

Beirat des Stabilitätsrats

8. Dezember 2014

Zweite 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.

Der Beirat hält die Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos des Bundesfinanzministeriums (BMF) unter Berücksichtigung der Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und des zu verwendenden Konjunkturbereinigungsverfahrens für vertretbar. **Allerdings sieht der Beirat weiterhin die Gefahr, dass die strukturelle Haushaltslage zu günstig eingeschätzt wird, da das Produktionspotenzial und damit die konjunkturelle Belastung zu hoch angesetzt werden.**

Der Beirat weist darauf hin, dass die vorliegende Projektion der öffentlichen Haushalte auf einem mittelfristig sparsamen Haushaltskurs der Gebietskörperschaften in den Bereichen Personal und Sachkäufe sowie weiteren Entlastungen bei den Zinsausgaben basiert. Sollten diese Ausgabeneinsparungen nicht erreicht werden oder, wie in der Vergangenheit von Zeit zu Zeit üblich und ökonomisch geboten, der Einkommensteuertarif angesichts der progressionsbedingt automatisch steigenden Steuerbelastungen gesenkt werden, ohne dass eine Gegenfinanzierung an anderer Stelle erfolgt, so würden die Finanzierungssalden voraussichtlich ungünstiger ausfallen.

Aufgrund der strikten nationalen Schuldenbremsen für Bund und Länder empfiehlt der Beirat Sicherheitsabstände zu den Regelgrenzen, die nur in Ausnahmesituationen verringert werden sollten. Nach Schätzkorrekturen des strukturellen Finanzierungssaldos können sonst kurzfristige prozyklische Konsolidierungsmaßnahmen zur Regeleinhaltung erforderlich werden. Zudem ist so eine noch zügigere Senkung der Schuldenstandsquote möglich; auf diese Weise werden Haushaltspielräume zur Bewältigung der anstehenden demographischen Belastungen erarbeitet und die Haushalte robuster gegen Belastungen bei einem Wiederanstieg der aktuell äußerst niedrigen Zinssätze gemacht.

Die Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im kommenden Jahr dürfte zu einem nennenswerten Teil auf die Rückführung hoher Rücklagen der Renten- und Krankenversicherung und die damit verbundenen Defizite zurückgehen. Der Beirat hält dies vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben für die Rücklagen für vertretbar, wenngleich die durch Leistungsausweitungen bedingten Beitragssatzeffekte und weiteren Arbeitsangebotseffekte aus wachstumspolitischen Erwägungen in Teilen bedenklich sind.

Der Beirat ist der Auffassung, dass das Ziel einer wachstumsfreundlicheren Finanzpolitik im Rahmen der regulären Haushaltsgrenzen verwirklicht werden kann. Insbesondere sind für eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik in der Regel keine dauerhaften staatlichen Defizite erforderlich.

Der Beirat hat sich mit den Finanzen der Länder beschäftigt und dabei die fiskalischen Anforderungen zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2020 untersucht. Insgesamt steht ein Viertel der Länder weiterhin vor großen Herausforderungen, um die Einhaltung der Schuldenbremse im Jahr 2020 zu erreichen. Der Beirat empfiehlt, nachvollziehbare und transparente Vorausplanungen der einzelnen Länder bis 2020 zu erstellen, in denen deutlich wird, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Maßnahmen die Ziele für das jeweilige Land erreicht werden sollen. Die Länder sind mitverantwortlich für die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln, die auf den öffentlichen Gesamthaushalt abzielen. Die nationalen Schuldenregeln wurden explizit mit dem Ziel reformiert, die Einhaltung der europäischen Vorgaben abzusichern. Aufgrund der föderalen Struktur und der mit der umfassenden Haushaltsautonomie der Länder einhergehenden Eigenverantwortung ist hierbei die erfolgreiche Konsolidierung und Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 durch die einzelnen Länder im Hinblick auf eine glaubwürdige nationale Verankerung der europäischen Verpflichtungen von Bedeutung.

Der Beirat weist darauf hin, dass die Verfügbarkeit und Transparenz von Informationen zur Lage und künftigen Entwicklung der jeweiligen Länder- und Gemeindefinanzen deutlich verbessert werden sollte, damit auch die Öffentlichkeit diese einfacher nachvollziehen kann. Dazu gehört unter anderem ein vergleichbarer, aktualisierter Datenstand und insbesondere die Veröffentlichung und Erläuterung der Annahmen, die der aktuellen Finanzplanung zugrunde liegen. Die europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren mit harmonisierten Stabilitätsprogrammen und einheitlichen Verfahrensweisen sind hier weiter entwickelt.

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 Projektion 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 Stabilitätsrat vom 21. November 2014;
- die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Oktober 2014 (Herbstprojektion) und die aktualisierte Einschätzung des Bundesfinanzministeriums zur Fiskalentwicklung vom November 2014 (aktualisierte Fiskalprojektion; unter anderem unter Berücksichtigung der Herbstprojektion und der darauf basierenden Schätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom November);
- die (seit Oktober aktualisierten) Projektionen der Europäischen Kommission (November 2014), aus der Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2014), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; November 2014), der Deutschen Bundesbank (Dezember 2014), des Internationalen Währungsfonds (IWF; Oktober 2014), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; November 2014);
- die Haushaltsergebnisse gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung mit Stand Oktober 2014 sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand November 2014.

Vom Bundesfinanzministerium wurden zusätzliche Informationen zur Verfügung gestellt, die nicht zur Veröffentlichung vorgesehen sind und in der qualitativen Analyse berücksichtigt wurden.

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

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

3. Empfehlungen von europäischer Ebene und Haushaltsergebnisse

Empfehlungen der europäischen Ebene

Im Rahmen der EU-Haushaltsüberwachung wurde Deutschland im Sommer bescheinigt, dass die Entwicklung und die Planungen (im Stabilitätsprogramm vom April) im Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln stehen.¹ Im Oktober 2014 hat das Bundesfinanzministerium der Europäischen Kommission mit der „Übersicht über die Haushaltsplanung“ (Draft Budgetary Plan; DBP) für 2015 eine im Vergleich zum Stabilitätsprogramm praktisch unveränderte Planung vorgelegt. Lediglich die Ausgangsbasis 2013 unterscheidet sich von den Angaben im Stabilitätsprogramm vom April: So lag der Finanzierungssaldo 2013 mit 0,1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 0,1 Prozentpunkte über dem im Stabilitätsprogramm 2014 angegebenen Wert. Der strukturelle Finanzierungssaldo 2013 belief sich auf 0,8 % und wurde ebenfalls um 0,1 Prozentpunkte nach oben korrigiert.

Die Europäische Kommission hat im November Stellung zur „Übersicht über die Haushaltsplanung“ genommen.² Deutschland plant, das mittelfristige Ziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2014 und 2015 mit geplanten strukturellen Finanzierungsüberschüssen von 0,6 % bzw. 0,5 % des BIP zu übertreffen. Obwohl die Planung im Wesentlichen noch auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom April 2014 beruht und sich der gesamtwirtschaftliche Ausblick seitdem verschlechtert hat, wird die Planung durch die aktuelle Herbstprognose der Europäischen Kommission im Ergebnis bestätigt. Die Europäische Kommission sieht die Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich des strukturellen Saldos und die einschlägige Übergangsregelung für die Rückführung der Schuldenstandsquote unter die 60-Prozent-Marke als erfüllt an.

Revidierte Haushaltsergebnisse nach VGR-Generalrevision und aktuelle Entwicklung

Mit der jüngsten Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (siehe untenstehenden Kasten) **wurden wichtige fiskalische Kennzahlen revidiert. Die Einordnung der Haushaltsentwicklung im Hinblick auf die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG ändert sich hierdurch aber nicht.** So wurden im Sommer 2014 neue VGR-Ergebnisse vorgelegt. Im Oktober wurden darüber hinaus die Maastricht-Ergebnisse für Defizit und Schuldenstand veröffentlicht. Danach lag im Jahr 2013 der Finanzierungssaldo bei 0,1 % in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt (vor diesen Revisionen³: 0,2 %) und die Schuldenstandsquote bei 76,9 % (vor diesen Revisionen: 78,4 %); zu den Änderungen trug auch die revisionsbedingte Aufwärtskorrektur des nominalen BIP bei, die etwa bei der Schuldenstandsquote isoliert betrachtet einen Rückgang von 2 Prozentpunkten erklärt.

¹ Siehe insbesondere: Erwägungsgrund (9) in Europäische Union (2014): *Empfehlung des Rates vom 8. Juli 2014 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2014 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2014*, 2014/C 247/05, Amtsblatt der Europäischen Union, C247/20, 29.7.2014.

² Vgl.: Europäische Kommission (2014): *Stellungnahme der Kommission vom 28.11.2014 zur Übersicht über die Haushaltsplanung Deutschlands*, C(2014) 8801 final.

³ Datenstand Mai 2014 (vgl. Übersicht 3).

Die bisherige Finanzentwicklung im laufenden Jahr steht gemäß den bislang vorliegenden Ergebnissen trotz der zwischenzeitlich eingetrübten gesamtwirtschaftlichen Erwartungen im Großen und Ganzen im Einklang mit den Erwartungen vom Mai.

Zur Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) 2014

Mit der Generalrevision der VGR 2014 wurden vor allem die Neuerungen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 umgesetzt, das seit September 2014 rechtsverbindlich gilt. Im Zuge dieser Revision wurden außerdem (Schätz-)Methoden und Quellen überprüft und angepasst.⁴ Die VGR-Ergebnisse wurden ab 1991 bis zum aktuellen Rand rückwirkend revidiert. Alle im Herbst 2014 erschienenen Projektionen basieren in der Regel auf VGR-Daten nach der Generalrevision. Die Projektion des IWF und die älteren Fiskalprojektionen (Übersicht 3, 1b-1d) basieren allerdings noch auf den alten VGR.

Die quantitativ deutlichste Änderung durch die Generalrevision ist auf eine Ausweitung des Investitionsbegriffs zurückzuführen. Ausgaben für Forschung und Entwicklung werden nicht wie bisher als laufende Ausgaben für die aktuelle Produktion, sondern als Investitionen klassifiziert und damit zeitanteilig abgeschrieben. Militärische Waffensysteme werden nun ebenfalls als Investitionen angesehen. Bisher wurden nur zivil nutzbare Anlagen investiv verbucht. Durch diese und weitere, quantitativ weniger bedeutende Umstellungen fällt das ausgewiesene Niveau des Bruttoinlandsprodukts über den gesamten Revisionszeitraum um durchschnittlich 3 % höher aus, während der Verlauf der Zeitreihe wenig verändert bleibt. Die Neuklassifikation der Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist dabei nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2014)⁵ für rund 70 % der Revision verantwortlich. Änderungen, die nicht Folge des Umstiegs auf das ESVG 2010 sind, machen knapp 20 % des Gesamteffekts aus.

Auf Basis der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurde die Zahl der Erwerbstätigen im Revisionszeitraum durch die Einbeziehung weiterer Gruppen um durchschnittlich 320.000 Personen (0,8 %) pro Jahr nach oben revidiert. Für den Stichtag 30.06.2013 werden nunmehr rund 550.000 Beschäftigte mehr ausgewiesen. Die zusätzlich einbezogenen Arbeitnehmer weisen im Durchschnitt geringere Bruttolöhne und -gehälter auf. Dadurch sinken die ausgewiesenen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer am aktuellen Rand um rund 1 %. Aufgrund dieser Revisionen fällt die Rentenanpassung im Jahr 2015 um rund 1,1 Prozentpunkte geringer, aber im Jahr 2016 entsprechend höher aus.

⁴ Vgl.:

Deutsche Bundesbank (2014): *Wichtige Kennzahlen zur gesamtwirtschaftlichen und staatlichen Aktivität in Deutschland nach der Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014*, Monatsbericht September 2014, S. 7-12.

Gemeinschaftsdiagnose (2014): *Deutsche Wirtschaft stagniert – Jetzt Wachstumskräfte stärken*, Herbst 2014, Kasten 3.2: Zur Generalrevision 2014 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, S. 48-49.

Statistisches Bundesamt (2014): *Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014 für den Zeitraum 1991 bis 2014*, Norbert Rähm, Albert Braakmann sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wirtschaft und Statistik, September 2014, S. 502-543.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014): *Mehr Vertrauen in Marktprozesse*, Jahressgutachten 2014/15, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Drittes Kapitel, Anhang: Generalrevision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 2014, S. 120-122.

⁵ A.a.O.

Die fiskalischen Kennzahlen sind zum Teil sichtbar von der Generalrevision betroffen. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo ist im Durchschnitt über den Revisionszeitraum aber praktisch unverändert, und er wurde auch in den einzelnen Jahren nur wenig revidiert. Der Maastricht-Schuldenstand für 2013 wurde mit der Revision hingegen deutlich nach oben revidiert, die Schuldenstandsquote liegt aufgrund der Aufwärtsrevision des BIP im Nenner aber spürbar niedriger als vor der Revision. Insgesamt sind damit angesichts des höheren nominalen BIP die fiskalischen Regeln auf europäischer Ebene etwas leichter zu erreichen als vor der Revision.

Die Generalrevision der VGR führt zu einer Niveauanhebung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben und beeinflusst gleichzeitig deren Struktur sowie zeitliche Entwicklung. Neben der oben beschriebenen Änderung bei der Abgrenzung der Investitionsausgaben werden bspw. die Umsatzsteuerabführungen an die EU nun explizit in Form von Einnahmen und Ausgaben im deutschen Staatshaushalt gebucht und nicht, wie bisher, direkt als EU-Einnahmen in Deutschland. Sie werden demnach zunächst als deutsche Umsatzsteuereinnahmen einnahmeseitig und dann als Transfers Deutschlands an die EU ausgabenseitig erfasst. Zudem wird der Staatssektor nach dem ESVG 2010 etwas weiter gefasst. Die staatlichen Ausgaben- und Einnahmequoten in Relation zum BIP fallen jedoch aufgrund der gleichzeitigen und stärkeren Niveauanhebung des BIP geringer aus als zuvor.

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Oktober 2014

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat ihre Wachstumserwartungen mit der jüngsten Projektion für das laufende und kommende Jahr merklich gesenkt und für die Folgejahre weitgehend beibehalten. Im Ergebnis soll das reale BIP demnach bis 2019 um jahresdurchschnittlich 1,3 % zulegen (vgl. Übersicht 1). Die inländische Komponente des Preisauftriebs wird (gemessen am BIP-Deflator) jahresdurchschnittlich mit knapp 2 % bis 2019 angesetzt, während die erwartete Steigerungsrate des Deflators des privaten Verbrauchs im Jahr 2014 zunächst deutlich niedriger ausfällt (gut 1 %), sich allerdings im weiteren Verlauf auf ebenfalls knapp 2 % erhöht.

Für die öffentlichen Finanzen sind die Entwicklungen der Bruttolöhne und -gehälter (in der Summe und je Arbeitnehmer), des nominalen privaten Konsums sowie der Arbeitslosigkeit von besonderer Bedeutung. Die Zuwächse bei den Bruttolöhnen und -gehältern wurden im Vergleich zur Frühjahrsprojektion sogar teilweise leicht angehoben, wobei sich in der kürzeren Frist eine günstigere Entwicklung bei der Zahl der Arbeitnehmer und geringere Zuwächse der Pro-Kopf-Entgelte gegenüberstellen. Im Ergebnis wird für die Jahre 2014 und 2015 ein Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter um 3,8 % bzw. 3,7 % (pro Arbeitnehmer: 2,8 % bzw. 3,3 %) und von gut 3 % in der mittleren Frist erwartet (pro Arbeitnehmer knapp 3 %). Für den nominalen privaten Verbrauch wurden die Erwartungen für die Jahre 2014 und 2015 merklich nach unten genommen. Nach gut 2 % im laufenden Jahr liegen die Zuwächse in den kommenden Jahren bei gut 3 % jährlich. Das nominale BIP legt in der mittleren Frist

ebenfalls um jahresdurchschnittlich gut 3 % zu. Die Erwerbslosenquote soll, ähnlich wie im Frühjahr erwartet, im Jahr 2014 um 0,3 Prozentpunkte und bis 2019 dann kontinuierlich um 0,1 Prozentpunkte pro Jahr abnehmen und im Jahr 2019 bei 4,3 % liegen.

Bewertung

Die im Vergleich zur Frühjahrsprojektion etwas pessimistischeren Projektionen der Bundesregierung für die Jahre 2014 und 2015 erscheinen angesichts der aktuellen Datenlage sowie vor dem Hintergrund negativer geopolitischer Einflüsse und der Wachstumsschwäche im europäischen Umfeld plausibel. Die aktuellen Projektionen anderer Institutionen stehen insgesamt im Einklang mit den Erwartungen der Bundesregierung im Hinblick auf das BIP-Wachstum. Dies gilt insbesondere für die Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung in der kurzen Frist. In der mittleren Frist ab dem Jahr 2016 laufen die Projektionen teilweise etwas auseinander. So unterstellt die Bundesregierung eine allmähliche Schließung der (negativen) Produktionslücke über den Projektionszeitraum, so dass das mittelfristige Wachstum etwas über den erwarteten Potenzialwachstumsraten liegt. Somit liegen hier keine eigentlichen Konjunkturprojektionen für das Jahr 2016 vor, sondern es werden lediglich die Erwartungen hinsichtlich der *durchschnittlichen* Entwicklung im Zeitraum 2016 bis 2019 ausgewiesen. Wird dies in Rechnung gestellt, so besteht lediglich im Vergleich zu den grundsätzlich positiveren Erwartungen des IWF (der ältesten unten aufgeführten Projektion) ein größerer Unterschied.

Risiken bestehen insbesondere im Hinblick auf das außenwirtschaftliche Umfeld. Beispielsweise würden weiter zunehmende geopolitische Spannungen oder eine erneute Verschärfung der Schuldenkrise im Euro-Gebiet die wirtschaftliche Entwicklung hierzulande vermutlich erheblich beeinträchtigen. Daneben bergen auch die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung konjunkturelle und strukturelle Risiken; so sind etwa die Wirkungen des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf die grundsätzlich positive Entwicklung des Arbeitsmarktes schwer abzuschätzen. Zwar könnten einerseits die Staatsfinanzen von höheren Pro-Kopf-Löhnen über höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen und niedrigere Sozialleistungen profitieren. Andererseits könnten, gerade in der mittleren Frist, die Beschäftigung und das Potenzialwachstum gedämpft werden.

Übersicht 1: Aktuelle Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹⁾

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Bundesregierung (Herbstprojektion 2014)							
1aa. BIP, preisbereinigt	0,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
1ab. BIP-Deflator	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,8	1,0	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	1,1	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	2,1	2,8	3,3	2,8	2,8	2,8	2,8
1d. Arbeitnehmer	0,9	0,9	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ²⁾)	5,1	4,8	4,7	4,6	4,5	4,4	4,3
1f. Kurzfrist. Zinssätze in % (technische Annahme)	0,54	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
2. Europäische Kommission (November 2014)							
2aa. BIP, preisbereinigt	0,1	1,3	1,1	1,8			
2ab. BIP-Deflator	2,1	1,9	1,8	1,9			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,8	1,0	1,3	1,8			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,2	1,0	1,4	1,6			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	1,9	2,8	3,3	3,0			
2d. Erwerbstätige	0,6	0,8	0,4	0,6			
2e. Erwerbslosenquote	5,3	5,1	5,1	4,8			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2014)							
3aa. BIP, preisbereinigt	0,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
3ab. BIP-Deflator	2,1	1,9	1,7	1,4	1,4	1,5	1,5
4. SVR (November 2014)							
4aa. BIP, preisbereinigt	0,1	1,2	1,0				
4ab. BIP-Deflator	2,1	1,8	1,6				
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2014)							
5aa. BIP, preisbereinigt	0,1	1,4	1,0	1,6			
5ab. BIP-Deflator	2,1	1,9	1,8	2,0			
6. IWF (Oktober 2014) ³⁾							
6aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	0,5	1,4	1,5	1,8	1,6	1,4	1,3
6ab. BIP-Deflator	2,1	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7
7. OECD (November 2014)							
7aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	0,2	1,5	1,1	1,8			
7ab. BIP-Deflator	2,1	2,0	1,8	1,6			

1) Ausgewiesen werden in diesem Bericht größtenteils Projektionen, die in den letzten drei Monaten veröffentlicht wurden. Datenstand ist, soweit nicht abweichend vermerkt, der 1. September 2014. – 2) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation) – 3) Die Projektionen des IWF basieren auf einem älteren Datenstand und damit auf der alten VGR-Abgrenzung (ESVG 1995).

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung geht derzeit von einem Potenzialwachstum von (real) 1,3 % in den Jahren 2014 und 2015 und leicht geringeren Raten im Mittelfristzeitraum aus. Da die Steigerung des BIP in der kurzen Frist ungefähr der Steigerung des Produktionspotenzials entspricht, bleibt die moderate Produktionslücke (-0,8 %) im laufenden und kommenden Jahr unverändert und schließt sich annahmegemäß bis zum Ende des Projektionszeitraums 2019 stetig (vgl. Übersicht 2). Im Vergleich zur Frühjahrsprojektion liegt das Potenzialwachstum etwas niedriger, wobei vor allem die Zuwachsraten der Totalen Faktorproduktivität zurückgenommen wurden. Die Produktionslücke im Ausgangsjahr 2013 wurde mit der Herbstschätzung von -1,1 % auf -0,8 % revidiert. Im Gegensatz zum Frühjahr wird nun nicht mehr erwartet, dass die Wirtschaft in den Jahren 2014 und 2015 deutlich über Potenzial wächst, so dass sich die Produktionslücke erst in den Folgejahren schließen soll.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen von Potenzialwachstum¹⁾ und Produktionslücke

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Bundesregierung (Herbstprojektion 2014)							
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,3	1,3	1,2	1,1	1,2	1,1
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,8	-0,8	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd €) ²⁾	-22,8	-24,8	-24,4	-19,6	-12,6	-7,1	0,0
2. Europäische Kommission (November 2014)							
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,3	1,3	1,3			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,7	-0,8	-1,0	-0,6			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2014)							
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
4. SVR (November 2014)							
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,1	1,0				
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,7	-0,6	-0,5				
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2014)							
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,3	0,0	-0,1	0,4			
6. IWF (Oktober 2014) ³⁾							
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,6	-0,7	-0,7	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
7. OECD (November 2014)							
7a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,1	1,2	1,2	1,2			
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-1,3	-1,1	-1,2	-0,6			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation dieser Werte mit der Budgetsemielastizität (beispielsweise Konjunkturkomponente für den Bundeshaushalt im Jahr 2015: -5 Mrd € = 0,205*(-24,4) Mrd €). – 3) Die Projektionen des IWF basieren auf einem älteren Datenstand und damit auf der alten VGR-Abgrenzung (ESVG 1995).

Bewertung

Für die Beurteilung der Einhaltung der Obergrenze des § 51 Absatz 2 HGrG ist der von der Bundesregierung verwendete, EU-einheitliche Potenzialansatz relevant. Die Potenzialschätzung der Bundesregierung steht im Einklang mit den aktuellen Projektionen der Europäischen Kommission.⁶ Hingegen gehen der Sachverständigenrat, die Gemeinschaftsdiagnose sowie die Bundesbank für die kurze Frist von einer kleineren Produktionslücke bzw. von weitgehend normal ausgelasteten gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten aus. Lediglich die OECD und für 2015 die Kommission projizieren eine noch größere Produktionslücke.

Der Beirat sieht das Risiko, dass die Bundesregierung die strukturelle Entwicklung der deutschen Wirtschaft und insbesondere die Arbeitsmarktentwicklung zu günstig einschätzt. Die aktuelle Schwäche der deutschen Wirtschaft würde demnach in zu großem Maße konjunkturellen Einflüssen zugeschrieben, die Konjunkturlage zu ungünstig eingestuft. Somit besteht das Risiko, dass die Bundesregierung den Konjunktуреinfluss auf die öffentlichen Haushalte als zu negativ und damit deren strukturelle Lage als zu günstig einschätzt.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesfinanzministeriums für den Stabilitätsrat

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

Beschreibung der Schätzung des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium erwartet für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo im laufenden Jahr einen Überschuss in Höhe von $\frac{1}{2}$ % des BIP und für 2015 bis 2018 einen ausgeglichenen Haushalt (vgl. Übersicht 3). Sowohl für die Gebietskörperschaften als auch für die Sozialversicherungen wird im laufenden Jahr ein leichter Überschuss erwartet.⁷ In den Folgejahren soll sich der Saldo der Gebietskörperschaften sukzessive weiter verbessern. Dahinter stehen zum guten Teil fortgesetzte Entlastungen bei den Zinsausgaben. Demgegenüber wird für die Sozialversicherungen ab dem Jahr 2015 ein Defizit erwartet. Dies ist wohl zum größten Teil einem Vermögensabbau der Gesetzlichen Rentenversicherung infolge der gesetzlich gebotenen Beitragssatzsenkung und den zusätzlichen Ausgaben aufgrund des sogenannten "Rentenpakets" sowie der mittelfristig defizitären Entwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung geschuldet.

Im Vergleich zur Projektion, die bei Beschluss des Stabilitätsrats zur Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitobergrenze im Mai vorlag, wird der Saldo für 2014 etwas günstiger und ab 2016 etwas ungünstiger eingeschätzt (vgl. Übersicht 3).⁸ Aus den vorliegenden Informationen zu den finanzstatistischen Projektionen für die Gebietskörperschaften geht hervor, dass die Steuerein-

⁶ Der IWF prognostizierte ein kräftigeres Potenzialwachstum, was allerdings auch am früheren Schätzzeitpunkt und der älteren Datenbasis liegen kann.

⁷ Dies ist aus den dem Stabilitätsrat für seine Sitzung im Dezember 2014 vorgelegten Überleitungsrechnungen von den finanzstatistischen Salden der einzelnen Ebenen zu deren VGR-Salden ersichtlich. Siehe auch unten stehenden Kasten zu den „Wichtige[n] Grundlagen der dem Stabilitätsrat vorgelegten Schätzung“.

⁸ Die Generalrevision der VGR schränkt die Vergleichbarkeit zwischen den beiden VGR-Schätzungen ein. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo sowie die Salden der Gebietskörperschaften bzw. der Sozialversicherungen insgesamt wurden aber nur relativ wenig korrigiert, sodass das Bild durch die Revision nicht wesentlich verzerrt sein dürfte.

nahmen ab dem Jahr 2015 im Einklang mit der offiziellen Steuerschätzung merklich niedriger als im Mai veranschlagt werden. Außerdem werden bei den Personalausgaben, den Sachkäufen und insbesondere den Investitionen nun vor allem für das Jahr 2014 stärkere Zuwächse prognostiziert. Diesen Haushaltsbelastungen stehen aber Entlastungen in anderen Bereichen gegenüber. So wurden die Ansätze für die Zinsausgaben infolge günstigerer Finanzierungsbedingungen deutlich zurückgenommen. In der VGR-Abgrenzung wird für die Gebietskörperschaften eine teilweise günstigere Entwicklung als im Mai 2014 erwartet. Die Haushalte der Sozialversicherungen werden im Vergleich zum Mai wohl insbesondere durch stärkere Zuwächse der Rentenausgaben und die berücksichtigte Senkung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung im kommenden Jahr belastet, sodass sich trotz des erwarteten positiveren Ergebnisses im laufenden Jahr für die Zeit ab dem Jahr 2015 Abwärtsrevisionen ergeben.

Die Schuldenstandsquote sinkt in der Projektion auf 74 % im laufenden Jahr und soll in der Folgezeit weiter deutlich auf 64 % im Jahr 2018 zurückgehen (2013: 76,9 %).⁹

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Für Stabilitätsrat (Dezember 2014) ²⁾	0,1	½	0	0	0	0
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2014)</i>	<i>0,1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>½</i>	<i>½</i>	<i>½</i>
<i>1b. Aktualisierung (Juli 2014)</i>	<i>0,2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>½</i>	<i>½</i>	<i>½</i>
<i>1c. Für Stabilitätsrat (Mai 2014)</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>½</i>
<i>1d. Für Stabilitätsprogramm (April 2014)</i>	<i>0,0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>½</i>	<i>½</i>
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2013)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>½</i>	<i>½</i>	
2. Europäische Kommission (November 2014)	0,1	0,2	0,0	0,2		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2014) ³⁾	0,3	0,3	0,1			
4. SVR (November 2014)	0,1	0,3	-0,0			
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2014) ⁴⁾	0,1	¼	-¼	0		
6. IWF (Oktober 2014) ⁵⁾	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
7. OECD (November 2014)	0,1	0,2	0,0	0,2		

1) Datenstand Oktober 2014 (unter Berücksichtigung der aktuellen Maastricht-Ergebnisse). – 2) Die Werte unter 1 a-e. sind für die Projektionsjahre 2014 bis 2018 auf halbe Prozent gerundet. – 3) Datenstand 1. September 2014 (vor den Revisionen im Rahmen der Maastricht-Herbstnotifikation). – 4) Die Werte unter 5. sind für die Projektionsjahre 2014 bis 2016 auf viertel Prozent gerundet. – 5) Die Projektionen des IWF basieren auf einem älteren Datenstand und damit auf der alten VGR-Abgrenzung (ESVG 1995).

⁹ Für den Beitrag der Abwicklungsanstalten zur Schuldenstandsquote wird für die Jahre 2014 und 2015 von einem Rückgang in der Größenordnung von rund 1 % des BIP ausgegangen.

Wichtige Grundlagen der dem Stabilitätsrat vorgelegten Schätzung

Dem Stabilitätsrat wurde für seine Sitzung im Dezember 2014 eine Schätzung des Bundesfinanzministeriums für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in Maastricht-Abgrenzung vorgelegt (Rechenstand 18. November 2014), die auf der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Oktober sowie den Ergebnissen der offiziellen Steuerschätzung vom November basiert. Die Projektion berücksichtigt den Bundeshaushaltsplan 2015 nach der Bereinigungssitzung sowie den im mittelfristigen Finanzplan des Bundes vom Sommer abgesteckten Rahmen mit Korrekturen insbesondere hinsichtlich der Zinsausgaben und des nach der Steuerschätzung vom November 2014 angekündigten Investitionsprogramms für die Jahre 2016 bis 2018. Im Zusammenhang mit der aktuellen Projektion wurden differenzierte finanzstatistische Schätzungen für die Gebietskörperschaften (einschl. Extrahaushalte)¹⁰ und Schätzspannen für die Entwicklung der VGR-Salden der einzelnen Ebenen in einer hoch aggregierten Überleitungsrechnung vorgelegt.

Darüber hinaus erstellten die Länder eine Modellrechnung der Entwicklung der Länderhaushalte in finanzstatistischer Abgrenzung, nach der die Länderhaushalte sich etwas ungünstiger entwickeln als in der BMF-Projektion. Die Abweichungen liegen bei maximal 2½ Mrd € und damit im Bereich der Rundungsunschärfe des vom BMF nur auf ½ % des BIP gerundet ausgewiesenen gesamtstaatlichen VGR-Saldos.

Hinsichtlich der einbezogenen finanzpolitischen Maßnahmen dürften keine größeren Abweichungen gegenüber der Fiskalprojektion bestehen, die der Entscheidung des Stabilitätsrats im Mai zugrunde lag.¹¹ Zwar wurden zwischenzeitlich verschiedene Steuerrechtsänderungen verabschiedet und es wurden diesbezügliche Planungen angepasst; insgesamt dürften die Finanzwirkungen dieser Änderungen – wie auch die des neuen Investitionsprogramms – aber recht begrenzt sein. Die Senkung des Beitragssatzes der Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,2 Prozentpunkte auf 18,7 % dürfte nun (anders als im Mai 2014) in der Projektion enthalten sein (Beitragsmindereinnahmen von anfänglich 2 Mrd € pro Jahr).

Zur Beurteilung der **Ausgabenprojektion** ist der alleinige Fokus auf konkrete Politikmaßnahmen nicht ausreichend. Für die aktuelle VGR-Schätzung liegen zwar keine differenzierten Informationen zur Entwicklung der Ausgaben insgesamt oder einzelner Ausgabenkategorien vor. Anhand der finanzstatistischen Ausweise für die Gebietskörperschaften lassen sich aber verschiedene Revisionen im Vergleich zur Projektion, die dem Mai-Beschluss des Stabilitätsrats zugrunde lag, ableiten. Demnach wurden die Ansätze für die Zinsausgaben deutlich gesenkt, was auf die (aktuell und perspektivisch erwarteten) günstigeren Finanzierungsbedingungen zurückgehen dürfte. Im Ergebnis sinken die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Zinsausgaben der Gebietskörperschaften in Relation zum BIP bis zum

¹⁰ Der Vorbereitung des Stabilitätsratsbeschlusses im Dezember liegen finanzstatistische Schätzungen für die Gebietskörperschaften (Kernhaushalte der einzelnen Ebenen sowie Gebietskörperschaften insgesamt einschl. Extrahaushalte) mit Datum 21. November 2014 bei. Beim Mai-Beschluss lagen entsprechende Informationen mit Datum 31. März 2014 vor. Diese beiden Schätzungen werden in dieser Stellungnahme herangezogen. Außerdem wird berücksichtigt, dass die Schätzung, die dem Stabilitätsratsbeschluss vom Mai zugrunde lag, hinsichtlich der Steuereinnahmen aktualisiert worden war (Einarbeitung der offiziellen Steuerschätzung vom Mai).

¹¹ Vgl.: Beirat des Stabilitätsrats (2014): *Erste Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats*, 21. Mai 2014. Verfügbar unter: http://www.stabilitaetsrat.de/DE/Beirat/Stellungnahmen%20und%20Empfehlungen/Stellungnahmen_und_Empfehlungen_nod_e.html.

Jahr 2015 deutlich auf 1,8 %; in der Folgezeit fällt die Quote nur noch leicht (2018: 1,7 %), womit ein Wiederanstieg der Kapitalmarktzinsen unterstellt wurde. Die Ansätze für die Personalausgaben wurden insgesamt angehoben. Für die kurze Frist wird damit nun ein Wachstum von 4 %¹² bzw. 3 % und für die mittlere Frist ab dem Jahr 2016 von durchschnittlich 2½ % erwartet. Für die Sachkäufe wird im laufenden Jahr ein stärkerer Anstieg um 6½ % und danach ein Wachstum von jahresdurchschnittlich knapp 2 % veranschlagt. Die jahresdurchschnittlichen Zuwächse bleiben damit noch etwas hinter denen des vom BMF ermittelten nominalen Potenzial-BIP zurück, und vor allem im Mittelfristzeitraum wird ein sparsamer Haushaltskurs unterstellt. Besonders deutliche Mehrausgaben im Vergleich zum Mai 2014 werden bei den Investitionen erwartet, was mit Anpassungen der Bundesplanungen sowie den Haushaltsspielräumen auf Gemeindeebene begründet wird. Für das laufende Jahr wird ein Anstieg um 10½ % (4½ Mrd €) prognostiziert, und in der Folgezeit werden Zuwächse von jahresdurchschnittlich 3 % angesetzt. Bei den Rentenausgaben und den Ausgaben für das Arbeitslosengeld (ALG) II wurden die Ansätze im Vergleich zum Mai zumeist angehoben.

Übersicht 4: Projektion des Bundesfinanzministeriums (Für Stabilitätsrat, Dezember 2014)¹⁾

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Finanzierungssaldo	0,1	½	0	0	0	0
Davon:						
1a. Bund	-0,2	0	0	0	0	0
1b. Länder	-0,1	0	0	0	0	0
1c. Gemeinden	0,2	0	0	0	0	0
1d. Sozialversicherungen	0,2	0	-0	-0	-0	-0

1) Die Werte für die Projektionsjahre 2014 bis 2018 sind auf halbe Prozent gerundet.

Bewertung

Der Beirat hält die Fiskalschätzung des Bundesfinanzministeriums vom November 2014 alles in allem für plausibel. Andere Institutionen¹³ erwarten ebenfalls einen leichten Überschuss im laufenden Jahr sowie eine Verschlechterung für 2015. Auch erscheint ein etwa ausgeglichener staatlicher Gesamthaushalt ab dem kommenden Jahr, gegeben die aktuellen Erwartungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung und die aktuellen finanzpolitischen Rahmensetzungen, erreichbar. **Die Verschlechterung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im kommenden Jahr dürfte in nennenswertem Maße auf die Rückführung von Rücklagen der Renten- und Krankenversicherung und den damit verbundenen Defiziten zurückgehen.** Der Beirat hält dies vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorgaben für die Rücklagen für vertretbar, wenngleich die den Ausgabesteigerungen zugrundeliegenden Leistungsausweitungen aus wachstumspolitischen Erwägungen zu Teilen bedenklich sind.

¹² Aufgrund der Ausweitung des Sektors Staat im Rahmen der VGR-Revision sind bei den Extrahaushalten der Gemeinden ca. 500 Einheiten hinzugekommen, was für einen Teil der Steigerung der Personalausgaben im Jahr 2014 verantwortlich ist. Bereinigt um den Effekt der Sektorausweitung ergibt sich gemäß Auskunft des Bundesfinanzministeriums für 2014 ein Personalausgabenzuwachs von gut 2 %.

¹³ Die Projektion des IWF liegt in der mittleren Frist oberhalb der Projektion des Bundesfinanzministeriums, was am früheren Schätzzeitpunkt sowie dem älteren Datenstand liegen kann.

Der Beirat merkt zu speziellen Aspekten an:

Die vorliegende Projektion basiert auf einem mittelfristig sparsamen Haushaltskurs der Gebietskörperschaften in den Bereichen Personal und Sachkäufe sowie weiteren Entlastungen bei den Zinsausgaben. Außerdem führt der Fiscal drag¹⁴ für sich genommen zu einem Anstieg der durchschnittlichen Steuersätze. Sollten diese Ausgabeneinsparungen nicht erreicht werden oder, wie in der Vergangenheit von Zeit zu Zeit üblich und ökonomisch geboten, der Einkommensteuertarif angesichts der progressionsbedingt automatisch steigenden Steuerbelastungen gesenkt werden, ohne dass eine Gegenfinanzierung an anderer Stelle erfolgt, so würden die Finanzierungssalden ungünstiger ausfallen.

Der Beirat weist darauf hin, dass mit den automatischen Stabilisatoren ein Instrument zur zeitnahen und zielgenauen Abfederung konjunktureller Schwankungen im Rahmen der Haushaltsregeln zur Verfügung steht. Im Falle einer schwächeren Konjunktorentwicklung als aktuell erwartet sollten die automatischen Stabilisatoren frei wirken können und etwaige Defizite hingenommen werden. Symmetrisch ist bei günstigerer Konjunktur eine bessere Haushaltsentwicklung zu erreichen.

Der Beirat empfiehlt weiterhin, Sicherheitsabstände zu den Regelgrenzen für das strukturelle Defizit in den Finanzplanungen anzustreben, die nur in Ausnahmesituationen verringert werden sollten. Aufgrund der strikten nationalen Schuldenbremsen für Bund und Länder besteht andernfalls die Gefahr, dass nach unerwarteten Schätzkorrekturen kurzfristig prozyklische Konsolidierungsmaßnahmen zur Regeleinhaltung erforderlich werden. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass mittelfristige Projektionen mit nennenswerten Unsicherheiten verbunden sind und dass unerwartet ungünstige Entwicklungen der Wirtschaftsleistung oft nicht nur als konjunkturell, sondern zum Teil als strukturelle Verschlechterung im Sinne eines niedrigeren Potenzials gewertet werden. Dadurch könnte sich der strukturelle Finanzierungssaldo im Vergleich zur ursprünglichen Erwartung deutlich schlechter darstellen als zunächst erwartet.¹⁵

Der Beirat empfiehlt, die Schuldenstandsquote zügig zu senken, um Haushaltsspielräume zur Bewältigung der anstehenden demographischen Belastungen zu erarbeiten und die Haushalte robuster gegen Belastungen bei einem Wiederanstieg der aktuell äußerst niedrigen Zinssätze aufzustellen.

Der Beirat ist der Auffassung, dass das Ziel einer wachstumsfreundlicheren Finanzpolitik im Rahmen der regulären Haushaltsgrenzen verwirklicht werden kann. Insbesondere sind für eine wachstumsfreundliche Finanzpolitik in der Regel keine dauerhaften (strukturellen) staatlichen Defizite erforderlich. Der Beirat ist der Auffassung, dass durch eine gegenfinanzierte Verlagerung der Ausgabenschwerpunkte zu eher investiven Bereichen das Wachstumspotenzial gestärkt werden kann. Im Gegensatz hierzu hat etwa die Ausweitung der Rentenleistungen kurz- und mittelfristig höhere Bei-

¹⁴ Der Begriff Fiscal drag wird hier verwendet, um eine Verwechslung mit der vielfach diskutierten „Kalten Progression“ zu vermeiden. Als Fiscal drag werden die progressiven und regressiven Tendenzen im Steuersystem bezeichnet, die sich einerseits bei steigenden Real- und Nominallohnen aus dem progressiven Einkommensteuersystem (progressionsbedingte Mehreinkommen) und andererseits durch Preissteigerungen bei den mengenabhängigen speziellen Verbrauchsteuern (realer Wertverlust) ergeben.

¹⁵ Vgl.: Kempkes, Gerhard (2104): *Cyclical Adjustment in Fiscal Rules: Some Evidence on Real-Time Bias for EU-15 Countries*, FinanzArchiv: Public Finance Analysis, 2014, Band 70, Ausgabe 2, S. 278-315.

tragssätze zur Folge und dürfte so, gerade in Verbindung mit den ausgeweiteten Möglichkeiten eines vorzeitigen Renteneintritts, die Wachstumsmöglichkeiten beeinträchtigen.

Der Beirat ist der Auffassung, dass der Öffentlichkeit durch den Stabilitätsrat umfassendere Informationen zur aktuellen Projektion zur Verfügung gestellt werden sollten. Die Beurteilung der Projektion würde erleichtert, wenn eine differenzierte VGR-Schätzung veröffentlicht würde und die verfügbaren Angaben nicht auf ½ % des BIP gerundet würden.¹⁶ Auch eine quantitative Darstellung der Gründe für Schätzrevisionen, insbesondere hinsichtlich der einzelnen jeweils einbezogenen finanzpolitischen Maßnahmen, würde die Nachvollziehbarkeit der Projektion verbessern (im Hinblick auf die Länderfinanzen siehe Abschnitt 6).

Der Beirat macht an dieser Stelle keine detaillierten Anmerkungen zu den Schätzungen der verschiedenen Ebenen. Er nimmt im Abschnitt 6 jedoch eine tiefere Analyse der Länderfinanzen im Hinblick auf die deutsche Schuldenbremse vor.

b) Zur Ableitung des strukturellen Finanzierungssaldos

Beschreibung der Schätzung des Bundesfinanzministeriums

Das Bundesfinanzministerium geht für das Jahr 2014 von einem gesamtstaatlichen strukturellen Überschuss von 1 % des BIP und für die darauffolgenden Jahre bis 2018 von einem strukturellen Überschuss von ½ % aus (vgl. Übersicht 6). Der strukturelle Saldo wird gegenüber dem unbereinigten Finanzierungssaldo hauptsächlich wegen der projizierten negativen Produktionslücke günstiger eingeschätzt (vgl. Übersicht 5). Die bei der Berechnung des strukturellen Saldos zusätzlich berücksichtigten temporären Maßnahmen und Effekte haben ebenfalls einen negativen Einfluss, der aber gemessen am BIP sehr gering ausfällt (vor allem Zahlungen an Griechenland im Zusammenhang mit Erträgen aus den Anleihekäufen des Eurosystems)¹⁷.

¹⁶ Dem Beirat lagen teilweise zusätzliche Informationen vor.

¹⁷ Der Beirat empfiehlt, temporäre Maßnahmen und Effekte eher restriktiv zu berücksichtigen, vgl.: Beirat des Stabilitätsrats (2014), a.a.O.

Übersicht 5: Projektion des Bundesfinanzministeriums (Für Stabilitätsrat, Dezember 2014)¹⁾

In % des BIP	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Finanzierungssaldo	0,1	½	0	0	0	0
2. Konjunkturkomponente ²⁾	-0,4	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1
2a. in Mrd € ²⁾	-12,6	-13,6	-13,4	-10,8	-6,9	-3,9
3. Konjunkturbereinigter Saldo	0,6	1	½	½	½	½
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	-0,0	-0	-0	-0	-0	-0
5. Struktureller Saldo	0,6	1	½	½	½	½
<i>Nachrichtlich:</i>						
6. Produktionslücke	-0,8	-0,8	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
7. Budgetsemielastizität	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
<i>Davon:</i>						
7a. Bund	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20

1) Die Werte unter 1., 3., 4. und 5. sind für die Projektionsjahre 2014 bis 2018 auf halbe Prozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, vgl. Übersicht 2) aus der Herbstprojektion der Bundesregierung mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,55).

Bewertung

Der Beirat hält die Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos des Bundesfinanzministeriums unter Berücksichtigung der Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und des zu verwendenden Konjunkturbereinigungsverfahrens für vertretbar. Allerdings sieht der Beirat weiterhin die Gefahr, dass die strukturelle Haushaltslage zu günstig eingeschätzt wird. Andere Institutionen schätzen den strukturellen Saldo im laufenden Jahr überwiegend ungünstiger ein. Für das kommende Jahr erwarten der Sachverständigenrat und die Deutsche Bundesbank auf Basis ihrer jeweils verwendeten Konjunkturbereinigungsverfahren wieder kleinere strukturelle Defizite. Im Hinblick auf die für die öffentlichen Haushalte besonders relevanten gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen (Bruttolöhne und -gehälter, nominaler privater Konsum, Arbeitslosigkeit) wird keine konjunkturelle Schwäche gesehen.¹⁸

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

¹⁸ Die Bundesbank und der Sachverständigenrat verwenden disaggregierte Konjunkturbereinigungsverfahren, bei denen der Konjunktüreinfluss auf den Staatshaushalt auf Basis von Trendabweichungen der hierfür relevanten makroökonomischen Bezugsgrößen ermittelt wird. Daher kann der geschätzte Konjunktüreinfluss auf den Staatshaushalt nicht unmittelbar aus den Produktionslücken gemäß Überblick 2 abgeleitet werden. Vgl.:

Deutsche Bundesbank (2006): *Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005*, Monatsbericht, März 2006, S. 63–79.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): *Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen*, Jahresgutachten 2006/07, Anhang IV: Methodische Erläuterungen, D. Berechnung des strukturellen Defizits im disaggregierten Verfahren, S. 467-471.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Potenzial-BIP ²⁾	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Für Stabilitätsrat ³⁾ (Dezember 2014)	0,6	1	½	½	½	½
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2014)</i>	0,8	½	½	½	½	½
<i>1b. Aktualisierung (Juli 2014)</i>	0,9	½	½	½	½	½
<i>1c. Für Stabilitätsrat (Mai 2014)</i>	0,7	½	½	½	½	½
<i>1d. Für Stabilitätsprogramm (April 2014)</i>	0,7	½	½	½	½	½
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2013)</i>	½	½	½	½	½	
2. Europäische Kommission (November 2014)	0,6	0,7	0,6	0,5		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2014) ⁴⁾	0,5	0,4	0,3			
4. SVR (November 2014)	0,2	-0,0	-0,2			
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2014) ⁵⁾	¼	¼	-¼	0		
6. IWF (Oktober 2014) ⁶⁾	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
7. OECD (November 2014) ⁷⁾	0,1	0,3	0,1	0,1		

1) Datenstand Oktober 2014 (unter Berücksichtigung der aktuellen Maastricht-Ergebnisse). – **2)** Die Unterschiede zwischen dem Ausweis in Prozent des BIP und des Potenzial-BIP sind sehr gering. – **3)** Die Werte unter 1 a-e. sind für die Projektionsjahre 2014 bis 2018 auf halbe Prozent gerundet. – **4)** Datenstand 1. September 2014 (vor den kleineren Revisionen im Rahmen der Maastricht-Herbstnotifikation). – **5)** Die Werte unter 5. sind für die Jahre 2013 bis 2016 auf viertel Prozent gerundet. – **6)** Die Projektionen des IWF basieren auf einem älteren Datenstand und damit auf der alten VGR-Abgrenzung (ESVG 1995). – **7)** Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“. Der so bereinigte Saldo liegt für die Jahre 2013 bis 2016 um 0,1-0,3 Prozentpunkte unter dem konjunkturbereinigten Saldo (2013: 0,4; 2014: 0,4; 2015:0,2; 2016: 0,3).

6. Zu den fiskalischen Herausforderungen der Länder

Die Länder und ihre Gemeinden verantworten einen erheblichen Teil der öffentlichen Gesamtverschuldung in Deutschland und haben in der Vergangenheit spürbar zu den gesamtstaatlichen Budgetdefiziten beigetragen. Sie sind mitverantwortlich für die Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln, die auf den öffentlichen Gesamthaushalt abzielen. Die nationale Schuldenbremse ist Teil des institutionellen Rahmens, mit dem die Umsetzung des europäischen Fiskalvertrags in Deutschland gewährleistet wird. Aufgrund der föderalen Struktur und der mit der umfassenden Haushaltsautonomie der Länder einhergehenden Eigenverantwortung ist hierbei die erfolgreiche Konsolidierung und Einhaltung der Schuldenbremse ab 2020 durch die einzelnen Länder auch im Hinblick auf eine glaubwürdige nationale Verankerung der europäischen Verpflichtungen von Bedeutung. Die nationale Schuldenbremse verlangt von allen Ländern, ab 2020 ihre Haushalte (strukturell) auszugleichen und so zur Einhaltung der europäischen Vorgaben beizutragen. In der Übergangszeit sind noch strukturelle Defizite möglich. Trotz gegenwärtig ausgesprochen günstiger Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen mit sehr niedrigen Zinsen, kräftig sprudelnden Steuerquellen und günstiger Arbeitsmarktlage stehen einige Länder noch immer vor großen fiskalischen Herausforderungen, um die Anforderungen der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse zu erfüllen.

Um die Ziele verlässlich zu erreichen, ist es entscheidend, vorhandene Konsolidierungserfordernisse zügig anzugehen und deren Bewältigung nicht bis zum Ende des Anpassungszeitraums aufzuschieben. Im Falle eines noch immer ausstehenden spürbaren Konsolidierungsbedarfs wäre eine kurzfristige Anpassung an das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Landeshaushalts unmittelbar vor dem Jahr 2020 weder im Hinblick auf die politische Umsetzung noch auf die ökonomischen Wirkungen empfehlenswert. Sich auf den Erfolg kurzfristiger Anpassungsstrategien zu verlassen würde die Einhaltung der Schuldenbremse stark gefährden und letztlich auch Risiken für die Einhaltung der Vorgaben aus dem Europäischen Fiskalpakt in sich bergen.

Vor diesem Hintergrund ist es von besonderer Bedeutung, vorhandene Anpassungserfordernisse frühzeitig transparent zu machen und bereits heute in den Finanzplanungen zu berücksichtigen. Die Finanzpolitik steht dabei neben dem Auslaufen des Solidarpakts für die neuen Länder vor der zusätzlichen Herausforderung, dass die Regelungen des Finanzausgleichs neu zu ordnen sind. Frühzeitig über die finanziellen Auswirkungen Klarheit zu schaffen, wäre dabei nicht zuletzt wichtig, um diese im Hinblick auf den ab 2020 notwendigen strukturellen Haushaltsausgleich angemessen berücksichtigen zu können.

Der Beirat hat die unterschiedlichen Konsolidierungserfordernisse der Länder bereits in seiner ersten Stellungnahme vom Mai 2014 angesprochen. Existierende Studien¹⁹, die sich mit den Konsolidierungserfordernissen der einzelnen Länder auseinandersetzen, gehen zum Teil von unterschiedlichen Annahmen und Methoden aus, kommen aber alle zu beträchtlichen Konsolidierungserfordernissen für einige Länder. **Auf Anregung des Beirats wurde von Deubel, Hamker, Rumpf und Stegarescu (2014) eine neue Studie²⁰ mit einer Szenario-Analyse erstellt, die methodisch auf die vorhandene Studie von Deubel (2013)²¹ aufsetzt und insbesondere die aktuellen Annahmen der im Stabilitätsrat diskutierten mittelfristigen Perspektiven so weit wie möglich integriert.** Der Beirat hat die Studie im Zuge der Erstellung mit den Autoren diskutiert und ist insgesamt der Ansicht, dass diese bei aller Unsicherheit insbesondere im Hinblick auf die zugrunde liegenden Annahmen hilfreich für die Diskussion über die Konsolidierungsanforderungen der einzelnen Länder ist.

Die Modellsimulationen zeigen auf, welche Ausgabenspielräume die einzelnen Länder haben, wenn ausgehend vom Haushaltsergebnis 2013 im Jahr 2020 ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden soll. Der Haushalt eines Landes wird bei der Simulation weit abgegrenzt und umfasst nicht nur den eigenen Kernhaushalt, sondern auch seine Gemeinden und alle Extrahaushalte.

¹⁹ Vgl.:

Deubel, Ingolf (2013): *Schuldenbremse und Finanzausgleich – Wie stark muss der Finanzausgleich im Jahr 2020 ausgleichen, damit (fast) alle Länder die Schuldenbremse einhalten können?*, ifo Dresden berichtet 6/2013, S. 20-34.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2013): *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik*, Jahresgutachten 2013/14, Siebtes Kapitel, III. 3. Die Länder auf dem schwierigen Weg zu ausgeglichenen Haushalten, S. 323-329.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, Jahresgutachten 2011/12, Fünftes Kapitel, III. 2. Abschätzung des langfristigen Konsolidierungsbedarfs, S. 197-205.

²⁰ Vgl.: Deubel, Ingolf, Jürgen Hamker, Dominik Rumpf, Dan Stegarescu (2014): *Zum Ausgabenspielraum der Bundesländer im Rahmen der Schuldenbremse bis zum Jahr 2020*, unveröffentlichtes Manuskript.

²¹ Vgl.: Deubel (2013), a.a.O.

Im Kern handelt es sich bei der Analyse um fiskalische Überschlagsrechnungen, bei denen die Annahmen aus der Regierungsprojektion vom Herbst im Hinblick auf Zinsausgaben und Versorgungsausgaben sowie auf die Verteilung von Bevölkerung und Steuereinnahmen auf die einzelnen Länder möglichst plausibel ergänzt werden. Wegen der Bezugnahme auf die Regierungsannahme, die eine Schließung der Produktionslücke vorsieht, ist eine Konjunkturbereinigung der fiskalischen Salden im Jahr 2020 nach den europäischen Regeln entbehrlich, wenngleich die Länder hier abweichende Einschätzungen geltend machen könnten (allerdings schiene es dann geboten, die von der Bundesregierung in Anlehnung an das EU-Verfahren veranschlagten Konjunkturlasten für die öffentlichen Haushalte als Obergrenze zu betrachten). Es werden zudem keine Rückkopplungseffekte der Konsolidierung auf die gesamtwirtschaftliche und fiskalische Entwicklung des eigenen Bundeslandes oder anderer Länder angenommen.

Die Qualität der Analyse wird maßgeblich von der Realitätsnähe der Projektionen verschiedener ökonomischer Größen getrieben. Der Beirat hatte eine Anfrage an den Stabilitätsrat und die dort repräsentierten Länderfinanzministerien gestellt, um detaillierte länderspezifische Daten und Projektionen über die Pensionslasten bis 2020 zu erhalten. Die zur Verfügung gestellten Informationen waren allerdings wenig ergiebig. Insbesondere wurden keine länderspezifischen, sondern nur aggregierte Daten für den verkürzten Zeitraum bis 2018 übermittelt.

Wichtige Annahmen der Simulationsrechnung

Die folgenden, dem Basisszenario zugrunde liegenden Annahmen werden im Hintergrundpapier von Deubel et al. (2014) näher erläutert.

Einnahmen:

- Für die Schätzung der Steuereinnahmen der Länder insgesamt wird die offizielle Steuerschätzung vom November 2014 zugrunde gelegt (und mit einem Aufkommenswachstum von 3 % für 2020 fortgeschrieben). Es wird damit im Prinzip das geltende Steuerrecht unterstellt.
- Die Aufteilung der Steuereinnahmen (vor Finanzausgleich) auf die Länder erfolgt aus einem gleichmäßig gewichteten Durchschnitt aus existierender Verteilung und Trendfortschreibung.
- Der heutige Finanzausgleich wird für das Jahr 2020 fortgeschrieben.
- Für die – für den Länderfinanzausgleich relevante – Prognose der Bevölkerungsentwicklung wird die Verteilung der Einwohner nach der 12. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts in der Variante W1 für 2020 zugrunde gelegt. Eine unterstellte zusätzliche Nettozuwanderung (verteilt gemäß den Daten vom aktuellen Rand) von 400.000 Personen im Jahr 2014 läuft bis 2020 aus (weitgehend im Einklang mit der Mittelfristprojektion der Bundesregierung).
- Die degressiven Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder (Aufbau Ost) entfallen 2020 ersatzlos, während die Ergänzungszuweisungen für höhere strukturelle Arbeitslosigkeit auf einem reduzierten Niveau von angenommen 400 Mio. Euro erhalten bleiben.
- Zu den einbezogenen steuerlichen und Transfereinnahmen der Länder werden die der Gemeinden hinzugerechnet. Die überproportionalen Zahlungen der EU an die neuen Länder sin-

ken bis 2020 auf ein Drittel des Niveaus von 2013.

- Finanzielle Transaktionen²² werden gemäß den Defizitregeln nicht berücksichtigt und daher gemäß den Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes herausgerechnet.

Ausgaben:

- Der durchschnittliche Zinssatz auf die Staatsverschuldung beträgt im Jahr 2020 2,75 %.
- Die Kostensteigerung, gemessen am Deflator des Staatskonsums, beträgt 2 % p.a.
- Die einheitliche nominale Erhöhung der Pensionen beträgt 3 % pro Jahr.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Länder in den kommenden Jahren vor sehr unterschiedlichen Herausforderungen stehen (vgl. Übersichten 7 und 8). Unter der vereinfachten Annahme eines allgemeinen Preisanstiegs von 2,0 % p.a. können die meisten Länder einschließlich ihrer Gemeinden ihre Ausgaben (in realer Rechnung) spürbar erhöhen, ohne die Defizitgrenze 2020 zu verfehlen.²³ Unter den getroffenen Annahmen kann bei vier Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Niedersachsen) die Ausgabenzuwachsraten höher ausfallen als das von der Bundesregierung unterstellte (reale) gesamtwirtschaftliche Potenzialwachstum von gut 1 %. Bei weiteren vier Ländern (Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) kann der Ausgabenanstieg in realer Rechnung immerhin noch mindestens $\frac{3}{4}$ % betragen. Drei Länder (Brandenburg, Hessen, Sachsen) können sich noch geringe reale Zuwachsraten leisten, ein weiteres muss seine Ausgaben real leicht verringern (Mecklenburg-Vorpommern). Am größten ist der Konsolidierungsbedarf in vier Ländern (Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen), die ihre Ausgaben real merklich zurückführen müssen. Während bei dreien davon die nominalen Ausgaben weiterhin zunehmen können, muss das Saarland sogar diese kontinuierlich und spürbar reduzieren.

Die Simulationen zeigen, dass die neuen Länder derzeit zwar eine relativ gute Finanzlage aufweisen, allerdings insbesondere wegen der rückläufigen Sondertransfers und der deutlich ungünstigeren demographischen Entwicklung grundsätzlich vor größeren Herausforderungen als die alten Länder stehen. Insbesondere Sachsen-Anhalt und Thüringen sehen sich umfangreichen Konsolidierungsaufgaben gegenüber. Unter den alten Bundesländern weist das Saarland angesichts seines sehr hohen Ausgangsdefizits mit Abstand den größten Anpassungsbedarf auf.

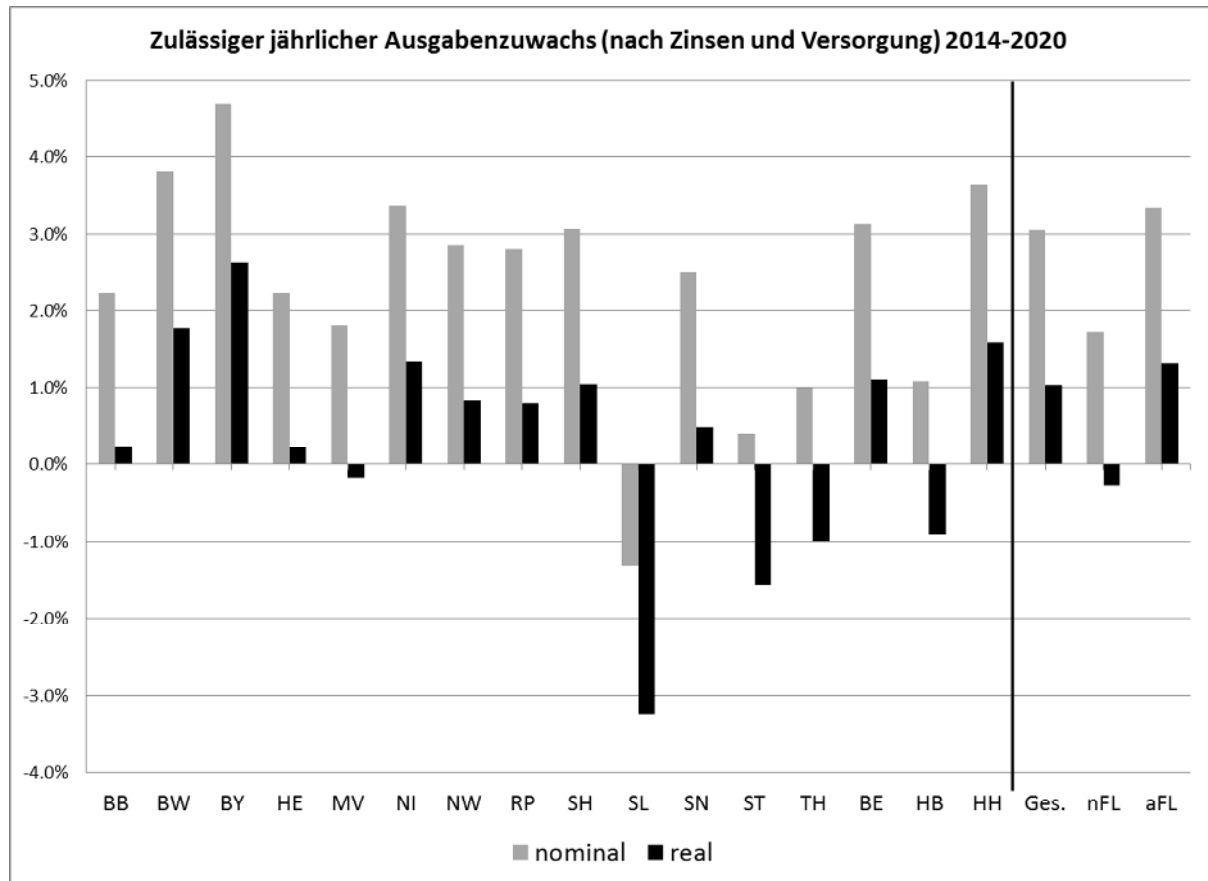
In Abweichung von der Basislinie zeigt sich in alternativ betrachteten Szenarien, dass die Ergebnisse deutlich auf die unterstellte Zinsentwicklung reagieren (vgl. Übersicht 8). Davon sind naturgemäß vor allem Länder mit hoher Verschuldung betroffen, die überwiegend unter den westdeutschen Ländern zu finden sind. Würde die Durchschnittsverzinsung im Jahr 2020 beispielsweise anstelle des im Basisszenario angenommenen Werts von 2,75 % nur bei 2 % liegen, würden Bremen und das Saarland am stärksten entlastet werden. Gleichwohl wäre in den vier Ländern mit dem größten Konsolidierungsbedarf weiterhin eine Rückführung der realen Ausgaben nötig. Ein sehr viel höheres

²² Finanzielle Transaktionen bezeichnen alle einnahme- und ausgabenseitige Transaktionen von finanziellen Vermögenswerten, die das kassenmäßige Defizit beeinflussen, aber das Nettofinanzvermögen unberührt lassen. Dazu zählen Verkäufe oder Käufe von Beteiligungen, Darlehensvergaben und -rückzahlungen sowie Kreditaufnahmen oder -tilgungen.

²³ Die genannten „Ausgabenzuwachsraten“ stellen den Spielraum bei Vollausschöpfung des Zuwachses der „verfügbaren Finanzmasse“ (einbezogene Einnahmen) im Jahr 2020 gegenüber der tatsächlich „verfügbaren Finanzmasse“ im Jahr 2013 (verfügbare Finanzmasse abzüglich Finanzierungssaldo) dar. Die Ausgabenspielräume werden dabei nach Abzug von einheitlich modellierten Zins- und Pensionsausgaben von der für das Jahr 2020 erwarteten verfügbaren Finanzmasse ermittelt (vgl. ausführlicher Deubel et al. (2014), a.a.O.).

Zinsniveau als das im Basisszenario unterstellte würde einen umgekehrten Effekt erzeugen. Ungeachtet der zu erwartenden eher günstigen Entwicklung in der mittleren Frist empfiehlt es sich keinesfalls, das äußerst niedrige Zinsniveau als dauerhafte Rahmenbedingung für die Finanzpolitik einzuplanen.

Übersicht 7: Zulässige jährliche Ausgabenzuwächse: Basisszenario



BB=Brandenburg, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, HE=Hessen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, NI=Niedersachsen, NW=Nordrhein-Westfalen, RP=Rheinland-Pfalz, SH=Schleswig-Holstein, SL=Saarland, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, TH=Thüringen, BE=Berlin, HB=Bremen, HH=Hamburg, Ges.=Durchschnitt über alle Länder, nFL=Durchschnitt über neue Flächenländer, aFL=Durchschnitt über alte Flächenländer.

Noch stärker würde eine schwächere Entwicklung der Steuereinnahmen zu Buche schlagen. Dabei kann dies sowohl durch ein verringertes reales Wachstum als auch durch geringere Preissteigerungen zustande kommen. Für mehrere Jahre könnte das Plus vor allem durch die gelegentlich erratisch anmutende Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern spürbar gemindert werden. Zusätzliche Maßnahmen wären zudem zu ergreifen, wenn etwa bei einer auf Korrekturen bei der kalten Progression zielenden Steuerreform auf eine Gegenfinanzierung verzichtet würde. Höhere Steuerzuwächse haben hingegen naturgemäß einen positiven Effekt auf die zulässigen Ausgabepfade. In diesem Fall müssten nur noch das Saarland sowie Sachsen-Anhalt in realer Rechnung ihre Ausgaben zurückfahren.

Durch die Herausrechnung der finanziellen Transaktionen im Basisjahr 2013 fällt der Konsolidierungsbedarf niedriger aus. Würde darauf verzichtet, weil etwa Zweifel daran bestehen, ob hierdurch das staatliche Nettovermögen tatsächlich nicht beeinflusst wird, so wären die zulässigen Ausgabenzuwächse insbesondere in Bremen, Rheinland-Pfalz und Sachsen nicht so hoch wie im Basisszenario. Sachsen müsste seine Ausgaben in realer Rechnung zurückfahren.²⁴

Unterstellt man einen moderaten Anstieg der Versorgungsausgaben von lediglich 1 % p.a. (Basisszenario: 3 % p.a.) haben die Länder einen um 0,1 bis 0,4 Prozentpunkte größeren finanziellen Spielraum. Besonders die westdeutschen Länder würden hiervon stark profitieren.

Die ausgewiesenen Zuwachsraten in Übersichten 7 und 8 zeigen das Ausmaß auf, in dem die Ausgabenzuwächse (nach Zinsausgaben und Pensionen) bei gegebener Einnahmentwicklung ab 2014 jährlich zu begrenzen sind, um im Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Sie sagen aber nichts darüber aus, inwieweit das jeweils zu erreichende Niveau der Ausgaben im Jahr 2020 im Ländervergleich hoch oder niedrig ausfällt. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, dass die ostdeutschen Länder zwar vor größeren Konsolidierungsaufgaben stehen, aber im Jahr 2020 immer noch ein vergleichsweise hohes Ausgabenniveau pro Kopf realisieren können, da ihre Haushalte in deutlich geringerem Maße durch Zinsen und Pensionen belastet werden. Das Saarland steht angesichts sehr hoher Schulden und hoher Versorgungslasten mit Abstand am schlechtesten da. Grundsätzlich ist im Hinblick auf die realen Ausgabenzuwächse zu beachten, dass diese hier sehr vereinfacht und schematisiert berücksichtigt wurden.²⁵ So ist bei der Interpretation der Ergebnisse etwa zu berücksichtigen, dass sich bei gegebenen nominalen Ausgaben deren Wirksamkeit etwa durch Effizienzsteigerungen erhöhen lässt. Unterschiede hinsichtlich der Preisniveaus in den einzelnen Ländern können zudem unterschiedliche Entgeltanpassungen im öffentlichen Dienst begründen, ohne dass damit eine Auseinanderentwicklung der Kaufkraft der Beschäftigten einhergehen muss. Niedrigere Entgeltanhebungen senken die nominalen Ausgabenzuwachsraten, während die realen Zuwachsraten unverändert bleiben.

Insgesamt steht ein Viertel der Länder ungeachtet der günstigen Rahmenbedingungen vor großen Konsolidierungsaufgaben. Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, frühzeitig darzulegen, wie die Ziele erreicht werden sollen, um zeitnah auf einen möglichst stetigen Kurs einzuschwenken. Eine Verzögerung würde die Probleme in den Folgejahren erhöhen. **Es erscheint empfehlenswert, jeweils nachvollziehbare und transparente Vorausplanungen bis 2020 zu erstellen, in denen deutlich wird, unter welchen Voraussetzungen mit welchen Maßnahmen die Ziele für das Land erreicht werden sollen und wie sich dabei die Finanzlage der Gemeinden entwickelt.** Dabei wäre zu berücksichtigen, dass etwaige Überschüsse der Gemeinden oder bei den Vorsorgerücklagen keine fortbestehenden Defizite in den Kernhaushalten der Länder kompensieren sollten, da diese gemäß den

²⁴ In zahlreichen Fällen wurden größere finanzielle Transaktionen aus den Extrahaushalten gemeldet. Soweit diese Vorgänge in Zusammenhang mit der Anlage von Mitteln im Rahmen von Vorsorgerücklagen stehen, ist eine Herausrechnung aus dem Defizit im Rahmen dieses Ansatzes folgerichtig. Wollte man dagegen sicherstellen, dass tatsächlich eine Vorsorgebildung zu Gunsten künftiger Generationen erreicht wird, so wären die Finanzbeziehungen zwischen Kernhaushalten und Vorsorgerücklagen – abweichend von den europäischen Haushaltsregeln – als gegenwärtige Haushaltsbelastung und korrespondierend künftig als Haushaltsentlastungen zu erfassen. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, wenn die betreffenden Mittelanlagen in allen Ländern einheitlich ausgewiesen werden.

²⁵ Hier wurden gemäß der jüngsten BMF-Schätzung 2 % angesetzt. Aktuelle Schätzwerte für den Staatskonsumdeflator aus der Gemeinschaftsdiagnose und vom Sachverständigenrat liegen bei etwa 3 %. Würden diese zugrunde gelegt, wären die realen Ausgabenspielräume für alle Länder weitaus stärker eingeschränkt.

Vorgaben der Schuldenbremse isoliert vollständig auszugleichen sind. Standardisierte Szenario-Berechnungen für alle Länder mit einem einheitlichen Datenstand und einheitlichen Annahmen können dabei durchaus hilfreich sein, um auf – eventuell auf den ersten Blick noch nicht ersichtliche – Schwierigkeiten hinzuweisen. Idealerweise wären bei den längerfristigen Planungen auch Änderungen in der Finanzverfassung ab 2020 zu berücksichtigen, um sich darauf frühzeitig einstellen zu können und nicht ad-hoc reagieren zu müssen.

Der Beirat weist darauf hin, dass die Transparenz der Lage und Projektionen zur künftigen Entwicklung der Länder- und Gemeindefinanzen deutlich verbessert werden muss, damit nicht zuletzt auch die Öffentlichkeit diese nachvollziehen und sich ein Bild machen kann. Dazu gehört es auch, die der aktuellen Finanzplanung zugrunde liegenden Annahmen auf vergleichbare Art und Weise darzulegen. Die Berichterstattung im Rahmen der europäischen Haushaltsverfahren mit harmonisierten Stabilitätsprogrammen und einheitlichen Verfahrensweisen ist hier weiter entwickelt. Zwar liegen im Einzelnen umfangreiche Daten und Statistiken vor, doch ist eine übergreifende Analyse mit vergleichbaren Daten und Datenständen äußerst schwierig. Künftige Herausforderungen lassen sich teilweise nur schwer abschätzen. So wird beispielsweise künftig den stark steigenden Pensionslasten eine immer größere Rolle bei den Länderfinanzen zukommen. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, für die einzelnen Länder der Öffentlichkeit unter anderem vergleichbare Vorausschau über die potenzielle Struktur und Entwicklung dieser Ausgabenkategorie zur Verfügung zu stellen.

Übersicht 8: Zulässige jährliche Ausgabenzuwächse: Basisszenario und Alternativszenarien

Zulässiger jährlicher Ausgabenzuwachs (nach Zinsen und Versorgung) 2014-2020																			
	BB	BW	BY	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH	BE	HB	HH	Ges.	nFL	aFL
Basisszenario: Zins = 2,75 %, Steuerzuwachs wie in Steuerschätzung und 3 % in 2020, Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	2.2%	3.8%	4.7%	2.2%	1.8%	3.4%	2.9%	2.8%	3.1%	-1.3%	2.5%	0.4%	1.0%	3.1%	1.1%	3.6%	3.0%	1.7%	3.3%
real	0.2%	1.8%	2.6%	0.2%	-0.2%	1.3%	0.8%	0.8%	1.0%	-3.2%	0.5%	-1.6%	-1.0%	1.1%	-0.9%	1.6%	1.0%	-0.3%	1.3%
Alternativszenario: Zins = 3,50 % , Steuerzuwachs wie in Steuerschätzung und 3 % in 2020, Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	2.0%	3.6%	4.6%	2.0%	1.7%	3.1%	2.5%	2.5%	2.8%	-1.9%	2.5%	0.2%	0.8%	2.8%	0.4%	3.4%	2.8%	1.6%	3.1%
real	0.0%	1.6%	2.6%	-0,0%	-0.3%	1.1%	0.5%	0.5%	0.7%	-3.9%	0.5%	-1.8%	-1.2%	0.8%	-1.6%	1.3%	0.8%	-0.4%	1.1%
Alternativszenario: Zins = 2,00 % , Steuerzuwachs wie in Steuerschätzung und 3 % in 2020, Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	2.4%	4.0%	4.7%	2.5%	2.0%	3.6%	3.2%	3.1%	3.4%	-0.7%	2.5%	0.7%	1.2%	3.4%	1.7%	3.9%	3.3%	1.9%	3.6%
real	0.4%	1.9%	2.7%	0.5%	-0,0%	1.6%	1.2%	1.1%	1.3%	-2.7%	0.5%	-1.3%	-0.8%	1.4%	-0.3%	1.9%	1.3%	-0.1%	1.5%
Alternativszenario: Zins = 2,75 % , <u>Steuerzuwachs fällt um 1 Prozentpunkt pro Jahr niedriger aus</u> , Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	1.2%	2.6%	3.5%	1.1%	0.9%	2.2%	1.6%	1.6%	1.9%	-2.6%	1.5%	-0.6%	-0,0%	2.0%	-0.2%	2.4%	1.9%	0.7%	2.2%
real	-0.7%	0.6%	1.5%	-0.9%	-1.1%	0.2%	-0.4%	-0.4%	-0.1%	-4.5%	-0.5%	-2.5%	-2.0%	-0,0%	-2.1%	0.4%	-0.1%	-1.2%	0.1%
Alternativszenario: Zins = 2,75 % , <u>Steuerzuwachs fällt um 1 Prozentpunkt pro Jahr höher aus</u> , Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	3.2%	5.0%	5.9%	3.4%	2.8%	4.5%	4.1%	4.0%	4.2%	-0,0%	3.5%	1.4%	2.0%	4.3%	2.3%	4.8%	4.2%	2.7%	4.5%
real	1.2%	3.0%	3.8%	1.4%	0.8%	2.5%	2.0%	2.0%	2.2%	-2.0%	1.5%	-0.6%	0.0%	2.2%	0.3%	2.8%	2.2%	0.7%	2.5%
Alternativszenario: Zins = 2,75 % , Steuerzuwachs wie in Steuerschätzung und 3 % in 2020, <u>Finanzielle Transaktionen nicht abgezogen</u> , Versorgungsausgaben steigen um 3 % p.a.																			
nominal	2.2%	3.4%	4.6%	2.0%	1.7%	3.3%	2.5%	2.2%	2.9%	-1.3%	1.8%	0.4%	1.0%	3.1%	0.3%	3.4%	2.8%	1.5%	3.1%
real	0.2%	1.4%	2.5%	0.0%	-0.3%	1.3%	0.5%	0.2%	0.9%	-3.3%	-0.2%	-1.6%	-1.0%	1.1%	-1.7%	1.4%	0.8%	-0.5%	1.1%
Alternativszenario: Zins = 2,75 % , Steuerzuwachs wie in Steuerschätzung und 3 % in 2020, Finanzielle Transaktionen sind abgezogen, <u>Versorgungsausgaben steigen um 1 % p.a.</u>																			
nominal	2.3%	4.2%	5.0%	2.6%	1.9%	3.7%	3.2%	3.2%	3.4%	-0.9%	2.6%	0.5%	1.1%	3.4%	1.4%	3.9%	3.3%	1.8%	3.7%
real	0.3%	2.1%	2.9%	0.5%	-0.1%	1.7%	1.2%	1.1%	1.4%	-2.8%	0.5%	-1.5%	-0.9%	1.3%	-0.6%	1.9%	1.3%	-0.2%	1.6%

BB=Brandenburg, BW=Baden-Württemberg, BY=Bayern, HE=Hessen, MV=Mecklenburg-Vorpommern, NI=Niedersachsen, NW=Nordrhein-Westfalen, RP=Rheinland-Pfalz, SH=Schleswig-Holstein, SL=Saarland, SN=Sachsen, ST=Sachsen-Anhalt, TH=Thüringen, BE=Berlin, HB=Bremen, HH=Hamburg, Ges.=Durchschnitt über alle Länder, nFL=Durchschnitt über neue Flächenländer, aFL=Durchschnitt über alte Flächenländer.

Der Beirat des Stabilitätsrates am 08. Dezember 2014

Prof. Dr. Eckhard Janeba (Vorsitzender)
Universität Mannheim

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

Prof. Dr. Henrik Enderlein
Hertie School of Governance

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

Dr. Ferdinand Fichtner
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

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