

# Deutsches Stabilitätsprogramm: Steigende Investitionen bei sinkender Schuldenquote

- Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote wird im Jahr 2019 erstmals seit dem Jahr 2002 wieder unter die Obergrenze des Maastricht-Vertrags von 60 % des Bruttoinlandsprodukts sinken.
- Die gesamtstaatlichen Investitionen sind im Jahr 2018 auf ein neues Rekordniveau gestiegen; sie werden im Jahr 2019 mit 7 ¾ % weiter wachsen, der höchsten Wachstumsrate seit zehn Jahren.
- Der Staatshaushalt, also der gemeinsame Haushalt von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen, erfüllt sämtliche europäische Vorgaben.

## Einleitung

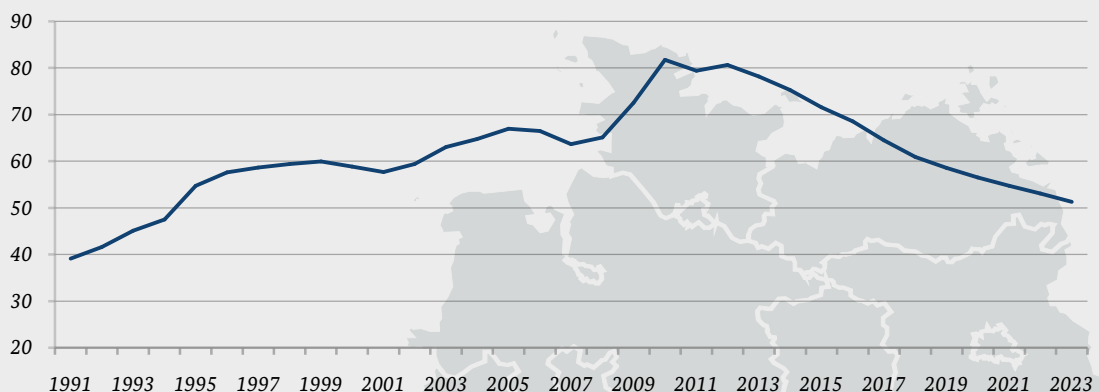
Das Bundeskabinett hat am 17. April das Deutsche Stabilitätsprogramm 2019 beschlossen. Deutschland hat im Jahr 2018 alle haushaltsrechtlichen Vorgaben auf europäischer Ebene aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und dem Fiskalvertrag erfüllt. Das vom Bundeskabinett gebilligte Stabilitätsprogramm wird unmittelbar an die Europäische Kommission und den Ministerrat (ECOFIN) übersandt.

Nach den aktuellen Projektionen zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Haushalts wird die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 60,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr 2018 auf 58 ¾ % im Jahr 2019 sinken. Damit wird Deutschland zu Ende dieses Jahres erstmals seit dem Jahr 2002 wieder die Obergrenze des Maastricht-Vertrags von 60 % einhalten (siehe Abbildung 1).

Die robuste Entwicklung am Arbeitsmarkt mit Rekordbeschäftigung und deutlich steigenden

Staatsschuldenquote nach Maastricht-Abgrenzung  
in % des BIP

Abbildung 1



Quellen: 1991 - 2018 Deutsche Bundesbank, März 2019; 2019 - 2023 BMF-Projektion; April 2019

Löhnen, höhere Steuereinnahmen und zugleich erhebliche Zinsminderausgaben haben die öffentlichen Finanzen in Deutschland begünstigt. Die Zinsausgaben der öffentlichen Hand verringerten sich im Jahr 2018 auf nur noch 0,9 % des BIP – den tiefsten Stand seit 50 Jahren.

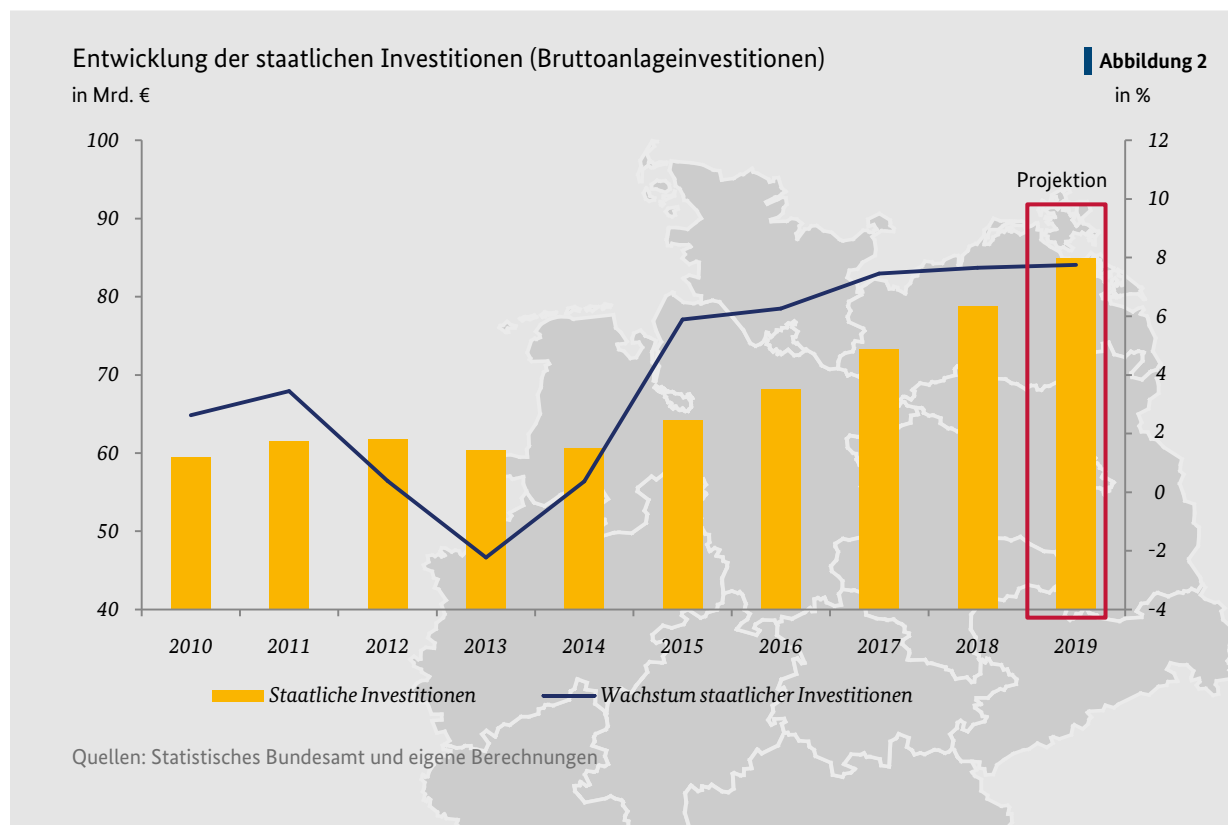
Mit ihrer Finanzpolitik verbessert die Bundesregierung die Wachstumsgrundlagen der deutschen Wirtschaft, sichert die konjunkturelle Entwicklung angesichts der aktuellen außenwirtschaftlichen Risiken und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Für das Jahr 2019 sind Maßnahmen der deutschen Finanzpolitik vorgesehen, die zu Mehrausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP sowie Mindereinnahmen einschließlich Steuersenkungen in Höhe von 0,2 % des BIP führen.

Zugleich plant die Bundesregierung bis Ende der Finanzplanungsperiode im Jahr 2023 mit ausgeglichenen Haushalten ohne Neuverschuldung und trägt so zur Solidität der öffentlichen Haushalte bei. Die Bundesregierung gibt zudem erhebliche

Finanzmittel an Länder und Gemeinden weiter, um Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Forschung zu fördern. Länder und Gemeinden stehen vor entscheidenden Aufgaben, Investitionsprojekte zu identifizieren, planungs- und ausschreibungsrechtlich umzusetzen und gewerblich zu beauftragen.

Die Bundesregierung hat wesentlich dazu beigetragen, dass die gesamtstaatlichen Investitionen auf Rekordniveau gestiegen sind und sich die Zuwächse verstetigt haben. Die jährlichen Zuwächse liegen nun schon seit drei Jahren über 7 ½ %; der Zuwachs von 7 ¾ % im Jahr 2019 ist der höchste seit zehn Jahren.

Gleichzeitig steht die Finanzpolitik vor weiteren Herausforderungen, u. a. durch den baldigen Eintritt der Babyboomer in die Rente, die Klimaschutzfinanzierung, die Übernahme internationaler Verantwortung in der sicherheits- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sowie durch die Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union (EU).





## Konjunktur

Die deutsche Wirtschaft befand sich im Jahr 2018 weiter auf Wachstumskurs, hat jedoch in der zweiten Jahreshälfte deutlich an Dynamik verloren. Das preisbereinigte BIP ist gegenüber dem Vorjahr um 1,4 % gestiegen. Der Anstieg lag damit spürbar unter den Wachstumsraten der beiden Vorjahre (jeweils +2,2 %) und leicht unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials von 1,6 % p. a. Die gebremste konjunkturelle Dynamik zeigte sich insbesondere in der schwächeren Exportentwicklung, die neben einer allgemein geringeren weltwirtschaftlichen Dynamik auf Unsicherheiten wegen drohender Handelskonflikte und der Ungewissheiten im Zuge des Brexit-Prozesses zurückzuführen ist. Im Gegenzug stützte die starke Binnenwirtschaft die Konjunktur.

Der Arbeitsmarkt entwickelte sich weiterhin sehr positiv. So stieg die Erwerbstätigkeit im Jahr 2018 auf durchschnittlich 44,8 Millionen Personen und damit auf einen neuen Höchststand seit der deutschen Einheit. Der Anstieg ist insbesondere auf die höhere Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zurückzuführen. Die Zahl der Arbeitslosen hat im Jahr 2018 mit durchschnittlich 2,34 Millionen Personen ein neues langjähriges Rekordtief seit der deutschen Einheit erreicht. Die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote betrug lediglich 5,2 %. Besonders betroffen von Fachkräftengpässen waren technische Berufe, Bauberufe sowie Gesundheits- und Pflegeberufe.

Das globale Wachstum hat im vergangenen Jahr an Tempo verloren. Im Euroraum verzeichneten alle größeren Mitgliedstaaten ein geringeres Wachstum als im Vorjahr. Im laufenden Jahr dürfte die konjunkturelle Dynamik auch in Deutschland abermals leicht an Fahrt verlieren. Der Arbeitsmarkt dürfte sich weiterhin robust entwickeln und eine wichtige Stütze der deutschen Konjunktur bleiben. Insgesamt erscheint für Deutschland eine Finanzpolitik angemessen, welche die Wachstumspotenziale der deutschen Wirtschaft strukturell zu verbessern hilft und zugleich mit ihrer expansiven Ausrichtung auch dafür Sorge trägt, angesichts

außenwirtschaftlicher Konjunkturrisiken den daraus resultierenden negativen Entwicklungen zu begegnen.

## Entwicklung des Gesamtstaatlichen Haushalts

### Entwicklung der staatlichen Finanzierungssalden

Im Jahr 2018 wurde ein Finanzierungsüberschuss von 1,7 % des BIP erzielt. 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. Darüber hinaus trugen beim Bund die empfangenen Vermögenseinkommen aufgrund des deutlich erhöhten Bundesbankgewinns zur positiven Entwicklung bei. Die Sozialversicherungen konnten ebenfalls überproportional steigende Beiträge vereinnahmen. Zugleich entlasteten geringere Zinsausgaben die staatlichen Haushalte. In der Folge konnten alle Teilsektoren des Staates im Jahr 2018 Überschüsse verzeichnen.

Für das laufende Jahr wird ein gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo von  $\frac{3}{4}$  % des BIP erwartet. Der Überschuss liegt damit um rund  $\frac{3}{4}$  % des BIP niedriger als im Jahr 2018. Ursache für die Verringerung sind insbesondere die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen. Hinzu kommt ein im Vergleich zum Vorjahr abgeschwächter Anstieg der Steuereinnahmen aufgrund der aktuell schwächeren konjunkturellen Entwicklung. Auch im Jahr 2020 ist nach dem jetzigen Stand noch von einem Staatsüberschuss von rund  $\frac{3}{4}$  % des BIP auszugehen. Dieser wird sich dann in den Jahren 2021 bis 2023 auf rund  $\frac{1}{2}$  % des BIP verringern. Die weitere Verringerung des Überschusses ab dem Jahr 2021 ergibt sich zum einen aufgrund der geplanten Absenkung des Solidaritätszuschlags und zum anderen durch den prognostizierten Anstieg des Finanzierungsdefizits der gesetzlichen Rentenversicherung.

## Finanzierungssalden nach staatlichen Ebenen

Tabelle 1

in % des BIP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bund	0,5	0	0	0	0	¼
Länder	0,3	½	½	¼	¼	¼
Gemeinden	0,4	¼	¼	0	0	0
Sozialversicherungen	0,4	¼	¼	0	0	0
Staat insgesamt	1,7	¾	¾	½	½	½

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet. Differenzen zwischen dem Finanzierungssaldo für den Staat und der Summe der Finanzierungssalden der Ebenen sind rundungsbedingt.  
Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Der staatliche Finanzierungssaldo wird von der Finanzpolitik in erster Linie durch die Haushaltspolitik beeinflusst, also die Gestaltung von Einnahmen und Ausgaben. Daneben wirkt jedoch eine Reihe konjunktureller, struktureller und außergewöhnlicher Faktoren, die zu großen Teilen außerhalb der direkten Kontrolle von Regierungen liegen. Um den Einfluss und die Ausrichtung der Finanzpolitik zu bewerten, werden daher im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren strukturelle Indikatoren betrachtet. Dabei werden der strukturelle Finanzierungssaldo und die Entwicklung der Primärausgaben im Vergleich mit der trendmäßigen Entwicklung des BIP bei konjunktureller Normalauslastung herangezogen.

## Struktureller Finanzierungssaldo

Zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos wird der nominale Saldo um konjunkturelle

Einflussfaktoren und Einmaleffekte gemäß der EU-einheitlichen Methodik bereinigt. Im vergangenen Jahr verbesserte sich der strukturelle Saldo von Bund, Ländern, Gemeinden und Sozialversicherungen von 0,9 % des BIP auf 1,4 % des BIP. Hintergrund dieser Entwicklung war insbesondere der überproportionale Anstieg der Steuereinnahmen.

Im laufenden Jahr ist mit einer deutlichen Verringerung des strukturellen Überschusses auf rund ¾ % des BIP zu rechnen. In den kommenden Jahren sinkt der strukturelle Finanzierungssaldo weiter auf ¼ % des BIP im Jahr 2022. Zum Ende der Programmperiode im Jahr 2023, bei einer dann annahmegemäß geschlossenen Produktionslücke und somit einer Konjunkturkomponente von null, steigt der strukturelle Überschuss bei konstantem gesamtstaatlichem Finanzierungsüberschuss wieder leicht an.

## Struktureller Finanzierungssaldo

Tabelle 2

in % des BIP

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
struktureller Finanzierungssaldo	1,4	¾	½	½	¼	½

Angaben für die Projektionsjahre sind auf ¼ Prozentpunkte des BIP gerundet.  
Quelle: Bundesministerium der Finanzen



## Schuldenstand 2019 unter 60 % des BIP

Seit dem Jahr 2012 geht die Schuldenstandsquote kontinuierlich zurück. Hatte der Schuldenstand in Relation zum BIP im Jahr 2012 noch bei 79,9 % gelegen, sank die Schuldenstandsquote zu Ende des Jahres 2018 auf 60,9 % des BIP.

Der Rückgang der Schuldenstandsquote im vergangenen Jahr ist maßgeblich auf die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen. Alle Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden, Sozialversicherungen) wiesen deutliche Überschüsse aus und haben im Jahr 2018 ihre Schulden reduziert. Einen spürbaren Beitrag zum Schuldenabbau haben, wie auch schon in den Vorjahren, die staatlichen Abwicklungsanstalten durch die Verwertung ihrer Portfolien geleistet.

Auch über den Projektionszeitraum ist von einem fortgesetzten Rückgang der Schuldenstandsquote auszugehen. Im Jahr 2019 ist mit einer Rückführung um rund 2 Prozentpunkte auf rund 58 ¾ % des BIP zu rechnen. Der Referenzwert des Maastricht-Vertrags würde im Ergebnis zum Ende des Jahres 2019 unterschritten werden. Bis zum Ende des Projektionszeitraums 2023 wird ein Rückgang der Schuldenstandsquote auf 51 ¼ % des BIP prognostiziert.

## Europäische Vorgaben werden erfüllt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet die Mitgliedstaaten, den gesamtstaatlichen Haushalt mittelfristig nahezu auszugleichen und sich hierzu verbindliche Ziele zu setzen. Zudem gibt der

Pakt Obergrenzen für Haushaltsdefizit und Schuldenstand vor. Die Einhaltung dieser Ziele und Grenzmarken sichert die finanzielle Handlungsfähigkeit eines jeden einzelnen Mitgliedstaats der Wirtschafts- und Währungsunion.

Deutschland hat die Vorgaben des SWP im Jahr 2018 erneut vollständig erfüllt. Dabei wurde die Obergrenze eines nominalen Haushaltsdefizits von 3 % in Relation zum BIP mit deutlichem Abstand unterschritten. So lag der tatsächliche Finanzierungssaldo des gesamtstaatlichen Haushalts (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen einschließlich ihrer Extrahaushalte) im Jahr 2018 bei +1,7 % des BIP. Im Jahr 2018 hat der Gesamtstaat auch einen strukturellen Überschuss in Höhe von 1,4 % erzielt, wie Abbildung 3 zeigt.

Mit der Reform zur Stärkung des Stabilitätspakts im Jahr 2011 ist die sogenannte 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 1/20 im Durchschnitt der abgelaufenen drei Jahre verringert werden muss. Tatsächlich wurde der Schuldenstand noch stärker zurückgeführt; damit hält Deutschland auch diese Vorgabe des SWP zum Schuldenabbau mit deutlichem Abstand ein.

Deutschland unterliegt derzeit dem sogenannten 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 mittelfristiges Haushaltsziel (Medium

Entwicklung der gesamtstaatlichen Schuldenstandsquote

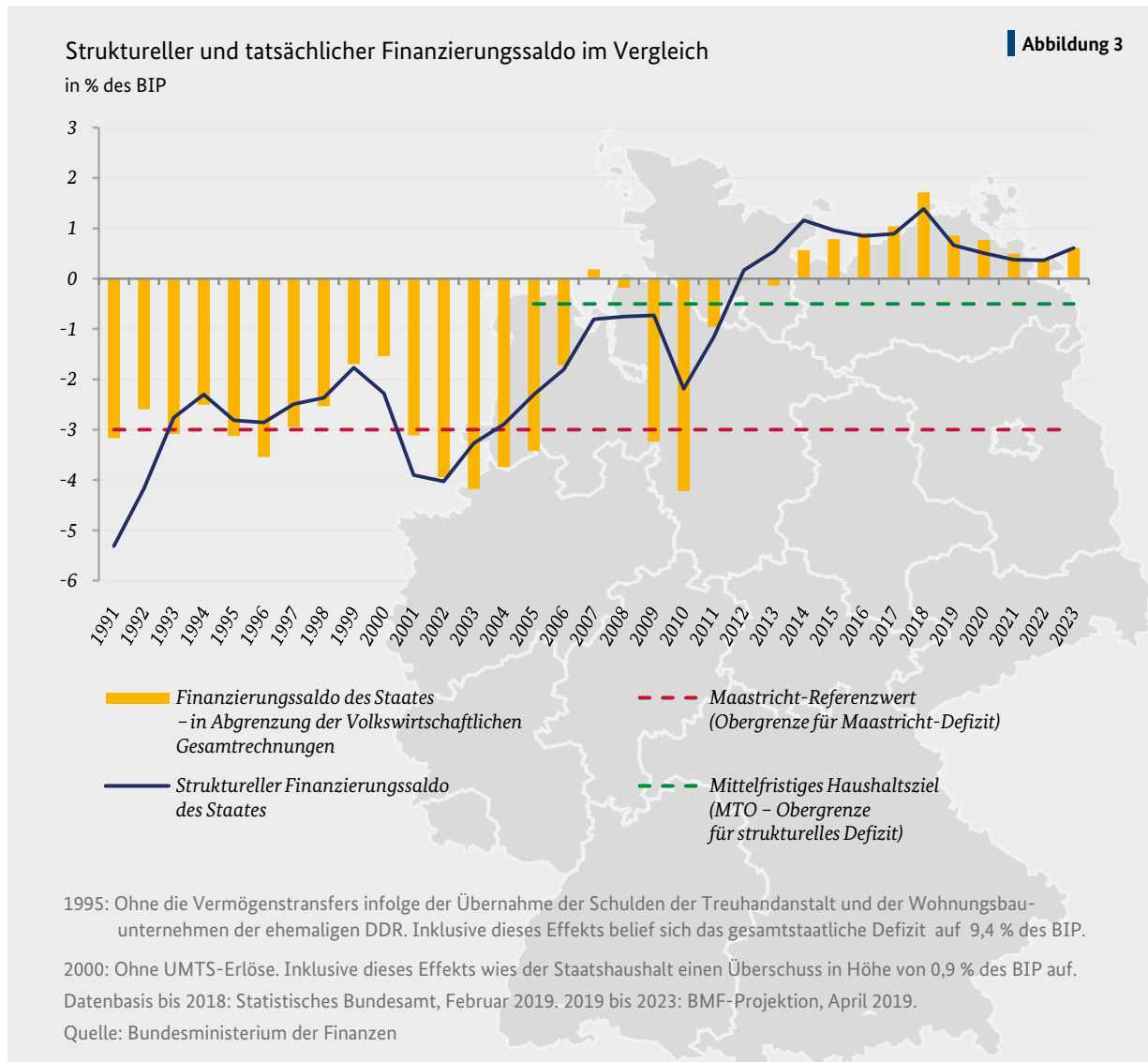
in % des BIP

Tabelle 3

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Schuldenstandsquote	60,9	58 ¾	56 ½	54 ¾	53	51 ¼

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

Quelle: Bundesministerium der Finanzen



Term Objective, MTO) für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo. Für die Euro-Mitgliedstaaten gilt außerdem der Fiskalvertrag („Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“). Nach dessen Vorgabe muss der gesamtstaatliche Haushalt ausgeglichen oder im Überschuss sein. Dies ist erreicht, wenn das MTO eingehalten wird. Deutschland behält mit seinem Stabilitätsprogramm das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP bei.

## Strategische Ausrichtung der Finanzpolitik der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Zukunftsfähigkeit und die Wachstumsgrundlagen der deutschen Wirtschaft zu verbessern, den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft zu stärken und zugleich die Solidität der öffentlichen Finanzen sicherzustellen. Das finanzpolitische Umfeld



mit robustem Arbeitsmarkt und Rekordbeschäftigung, überdurchschnittlichen Steuereinnahmen und niedrigen Zinsen auf Staatsschulden ist bislang ausgesprochen günstig gewesen. Allerdings gilt es, sich auf vielfache Herausforderungen vorzubereiten, vor denen Deutschland steht.

Zu diesen Herausforderungen zählen u. a. die Klimaschutzfinanzierung, der von einer Expertenkommission empfohlene Ausstieg Deutschlands aus dem Kohleabbau und der Kohleverstromung, die Übernahme internationaler Verantwortung in der sicherheits- und entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und die künftigen deutschen Finanzierungsbeiträge zum EU-Haushalt. Zudem steht der Abgang der geburtenstarken Generation der Babyboomer aus dem Arbeitsmarkt schon bald bevor. Die Folgen dieser Entwicklung werden die Finanzpolitik auf die Probe stellen. Die Bundesregierung hat daher die „Kommission Verlässlicher Generationenvertrag“ eingesetzt, die sich mit der nachhaltigen Sicherung und Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung wie auch der beiden weiteren Rentensäulen ab dem Jahr 2025 befassen und bis zum März 2020 Empfehlungen vorlegen wird.

Eine höhere Erwerbstätigkeit, insbesondere von Älteren, Frauen und Zugewanderten, und ein stärkeres Produktivitätswachstum bleiben wesentlich für dauerhaft solide Finanzen. Die Bundesregierung erleichtert daher die Eingliederung von Älteren in den Arbeitsmarkt, verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den Ausbau der Ganztagesbetreuung weiter und ermöglicht eine gezieltere Steuerung der Zuwanderung von Fachkräften. Weitere Potenziale entstehen durch produktivitätssteigernde Maßnahmen, u. a. durch eine bessere Qualifizierung der Erwerbstätigen in Kombination mit lebenslangem Lernen, einer konsequenten Digitalisierung von Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung sowie investitions- und innovationsfreundlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen.

Die Bundesregierung verfolgt eine Finanzpolitik, die über höhere Investitionen Bildung, Forschung und Digitalisierung voranbringt und damit

Produktivität und Wachstumspotenzial stärkt. Nach den aktuellen Projektionen der Bundesregierung wird der gesamtstaatliche Haushalt auch im Jahr 2019 einen deutlichen Finanzierungsüberschuss aufweisen, der jedoch geringer ausfällt als im Vorjahr (+ $\frac{3}{4}$  % des BIP im Jahr 2019 gegenüber +1,7 % im Jahr 2018). Für das Jahr 2019 sind Maßnahmen der deutschen Finanzpolitik vorgesehen, die zu Mehrausgaben in Höhe von 0,5 % des BIP sowie Mindereinnahmen einschließlich Steuersenkungen in Höhe von 0,2 % des BIP führen. Der konjunkturbereinigte Primärsaldo wird sich im Jahr 2019 nach der Projektion um  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte von 2,2 % auf 1  $\frac{1}{2}$  % des BIP verringern; demnach ist die Ausrichtung der Finanzpolitik als deutlich expansiv einzuordnen. Trotz des abgeschwächten Wirtschaftswachstums sind die Kapazitäten in der deutschen Wirtschaft weiterhin leicht überausgelastet; die positive Produktionslücke wird sich von 0,8 % des potenziellen BIP im Jahr 2018 auf 0,4 % im Jahr 2019 verringern. Die expansive Ausrichtung der Finanzpolitik erscheint angemessen, um Konjunktur- und Außenwirtschaftsrisiken zu mindern.

Die Politik der Bundesregierung trägt ferner dazu bei, dass im Jahr 2019 sowohl die gesamtstaatlichen Investitionen der öffentlichen Hand (+7  $\frac{3}{4}$  % gegenüber dem Vorjahr) als auch die Investitionen des Bundes (38,9 Mrd. €) auf ein neues Hoch steigen. Bis zum Jahr 2023 fokussiert die Bundesregierung ihre Zukunftsinvestitionen auf Infrastruktur, Bildung, Hochschulen, Forschung und Digitalisierung. Da viele dieser Bereiche in der Verantwortung der Länder und Gemeinden liegen, hat die Bundesregierung die Weichen dafür gestellt, dass diese Gebietskörperschaften über umfangreiche Mittel verfügen, um Investitionsvorhaben voranzubringen.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Bundesregierung ist es, soziale Gerechtigkeit zu stärken und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern. Daher stärkt die Bundesregierung die Bezieher von unteren und mittleren Einkommen sowie Familien. Im Bereich des sozialen Wohnungsbaus werden die Mittel im Jahr 2019 angehoben. Zudem werden die Ausgaben für die Eingliederung von





Langzeitarbeitslosen erhöht. Diese Zielsetzung bildet sich in den Ausgaben des Bundes für Soziales ab. So werden die Sozialausgaben im Jahr 2019 auf 173 Mrd. €, der Anteil am Bundeshaushalt zugleich auf über 50 % steigen. Auf gesamtstaatlicher Ebene werden die Sozialausgaben einen Anteil von 24 ¼ % des BIP haben.

## ■ Fazit

In einem guten gesamtwirtschaftlichen Umfeld verzeichneten die Staatshaushalte im Jahr 2018 außergewöhnlich hohe Überschüsse. Die Finanzpolitik der Bundesregierung hat dazu beigetragen, dass

die Staatsschuldenquote weiter gesunken ist und die staatlichen Investitionen auf ein Rekordniveau gestiegen sind. Dabei wurden die verfassungsrechtlichen und europäischen Vorgaben vollumfänglich eingehalten. Diese positiven Entwicklungen werden sich nach aktuellen Projektionen auch im Jahr 2019 fortsetzen.

Gleichzeitig steht die deutsche Finanzpolitik vor mehrfachen Herausforderungen, die im Stabilitätsprogramm 2019 benannt werden. Alle Voraussetzungen sind weiter gegeben, dass die deutsche Finanzpolitik auch in den kommenden Jahren die europäischen und nationalen finanzpolitischen Vorgaben erfüllen kann.