

# Beirat des Stabilitätsrats

21. Mai 2014

## Erste Stellungnahme

### Zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG

#### 1. Zusammenfassung und Bewertung

**Der Beirat des Stabilitätsrats kommt zu der Einschätzung, dass die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion der Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen insgesamt plausibel ist. Die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG wird bei Umsetzung des zugrunde gelegten finanzpolitischen Kurses demnach nicht überschritten. Auf Basis des verwandten Konjunkturbereinigungsverfahrens wird ein struktureller Finanzierungssaldo eher am oberen Rand der berücksichtigten Prognosen ermittelt, und es ergibt sich ein gewisser Sicherheitsabstand.**

**Der Beirat weist aber darauf hin, dass bezüglich der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Eckwerte auch Unsicherheiten bestehen.** Der Projektion liegt eine störungsfreie gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit sehr guten Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen zugrunde. Risiken liegen unter anderem in der noch nicht bewältigten Schuldenkrise in einigen Staaten und ungewissen geopolitischen Entwicklungen. Auch die konkreten Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen wie dem Betreuungsgeld, der Einführung von Mindestlöhnen und der Ausweitung von Leistungen der Rentenversicherung unter anderem im Falle eines vorzeitigen Renteneintritts sind schwer einzuschätzen, könnten aber die Beschäftigungsentwicklung und damit das Wachstumspotenzial beeinträchtigen.

**Der Beirat teilt nicht die Diagnose eines spürbar negativen konjunkturellen Einflusses auf die Staatsfinanzen im laufenden Jahr und einer sich erst im Jahr 2018 schließenden (negativen) Produktionslücke.** Die konjunkturelle Lage bis 2018 wird beim gegebenen gesamtwirtschaftlichen Ausblick vielmehr als positiv für die Staatsfinanzen eingeschätzt. Dies entspricht auch der Einschätzung aus der Gemeinschaftsdiagnose, des Sachverständigenrates und der Deutschen Bundesbank. Insofern wäre bei der prognostizierten Finanzentwicklung eher von einem strukturell in etwa ausgeglichenen Haushalt oder geringen strukturellen Defiziten auszugehen als von den ausgewiesenen strukturellen Überschüssen von rund ½ % des BIP. Dann wären im Gegensatz zur Einschätzung, die dem Stabilitätsrat vorliegt, keine größeren Sicherheitsabstände vorhanden.

**Der Beirat weist darauf hin, dass die geplanten Überschüsse weiterhin Haushaltsdisziplin voraussetzen.** So wird beispielweise für Bund, Länder und Gemeinden angenommen, dass die Zuwachsraten der Personalausgaben und Sachkäufe zurückhaltend ausfallen. Auch sind erhebliche Mehreinnahmen durch eine nicht kompensierte Einkommensteuerprogression unterstellt. Angesichts der hohen Schuldenquote besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sich eine ungünstigere Zinsentwicklung in höheren Staatsdefiziten niederschlagen würde. Werden Haushaltsentlastungen aus einer unerwartet günstigen konjunkturellen

Entwicklung zu einer Lockerung des fiskalischen Kurses genutzt, verschlechtern sich hierdurch die strukturellen Haushaltsergebnisse.

**Der Beirat empfiehlt, in den Finanzplanungen nennenswerte gesamtstaatliche Überschüsse anzustreben.** Aufgrund der Unsicherheiten, die mit der mittelfristigen Projektion und der Schätzung des strukturellen Finanzierungssaldos verbunden sind, bestünde andernfalls die Gefahr, dass bei einer unerwartet ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine prozyklische Finanzpolitik eingeschlagen werden müsste. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der relativ strikten nationalen Haushaltsregeln für Bund und Länder. Spürbare Überschüsse erscheinen gerade bei den erwarteten günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen empfehlenswert. Mit einer ambitionierteren Grundausrichtung könnte gleichzeitig ein zügigerer Abbau der Schuldenquote erreicht werden und den absehbaren demographischen Herausforderungen sowie der damit verbundenen höheren Belastung künftiger Generationen Rechnung getragen werden.

## 2. Vorbemerkungen

**Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG.** Dazu nimmt er im Mai und Dezember vor der entsprechenden Beschlussfassung des Stabilitätsrats zur Frage der Einhaltung der Obergrenze Stellung. Der Schwerpunkt der Beiratsberichte liegt auf der Analyse der Entwicklung und der Prognose des deutschen Staatshaushalts sowie der Regeleinhaltung und einer Bewertung diesbezüglicher Risiken. Die Beiratsberichte werden veröffentlicht und sollen dazu beitragen, die Transparenz hinsichtlich der Haushaltsentwicklungen und -risiken zu erhöhen.

**Der vorliegende Bericht bezieht unter anderem folgende öffentliche Informationen ein:**

- die Einschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrats vom 15. Mai 2014;
- die Projektionen des Bundesfinanzministeriums (BMF) und der Bundesregierung vom April 2014 (Stabilitätsprogramm und Frühjahrsprojektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) und Mai 2014 (Einschätzung der Fiskalentwicklung unter anderem unter Berücksichtigung der Projektion des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai);
- die (seit März aktualisierten) Projektionen der Europäischen Kommission (Mai 2014), aus der Gemeinschaftsdiagnose (April 2014), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; März 2014), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; Mai 2014), des Internationalen Währungsfonds (IWF; April 2014);
- die Haushaltsergebnisse gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung und in Maastricht-Abgrenzung mit Stand April 2014 sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand Mai 2014.

Zusätzlich sind Zahlen vom BMF zur Verfügung gestellt worden, die nicht zur Veröffentlichung vorgesehen und in der qualitativen Analyse berücksichtigt wurden.

**Der Arbeitskreis Stabilitätsrat hat dem Stabilitätsrat eine Beratungsunterlage vorgelegt. Dort wird die im Stabilitätsprogramm enthaltene Prognose dargestellt. Gemäß einer rechnerischen Fortschreibung auf Grundlage aktueller Entwicklungen wird nur ein marginaler Anpassungsbedarf gegenüber dem Stabilitätsprogramm ausgewiesen.** In seiner Bewertung der Entscheidungsgrundlage des Stabilitätsrats bezieht sich der Beirat – soweit nicht anders erwähnt – auf diese Vorlage und insbesondere auf die Frühjahrsprojektion, was die gesamtwirtschaftliche Entwicklung angeht, und die im Stabilitätsprogramm enthaltene vollständig durchgerechnete und detaillierter dargelegte fiskalische Projektion.

**Soweit nicht anders erwähnt, bezieht sich der Bericht auf die Entwicklung in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und der Maastricht-Kennzahlen.**

### **3. Empfehlungen von europäischer Ebene und Haushaltsergebnisse 2013**

#### **Empfehlungen der Europäischen Ebene**

**Im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung wurde Deutschland bei den Prüfungen im vergangenen Jahr bescheinigt, dass die Entwicklung und die Planungen im Wesentlichen im Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln stehen.**<sup>1</sup> Ergebnisse zur Überprüfung im Europäischen Semester 2014 liegen noch nicht vor. Mit Blick auf den präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und unter Bezugnahme auf die im deutschen Stabilitätsprogramm vom April 2013 in Aussicht gestellten strukturellen Überschüsse in den meisten Jahren des Programmzeitraums bis 2017 wurde im letzten Jahr empfohlen, die geplante solide Haushaltsposition beizubehalten („Preserve a sound fiscal position, as envisaged, which ensures compliance with the MTO over the Programme horizon“).<sup>2</sup> Bei der aktualisierten Überprüfung des „Draft Budgetary Plan 2014“ im Mai dieses Jahres wurde auf europäischer Ebene festgestellt, dass die nach der Bundestagswahl vom letzten Herbst aktualisierten Planungen für das laufende Jahr weiterhin in Einklang mit den EU-Haushaltsregeln stehen.<sup>3</sup>

#### **Haushaltsergebnisse 2013**

**Die Haushaltsergebnisse im vergangenen Jahr standen im Einklang mit den europäischen Empfehlungen.** Dabei waren die Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte insbesondere aufgrund der positiven Lage am Arbeitsmarkt und der niedrigen Zinsen weiterhin sehr günstig.

**Der staatliche Gesamthaushalt schloss mit einem ausgeglichen Finanzierungssaldo ab** (nach einem kleinen Überschuss von + 0,1 % des BIP im Jahr 2012). Dahinter stand ein Überschuss der Sozialversicherungen von +0,2 % des BIP, der ein entsprechendes Defizit der Gebietskörperschaften ausglich. In-

---

<sup>1</sup> Vgl. COUNCIL RECOMMENDATION of 9 July 2013 on the National Reform Programme of Germany and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Germany, 2012-2017 (2013/C 217/09), Official Journal of the European Union, 30.07.2013. Demnach hat Deutschland sein mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) einer strukturellen gesamtstaatlichen Defizitquote von maximal 0,5 % des BIP im Jahr 2012 eingehalten, und auch für die Jahre 2013 und 2014 wurde die Einhaltung erwartet. Der Referenzpfad für die Staatsausgaben wurde 2012 und erwartungsgemäß 2014 ebenfalls eingehalten, für 2013 wurde aber eine Überschreitung erwartet. Bezüglich der Vorgaben für den Abbau der Schuldenquote wurde für 2012 bis 2014 eine Einhaltung erwartet. Europäische Kommission, Commission opinion of 15.11.2013 on the Draft Budgetary Plan of Germany, Brüssel, 15.11.2013.

<sup>2</sup> Weitere Empfehlungen hinsichtlich der Finanzpolitik betrafen eine Verbesserung der Kosteneffizienz bei der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung, wachstumsfreundliche Reformen des Steuer- und Abgabensystems sowie in den Bereichen Bildung, Forschung und Erwerbsbeteiligung. Auch die abschließende Umsetzung der Schuldenregel durch die Länder einschließlich geeigneter Überwachungs- und Korrekturmechanismen wurde empfohlen.

<sup>3</sup> Vgl. Eurogroup statement on updated Draft Budgetary Plans for Germany, Luxembourg and Austria, 05.05. 2014.

nerhalb der Gebietskörperschaften differierten die Haushaltsergebnisse deutlich, und einzelne Einheiten wiesen sogar noch erhebliche Defizite auf. Die Einnahme- und die Ausgabenquote lagen jeweils bei 44,7 % und verharrten damit praktisch auf Vorjahresniveau.

**Der gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungssaldo wies nach der im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung von der Europäischen Kommission verwandten Berechnungsmethode einen Überschuss auf.** Der konjunkturelle Einfluss war im Jahr 2013 gemäß den aktuellsten Berechnungen der Kommission negativ und belief sich auf -0,6 % des BIP. Zusätzlich wurden leicht negative „Einmaßnahmen und sonstige temporäre Effekte“ (im Folgenden kürzer als „temporäre Maßnahmen und Effekte“ bezeichnet) mit Einfluss auf die Staatsfinanzen bei der Berechnung des strukturellen Saldo aus dem unbereinigten Wert heraus gerechnet. Der strukturelle Überschuss belief sich somit auf 0,6 % des BIP und verbesserte sich um 0,4 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2012. Die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG wurde demnach eingehalten.<sup>4</sup>

**Die Schuldenquote ging auf 78,4 % zurück und lag damit weiterhin erheblich über dem 60 %-Referenzwert (Ende 2012: 81,0 %).** Neben dem Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote war für den Rückgang vor allem der Portfolioabbau der staatlichen Bad Banks verantwortlich. Schuldenerhöhende Effekte weiterer Leistungen im Rahmen der fiskalischen europäischen Hilfsmechanismen (EFSF-Kredite, ESM-Kapitalzuführungen in Höhe von 20 Mrd €, also ca. 0,7 % des BIP) bremsten den Rückgang hingegen. Die Schuldenquote war gemessen am Schuldenkriterium der europäischen Fiskalregeln hinreichend rückläufig.

#### **4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2014**

##### **a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

##### **Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung**

**Die Bundesregierung geht derzeit von einer deutlichen Beschleunigung der wirtschaftlichen Dynamik im laufenden Jahr und einem weiteren (leichten) Anziehen im Jahr 2015 aus, bevor für die mittlere Frist wieder ein schwächeres, aber immer noch etwas über dem unterstellten Potenzialwachstum liegendes Wachstum erwartet wird** (vgl. Übersichten 1 und 2). Das reale BIP-Wachstum liegt demnach in den Jahren 2014 und 2015 bei rund 2 % und in den Folgejahren bei knapp 1½ %. Die inländische Komponente des Preisauftriebs wird (gemessen am BIP-Deflator) mit jeweils 1¾ % angesetzt. Die für die öffentlichen Finanzen besonders wichtigen Bruttolöhne und -gehälter und der nominale private Konsum sollen in den Jahren 2014 bis 2018 jahresdurchschnittlich um 3¼ % bzw. 3 % wachsen. Die durchschnittliche Entwicklung und das Profil der Jahresraten sind ähnlich wie für das nominale BIP. Die Pro-Kopf-Löhne, die relevant für die Aufkommenssteigerung durch die Einkommensteuerprogression sind, nehmen dabei um jahresdurchschnittlich 3 % und die Arbeitnehmerzahl um ¼ % zu. Die für die

---

<sup>4</sup> Mit dem § 51 Absatz 2 HGrG wird auf die europäischen Vereinbarungen hinsichtlich des mittelfristigen Haushaltsziels für die strukturelle Defizitquote verwiesen. Im europäischen Kontext wird eine Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel auf Grundlage einer Gesamtbewertung evaluiert, die auch die Ausgabenentwicklung einbezieht. Der – in vereinbarter Weise zu bereinigende – Ausgabenanstieg dürfte in Deutschland im vergangenen Jahr über der am mittelfristigen Wachstumspotenzial anknüpfenden Referenzrate gelegen haben. Eine solche Überschreitung gilt indes als nicht erheblich, wenn das mittelfristige Haushaltsziel übertroffen wurde (wobei der Möglichkeit erheblicher unerwarteter Mehreinnahmen in der Gesamtbewertung Rechnung getragen wird) und wenn die Einhaltung des Mittelfristziels im mittelfristigen Planungshorizont als nicht gefährdet gilt.

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

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1. Bundesregierung</b> (Frühjahrsprojektion 2014)						
1aa. BIP, preisbereinigt	0,4	1,8	2,0	1,4	1,4	1,4
1ab. BIP-Deflator	2,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,9	1,5	1,7	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,3	1,8	1,8	1,8	1,8
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	2,2	2,9	3,5	2,8	2,8	2,8
1d. Arbeitnehmer	0,8	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2
1e. Erwerbslosenquote	5,2	5,0	4,9	4,7	4,5	4,2
1f. Kurzfrist. Zinssätze (techn. Annahme)	0,5	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
<b>2. Europäische Kommission</b> (Mai 2014)						
2aa. BIP, preisbereinigt	0,4	1,8	2,0			
2ab. BIP-Deflator	2,2	1,6	1,6			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,9	1,5	1,8			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,6	1,2	1,4			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	2,0	2,9	3,3			
2d. Erwerbstätige	0,6	0,6	0,3			
2e. Erwerbslosenquote	5,3	5,1	5,1			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose</b> (April 2014)						
3aa. BIP, preisbereinigt	0,4	1,9	2,0			
3ab. BIP-Deflator	2,2	1,9	1,8			
<b>4. SVR</b> (März 2014)						
4aa. BIP, preisbereinigt	0,4	1,9				
4ab. BIP-Deflator	2,2	1,7				
<b>5. IWF</b> (April 2014)						
5aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	0,5	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3
5ab. BIP-Deflator	2,1	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7
<b>6. OECD</b> (Mai 2014)						
6aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	0,5	1,9	2,1			
6ab. BIP-Deflator	2,2	1,3	1,7			

<sup>1</sup> Ausgewiesen werden in diesem Bericht Prognosen, die in den letzten drei Monaten veröffentlicht wurden.

Ausgabenseite des Staatshaushalts bedeutsame Erwerbslosenquote soll im laufenden Jahr weiter leicht sinken und dann ab 2016 kontinuierlich und nochmals deutlich auf 4,2 % zurückgehen.<sup>5</sup>

## Bewertung

**Die Projektion der Bundesregierung für die Jahre 2014 bis 2018 erscheint insgesamt plausibel**, und die Ansätze für das BIP liegen im Rahmen der berücksichtigten Prognosen. Hinsichtlich der Basislinie bestehen allerdings unter anderem Risiken aus geopolitischen Entwicklungen und der noch nicht bewältigten Schuldenkrise. Andererseits bestehen Chancen, dass im Falle eines störungsfreien Verlaufs der konjunkturelle Aufschwung einschließlich der für die Staatshaushalte besonders wichtigen (nominalen) Bruttolöhne und -gehälter und des (nominalen) privaten Konsums stärker ausfallen. Unsicherheit besteht hinsichtlich der konkreten Auswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen wie dem Betreuungsgeld, der Einführung von Mindestlöhnen und der Ausweitung von Leistungen der Gesetzlichen Rentenversicherung unter anderem im Falle eines vorzeitigen Renteneintritts, die schwer einzuschätzen sind und die Beschäftigungsentwicklung und damit das Wachstumspotenzial beeinträchtigen können.

## b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

### Kurzbeschreibung der Schätzung der Bundesregierung

**Die Bundesregierung geht derzeit von einem Potenzialwachstum von real 1,5 % aus, das sich ab dem Jahr 2016 auf 1,3 % abschwächt. Die Produktionslücke beläuft sich im Jahr 2013 auf -1,1 % und schließt sich bis zum Ende des Projektionszeitraums 2018** (vgl. Übersicht 2). Hinter der geschätzten Verlangsamung des Potenzialwachstums steht letztlich der demographische Wandel. Der damit verbundene Rückgang der Erwerbsbevölkerung wird durch andere Faktoren, wie insbesondere die Beschleunigung der „Totalen Faktorproduktivität“, eine rückläufige strukturelle Arbeitslosenquote sowie höhere Partizipationsraten nicht vollständig aufgewogen.

## Bewertung

**Der Beirat ist der Auffassung, dass die Produktionslücke bereits aktuell zumindest mehr oder weniger geschlossen und in den kommenden Jahren mit der von der Bundesregierung erwarteten (unbereinigten) Wirtschaftsentwicklung von einem positiven Konjunktуреinfluss auf die Staatsfinanzen auszugehen ist.**

**Zur Beurteilung der Einhaltung der Obergrenze des § 51 Absatz 2 HGrG ist der im Rahmen der europäischen Haushaltsregeln anzuwendende Potenzialansatz relevant, auf dem die Schätzergebnisse der Bundesregierung beruhen.** Die konkrete Ausgestaltung der Schätzung der Bundesregierung scheint dabei kompatibel mit derjenigen der Europäischen Kommission zu sein, die angesichts ähnlicher Erwartungen hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung für die Jahre 2014 und 2015 zu vergleichbaren Ergebnissen kommt. Der Sachverständigenrat, die Deutsche Bundesbank und die Gemeinschaftsdiagnose gehen allerdings von einer deutlich günstigeren konjunkturellen Lage aus (zumeist auf Basis abweichender Ausgestaltung des Verfahrens). Insbesondere die sehr gute Lage am Arbeitsmarkt und die Kapazitäts-

---

<sup>5</sup> Die Bundesregierung erstellt regelmäßig nur für das laufende und das Folgejahr eine Konjunkturprognose. Die gesamtwirtschaftliche Projektion für die Folgejahre basiert auf der technischen Annahme, dass sich die für das Folgejahr (aktuell also für 2015) diagnostizierte Produktionslücke ab dem dritten Projektionsjahr bis zum Ende des Projektionszeitraums gleichmäßig schließt (aktuell also im Zeitraum 2016 bis 2018).

auslastung deuten aus Sicht des Beirats in diese Richtung. Insgesamt besteht das Risiko, dass die Bundesregierung die Konjunkturlage als zu ungünstig und folglich aufgrund des damit unterstellten negativen Konjunkturlage einflusses die strukturelle Haushaltslage als zu günstig einschätzt (vgl. auch Abschnitt 5b).

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

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1. Bundesregierung</b> (Frühjahrsprojektion 2014)						
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,5	1,5	1,5	1,3	1,3	1,3
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-1,1	-0,8	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd €)	-31,3	-23,2	-8,0	-6,7	-2,9	0,0
<b>2. Europäische Kommission</b> (Mai 2014)						
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,5	1,5			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-1,1	-0,7	-0,3			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose</b> (April 2014)						
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,6	1,6			
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,1	0,4			
<b>4. SVR</b> (März 2013)						
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,2				
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,6	0,1				
<b>5. IWF</b> (April 2014)						
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>6. OECD</b> (Mai 2014)						
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,3	1,2			
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,6	0,1	0,9			

<sup>1</sup> Preisbereinigt.

## 5. Zur Fiskalschätzung des Bundesfinanzministeriums (für den Stabilitätsrat)

### a) Zur Fiskalschätzung (ohne Bereinigung um temporäre und konjunkturelle Einflüsse)

#### Beschreibung der Schätzung des Bundesfinanzministeriums

Die Schätzung des Stabilitätsprogramms enthält für die Jahre 2014 bis 2016 einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo und für 2017 und 2018 einen Überschuss von  $\frac{1}{2}$  % des BIP (vgl. Übersichten 3 und 4). Gemäß der jüngsten Aktualisierung durch das Bundesfinanzministerium bleibt das Bild im Wesentlichen unverändert, allerdings wird der Überschuss von  $\frac{1}{2}$  % des BIP erst 2018 erreicht.

#### Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des Finanzierungssaldos

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Bundesfinanzministerium (Mai 2014)	0,0	0	0	0	0	+ $\frac{1}{2}$
<i>1a. Für Stabilitätsprogramm April 2014</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>
<i>1b. Für Stabilitätsrat Dezember 2013</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>	
<i>1c. Für Stabilitätsprogramm April 2013</i>	<i>- <math>\frac{1}{2}</math></i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>	<i>+<math>\frac{1}{2}</math></i>	
2. Europäische Kommission (Mai 2014)	0,0	0,0	-0,1			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2014)	0,0	0,1	0,5			
4. SVR (März 2014)	0,0	-0,1				
5. IWF (April 2014)	0,0	0,0	-0,1	0,2	0,4	0,4
6. OECD (Mai 2014)	0,0	-0,2	0,2			

#### Wichtige Grundlagen der dem Stabilitätsrat vorgelegten Schätzung

- i. **Dem Stabilitätsrat wurde eine Schätzung für den strukturellen Finanzierungssaldo auf Basis einer technischen Fortschreibung der Projektion aus dem Stabilitätsprogramm vorgelegt und damit keine umfassende konsistente Neuschätzung auf Basis aktuellster Informationen. Der Beirat ist allerdings der Auffassung, dass sich durch eine umfassende Aktualisierung keine wesentlich andere Einschätzung ergeben hätte.** Dem Stabilitätsrat wurde die fiskalische Projektion aus dem jüngsten Stabilitätsprogramm vom April 2014 vorgelegt, dem die gesamtwirtschaftliche Schätzung vom Februar zugrunde lag. Zusätzlich wurden die Veränderungen quantifiziert, die sich aus dem Ergebnis der offiziellen Steuerschätzung vom 8. Mai sowie einer aktualisierten Schätzung zu den Sozialversicherungen ergaben, die jeweils insbesondere auf der oben beschriebenen, aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung vom April (Frühjahrsprojektion) beruhen.
- ii. **Mit Blick auf die staatlichen Ebenen wurden die verfügbaren Planungen zum Stand der Erstellung des Stabilitätsprogramms berücksichtigt.** Für den Bundeshaushalt liegt somit der Kabinettsbeschluss zum Bundeshaushalt 2014 und zu den Eckwerten zum Haushalt 2015 sowie zur mit-



telfristigen Finanzplanung bis 2018 vom 12. März 2014 zugrunde. Die Ansätze für die Sozialversicherungen berücksichtigen die (überwiegend noch nicht in Kraft gesetzten) Gesetzesvorhaben zur Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung sowie zur Sozialen Pflegeversicherung.

- iii. **Die einbezogenen finanzpolitischen Maßnahmen dürften die staatlichen Finanzierungssalden in der Summe belasten (im Vergleich zu einer Entwicklung ohne diese Maßnahmen).** Die auf der **Einnahmeseite** einbezogenen Maßnahmen dürften den staatlichen Finanzierungssaldo per Saldo leicht verbessern. Die Beitragssätze der Sozialversicherungen bleiben im Jahr 2014 konstant. Ab 2015 dürften sie dann ansteigen. Der Pflegeversicherungsbeitragssatz soll zunächst um 0,3 Prozentpunkte und bis Ende der Legislaturperiode 2017 um weitere 0,2 Prozentpunkte erhöht werden (die Mehreinnahmen steigen bis 2018 auf jährlich 6½ Mrd € bzw. ¼ % des BIP). Die von den Kassenmitgliedern geleisteten einkommensabhängigen Zusatzbeiträge<sup>6</sup> zur Gesetzlichen Krankenversicherung dürften tendenziell im Zeitverlauf angehoben werden, da die Gesundheitsausgaben wie in der Vergangenheit im Durchschnitt schneller als die beitragspflichtigen Einkommen wachsen dürften und dies auch in der Stabilitätsprogramm-Projektion unterstellt sein dürfte. Diesen Mehreinnahmen stehen begrenzte Entlastungen bei den Steuern gegenüber (v.a. Anhebung Grundfreibetrag, schrittweiser Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung; Ausfälle im Jahr 2018 ggü. Basisjahr 2013 etwa ¼ % des BIP).
- iv. Auf der **Ausgabenseite** sind ab Mitte 2014 zusätzliche Mittel für Renten aufgrund von Erziehungszeiten (sog. Mütterrente), für vorgezogene abschlagsfreie Renteneintritte (sog. Rente mit 63) und für Erwerbsminderungsrenten vorgesehen. Diese geplanten Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung sind von besonderem Gewicht. Sie werden zum Teil über einen jährlichen Vermögensabbau der Rentenversicherung finanziert. Außerdem sind bei der Sozialen Pflegeversicherung ab dem Jahr 2015 Leistungsausweitungen geplant; wobei die im Jahr 2018 regulär anstehende Leistungsdynamisierung berücksichtigt sein dürfte. Zusammen ergeben sich hierdurch Haushaltsbelastungen von jährlich ¼ % des BIP. Hinzu kommen die Mehrausgaben durch die in der Haushalts- und Finanzplanung des Bundes eingestellten „prioritären Maßnahmen“ vor allem für Verkehrsinvestitionen, Kindertagesbetreuung sowie Bildung und Forschung. Im Bundeshaushalt sind hierfür von 2014 bis 2017 im Jahresdurchschnitt Mehrausgaben von knapp ¼ % des BIP (kumuliert 23 Mrd € im Vierjahreszeitraum) vorgesehen. Die sich in der Projektion daraus ergebenden gesamtstaatlichen Haushaltsbelastungen dürften aber niedriger sein (da u.a. Länder und Gemeinden entlastet werden sollen).<sup>7</sup>
- v. **Die Ausgabenentwicklung wird allerdings durch zahlreiche weitere Faktoren beeinflusst.** Zur Beurteilung der Ausgabenentwicklung ist der alleinige Fokus auf einzelne Politikmaßnahmen daher nicht ausreichend, insbesondere da der Referenzpfad (die Grunddynamik) verschieden abgegrenzt

<sup>6</sup> Mit der geplanten Finanzreform der Gesetzlichen Krankenversicherung wird der allein von den Kassenmitgliedern (also nicht paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern) entgeltabhängig zu zahlende Zusatzbeitrag (aktuell: 0,9 %) neu geregelt. Dieser soll künftig kassenindividuell festgelegt werden. Die entgeltunabhängigen kassenindividuellen Zusatzbeiträge und damit im Zusammenhang stehenden Regelungen zum Sozialausgleich mit Bundeshaushaltsmitteln sollen entfallen.

<sup>7</sup> Es ist unklar, welche Annahmen bezüglich des Jahres 2018 getroffen wurden, da mit dem Koalitionsvertrag lediglich Maßnahmen für den Zeitraum bis 2017 vereinbart wurden.

werden kann.<sup>8</sup> Wesentliche Annahmen in der Projektion der Bundesregierung bezüglich der Ausgabenentwicklung betreffen die Tariflöhne und die Beamtenbesoldung sowie die Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Dabei wachsen die staatlichen Personalausgaben bis 2018 mit jahresdurchschnittlich 2 % schwächer als die gesamtwirtschaftlichen Pro-Kopf-Entgelte. Auch bei den Vorleistungen wird mit Zuwächsen um 2 % ein sparsamer Haushaltskurs unterstellt. Die Ausgaben der Rentenversicherung dürften um durchschnittlich mehr als 3 % zunehmen, was auf zunehmende Ausgaben aufgrund der zusätzlichen Rentenleistungen, Rentenanpassungen zwischen jährlich 2 % und 3 % und zudem wieder eine Zunahme der Zahl der Rentempfänger zurückzuführen sein dürfte. Die sozialen Sachleistungen, die insbesondere Leistungen der Kranken- und Pflegeversicherung, aber auch kommunale Leistungen für Personen in Einrichtungen beinhalten, wachsen überdurchschnittlich um rund 5 %. Die Arbeitsmarktausgaben (der Bundesagentur für Arbeit und für das Arbeitslosengeld II) steigen um jahresdurchschnittlich 1 %, was bei einem Rückgang der Arbeitslosigkeit auf steigende Pro-Kopf-Ausgaben zurückzuführen sein dürfte. Die Projektion der Zinsausgaben und -einnahmen basiert auf der technischen Annahme eines konstanten Kurzfristzinses sowie offenbar auf einem gewissen Anstieg des eher mittel- bis langfristigen Teils der Zinsstrukturkurve. Aufgrund noch fällig werdender Schuldtitel mit einer höheren Verzinsung ergeben sich aber zunächst noch geringe Entlastungen beim Schuldendienst (rechnerische Durchschnittsverzinsung im Stabilitätsprogramm 2013: 2,7 %, 2014 bis 2017: 2½ %, 2018: 3 %).<sup>9</sup>

**Bei den Zinsausgaben wird im Vergleich zum Basisjahr 2013 eine weitere leichte Entlastung in Relation zum BIP projiziert.** Dabei wird erwartet, dass die Durchschnittsverzinsung zunächst sinkt und zum Ende hin leicht zunimmt. Der weitere Rückgang der Zinsausgabenquote reflektiert folglich den Rückgang der Schuldenquote.<sup>10</sup> Der Primärüberschuss, also der Finanzierungssaldo ohne die Zinsausgaben, soll sich im Projektionszeitraum nur wenig ändern, obwohl die Konjunktorentwicklung hier zu einer spürbaren Haushaltsentlastung führt (½ % des BIP im Vergleich des Jahres 2018 mit dem Jahr 2013).

**Auf der Einnahmeseite steigt die Abgabenquote (Steuern- und Sozialbeiträge) per saldo leicht an, während die sonstigen Einnahmen (wie z.B. Gebühren- und Zinseinnahmen<sup>11</sup>, Bundesbankgewinn) sogar absolut rückläufig prognostiziert sind.** Dabei nimmt die Abgabenquote jährlich um 0,1 Prozentpunkte infolge des *Fiscal drag*<sup>12</sup> zu. Hinzu kommen vermutlich leichte Mehreinnahmen durch Rechtsänderungen, die mit den Anhebungen der Beitragssätze der Sozialversicherungen zusammenhängen (siehe oben). Dämpfend wirken dagegen unter anderem relativ moderate Zuwächse bei den speziellen Verbrauchsteuern (u.a. Energie). Zudem entwickeln sich die Bruttolöhne und -gehälter in der dem Stabilitäts-

<sup>8</sup> So könnte beispielsweise für die Bestimmung der Finanzwirkung von Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst ein Zuwachs in Einklang mit dem Durchschnitt oder speziellen Branchen im Privatsektor, mit dem nominalen Potenzial-BIP oder ein unveränderter Tarif als Referenz herangezogen werden, oder es könnten trotz einer Ankündigung zusätzlicher Investitionsausgaben die Investitionsausgaben insgesamt nicht steigen, wenn in der Basislinie ein entsprechender Rückgang unterstellt worden war.

<sup>9</sup> Die Durchschnittsverzinsung wird dabei vereinfachend ermittelt als Relation der Zinsausgaben im Jahr t zum Schuldenstand im Vorjahr t-1.

<sup>10</sup> Im Zusammenhang mit der Rückführung der Portfolien der im Staatsektor verbuchten Bad Banks gehen die staatlichen Zinseinnahmen und -ausgaben – eine wirtschaftliche Abwicklung vorausgesetzt – in ähnlichem Umfang zurück.

<sup>11</sup> Die Zinseinnahmen sind vor allem aufgrund der Abwicklung der Portfolios der Bad Banks rückläufig, vgl. auch Fußnote 10.

<sup>12</sup> Der Begriff *Fiscal drag* wird verwandt, um eine Verwechslung mit der häufig in der öffentlichen Diskussion stehenden „Kalten Progression“ zu vermeiden. Als *Fiscal drag* werden progressive und regressiv automatische Tendenzen im Steuersystem bezeichnet. Darunter fällt zum einen die (positive) Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression, allerdings nicht nur die Effekte der Preisentwicklung (Kalte Progression), sondern auch von „realen“ Lohnzuwächsen. Zum anderen wird der (negative) Aufkommenseffekt berücksichtigt, der dadurch entsteht, dass die speziellen Verbrauchsteuern zum guten Teil preisunabhängig sind. Aufgrund der Preisunabhängigkeit sinkt der Wert der hieraus erzielten Einnahmen bei steigenden Preisen. Zu beachten ist, dass die Wirkung der Einkommensteuerprogression im Jahr 2014 durch die Anhebung des Grundfreibetrags abgemildert wird, was in den hier bezifferten Progressionseffekten nicht gegengerechnet ist.

programm zugrunde liegenden Projektion etwas schwächer als das BIP. Die Steuerstruktur soll sich zugunsten der direkten Steuern verschieben.

**Die Primärausgaben (Ausgaben ohne Zinsausgaben) gehen im Verhältnis zum BIP vor allem konjunkturbedingt zurück**, während die konjunkturbereinigte Primärausgabenquote (also konjunkturbereinigte Primärausgaben im Verhältnis zum Potenzial-BIP) deutlich weniger sinkt. Dabei wird unterstellt, dass die Arbeitnehmerentgelte und Vorleistungen langsamer als das nominale Potenzial-BIP zulegen, die Investitionen etwa mit der gleichen Rate und die Subventionen schneller. Insgesamt werden die Mehrausgaben für die prioritären Maßnahmen von einer unterstellten schwachen Grunddynamik der übrigen Ausgabenentwicklung überdeckt. Im Personalbereich dürfte dies beispielsweise entweder einen Personalabbau oder ein Zurückbleiben der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst hinter den Abschlüssen im privaten Sektor erforderlich machen. Bei den monetären Sozialleistungen, die zum guten Teil durch die Ausgaben für Alterssicherung und Arbeitslosigkeit bestimmt sind, kommt es gemessen am nominalen Potenzial-BIP – trotz der geplanten Mehrausgaben – zu Entlastungen. Dies dürfte mit der rückläufigen strukturellen Arbeitslosigkeit, der aktuellen demographischen Pause und den unterstellten allgemeinen Rentenanpassungen zusammenhängen. Demgegenüber wird bei den sozialen Sachleistungen mit einem erheblichen Anstieg gerechnet, der mit dem erwarteten Kostendruck und (zum kleineren Teil) mit den Leistungsausweitungen der Sozialen Pflegeversicherung zusammenhängen dürfte. Insgesamt steigt das Gewicht der Sozialausgaben an den Primärausgaben.

**Mit Blick auf die staatlichen Ebenen wird eine nur leicht differenzierte Entwicklung erwartet.** Der Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften wird sich etwas verbessern, da die Defizite bei Bund und Ländern abgebaut und am Programmende von allen Ebenen der Gebietskörperschaften ein leichter Überschuss erzielt werden soll (2013: -0,2 % des BIP). Bei den Sozialversicherungen schlägt hingegen der leichte Überschuss (2013: +0,2 % des BIP) in ein kleines Defizit zum Ende des Projektionszeitraums um.

**Das Bundesfinanzministerium hat seine Vorausschätzung im Vergleich zum Dezember vergangenen Jahres<sup>13</sup> kaum revidiert**, obwohl das Haushaltsergebnis 2013 in etwa den damaligen Erwartungen entsprach und die gesamtwirtschaftlichen Annahmen nunmehr merklich günstiger sind. Gegenüber Dezember dürften die neuen Beschlüsse nach der Bundestagswahl vor allem zu einem höheren Ansatz bei der Ausgabendynamik der Gesetzlichen Rentenversicherung geführt haben.

**Die Schuldenquote soll im Projektionszeitraum zügig sinken.** Neben dem Rückgang der Quote aufgrund des BIP-Wachstums im Nenner spielt hierfür insbesondere der Abbau der Portfolien bei den staatlichen Bad Banks eine Rolle.

---

<sup>13</sup> Die Projektion der Bundesregierung vom Dezember 2013 lag der damaligen Entscheidung des Stabilitätsrats im Zusammenhang mit § 51 Abs. 2 HGrG zugrunde. Der Beirat hatte in diesem Zusammenhang noch keinen Bericht vorgelegt.

#### Übersicht 4: Projektion des Bundesfinanzministeriums (Stabilitätsprogramm April 2014)

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018 ggü. 2013
1. Finanzierungssaldo	0,0	0	0	0	½	½	+½
Davon:							
1a. Bund	-0,2	0	0	0	0	0	+½
1b. Länder	-0,1	-0	0	0	0	0	+½
1c. Gemeinden	0,1	0	0	0	0	0	0
1d. Sozialversicherungen	0,2	-0	-0	-0	-0	-0	-½
2. Zinsausgaben	2,2	2	2	2	2	2	-½
3. Primärsaldo	2,2	2	2	2	2	2	0
4. Einnahmen	44,7	44½	44	44	44	44	-½
4a. Steuern	23,2	23½	23½	23½	23½	23½	0
4aa. Darunter: Direkte Steuern	12,2	12½	12½	12½	12½	12½	+½
4ab. Darunter: Indirekte Steuern	11,1	11	11	11	10½	10½	-½
4b. Sozialbeiträge	16,8	16½	16½	16½	17	17	0
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,8	1	½	½	½	½	0
4d. Sonstige <sup>1</sup>	3,9	3½	3½	3½	3½	3	-½
5. Primärausgaben	42,5	42½	42½	42	42	42	-½
5a. Sozialleistungen	24,3	24½	24½	24½	24½	24½	0
5aa. Davon: Soziale Sachleistungen	8,2	8½	8½	8½	8½	9	+½
5ab. Davon: Monetäre Sozialleistungen	16,1	16	16	16	15½	15½	-½
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,6	7½	7½	7½	7	7	-½
5c. Vorleistungen	4,9	5	5	5	4½	4½	-½
5d. Subventionen	0,9	1	1	1	1	1	0
5e. Bruttoanlageinvestitionen	1,6	1½	1½	1½	1½	1½	0
5f. Sonstige <sup>2</sup>	3,2	3	3	3	3	3	0
6. <i>Nachrichtlich: Schuldenquote</i>	78,4	76	72½	70	67½	65	-13½

**1** Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. – **2** Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers.

## Bewertung

**Im Ergebnis erscheint dem Beirat die Projektion der Bundesregierung unter den getroffenen Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung plausibel.** Andere Institutionen erwarten ähnliche oder etwas günstigere Entwicklungen, wobei die Prognosen zumeist einen kürzeren Zeithorizont haben (vgl. Übersicht 3).

**Der Beirat merkt zu zusätzlichen speziellen Aspekten an:**

**Die „automatische Abgabenerhöhung“ infolge der progressiven Einkommensteuer führt im Prognosezeitraum zu jährlich steigenden Mehreinnahmen im Vergleich zum Basisjahr 2013, die 2018 bei ¾ % des BIP liegen.**<sup>14</sup> Diese werden nur zum Teil durch gegenläufige Effekte bei den Verbrauchsteuern kompensiert und leisten einen spürbaren Beitrag zur weitgehenden Stabilisierung des Finanzierungssaldos in Relation zum BIP. In der Vergangenheit wurde insbesondere der progressive Einkommensteuertarif von Zeit zu Zeit abgesenkt, und damit der automatische Belastungszunahme im Zuge steigender Nominaleinkommen entgegengewirkt. Sofern solche Tarifsenkungen wie in der Vergangenheit auch bis 2018 ohne Gegenfinanzierung erfolgen, werden sich die Finanzierungssalden im Vergleich zu den Planungen entsprechend verringern.<sup>15</sup>

**In der Projektion wurden zwar die nach der Bundestagswahl auf den Weg gebrachten Ausgabenerhöhungen berücksichtigt, andererseits wurde aber eine eher sparsame Haushaltsführung von Bund, Ländern und Gemeinden vorausgesetzt.** So wird beispielweise unterstellt, dass die Zuwachsraten im Bereich der Personalausgaben und Sachkäufe zurückhaltend ausfallen, was insbesondere nur durch einen Personalabbau oder unterdurchschnittliche Entgeltanpassungen im öffentlichen Dienst zu erreichen sein wird. Sollte diese angenommene Ausgabendisziplin nicht eingehalten werden, wären zur Erreichung der Programmziele Einsparungen an anderer Stelle notwendig. Angesichts der hohen Schuldenquote besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sich eine ungünstigere Zinsentwicklung spürbar in höheren Staatsdefiziten niederschlägt.

**Die Projektion basiert auf einer weitgehend störungsfreien Entwicklung, aufgrund derer die in historischer Perspektive sehr günstigen Rahmenbedingungen mittelfristig angenommen werden.** So sind die unterstellten Zinssätze und die Erwartungen für die Arbeitslosigkeit ausgesprochen niedrig, und es wird durchgehend ein Wachstum oberhalb des berechneten Potenzials unterstellt.

**Der Beirat empfiehlt, in den Finanzplanungen nennenswerte gesamtstaatliche Überschüsse anzustreben.** Aufgrund der Unsicherheiten, die mit der mittelfristigen Projektion und der Schätzung des strukturellen Finanzierungssaldos verbunden sind, besteht anderenfalls die Gefahr, dass bei einer unerwartet ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine prozyklische Finanzpolitik eingeschlagen werden muss. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund der nationalen Haushaltsregeln für den Bund und die Länder, die strikte Defizitobergrenzen vorsehen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass beispielsweise eine unerwartet ungünstige Entwicklung der Staatsfinanzen häufig nicht nur als konjunkturell, sondern teil-

---

<sup>14</sup> Wie oben werden hier nicht nur die preisbedingten, sondern auch die im Zusammenhang mit realen Lohnzuwächsen entstehenden automatischen progressionsbedingten Mehreinnahmen einbezogen.

<sup>15</sup> Im Jahr 2014 ergeben sich Mindereinnahmen aufgrund der Erhöhung des Grundfreibetrages in Höhe von knapp 2 Mrd € (weniger als 0,1 % des BIP).

weise als strukturelle Verschlechterung gewertet wird. So weisen die gewinnabhängigen Steuern mitunter starke Schwankungen auf, die nicht als rein konjunkturell identifiziert werden. Auch führt eine Abwärtsrevision der Wachstumserwartungen vielfach zu einer ungünstigeren Einschätzung des gesamtwirtschaftlichen Potenzialniveaus und damit des aktuellen strukturellen Saldos. Das Ziel, spürbare Überschüsse durch eine moderate Straffung des Haushaltskurses zu erreichen, ist gerade bei den erwarteten günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu empfehlen. Mit einer ambitionierteren fiskalischen Grundausrichtung könnte gleichzeitig ein zügigerer Abbau der Schuldenquote erreicht und damit den absehbaren demographischen Herausforderungen und der absehbaren höheren Belastung künftiger Generationen Rechnung getragen werden.

**Die Beurteilung der Projektion durch die Öffentlichkeit wird erschwert, wenn nur auf ½ Prozentpunkte gerundete Angaben veröffentlicht werden.**<sup>16</sup> Der Beirat ist der Auffassung, dass zwar einerseits gerade bei Mittelfristprognosen eine erhebliche Unsicherheit besteht, die durchaus durch den Ausweis gerundeter Zahlen unterstrichen werden könnte. Andererseits erschwert dies die Analyse spürbar und macht die Angaben weniger nachvollziehbar. Insofern würde es der Beirat begrüßen und für Transparenz erhöhend halten, wenn ungerundete Angaben ausgewiesen würden. Dies würde der Öffentlichkeit erlauben, die Annahmen und Vorhaben der Regierung besser einzuordnen.

#### **Anmerkungen zur Projektion für den Bund:**

**Die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion für den Bundeshaushalt entspricht im Wesentlichen dem revidierten Bundeshaushaltsentwurf 2014 und basiert auf dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung für 2015 bis 2018. Sie erscheint dem Beirat bei der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Hinblick auf die Defizitziele erreichbar.** Dabei ist für den Bund eine sehr verhaltene Entwicklung bei den Personalausgaben und den Beschaffungen ausgewiesen, und die Ausgaben für Sachinvestitionen sinken in der Projektion ab dem kommenden Jahr. Die Einhaltung der Defizitziele setzt in diesen Bereichen eine sparsame Haushaltsführung bzw. eine Erwirtschaftung von Spielräumen an anderer Stelle voraus. Für den Bundeshaushalt gelten grundsätzlich die für den Gesamtstaat genannten Unsicherheiten, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen der Schuldenkrise und geopolitische Risiken. Etwaige Belastungen aus Gerichtsurteilen (etwa im Zusammenhang mit der Kernbrennstoffsteuer) könnten den Bundeshaushalt zusätzlich belasten. Angesichts der hohen Schulden ist der Bund von potenziellen Zinsänderungen relativ stark betroffen, wobei ab dem Jahr 2016 wieder ein Anstieg der Zinsausgaben in die Projektion eingestellt ist.

**Grundsätzlich muss der Bund im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Vorgaben nicht nur den eigenen Haushalt (und den seiner Sondervermögen), sondern auch den der Sozialversicherungen im Auge behalten.** Etwaige umfangreiche strukturelle Defizite der Sozialversicherungen müssen dabei durch den Bund kompensiert werden, wenn sie andernfalls die Einhaltung der gesamtwirtschaftlichen Defizitobergrenzen bedrohen sollten. Verschiebungen zulasten der Sozialversicherungen können dem Bund vor diesem Hintergrund zwar bei der Einhaltung der nationalen Schuldenbremse helfen, sie verbessern jedoch nicht das gesamtwirtschaftliche Defizit – wenn sie nicht umgehend durch Beitragssatzanhebungen ausgeglichen werden.

---

<sup>16</sup> Dem Beirat lagen nicht gerundete Zahlen und detailliertere Informationen vor.

## Anmerkungen zur Projektion für die Länder

**Der Beirat hält die Projektion des Bundesfinanzministeriums für die Länderfinanzen für erreichbar.** Für die Länder insgesamt werden eine kontinuierliche Verbesserung und ab dem Jahr 2015 zunehmende Überschüsse erwartet. Dies wird durch die konjunkturelle Entwicklung unterstützt und ist auch mit einer strukturellen Verbesserung verbunden. Der Beirat weist darauf hin, dass in der Projektion Anstrengungen auf der Ausgabenseite erwartet werden. So sind die Personalausgaben bei den Ländern von besonderem Gewicht. Hier geht die Projektion bis 2018 in der finanzstatistischen Abgrenzung von jahresdurchschnittlichen Zuwächsen von gut 3 % aus. Diese enthalten (im Gegensatz zu den Personalausgaben in den VGR) die Versorgungsausgaben, die zwar nicht separat ausgewiesen sind, deren Anstieg aber angesichts einer zunehmenden Zahl von Pensionären überdurchschnittlich ausfallen dürfte. Um die Ausgaben für die Beschäftigten im Rahmen der Prognose zu halten, müsste dies über Personalabbau oder Entgeltanpassungen deutlich unter dem privaten Sektor erreicht werden. Der Beirat weist darauf hin, dass der Projektion zudem zugrunde liegen dürfte, dass Länder, die bereits im vergangenen Jahr Überschüsse auswiesen, diese tendenziell halten oder noch ausweiten. Dies ist angesichts der unterstellten positiven Konjunkturlage durchaus gerechtfertigt; allerdings setzt es voraus, dass in diesen Ländern die Planungen nicht auf einen (unbereinigten) Haushaltsausgleich, sondern auf merkliche Überschüsse ausgerichtet werden (zu den Herausforderungen für die Länderfinanzen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse siehe auch nachstehende Ausführungen auf den Seiten 15-17).

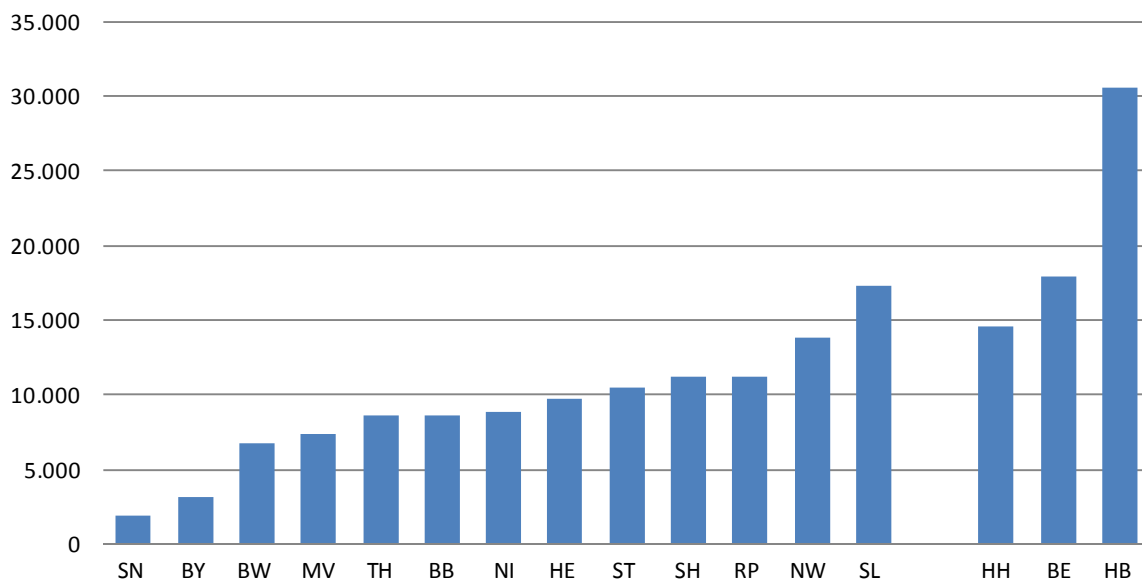
### Zu den fiskalischen Herausforderungen der Länder

In der Vergangenheit sind hohe Anteile des gesamtstaatlichen Defizits von den Ländern verantwortet worden. Die Schulden der Länder einschließlich ihrer Extrahaushalte und der Gemeinden beliefen sich im Jahr 2013 gemäß Finanzstatistik auf 762 Mrd Euro. Damit tragen sie zur gesamtstaatlichen Verschuldung etwas mehr als ein Drittel bei. Dabei stellt sich die Lage in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich dar. In vielen Ländern sind die Schulden der Landes- und Gemeindeebene je Einwohner in ähnliche Größenordnungen vorgedrungen wie die Bundesschulden; in Bremen, Berlin und dem Saarland liegen sie sogar darüber (siehe Schaubild auf S. 16).

Die Länder sind verpflichtet, ab dem Jahr 2020 einen strukturell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Im Übergangszeitraum erhalten die fünf Länder Berlin, Bremen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, deren Schuldenstand bei Verabschiedung der Schuldenbremse als besonders hoch eingestuft worden war, Konsolidierungshilfen, wenn ein konkreter Mindestabbaupfad der jährlichen strukturellen Defizite eingehalten wird. In den anderen Ländern unterliegen die Abbaupfade der jeweiligen Haushaltsgesetzgebung und sind teilweise noch nicht konkretisiert.

Aufgrund der sehr engen – aber in den Ländern nicht einheitlichen – Finanzbeziehungen zwischen einem Land und seinen Gemeinden ist es sinnvoll, Länder und Gemeinden konsolidiert zu betrachten. Gemäß den Kassenergebnissen der Finanzstatistik weist die Ländergesamtheit inklusive ihrer Gemeinden im Jahr 2013 einen positiven Finanzierungssaldo von rund ½ Mrd € aus. Aus mehreren Gründen darf dies jedoch nicht damit gleichgesetzt werden, dass bis zum Jahr 2020 keine Konsolidierungserfordernisse mehr bestehen.

## Schulden der Länder und Gemeinden zum Jahresende 2013\* - in Euro je Einwohner -



\* In Abgrenzung der Finanzstatistik (vierteljährliche Schuldenstatistik), Kassenkredite und Kreditmarktschulden. Aufgrund der um 35 % erhöhten Einwohnerwertung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs ("Einwohnerveredelung") sind die Haushalte der Stadtstaaten - je Einwohner betrachtet - umfangreicher als die der Flächenländer. Dies kann die Vergleichbarkeit beeinträchtigen. Alternativ könnte man daher die Schulden der Stadtstaaten auf eine um 35 % erhöhte Einwohnerzahl beziehen. Dann läge Hamburg bei rund 10.800 Euro (statt 14.600 Euro), Berlin bei 13.200 Euro (statt 17.800 Euro) und Bremen bei 22.600 Euro (statt 30.600 Euro).

So unterscheiden sich die Finanzierungssalden zwischen den Ländern erheblich. Acht Länder – die fünf Neuen Länder, Berlin, Bayern und Niedersachsen – wiesen im Jahr 2013 unter Einbezug der Gemeindeebene Überschüsse auf; die verbleibenden acht Länder jedoch teils erhebliche Defizite. Die höchsten absoluten Defizite bestanden in Nordrhein-Westfalen (2,3 Mrd Euro), Hessen (1,8 Mrd Euro) und Hamburg (1,3 Mrd Euro). Insgesamt beliefen sich die Defizite der Länder mit negativen Finanzierungssalden auf 8,2 Mrd Euro. Je Einwohner waren die Defizite in den Ländern Bremen (812 Euro), Saarland (785 Euro) und Hamburg (764 Euro) am höchsten, mit relativ deutlichem Abstand folgten anschließend Hessen (303 Euro), Rheinland-Pfalz (221 Euro) und Nordrhein-Westfalen (132 Euro). Da diese Ergebnisse von finanziellen Transaktionen und Sondereffekten beeinflusst sind, ist eine tiefere Analyse erforderlich.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Finanzierungssalden der Neuen Länder und Berlins sowie die der fünf Konsolidierungshilfe-Länder von größeren Zahlungen des Bundes begünstigt werden, die jedoch bis zum Jahr 2019 befristet sind. Dies betrifft nicht nur Konsolidierungshilfen, sondern auch die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für den erhöhten Bedarf an Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft an die Neuen Länder und Berlin. Hinzu treten die zukünftig steigenden Versorgungslasten, die in vielen Ländern den Konsolidierungsbedarf erheblich beeinflussen werden.



Diese drei unterschiedlichen Dynamiken beeinflussen den Gesamtkonsolidierungsbedarf der Länder bis 2020 und darüber hinaus erheblich. Dementsprechend komplex ist eine diesbezügliche Analyse. Der Sachverständigenrat hat in seinem Jahresgutachten 2011 Berechnungen vorgelegt, um die Konsolidierungserfordernisse der Länder bis zum Jahr 2020 zu bestimmen. Die Berechnungen wurden im Jahresgutachten 2013 im Hinblick auf das Jahr 2012 aktualisiert. Hierbei wurden die Effekte der wachsenden Versorgungslasten mithilfe von Überleitungsrechnungen abgeschätzt und der abschmelzenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt. Allerdings leidet die Aussagekraft der Finanzstatistik in den vergangenen Jahren unter anderem an statistischen Umstellungen, was sich zwangsläufig in diese Berechnungen überträgt. Die ermittelten Konsolidierungsbedarfe erreichen in einigen Ländern – nicht nur in den Konsolidierungshilfe-Ländern – beachtliche Größenordnungen. Der Beirat beabsichtigt, diese und andere Berechnungen zum Konsolidierungsbedarf der Länder in der Zukunft näher zu analysieren und möchte dabei die Berechnungen der Länder miteinbeziehen.

### **Anmerkungen zur Projektion für die Gemeinden**

**Der Beirat stuft die Projektion des Bundesfinanzministeriums zur Entwicklung der kommunalen Haushalte unter den gesetzten Annahmen als realistisch ein.** Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die kommunalen Haushalte aufgrund der Dominanz wirtschaftskraftabhängiger Einnahmen (Gewerbesteuer, gemeindlicher Einkommensteueranteil, Zuweisungen der Länder) und Ausgaben (Kosten der Unterkunft und andere Ausgaben für soziale Leistungen) eine deutliche Schwankungsfähigkeit aufweisen und deshalb schnell in den defizitären Bereich umschlagen können. Dabei dürften die Schwankungen regelmäßig nicht nur den konjunkturellen, sondern auch den strukturellen Saldo betreffen. Hinzuweisen ist zudem auf deutliche fiskalische Disparitäten der einzelnen Kommunen, die sich u.a. in der sehr unterschiedlichen Kassenkreditentwicklung zeigen, wobei die Zinsausgaben für Kassenkredite sehr zügig auf einen etwaigen Anstieg des Zinsniveaus reagieren. Die hohen Kassenkredite stellen ein nicht zu unterschätzendes Problem für die betroffenen kommunalen Haushalte dar und bei unabwiesbaren Hilfsmaßnahmen möglicherweise für diejenigen der betreffenden Länder.

**Die kommunalen Haushalte stehen zudem weiterhin unter dem Druck der ungebremsten Ausgabendynamik bei den arbeitsmarktunabhängigen sozialen Leistungen** wie etwa der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen und der Hilfe zur Pflege. Das Zusammenspiel von nationaler Schuldenbremse (Bund und Länder ohne Sozialversicherungen und Kommunen) auf der einen und dem europäischen Fiskalvertrag (Bund und Länder mit Sozialversicherungen und Kommunen) auf der anderen Seite setzt voraus, dass die Haushalte der Sozialversicherungen und der Gemeinden strukturell weitgehend ausgeglichen sind, wenn Bund und Länder die Verschuldungsspielräume voll ausschöpfen wollten. Ob hierfür die Reform der Eingliederungshilfe das geeignete Instrument ist, ist noch näher zu untersuchen. Die in diesem Zusammenhang aufgekommenen Diskussionen um Leistungsverbesserungen nähren Befürchtungen, dass das Reformvorhaben für den öffentlichen Gesamthaushalt zu steigenden statt sinkenden Belastungen führt.

## **Anmerkungen zur Projektion für die Sozialversicherungen**

**Die Sozialversicherungen stellen aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung ihrer Haushalte grundsätzlich nur ein begrenztes Risiko für die gesamstaatlichen Defizite dar.** Dies liegt im Wesentlichen darin begründet, dass ihnen die Kreditfinanzierung ihrer Ausgaben qua Gesetz verboten ist. Der Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben hat vielmehr grundsätzlich durch eine Anpassung der jeweiligen Beitragssätze zu erfolgen. Alternativ können Finanzierungslücken bei den Sozialversicherungen durch höhere steuerfinanzierte Bundeszuschüsse geschlossen werden (soweit eine Ausgabenreduktion ausgeschlossen wird). Beide Finanzierungsarten erhöhen die Abgabenbelastung, was sich dämpfend auf das Produktionspotential auswirkt. Vorübergehende Defizite oder Überschüsse können sich nur ergeben, wenn vorhandenes Vermögen ab- oder aufgebaut wird. Die diesbezüglichen Wirkungen sind im Hinblick auf die Einhaltung der gesamstaatlichen Defizitobergrenze zu beachten, und etwaige Defizite, die nicht als konjunkturbedingt klassifiziert werden, sind gegebenenfalls durch Überschüsse bei den Gebietskörperschaften auszugleichen. Die Sozialversicherungen verfügen derzeit über erhebliche Rücklagen. Sie summieren sich auf rund 70 Mrd Euro (rund 2½ % des BIP). Es ist davon auszugehen, dass diese im Betrachtungszeitraum in erheblichem Umfang abgebaut werden, entweder als Folge von Beitragssatzsenkungen aufgrund gesetzlicher Anpassungsvorschriften oder infolge von Leistungsausweitungen, die zunächst oder gänzlich durch Vermögensabbau finanziert werden, oder durch eine Kombination von Beidem.

**Vor diesem Hintergrund vertritt der Beirat die Auffassung, dass die von der Bundesregierung unterstellte Entwicklung des konsolidierten Finanzierungssaldos der Sozialversicherungen insgesamt zwar nachvollziehbar und grundsätzlich plausibel ist. Er weist aber darauf hin, dass hier durchaus beachtliche Unsicherheiten vorhanden sind,** die in einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraumes zu signifikant höheren Finanzierungsdefiziten führen könnten, als dies von der Bundesregierung angenommen wird.

In der **Gesetzlichen Rentenversicherung** ist insbesondere auf die zu erwartenden Leistungsausweitungen hinzuweisen, deren finanzielle Dimension in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraumes mit deutlichen Unsicherheiten behaftet ist. Insbesondere die sogenannte ‚Rente mit 63‘ ist hinsichtlich ihrer kurzfristig entstehenden Zusatzkosten schwer einzuschätzen, da hier das Verhalten der Versicherten und der Arbeitgeber eine dominante Rolle spielen. Verschärfend kommt hinzu, dass bei Abschluss der Stellungnahme die genauen gesetzlichen Regelungen, beispielsweise zu den Anspruchsvoraussetzungen dieser Leistungsart, noch nicht bekannt bzw. verabschiedet sind. Relativ sicher ist aber, dass in den kommenden Jahren ein jährlicher Vermögensabbau der Rentenversicherung in hohen einstelligen Milliardenbeträgen zur Finanzierung der Leistungsausweitungen stattfinden wird. Obendrein ist nicht gänzlich ausgeschlossen, dass bei einer günstigeren Finanzentwicklung als bislang unterstellt der Beitragssatz im kommenden Jahr nach den gesetzlichen Regelungen abermals gesenkt werden muss, damit die Nachhaltigkeitsrücklage ihren oberen Schwellenwert nicht überschreitet. Dies würde den Vermögensabbau in der Rentenversicherung nochmals entsprechend beschleunigen.

In der **Gesetzlichen Krankenversicherung** ist die finanzielle Entwicklung aufgrund der Umstellung der Finanzierungsgrundlagen ab 2015 im Detail ebenfalls mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Insbesondere ist unklar, wie sich der kassenspezifische, einkommensbezogene Zusatzbeitrag entwickeln wird. Derzeit beträgt der allein von den Versicherten zu tragende Beitragssatzanteil 0,9 Prozentpunkte. Ob sich nach Umstellung auf einen kassenspezifischen Zusatzbeitrag im Durchschnitt der gleiche Beitragssatz ergeben wird, ist schwer abzuschätzen. Plausibel erscheint allerdings, dass sich – aus Wettbewerbsgründen – zunächst ein geringerer durchschnittlicher Zusatzbeitrag ergeben wird, der dann im Zeitablauf aufgrund des festgeschriebenen allgemeinen, paritätisch finanzierten Beitragssatzes in Höhe von 14,6 % in dem Maße steigen dürfte, in dem die Kassen ihre Finanzierungsdefizite nicht mehr über Vermögensabbau decken können. Insofern ist zu erwarten, dass es im Betrachtungszeitraum sowohl im Gesundheitsfonds als auch beim Vermögen der einzelnen Krankenkassen zu einem Vermögensabbau kommt, der in einzelnen Jahren in der Summe durchaus Milliardenbeträge erreichen dürfte und damit den gesamtstaatlichen Verschuldungsspielraum weiter einschränkt. Welche Annahmen den Projektionen der Bundesregierung hier im Einzelnen zugrunde liegen, ist nicht erkennbar. Hier könnten sich aber weitere Risiken für die gesamtstaatliche Verschuldung ergeben.

Bei der **Bundesagentur für Arbeit** ist zumindest dann, wenn die allgemein erwartete und vom Beirat grundsätzlich geteilte positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt anhält, eine durchgängig positive finanzielle Entwicklung zu erwarten. Bei konstantem Beitragssatz von 3 % bis zum Ende der Betrachtungsperiode dürfte der Finanzierungssaldo der Bundesagentur durchgängig positiv sein, was zu entsprechenden Entlastungen des gesamtstaatlichen Defizits beiträgt. Allerdings ist die Bundesagentur für Arbeit der volatilste Sozialversicherungszweig im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Bundesagentur profitiert von der sehr günstigen Beschäftigungsentwicklung und der niedrigen Arbeitslosigkeit. Ein Anstieg der Arbeitslosigkeit könnte dagegen zu einer zügigen Verschlechterung der Finanzlage sowohl über die Einnahme- als auch insbesondere die Ausgaben- seite führen.

Die derzeit positive finanzielle Entwicklung in der **Sozialen Pflegeversicherung** dürfte sich – bei Beschränkung auf den hier in Rede stehenden Betrachtungszeitraum – nicht zuletzt aufgrund der beabsichtigten Anhebung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte 2015 und um weitere 0,2 Prozentpunkte im Laufe der Legislaturperiode weiterhin positiv darstellen. Der geplante Aufbau der Rücklage würde über die kommenden 20 Jahre hinweg den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo positiv beeinflussen. Dem steht jedoch eine grundsätzlich defizitär angelegte Entwicklung der sonstigen laufenden Einnahmen und Ausgaben gegenüber, in deren Zuge die allgemeinen Rücklagen abgeschmolzen werden dürften.

## b) Zur Ableitung des strukturellen Finanzierungssaldos

### Beschreibung der Schätzung des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium schätzt für die Jahre 2014 bis 2018 einen strukturellen gesamtstaatlichen Überschuss von jeweils  $+\frac{1}{2}$  % des BIP. Der strukturelle Saldo wird im Vergleich zum unbereinigten Saldo im Wesentlichen aufgrund der Schätzung einer negativen Produktionslücke (eines negativen konjunkturellen Einflusses) bis 2017 günstiger eingeschätzt. Außerdem wird der Einfluss temporärer Maßnahmen und Effekte als geringfügig negativ angesetzt (Zahlungen an Griechenland im Zusammenhang mit Erträgen aus den Anleihekäufen des Eurosystems). Im Hinblick auf die einzelnen Ebenen werden gemäß Berechnungen des Beirats strukturelle Überschüsse bei den Gebietskörperschaften erwartet, während für die Sozialversicherungen für einzelne Jahre geringe strukturelle Defizite anfallen.

Wie in Abschnitt 4b angesprochen, gehen andere Institutionen (hierzu gehören die Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Gutachten, der Sachverständigenrat und die Deutsche Bundesbank) bei einer ähnlichen Einschätzung hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung von einer deutlich günstigeren Konjunkturlage und damit einem höheren Auslastungsgrad (geschlossene oder positive Produktionslücke) aus. Die um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Lage der Staatshaushalte würde sich demnach ungünstiger darstellen als vom Bundesfinanzministerium und der Europäischen Kommission ermittelt. So wäre beispielsweise für den Programmzeitraum lediglich von einem etwa ausgeglichenen strukturellen Staatshaushalt oder leichten strukturellen Defiziten auszugehen (statt eines strukturellen Überschusses von  $\frac{1}{2}$  % des BIP), wenn der Auslastungsgrad um 1 Prozentpunkt höher eingeschätzt würde als von der Bundesregierung.<sup>17</sup>

### Übersicht 5: Struktureller Finanzierungssaldo gemäß Bundesfinanzministerium (Stabilitätsprogramm April 2014)

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Finanzierungssaldo	0,0	0	0	0	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
2. Konjunkturkomponente	-0,7	-0,5	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
2a. in Mrd €	-18,0	-14,5	-6,2	-4,3	-2,2	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo	0,7	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
4. Temporäre Maßnahmen/Effekte	-0,0	-0	-0	-0	-0	-0
5. Struktureller Saldo	0,7	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
5a. Konjunkturbereinigter Primärsaldo	3,0	2 $\frac{1}{2}$	2	2	2	2
<i>Nachrichtlich:</i>						
6. Produktionslücke	-1,2	-0,9	-0,4	-0,3	-0,1	0,0
7. Budgetsensitivität	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56	0,56
<i>Davon:</i>						
7a. Bund	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21

<sup>17</sup> Generell ergibt sich mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesregierung eine Konjunkturkomponente des Finanzierungssaldos von 0,56 % des BIP bei einer Überauslastung von 1 % des BIP; bei einer Konjunkturkomponente von 0,56 % des BIP liegt der strukturelle Finanzierungssaldo konjunkturbedingt um diesen Betrag unter dem unbereinigten Finanzierungssaldo.

## Bewertung

Der Beirat hält die Schätzung des strukturellen Saldos unter den getroffenen Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Fiskalpolitik und vor dem Hintergrund des konkret vom Bundesfinanzministerium zugrunde gelegten Konjunkturbereinigungsverfahrens insgesamt für plausibel. Die Schätzung des Bundesfinanzministeriums liegt aber eher am oberen Rand der Bandbreite der vorliegenden Projektionen. Der Beirat hält die konjunkturellen Rahmenbedingungen über den Prognosezeitraum nicht für ungünstig, sondern vielmehr für günstig. Insofern wäre bei der prognostizierten Finanzentwicklung eher von einem strukturell in etwa ausgeglichenen Haushalt oder leichten strukturellen Defiziten auszugehen als von den ausgewiesenen strukturellen Überschüssen von rund  $\frac{1}{2}$  % des BIP.

Bezüglich der getroffenen Annahmen sind die in den Abschnitten zur gesamtwirtschaftlichen und der fiskalischen Schätzung genannten Risiken zu beachten.

Der Beirat empfiehlt, temporäre Maßnahmen und Effekte eher restriktiv zu berücksichtigen. Generell ist es problematisch, Haushaltsbelastungen infolge politischer Entscheidungen, aus dem strukturellen Finanzierungssaldo auszuklammern, selbst wenn diese als „einmalig“ deklariert werden. Die Abgrenzung ist häufig nicht eindeutig.<sup>18</sup> Dann besteht die Gefahr, dass Haushaltsbelastungen verschleiert werden und hierdurch eine Umgehung der Schuldenbegrenzung ermöglicht wird.

## Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen Finanzierungssaldos

In % des BIP bzw. Potenzial-BIP <sup>1</sup>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Bundesfinanzministerium (Stand Mai)	0,7	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
2. Europäische Kommission (Mai 2014)	0,6	0,5	0,0			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2014)	0,2	0,1	0,2			
4. SVR (März 2014)	0,3	-0,1				
5. IWF (April 2014)	0,3	0,2	-0,1	0,2	0,4	0,4
6. OECD (Mai 2014) <sup>2</sup>	-0,5	-0,6	-0,5			

**1** Die Unterschiede zwischen dem Ausweis in Prozent des BIP und des Potenzial-BIP sind gering. – **2** Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunkturlinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“; 2014 und 2015 entspricht der so bereinigte Saldo dem konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo.

<sup>18</sup> Im konkreten Fall ist auf der EU-Ebene die Bereinigung um Belastungen aus dem Griechenland-Programm bei den Geberländern beschlossen worden (vgl. Europäische Kommission, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, Occasional Papers 151, Mai 2013, S. 56). Die jährlichen strukturellen Finanzierungssalden für die betroffenen Länder werden hierdurch nur wenig günstiger. Allerdings erscheint die isolierte Bereinigung um die Transfers an Griechenland im konkreten Fall für die Ermittlung des strukturellen Saldos aus grundsätzlichen Erwägungen fragwürdig. Die Transfers wurden mit der Weitergabe von Notenbankgewinnen aus dem Securities Markets Programme (SMP) begründet. Die Vorstellung dabei war, dass die Budgets der Geberländer per saldo (wegen höherer Notenbankgewinne) nicht belastet würden. Werden die Transfers nun als einmalig gewertet, müssten die Einnahmen folgerichtig um die entsprechenden Zuflüsse aus Notenbankgewinnen bereinigt werden.

Der Beirat des Stabilitätsrates am 21. Mai 2014

Prof. Dr. Eckhard Janeba (Vorsitzender)  
Universität Mannheim

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

Prof. Dr. Roland Döhrn  
Rheinisch-Westfälisches Institut  
für Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Henrik Enderlein  
Hertie School of Governance

Prof. Dr. Lars P. Feld  
Walter-Eucken Institut

Prof. Dr. Clemens Fuest  
Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
Deutscher Landkreistag

Dr. Ulrich Reineke  
Deutsche Rentenversicherung Bund

Karsten Wendorff  
Deutsche Bundesbank