichen Finanzen zu steigern. Geprüft wird insbesondere, ob die mit den Maßnahmen angestrebten Ziele noch angemessen sind (Prioritätensetzung), ob sie tatsächlich erreicht werden (Effektivität) und ob dies wirtschaftlich geschieht (Effizienz). Das Instrument der Spending Reviews ist im Jahr 2015 eingeführt worden

und leistet einen wichtigen Beitrag zur wirkungsorientierten Weiterentwicklung von Politikansätzen. Im März 2017 wurde der zweite Review-Zyklus zu den Politikbereichen „Wohnungswesen“ sowie „Klima und Energie“ erfolgreich abgeschlossen – die Bundesregierung hat daraufhin verschiedene Maßnahmen zur weiteren Steigerung der Effektivität und Effizienz von Förderungen beschlossen, die die Fachressorts sukzessive umsetzen werden. Gleichzeitig wurde der neue Zyklus mit Reviews zu den Themenfeldern „Beschaffung standardisierter Massengüter“ und „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ initiiert.

Subventionen werden in erheblichem Ausmaß gewährt. Daher werden alle Finanzhilfen und Steuererleichterungen gemäß den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung einer stetigen Überprüfung unterzogen. Ein wichtiges Element ist dabei die regelmäßige Evaluierung von Subventionen in Bezug auf den Grad der Zielerreichung sowie auf Effizienz und Transparenz. Daher überprüft die Bundesregierung im Sinne eines Subventionscontrollings sämtliche Subventionen immer wieder auf Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Effektivität sowie ihre Kohärenz mit den finanzpolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Bundesregierung. Die Bundesregierung unterstreicht mit der Nachhaltigkeitsprüfung ihren Willen, sich auch in der Subventionspolitik stärker am Prinzip der Nachhaltigkeit zu orientieren. Die Bundesregierung plant derzeit, noch in diesem Sommer gemeinsam mit dem Haushaltsentwurf 2018 den nächsten Subventionsbericht vorzulegen.

Bei der gesetzlichen Krankenversicherung hat die Bundesregierung mit dem Finanzstruktur- und Qualitätsweiterentwicklungsgesetz den wettbewerblichen Rahmen mit dem Ziel weiterentwickelt, die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Versorgung zu verbessern. Unterschiedlich hohe Zusatzbeiträge der Krankenkassen senden wichtige Preissignale im Wettbewerb um Mitglieder. Dadurch entstehen Anreize, die Effizienz zu verbessern und Ausgaben zu begrenzen. In der Pflegeversicherung fließen Einnahmen in Höhe von 0,1 Beitragssatzpunkten zwanzig Jahre lang in einen Pflegevorsorgefonds; ab dem Jahr 2035 werden daraus Mittel zur Stabilisierung der Beitragssätze wieder entnommen.

Weitere Informationen zu einzelnen Maßnahmen finden sich im Nationalen Reformprogramm.

Anhang

	Seite
Tabelle 9: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	38
Tabelle 10: Preisentwicklung - Deflatoren.....	39
Tabelle 11: Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt.....	40
Tabelle 12: Salden der Sektoren.....	41
Tabelle 13: Entwicklung der Staatsfinanzen	42
Tabelle 14: Projektionen bei unveränderter Politik.....	44
Tabelle 15: Bereinigungspositionen zur Bestimmung der Ausgabenreferenzgröße	44
Tabelle 16: Entwicklung des Schuldenstandes des Staates (Maastricht-Schuldenstand)	44
Tabelle 17: Konjunkturelle Entwicklungen.....	45
Tabelle 18: Gegenüberstellung der Projektionen des Stabilitätsprogramms April 2016 und April 2015	46
Tabelle 19: Entwicklung altersabhängiger Staatsausgaben in langfristiger Perspektive	47
Tabelle 20: Technische Annahmen.....	48
Tabelle 21: Eventualverbindlichkeiten.....	48

Tabelle 9: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹

	ESA Code	2016 Index 2010=100	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2019 bis 2021 ⁴
			Veränderung in % p.a.						
1. BIP preisbereinigt, Kettenindex	B1g	110,19	1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5	1 ½
2. BIP in jeweiligen Marktpreisen (Mrd. €)	B1g	3.132,7	3,3	2,8	3,2	3,2	3,2	3,2	3 ¼
Verwendung des BIP preisbereinigt, Kettenindex									
3. Private Konsumausgaben²	P.3	108,60	2,0	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1 ½
4. Staatliche Konsumausgaben	P.3	111,68	4,0	2,3	1,5	1,1	1,1	1,1	1 ¼
5. Bruttoanlageinvestitionen	P.51	113,22	2,3	1,7	2,8	2,5	2,5	2,5	2 ½
6. Vorratsveränderungen (BIP-Wachstumsbeitrag)³	P.52 + P.53	-	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0
7. Export	P.6	127,37	2,6	2,8	3,6	4,3	4,3	4,3	4 ¼
8. Import	P.7	125,53	3,7	3,8	4,3	5,0	5,0	5,0	5
BIP-Wachstumsbeiträge³									
9. Inlandsnachfrage (ohne Vorräte)		-	2,0	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1 ½
10. Vorratsveränderungen	P.52 + P.53	-	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0
11. Außenbeitrag	B.11	-	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0

1 2016: Statistisches Bundesamt; Stand: Februar 2017.

2017 und 2018: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2019 bis 2021: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2 Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

3 Beitrag zur Zuwachsrates des BIP.

4 Werte auf ¼ gerundet.

Tabelle 10: Preisentwicklung - Deflatoren¹

ESA Code	2016	2016	2017	2018	2019 bis 2021 ³
	Index 2010=100	Veränderung in % p.a.			
1. BIP	110,19	1,4	1,4	1,6	1 ¾
2. Private Konsumausgaben²	106,91	0,6	1,6	1,6	1 ¾
3. Staatliche Konsumausgaben	111,83	1,5	2,0	1,5	2
4. Bruttoinvestitionen	112,10	1,3	1,7	1,8	1 ½
5. Exporte	103,82	-1,0	1,5	0,9	1 ¼
6. Importe	100,22	-2,5	2,2	0,9	1 ¼

1 2016: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2017.

2017 und 2018: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2019 bis 2021: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2 Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

3 Werte auf ¼ gerundet.

Tabelle 11: Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt¹

	ESA Code	2016 Niveau	2016	2017	2018	2019 bis 2021 ⁷
			Veränderung in % p.a.			
1. Erwerbstätige (Inland)² (Mio.)		43,5	1,0	0,7	0,7	¼
2. Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen³ (Mrd. Std.)		59,3	0,7	0,6	0,6	¼
3. Erwerbslosenquote⁴ (%)		-	3,9	3,8	3,8	3 ¼
4. Arbeitsproduktivität⁵ (2005=100)		104,0	0,9	0,6	0,9	1 ¼
5. Arbeitsproduktivität⁶ (2005=100)		106,0	1,2	0,8	1,0	1 ¼
6. Arbeitnehmerentgelte (Mrd. €)	D.1	1.590,1	3,5	3,2	3,3	3 ¼
7. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer (Tsd. €)		40,6	2,3	2,4	2,5	3

1 2016: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2017.

2017 und 2018: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2019 bis 2021: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2 Erwerbstätige im Inland.

3 VGR-Definition.

4 Erwerbslose (ILO) / Erwerbspersonen.

5 BIP (preisbereinigt) / Erwerbstätige (Inland).

6 BIP (preisbereinigt) / Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen.

7 Werte auf ¼ gerundet, Erwerbslosenquote: Wert im letzten Projektionsjahr 2021.

Tabelle 12: Salden der Sektoren¹

	ESA Code	2016	2017	2018	2019 bis 2021 ²
in % des BIP					
1. Finanzierungssaldo gegenüber der übrigen Welt	B.9	8,5	8,1	7,9	7 ¼
darunter:					
- Saldo Waren und Dienstleistungen		7,6	7,2	7,0	6 ½
2. Finanzierungssaldo der privaten Haushalte	B.9	4,9	4,8	4,5	4 ¼
3. Finanzierungssaldo des Staates	EDP B.9				
4. Statistische Differenzen		-	-	-	-

1 2016: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2017.

2017 und 2018: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2019 bis 2021: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2017.

2 Werte auf ¼ gerundet, Wert im letzten Projektionsjahr 2021.

Tabelle 13: Entwicklung der Staatsfinanzen

	ESA Code	2016 in Mrd. €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
			in % des BIP					
Finanzierungssalden (EDP B.9) der staatlichen Ebenen								
1. Staat	S. 13	23,7	0,8	½	¼	¼	½	½
2. Bund	S. 1311	7,7	0,2	0	0	0	¼	¼
3. Länder	S. 1312	4,7	0,2	¼	0	0	¼	¼
4. Gemeinden	S. 1313	3,1	0,1	¼	0	0	0	0
5. Sozialversicherung	S. 1314	8,2	0,3	0	0	0	0	0
Staat insgesamt (S. 13)								
6. Einnahmen, insgesamt	TR	1411,4	45,1	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼
7. Ausgaben, insgesamt	TE ¹	1387,7	44,3	44 ¾	45	45	44 ¾	44 ¾
8. Finanzierungssaldo	B.9	23,7	0,8	½	¼	¼	½	½
9. geleistete Vermögens- einkommen	D. 41	43,4	1,4	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼
10. Primärsaldo²		67,1	2,1	1 ¾	1 ¼	1 ½	1 ½	1 ½
11. Einmalmaßnahmen und sonstige temporäre Effekte³		-1,1	0,0	0	0	0	0	0
Ausgewählte Einnahmen								
12. Steuern (12=12a+12b+12c)		731,2	23,3	23 ½	23 ½	23 ½	23 ½	23 ½
12a. Produktions- und Importabgaben	D.2	334,4	10,7	10 ¾	10 ¾	10 ¾	10 ½	10 ½
12b. Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	396,8	12,7	12 ¾	12 ¾	12 ¾	13	13
12c. vermögenswirksame Steuern	D.91	0,0	0,0	0	0	0	0	0
13. Sozialbeiträge	D.61	523,1	16,7	17	17	17	17	17 ¼
14. Vermögenseinkommen	D.4	18,0	0,6	½	½	½	½	½
15. Sonstige Einnahmen⁴		139,1	4,4	4 ¼	4	4	4	4
16. = 6. Einnahmen insgesamt	TR	1411,4	45,1	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼
nachrichtl.: Abgabenbelastung (D.2+D.5+D.61+D.91–D.995)⁵		1254,3	40,0	40 ½	40 ½	40 ½	40 ¾	40 ¾

Tabelle 13: Fortsetzung

	ESA Code	2016 in Mrd. €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
			in % des BIP					
Ausgewählte Ausgaben								
17. Arbeitnehmerentgelte, Vorleistungen	D.1+P.2	387,5	12,4	12 ½	12 ½	12 ¼	12 ¼	12
17a. Arbeitnehmerentgelte	D.1	235,8	7,5	7 ½	7 ½	7 ½	7 ½	7 ¼
17b. Vorleistungen	P.2	151,7	4,8	5	5	4 ¾	4 ¾	4 ¾
18. Sozialleistungen (18=18a+18b)		755,8	24,1	24 ½	24 ½	24 ¾	24 ¾	25
darunter: Arbeitslosenbezüge⁶		52,6	1,7	1 ½	1 ½	1 ½	1 ¼	1 ¼
18a. Soziale Sachleistungen	D.6311, D.63121, D.63131	268,1	8,6	8 ¾	8 ¾	8 ¾	9	9
18b. Monetäre Sozialleistungen	D.62	487,7	15,6	15 ¾	15 ¾	15 ¾	15 ¾	16
19. = 9. geleistete Vermögenseinkommen	D.41	43,4	1,4	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼
20. Subventionen	D.3	27,6	0,9	¾	¾	1	1	1
21. Bruttoanlageinvestitionen	p.51	66,8	2,1	2 ¼	2 ¼	2 ¼	2 ¼	2 ¼
22. Vermögenstransfers	D.9	33,5	1,1	1	1	1	1	1
23. Sonstige Ausgaben⁷		106,7	3,4	3 ½	3 ¾	3 ½	3 ½	3 ½
24. = 7. Ausgaben insgesamt	TE ¹	1387,7	44,3	44 ¾	45	45	44 ¾	44 ¾
nachrichtl.: Konsumausgaben (nominal)	P.3	616,1	19,7	20	20 ¼	20	20	20 ¼

1 Angepasst um den Nettobetrag der Zahlungen im Zusammenhang mit Swaps, so dass TR - TE= B.9.

2 Der Primärsaldo entspricht (B.9, Zeile 8) plus (D.41, Zeile 9).

3 Ein positives Vorzeichen zeigt defizitreduzierende Einmaleffekte an.

4 P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (außer D.91).

5 Inkl. jener an die EU abgeführten Abgaben und inkl. einer Anpassung aufgrund nicht eingesammelter Steuern und Sozialbeiträge (D.995), sofern relevant.

6 Enthält monetäre Leistungen (D.621 und D.624) und Sachleistungen (D.631) in Bezug auf Arbeitslosenbezüge.

7 D.29+D.4 (außer D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Werte in den Projektionsjahren auf ¼ gerundet.

Tabelle 14: Projektionen bei unveränderter Politik*

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mrd. Euro		in % des BIP				
1. Gesamte Einnahmen bei unveränderter Politik	1.411,4	45,1	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼	45 ¼
2. Gesamte Ausgaben bei unveränderter Politik	1.387,7	44,3	44 ¾	45	45	44 ¾	44 ¾

Tabelle 15: Bereinigungspositionen zur Bestimmung der Ausgabenreferenzgröße*

	2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Mrd. Euro		in % des BIP				
1. Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden	2,5	0,1	0	0	0	0	0
2. Konjunkturbedingte Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung	1,2	0,0	0	0	0	0	0
3. Effekt diskretionärer einnahmeseitiger Maßnahmen	-1,2	0,0	0	0	0	0	0
4. Regelgebundene Einnahmeänderungen	-0,2	0,0	0	0	0	0	0

Tabelle 16: Entwicklung des Schuldenstands des Staates (Maastricht-Schuldenstand)*

	ESA Code	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		in % des BIP					
1. Schuldenstand		68,3	66 ¼	64	61 ¾	59 ¾	57
2. Veränderung des Schuldenstands		-2,9	-2	-2 ¼	-2 ¼	-2	-2 ¾
Beiträge zur Veränderung des Maastricht-Schuldenstands							
3. Primärsaldo		2,1	1 ¾	1 ¼	1 ½	1 ½	1 ½
4. Geleistete Vermögenseinkommen	D.41	1,4	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼
5. Sonstige Anpassungen		0,2	¼	-0	-0	¼	-½
nachrichtl. Impliziter Zinssatz auf Schulden¹		2,0	1 ¾	1 ¾	2	2	2

1 Approximiert als Verhältnis der geleisteten Vermögenseinkommen zum Schuldenstand des vorangegangenen Jahres.

*Werte in den Projektionsjahren auf ¼ gerundet.

Tabelle 17: Konjunkturelle Entwicklungen

	ESA Code	2016	2017	2018	2019	2020	2021
		in % des BIP					
1. Veränderung des realen BIP (in % ggü. Vj.)		1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5
2. Finanzierungssaldo	B.9	0,8	½	¼	¼	½	½
3. geleistete Vermögenseinkommen	D.41	1,4	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼	1 ¼
4. Einmalmaßnahmen und sonstige temporäre Effekte¹		0,0	0	0	0	0	0
5. Potentialwachstum (in % ggü. Vj.)		1,3	1,6	1,5	1,4	1,4	1,5
Wachstumsbeiträge (%-Punkte):							
- Arbeit		0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2
- Kapital		0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
- Totale Faktorproduktivität		0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
6. Produktionslücke		0,0	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
7. Konjunktureller Finanzierungssaldo		0,0	0	0	0	0	0
8. Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo (2-7)		0,7	½	¼	¼	½	½
9. Konjunkturbereinigter Primärsaldo (8+3)		2,1	1 ¾	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½
10. Struktureller Finanzierungssaldo (8-4)		0,8	½	¼	¼	½	½

1 Ein positives Vorzeichen zeigt defizitreduzierende Einmaleffekte an.

Werte betreffend das Staatskonto in den Projektionsjahren auf ¼ gerundet.

Tabelle 18: Gegenüberstellungen der Projektionen des Stabilitätsprogramms
April 2017 und April 2016

	ESA Code	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Veränderung des realen BIP							
(in % ggü. Vj.)							
Projektion April 2016		1,7	1,5	1,6	1,6	1,6	-
Projektion April 2017		1,9	1,4	1,6	1,5	1,5	1,5
Differenz		0,1	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-
Finanzierungssaldo							
(in % des BIP)							
	B.9						
Projektion April 2016		0	0	0	0	0	-
Projektion April 2017		0,8	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
Differenz		$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	-
Schuldenstand							
(in % des BIP)							
Projektion April 2016		68 $\frac{1}{4}$	65 $\frac{3}{4}$	63 $\frac{1}{2}$	61 $\frac{1}{4}$	59 $\frac{1}{2}$	-
Projektion April 2017		68,3	66 $\frac{1}{4}$	64	61 $\frac{3}{4}$	59 $\frac{3}{4}$	57
Differenz		$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	-

Werte in den Projektionsjahren auf $\frac{1}{4}$ gerundet.

Tabelle 19: Entwicklung altersabhängiger Staatsausgaben in langfristiger Perspektive

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	Ausgaben in % des BIP (pessimistische Basisvariante „T-“ / optimistische Basisvariante „T+“)					
Alterssicherungsausgaben¹	9,9	9,7 / 9,5	10,7 / 10,0	11,7 / 10,9	12,4 / 11,3	13,3 / 11,8
Gesundheitsausgaben²	7,1	7,8 / 7,8	8,2 / 8,0	8,5 / 8,2	8,6 / 8,1	8,7 / 8,0
Pflegeausgaben³	0,8	1,0 / 1,0	1,3 / 1,2	1,7 / 1,5	2,2 / 1,8	2,5 / 1,8
Leistungen an Arbeitslose⁴	3,7	2,4 / 2,2	3,0 / 1,6	2,9 / 1,5	2,9 / 1,5	2,9 / 1,5
Ausgaben für Bildung und Kinderbetreuung⁵	4,1	4,0 / 4,0	4,2 / 4,2	4,2 / 4,3	4,1 / 4,2	4,2 / 4,4
Ausgaben für den Familienleistungsausgleich⁶	1,8	1,6 / 1,6	1,6 / 1,7	1,6 / 1,7	1,6 / 1,7	1,6 / 1,7
Altersabhängige Ausgaben gesamt	27,1	26,3 / 26,0	28,6 / 26,6	30,3 / 28,0	31,4 / 28,5	32,7 / 29,1
	Annahmen					
Produktivitätsfortschritt (%)⁷	0,6	1,0 / 0,9	1,9 / 1,9	1,8 / 2,0	1,6 / 1,8	1,6 / 1,9
BIP-Wachstum (%)	0,9	1,4 / 1,4	1,1 / 1,8	0,9 / 1,5	0,9 / 1,6	0,7 / 1,5
Erwerbsquoten (%)						
- Männer (15 bis 64)	84,5	85,4 / 85,0	86,0 / 86,5	85,9 / 86,4	85,9 / 86,4	86,1 / 86,7
- Frauen (15 bis 64)	74,6	79,6 / 78,5	82,2 / 82,6	82,5 / 82,8	83,0 / 83,3	83,5 / 84,0
Erwerbslosenquote (%)	6,4	3,8 / 3,6	5,5 / 3,0	5,5 / 3,0	5,5 / 3,0	5,5 / 3,0
Altenquotient	31,1	35,1 / 34,7	46,9 / 45,0	54,7 / 50,2	58,6 / 51,2	64,1 / 53,7
Bevölkerung insgesamt (Mio.)	81,7	81,5 / 82,2	79,6 / 81,9	76,8 / 80,6	73,2 / 78,8	69,2 / 76,9
Bevölkerung 65+ (Mio.)	16,8	18,4 / 18,4	22,2 / 21,8	23,9 / 23,4	24,0 / 23,2	23,9 / 23,2

Tabelle 19: Fortsetzung

Ausgewiesen werden um Querschnitte zwischen den Teilbudgets konsolidierte Werte. Stand der Projektionen (2020-2060): Basisjahr 2010, Daten- und Rechtsstand 30. Juni 2015.

Quellen: Istwerte 2010: StatBA, DRV, BMG, BA, BMAS, BMF, BMFSFJ; Projektionen (2020 – 2060): Professor Dr. Martin Werding (Ruhr-Universität Bochum), Modellrechnungen zum Vierten Tragfähigkeitsbericht des BMF, Köln 2016.

- 1 Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung
- 2 Gesetzliche Krankenversicherung und Beihilfe für Beamte und anspruchsberechtigte Angehörige
- 3 Soziale Pflegeversicherung
- 4 Arbeitslosenversicherung, sonstige Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit und Grundsicherung für Arbeitsuchende (inkl. Kosten der Unterkunft)
- 5 Öffentliche Bildungsausgaben (inkl. Einrichtungen zur Kinderbetreuung) laut Abgrenzung des Bildungsfinanzberichts
- 6 Kindergeld, Kinderfreibeträge lt. EStG, Elterngeld
- 7 Gemessen an der Arbeitsproduktivität

Anmerkungen: Ausgewiesen wird eine durchgängig leicht pessimistische Variante „T-“ und eine leicht optimistische Variante „T+“. Angaben zum Produktivitätsfortschritt und zum BIP-Wachstum beziehen sich auf Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Im Falle des Altenquotienten ist die Abgrenzung der Bevölkerung im Erwerbsalter 15 bis 64.

Tabelle 20: Technische Annahmen

	2016	2017	2018	2019 bis 2021
Kurzfristige Zinsen (Jahresdurchschnitt, in %)	0,01	0,00	0,00	0,00
US-Dollar/Euro-Wechselkurs (Jahresdurchschnitt)	1,11	1,05	1,05	1,05
Wachstum deutscher Absatzmärkte¹	2,9	3	3 5/9	4
ÖL-Preis (Brent, USD/Barrel)	44	56	57	57

1 Werte auf ¼ gerundet.

Tabelle 21: Eventualverbindlichkeiten

% des BIP	2016
Öffentliche Garantien	15,4*
darunter: im Zusammenhang mit dem Finanzsektor	0,6

* Jahr 2015



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium der Finanzen
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Wilhelmstr. 97, 10117 Berlin

Stand

April 2017

Bildnachweis

fotolia/ Dariusz T. Oczkowicz

Redaktion

Referat IA 1

Publikationsbestellung

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09
18132 Rostock

Servicetelefon: 03018 272 2721

Servicefax: 03018 10 272 2721

E-Mail: publikationen@bmf.bund.de

Weitere Informationen im Internet unter

www.bundesfinanzministerium.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

