

# Stabilitätsrat

## Unabhängiger Beirat

9. Dezember 2015

### Vierte Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

#### 1. Zusammenfassung und Bewertung

Der Beirat hält die dem Stabilitätsrat vorgelegten Projektionen auf Basis der aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen im Ergebnis für erreichbar, soweit sich die Entwicklungen zur Flüchtlingszuwanderung nicht grundlegend anders darstellen werden, als dies derzeit in den einschlägigen Projektionen erwartet wird. Der Beirat erwartet aus heutiger Sicht, dass die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit im laufenden Jahr und im Jahr 2016 eingehalten wird und immer noch ein gewisser Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze von 0,5 % des BIP gewahrt bleibt.

Insgesamt ist die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion aber insofern nur schwer zu bewerten, als wichtige Informationen, u.a. zu den konkreten Auswirkungen der unterstellten Flüchtlingszuwanderung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen, die mittelfristigen Aussichten für die einzelnen staatlichen Ebenen oder für detailliertere Teile des Staatskontos nicht dargestellt werden. Hier wären umfassendere Ausweise wünschenswert, die sich etwa im Hinblick auf die VGR-Projektion am Stabilitätsprogramm orientieren.

Die Bewältigung der Flüchtlingszuwanderung stellt eine große Herausforderung dar. Mit Blick auf die Staatsfinanzen lassen sich die Folgen der deutlich gestiegenen Zuwanderung derzeit kaum verlässlich abschätzen. Sie hängen maßgeblich vom Umfang der Zu- und Abwanderung und der erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt ab. Eine solche Integration ist jedoch in der kurzen und mittleren Frist nur sehr begrenzt zu erwarten. Insofern werden die Staatsfinanzen durch Aufwendungen vor allem für soziale Sicherung und Integration belastet. Derzeitige Schätzungen gehen zu meist von einer Zuwanderung von rund einer Million Personen im laufenden Jahr und in der mittleren Frist von deutlich rückläufigen Zahlen aus. Dem Beirat erscheinen Mehrbelastungen des Staatshaushalts gegenüber dem Jahr 2014 in einer Größenordnung von bis zu  $\frac{1}{4}$  % des BIP im laufenden Jahr und  $\frac{1}{2}$  % des BIP im kommenden Jahr plausibel.

Die Bundesregierung war bislang von deutlich negativen Konjunkturlinien auf den Staatshaushalt (also einer Unterauslastung der deutschen Wirtschaft) ausgegangen. Der Beirat hat in vergangenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass diese Einschätzung nicht überzeugt und die

strukturelle Lage der Staatsfinanzen damit zu günstig gezeichnet wird. Der Beirat hält die jetzt vorgelegte Einschätzung, die von einem annähernd neutralen Konjunkturlauf im laufenden und kommenden Jahr ausgeht, für plausibel. Durch die Neueinschätzung der Produktionslücke kommt es für sich genommen zu einer Abwärtsrevision der strukturellen Haushaltsüberschüsse.

**Aus Sicht des Beirats verdeutlichen die aktuellen Entwicklungen, wie wichtig es ist, Sicherheitsabstände zu den Obergrenzen der europäischen und nationalen Haushaltsregeln einzuhalten.** Damit können unerwartete Belastungen, wie durch die Flüchtlingszuwanderung, bewältigt werden, ohne zur Einhaltung der Regelgrenzen gegensteuern zu müssen. Dies gilt auch für etwaige Abwärtsrevisionen struktureller Salden im Zuge der regelmäßigen Aktualisierung der Potenzialschätzung, wie sie zuletzt zu beobachten waren. Der Beirat hält es insofern für sinnvoll, mittelfristig einen gewissen Puffer vorzusehen und auf diese Weise die immer noch hohe Schuldenstandsquote abzubauen und damit Vorsorge für eventuelle künftige Wirtschaftskrisen sowie die absehbaren demographischen Belastungen zu schaffen.

**Die Europäische Kommission hat angekündigt, zuwanderungsbedingte Mehrbelastungen bei der Beurteilung der Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln gesondert zu berücksichtigen.** Generell könnten in Einzelfällen unvorhergesehene, kurzfristig auftretende Belastungen eine vorübergehende Abweichung von den Vorgaben begründen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass durch die zunehmend flexible Anwendung der Regeln und der Berücksichtigung unangemessener Ausnahmetatbestände deren Bindungswirkung gefährdet wird.

## 2. Vorbemerkungen

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

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

- die Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 17. November 2015;
- die Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Oktober 2015 (Herbstprojektion), die „Übersicht über die Haushaltsplanung 2016“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober 2015 und die aktualisierte Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen zur Fiskalentwicklung vom November 2015 (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 2015), aus der Gemeinschaftsdiagnose (GD; Oktober 2015), des Sachverständigenrates zur

Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; November 2015), des Internationalen Währungsfonds (IWF; Oktober 2015), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; November 2015);

- die Haushaltsergebnisse gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung mit Stand Oktober 2015 sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand November 2015.

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

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

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

### 3. Haushaltsergebnisse 2014 und Empfehlungen von europäischer Ebene

**Im Juli 2015 hat der Rat der Europäischen Union vor dem Hintergrund des Deutschen Stabilitätsprogramms vom April 2015 bestätigt, dass Deutschland die Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhält und sein mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von höchstens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) über den gesamten Programmzeitraum einhalten wird.<sup>1</sup>** Das Ergebnis im Jahr 2014 war gemäß Herbstnotifikation mit einem Überschuss von 0,3 % in Relation zum BIP etwas ungünstiger (-0,3 Prozentpunkte) als im Frühjahr gemeldet. Dahinter stehen allerdings zum guten Teil neu erfasste Belastungen im Zusammenhang mit Gerichtsurteilen, die als temporäre Effekte gewertet werden und den strukturellen Finanzierungssaldo folglich nicht beeinflussen.<sup>2</sup> Dennoch wurde der strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss für das Jahr 2014 nach unten auf nunmehr 0,8 % des BIP revidiert (-0,4 Prozentpunkte). Dies hängt wesentlich mit der Neueinschätzung der konjunkturellen Lage im Rahmen der Herbstprojektion 2015 der Bundesregierung zusammen. Die Produktionslücke im Jahr 2014 wurde von zuvor -0,9 % auf nunmehr -0,3 % des Produktionspotenzials revidiert (vgl. Abschnitt 4 b)).

---

<sup>1</sup> Vgl. Erwägungsgründe (8) und (13) in Europäische Union (2015): *Empfehlung des Rates vom 14. Juli 2015 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2015 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2015*, 2015/C 271/01, Amtsblatt der Europäischen Union, 18.08.2015.

<sup>2</sup> Vgl. Eurostat (2015): Pressemitteilung Euroindikatoren 186/2015, 21. Oktober 2015, Bereitstellung der Daten zu Defizit und Schuldenstand 2014 – zweite Meldung.

Neben den angesprochenen temporären Faktoren führte u.a. die Umklassifizierung von Kapitalzuführungen an Quasi-Kapitalgesellschaften als Vermögenstransfer (statt als finanzielle Transaktionen) zur Abwärtsrevision des VGR-Saldos (der Gemeinden). Außerdem wurde der Schuldenstand mit der Herbstnotifikation nach oben revidiert, was hauptsächlich auf die Einbeziehung von Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit KfW-Programmen, die im Auftrag oder im Namen der Bundesregierung durchgeführt werden (z.B. Bafög), zurückgeht.

Die Europäische Kommission hat im November Stellung bezogen zur „Übersicht über die Haushaltsplanung 2016“ (Draft Budgetary Plan, DBP), die das Bundesministerium der Finanzen im Oktober vorgelegt hatte.<sup>3</sup> Gemäß DBP wird für den Projektionszeitraum zwar teils von einer etwas ungünstigeren Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos ausgegangen als noch im Frühjahr. Es ist aber weiterhin geplant, das mittelfristige Haushaltsziel mit einem gewissen Sicherheitsabstand einzuhalten (vgl. Übersicht 5). Vor diesem Hintergrund und auf Basis ihrer eigenen Herbstprognose sieht die Europäische Kommission die Vorgaben der präventiven Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts hinsichtlich des strukturellen Saldos als erfüllt an. Die Haushaltsplanung steht in den Augen der Europäischen Kommission zudem mit der einschlägigen Übergangsregelung für die Rückführung der Schuldenstandsquote unter die 60-Prozent-Marke in Einklang.

#### 4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom Oktober 2015

##### a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

###### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

**Die Bundesregierung erwartet in ihrer Projektion ein relativ stetiges Wirtschaftswachstum bei annähernder Normalauslastung, das durch die binnenwirtschaftliche Nachfrage getragen wird.** Konkrete Annahmen zu den Effekten der Flüchtlingsmigration sind in die Projektion eingeflossen. Allerdings ist nicht im Einzelnen ersichtlich, wie die Flüchtlingszuwanderung berücksichtigt wurde. Unter anderem ist nicht klar, welche Annahmen zu Umfang und Tempo der Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt getroffen wurden.

**Die Bundesregierung hat ihre Erwartungen hinsichtlich des realen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts für das laufende und das kommende Jahr gegenüber ihrer Frühjahrsprojektion kaum geändert. So geht sie in ihrer Herbstprojektion von einem realen Anstieg des BIP in Höhe von 1,7 % im Jahr 2015 und 1,8 % im Jahr 2016 aus. Im Jahr 2017 soll sich das BIP um 1,5 % und anschließend bis einschließlich 2020 um jahresdurchschnittlich 1,6 % erhöhen** (vgl. Übersicht 1). Demnach wurden die für die mittlere Frist erwarteten Zuwachsraten im Vergleich zur Frühjahrsprojektion leicht angehoben.<sup>4</sup>

**Die aktuelle wirtschaftliche Expansion in Deutschland fußt auf einer Ausweitung des privaten und des staatlichen Konsums.** Der private Konsum erhöht sich aufgrund der weiter steigenden Beschäftigung, der wachsenden realen Einkommen und der Flüchtlingsmigration. Sowohl die Anzahl der Arbeitnehmer als auch die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nehmen in der kurzen Frist spürbar zu. Vor allem die Anzahl der Arbeitnehmer soll im Vergleich zur Frühjahrsprojektion höher ausfallen (insbesondere in den Jahren 2016 und 2017), was wohl auch auf eine Aufwärtskorrektur der

---

<sup>3</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015): *Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of Germany*, C(2015) 8101 final, 16.11.2015.

<sup>4</sup> Die Bundesregierung hat mit der Herbstprojektion eine Änderung ihrer Methodik eingeführt. Zusätzlich zu den fundierten Projektionen für das jeweils laufende und kommende Jahr (t und t+1), bezieht sie nun auch das jeweils übernächste Jahr (t+2) in die Kurzfristprojektion mit ein. Die Mittelfristprojektion basiert dann von t+3 bis t+5 weiterhin auf der Annahme einer sich gleichmäßig schließenden Produktionslücke, die bis einschließlich zur Frühjahrsprojektion 2015 schon ab dem Jahr t+2 galt.

vorläufigen Ergebnisse des Jahres 2015 sowie auf die Berücksichtigung der asylbedingten Migration und den resultierenden Anstieg des Erwerbspersonenpotenzials zurückzuführen ist.

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

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. Bundesregierung</b> (Herbstprojektion, Oktober 2015)							
1aa. BIP, preisbereinigt	1,6	1,7	1,8	1,5	1,6	1,6	1,6
1ab. BIP-Deflator	1,7	2,3	1,6	1,7	1,5	1,5	1,5
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,9	1,8	1,8	1,3	1,5	1,5	1,5
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,9	0,6	1,2	1,6	1,5	1,5	1,5
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer	2,7	3,0	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8
1d. Arbeitnehmer	1,2	1,0	0,9	0,8	0,2	0,2	0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO <sup>2)</sup> )	4,7	4,4	4,7	5,1	5,2	5,4	5,6
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,16	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>2. Europäische Kommission</b> (November 2015)							
2aa. BIP, preisbereinigt	1,6	1,7	1,9	1,9			
2ab. BIP-Deflator	1,7	1,7	1,9	1,9			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,9	1,9	1,9	1,8			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,0	0,5	1,2	1,8			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer	2,6	2,9	2,7	3,2			
2d. Erwerbstätige	0,9	0,5	0,6	0,8			
2e. Erwerbslosenquote	5,0	4,7	4,9	5,2			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose</b> (Oktober 2015)							
3aa. BIP, preisbereinigt	1,6	1,8	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5
3ab. BIP-Deflator	1,7	2,0	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
<b>4. SVR</b> (November 2015)							
4aa. BIP, preisbereinigt	1,6	1,7	1,6				
4ab. BIP-Deflator	1,7	2,1	1,5				
<b>5. Deutsche Bundesbank</b> (Dezember 2015)							
5aa. BIP, preisbereinigt	1,6	1,7	1,8	1,7			
5ab. BIP-Deflator	1,7	2,1	1,8	2,0			
<b>6. IWF</b> (Oktober 2015)							
6aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt <sup>3)</sup>	1,6	1,5	1,6	1,5	1,3	1,3	1,3
6ab. BIP-Deflator	1,8	2,4	0,9	0,9	1,1	1,2	1,3
<b>7. OECD</b> (November 2015)							
7aa. BIP, preis- und kalenderbereinigt	1,6	1,5	1,8	2,0			
7ab. BIP-Deflator	1,7	2,0	1,2	1,4			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation). – 3) Die Kalendereffekte sind: 2015: +0,23; 2016: +0,09; 2017: -0,20; 2018: -0,11; 2019: -0,03; 2020: +0,35. Zur Berechnung der preisbereinigten Veränderungsrate (ohne Kalenderbereinigung) müssen diese Werte zu den Werten aus der Tabelle addiert werden.

**Die Entwicklung der für die Sozialausgaben relevanten Erwerbslosenquote in der aktuellen Herbstprojektion fällt ab dem Jahr 2016 ungünstiger aus, als noch im Frühjahr erwartet.** So geht die Bundesregierung nun davon aus, dass im laufenden Jahr mit 4,4 % der Tiefpunkt erreicht wird, bevor die Quote bis zum Jahr 2020 wieder kontinuierlich auf 5,6 % ansteigen soll. Im Frühjahr wurde noch von einer über den Projektionszeitraum stetig sinkenden Quote bis auf 3,7 % im Jahr 2019 ausgegangen. Die in der Projektion unterstellte steigende Arbeitslosigkeit geht wohl darauf zurück, dass die Zuwandernden nur relativ langsam in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse und einer unzureichenden Übereinstimmung ihrer Qualifikationsprofile mit den Anforderungen der offenen Stellen wird unterstellt, dass viele Flüchtlinge auch nach Integrationsmaßnahmen zunächst eine recht hohe Arbeitslosigkeit aufweisen.

## Bewertung

**Die aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung für die Jahre 2015 bis 2020 erscheint insgesamt plausibel und steht im Großen und Ganzen im Einklang mit den Projektionen anderer Institutionen** (vgl. Übersicht 1). Die Projektionen von Europäischer Kommission, Gemeinschaftsdiagnose und IWF bewegen sich in der kurzen Frist nahe an der Regierungsprojektion. Allerdings erwarten die Europäische Kommission und die OECD für das Jahr 2017 eine deutlich höhere Zunahme des realen BIP als die Bundesregierung. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Bundesregierung für das Jahr 2017 von einer stark nachlassenden Dynamik beim privaten Verbrauch ausgeht, was Europäische Kommission und OECD nicht tun. Der IWF schätzt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die Jahre 2017 bis 2019 etwas pessimistischer ein als die Bundesregierung.

**Eine besondere Unsicherheit besteht bei allen aktuellen Prognosen hinsichtlich der Flüchtlingszuwanderung einschließlich deren Bewältigung im nationalen und europäischen Kontext und ihrer Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.**<sup>5</sup> Die Bundesregierung hat ihre in die Prognose aufgenommenen Ansätze nicht veröffentlicht, was eine Bewertung erschwert. Sie ist aber wohl wie die meisten hier berücksichtigten Schätzungen von einer relativ umfangreichen Zuwanderung in diesem und im nächsten Jahr ausgegangen, der dann ein spürbarer Rückgang in der mittleren Frist folgt. Zudem wird eine – wohl realistische – eher langsame Integration in den Arbeitsmarkt erwartet. Impulse für die Inlandsnachfrage ergeben sich aus den gewährten sozialen Leistungen und dem höheren Staatsverbrauch u.a. im Zusammenhang mit der Integration. Eine zusätzliche Unsicherheit liegt in der weiteren weltwirtschaftlichen Entwicklung. Es bestehen aber durchaus auch Chancen auf eine bessere wirtschaftliche Entwicklung als von der Bundesregierung angenommen. So könnte sich der Aufschwung bei einem günstigeren weltwirtschaftlichen Umfeld als kräftiger erweisen. Die inländische Entwicklung könnte ebenfalls stärker ausfallen – auch angesichts der expansiv ausgerichteten Geld- und Finanzpolitik. Die BIP-Wachstumsraten könnten aufgrund der günstigen Bedingungen für die Inlandsnachfrage gerade auch in nominaler Betrachtung höher ausfallen, was für die öffentlichen Finanzen von besonderer Bedeutung wäre. Zum einen hängen Steuereinnahmen und Einnahmen aus

---

<sup>5</sup> Zu den Arbeitsmarkteffekten der Flüchtlingsmigration vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): *Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2015.



Sozialversicherungsbeiträgen von den nominalen Bemessungsgrundlagen ab. Zum anderen sinkt ceteris paribus die Schuldenstandsquote mit einem höheren nominalen BIP im Nenner.

## b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

**In ihrer Herbstprojektion sieht die Bundesregierung die deutsche Wirtschaft über den Prognosehorizont im Bereich der Normalauslastung, die Wirtschaft wächst in etwa mit ihrer Potenzialrate. Konkret wird eine (reale) Zunahme des Produktionspotenzials um 1,5 % im Jahr 2015 und 1,6 % im Jahr 2016 erwartet. In der mittleren Frist soll das BIP-Potenzial im Jahresdurchschnitt mit ähnlichen Raten weiter zunehmen.** Da das reale BIP im laufenden Jahr etwas stärker steigt als das Potenzial, verringert sich die im Jahr 2014 noch vorhandene leichte Unterauslastung der Wirtschaft (negative Produktionslücke) weitgehend. Danach bleibt die Produktionslücke – bei kleineren Schwankungen – bis zum Ende des Projektionszeitraums annähernd geschlossen (vgl. Übersicht 2).

**Mit der jüngsten Projektion hat die Bundesregierung insbesondere die Einschätzung der aktuellen Konjunkturlage spürbar revidiert. So wurde in der Frühjahrsprojektion noch eine – vom Beirat als wenig überzeugend angesehene – spürbare Unterauslastung insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 ausgewiesen.** Darüber hinaus wurden die Potenzialwachstumsraten für die kommenden Jahre um 0,2 bis 0,3 Prozentpunkte angehoben. Ausschlaggebend für letzteres dürfte das höhere Erwerbspersonenpotenzial und damit ein – insbesondere in der mittleren Frist – höherer Beitrag des Faktors Arbeit durch die Flüchtlingsmigration sein, das aber wohl durch eine unterstellte höhere strukturelle Arbeitslosigkeit nur gedämpft auf das Potenzial wirkt. Des Weiteren wurde der Beitrag der totalen Faktorproduktivität leicht angehoben.

### Bewertung

**Die Schätzungen der Potenzialwachstumsraten und der Produktionslücke im Rahmen der Herbstprojektion liegen im Bereich der Schätzungen anderer Institutionen. Der Beirat hält die Ansätze für vertretbar.** Er weist darauf hin, dass Abschätzungen des Produktionspotenzials und der Produktionslücke grundsätzlich mit einer recht hohen Unsicherheit verbunden sind. Aktuell kommt die Ungewissheit über die Höhe der Flüchtlingszuwanderung und ihre Integration in den Arbeitsmarkt hinzu. Die Schätzungen sind gegenwärtig stark von ad hoc Setzungen dieser Parameter abhängig.

**So weisen die aktuell vorliegenden Schätzungen eine erhebliche Bandbreite auf.** Beispielsweise gehen die Europäische Kommission und die OECD für den aktuellen Rand weiterhin von einer spürbaren Unterauslastung aus. Die Europäische Kommission erwartet darüber hinaus für die mittlere Frist mit 1¾ % die höchsten Zuwachsraten des Potenzials, sodass sich trotz kräftiger Zuwachsraten des BIP die Produktionslücke nur relativ langsam schließt. Dagegen sehen sowohl die Gemeinschaftsdiagnose

als auch der Sachverständigenrat, die Bundesbank und der IWF die Wirtschaft im laufenden Jahr im Bereich der Normalauslastung. Der Sachverständigenrat, die Bundesbank und der IWF erwarten Potenzialraten von weniger als 1½ % und projizieren für den weiteren Verlauf eine zunehmende Überauslastung.

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

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. Bundesregierung</b> (Herbstprojektion, Oktober 2015)							
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,5	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,3	-0,1	0,0	-0,0	-0,0	0,0	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. € <sup>2)</sup> )	-9,7	-2,5	1,2	-1,2	-0,9	0,9	0,0
<b>2. Europäische Kommission</b> (November 2015)							
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,7	1,8	1,7			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2			
<b>3. Gemeinschaftsdiagnose</b> (Oktober 2015)							
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,5	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>4. SVR</b> (November 2015)							
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,3	1,2				
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,5	-0,1	0,4				
<b>5. Deutsche Bundesbank</b> (Dezember 2015)							
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,2	0,5	0,9	1,5			
<b>6. IWF</b> (Oktober 2015)							
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>7. OECD</b> (November 2015)							
7a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,1	1,3	1,3	1,3			
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,8	-0,6	-0,1	0,6			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP.

**Die Unsicherheit von Produktionslückenschätzungen kommt in der deutlichen Revision des Regierungsansatzes im Rahmen der Herbstprojektion zum Ausdruck.** Im Vergleich zur Frühjahrsprojektion wurde die negative Produktionslücke für das vergangene Jahr im Betrag um 0,6 Prozentpunkte geringer eingeschätzt. Derartige Revisionen führen für sich genommen zu einer ungünstigeren Bewertung der strukturellen Haushaltslage und strahlen in der Regel auf die kommenden Jahre aus. Dies kann daher Anpassungen der Finanzplanung durch Ausgabenkürzungen oder Einnahmeerhöhungen erforderlich machen, um die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit über den gesamten Projektionszeitraum zu gewährleisten. Dieser Aspekt ist vor allem im Zusammenhang mit der strikteren nationalen Schuldenbremse relevant und verdeutlicht den Nutzen von Sicherheitsabständen.



## 5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen für den Stabilitätsrat

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

#### Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Das Bundesministerium der Finanzen erwartet für das laufende Jahr einen gesamtstaatlichen Überschuss in Höhe von rund  $\frac{3}{4}$  % des BIP, was gegenüber der Projektion, die dem Stabilitätsrat im Juni vorgelegt wurde, eine Aufwärtskorrektur um ca.  $\frac{1}{4}$  Prozentpunkt bedeutet. Für die Jahre 2016 bis 2018 wird dann von ausgeglichenen Haushalten ausgegangen, bevor im Jahr 2019 wieder ein kleiner Überschuss entstehen soll (vgl. Übersicht 3). Die Überschüsse im Jahr 2015 gehen auf den Bund und die Länder (mit  $\frac{1}{2}$  bzw.  $\frac{1}{4}$  % des BIP) zurück, während für die Gemeinden und die Sozialversicherungen nahezu ausgeglichene Haushalte erwartet werden. Für das Jahr 2016 verschlechtert sich insbesondere die Finanzlage des Bundes spürbar, und es wird ein geringes Defizit von rund  $\frac{1}{4}$  % des BIP ausgewiesen. Für die übrigen Teilbereiche werden ausgeglichene Haushalte angesetzt. In der mittleren Frist sollen dann alle Ebenen mehr oder weniger ausgeglichen abschließen.

Insgesamt wurden die Projektionen im Vergleich zur Übersicht über die Haushaltsplanung vom Oktober leicht nach unten revidiert (vgl. Übersicht 3). Ausschlaggebend hierfür sind die unterstellten Mehrbelastungen aus der Flüchtlingszuwanderung, die aus höheren Sozial-, Verwaltungs- und Personalausgaben resultieren. Im Vergleich zur Projektion vom Juni 2015 wurde der Finanzierungssaldo für das laufende Jahr jedoch etwas günstiger und lediglich für die folgenden Jahre etwas ungünstiger eingeschätzt. Die Aufwärtsrevision für das laufende Jahr reflektiert vor allem höhere Steuereinnahmen und eine etwas positivere Entwicklung der Haushalte der Sozialversicherungen<sup>6</sup>. Die geringfügigen Abwärtsrevisionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in der mittleren Frist gehen darauf zurück, dass die Flüchtlingszuwanderung zu Mehrbelastungen führt, die sich letztlich in der Projektion des Bundesministeriums der Finanzen vor allem auf der Bundes- und Landesebene niederschlagen.

Gegenüber der „Übersicht über die Haushaltsplanung 2016“ (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober haben sich Änderungen in der Verbuchung der einmaligen Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen in Höhe von insgesamt rund 5 Mrd. € ergeben. In seiner Projektion hat das Bundesministerium der Finanzen diese nun nicht mehr vollständig im Jahr 2015 ausgabenmindernd verbucht, sondern wegen der verzögerten effektiven Nutzbarkeit auf den gesamten Projektionszeitraum und insbesondere auf das Jahr 2017 verteilt. Unter anderem deswegen ergibt sich im Vergleich zum DBP ein geringerer nominaler Überschuss im laufenden Jahr (vgl. Übersicht 3).

**Die Länder schätzen gemäß Vorlage der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) die Länderhaushalte im Aggregat spürbar ungünstiger ein als das Bundesministerium der Finanzen.** So erwarten die Länder im Vergleich zum Bundesministerium der Finanzen für das laufende

---

<sup>6</sup> Die Gesetzliche Rentenversicherung rechnet für jedes Jahr des Projektionszeitraums (2015 bis 2020) mit Finanzierungsdefiziten in Höhe von rund 0,1 bis 0,2 % des BIP. Dies reflektiert das kontinuierliche und progressive Abschmelzen der Nachhaltigkeitsrücklage, das gesetzlich geboten ist und im Rahmen der VGR als Defizit verbucht wird. Auch die Gesetzliche Krankenversicherung verbucht in jedem Jahr bis 2020 Finanzierungsdefizite, die über den Projektionszeitraum kleiner werden. Den Defiziten der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherungen stehen allerdings Überschüsse bei der Arbeitslosenversicherung, der Gesetzlichen Unfallversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung (mit Ausnahme des Jahres 2017) gegenüber, sodass unter dem Strich für das Aggregat der Sozialversicherungen nur noch geringe Defizite von bis zu 0,1 % des BIP stehen.

Jahr geringere sonstige Einnahmen und für das Jahr 2016 höhere Personal- und Zinsausgaben sowie höhere Zahlungen an Verwaltungen bei gleichzeitig niedrigeren sonstigen Einnahmen. Demnach fällt der Finanzierungssaldo laut ZDL für das Jahr 2015 um rund 2½ Mrd. € und für das Jahr 2016 um rund 6 Mrd. € niedriger aus. In der Vorlage für den Stabilitätsrat wird ausgeführt, dass dieser Unterschied für sich genommen im Jahr 2016 zu einem strukturellen gesamtstaatlichen Defizit von ca. ¼ % des BIP führen würde. Damit läge es immer noch unterhalb der Obergrenze für das strukturelle Defizit.

**Für die Schuldenstandsquote wird im Projektionszeitraum eine Verringerung von 74,9 % im vergangenen Jahr auf 62¼ % im Jahr 2019 erwartet.** Gründe für den kontinuierlichen Rückgang sind insbesondere das nominale BIP-Wachstum in Verbindung mit der relativ günstigen Haushaltslage der Gebietskörperschaften, aber auch der sich fortsetzende Portfolioabbau bei den Abwicklungsanstalten spielt eine Rolle.

### Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Für Stabilitätsrat (Dezember 2015)	0,3	¾	0	0	0	¼	
<i>1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2015)</i>	0,3	1	0	¼	¼	½	
<i>1b. Aktualisierung (Juli 2015)</i>	0,6	½	0	0	¼	¼	
<i>1c. Für Stabilitätsrat (Juni 2015)</i>	0,6	½	¼	¼	½	½	
<i>1d. Stabilitätsprogramm (April 2015)</i>	0,6	¼	0	¼	¼	½	
<i>1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2014)</i>	½	0	0	0	0		
2. Europäische Kommission (November 2015)	0,3	0,9	0,5	0,4			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2015)	0,3	0,8	0,4				
4. SVR (November 2015)	0,3	0,7	0,2				
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2015)	0,3	¾	0	0			
6. IWF (Oktober 2015)	0,3	0,5	0,3	0,4	0,6	1,0	1,0
7. OECD (November 2015)	0,3	0,9	0,6	0,9			

1) Die Werte unter 1., 1a., 1b., 1c., 1d. und 5. sind für die Projektionsjahre 2015-2019 bzw. 2015-2017 auf vierstel Prozent gerundet. Die Werte unter 1e. sind für die Projektionsjahre 2014-2018 auf halbe Prozent gerundet.

### Wichtige Grundlagen der dem Stabilitätsrat vorgelegten Schätzung

**Für seine Sitzung im Dezember 2015 wurde dem Stabilitätsrat eine Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen für den gesamtstaatlichen strukturellen Finanzierungssaldo in Maas-tricht-Abgrenzung vorgelegt** (Rechenstand 13. November 2015), die auf der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Oktober sowie den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November basiert. Die Projektion berücksichtigt den Bundeshaushaltsplan 2016 nach der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses sowie eine Fortschreibung des mittelfristigen Finanzplans (2017 bis 2019) des Bundes. Im Zusammenhang mit der aktuellen Projektion wurden dif-

ferenzierte finanzstatistische Schätzungen für die Aggregate der Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2016 und Schätzspannen für die Entwicklung der VGR-Salden der einzelnen Ebenen in einer aggregierten Überleitungsrechnung vorgelegt.

**Die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) stellte darüber hinaus eine finanzstatistische Modellrechnung der Entwicklung des Aggregats der Länderhaushalte zur Verfügung,** nach der die Länderhaushalte sich spürbar ungünstiger entwickeln als in der Projektion des Bundesministeriums der Finanzen. Der Saldo fällt sowohl für das Jahr 2015 (um rund 2½ Mrd. € oder knapp 0,1 % des BIP) als auch 2016 (um rund 6 Mrd. € oder knapp 0,2 % des BIP) ungünstiger aus.

**Für die VGR-Schätzung liegen keine differenzierten Informationen zur Entwicklung der Ausgaben- und Einnahmekategorien vor.** Daher werden die finanzstatistischen Ausweise für die Gebietskörperschaften herangezogen, um verschiedene Revisionen im Vergleich zur Fiskalprojektion vom Juni abzuleiten. Demnach wurden die Ansätze für die Zinsausgaben erneut deutlich gesenkt, was auf die aktuellen und zukünftig erwarteten günstigen Finanzierungsbedingungen zurückzuführen ist. Über den Projektionszeitraum sinken die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Zinsausgaben der Gebietskörperschaften in Relation zum BIP von ca. 1,6 % im Jahr 2015 auf nur noch 1,3 % im Jahr 2019. Wohl aufgrund der Flüchtlingszuwanderung und den dadurch entstehenden Kosten der Versorgung und Unterbringung wurden die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand im Vergleich zur Projektion vom Juni für den gesamten Projektionshorizont deutlich angehoben. Vor allem im Jahr 2015 ist ein deutlicher Anstieg der Ausgaben für laufenden Sachaufwand um 6 % eingestellt, während der Anstieg in den Folgejahren nur noch zwischen 3½ und 1½ % liegt. Auf der Einnahmeseite wurden im Vergleich zur Projektion vom Juni vor dem Hintergrund der aktuellen Steuerschätzung insbesondere die erwarteten Steuereinnahmen angehoben. Im Jahr 2015 schlugen zudem die Erlöse aus den Versteigerungen der Mobilfunkfrequenzen in Höhe von insgesamt 5,1 Mrd. € zu Buche, weswegen die sonstigen Einnahmen des Bundes in finanzstatistischer Abgrenzung gegenüber dem Jahr 2014 steigen, bevor sie im Jahr 2016 wieder fallen.<sup>7</sup> Insgesamt sinken die Einnahmen und Ausgaben in Relation zum BIP gegenüber dem Jahr 2014 bis zum Ende des Projektionszeitraums um jeweils rund einen Prozentpunkt.

#### Übersicht 4: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (Für Stabilitätsrat, Dez. 2015)<sup>1)</sup>

In % des BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Finanzierungssaldo	0,3	¾	0	0	0	¼
Davon:						
1a. Bund	0,3	½	-¼			
1b. Länder	-0,0	¼	0			
1c. Gemeinden	-0,1	0	0			
1d. Sozialversicherungen	0,1	0	0			

1) Die Werte für die Projektionsjahre 2015 bis 2019 sind auf viertel Prozent gerundet.

<sup>7</sup> Im Rahmen der VGR wurden die Erlöse aufgrund der verzögerten effektiven Nutzbarkeit in den Jahren 2015 (0,5 Mrd. €), 2017 (3,8 Mrd. €), 2018 (0,2 Mrd. €) und 2019 (0,6 Mrd. €) gebucht.

## Bewertung

**Der Beirat hält die projizierte Entwicklung des Finanzierungssaldos durch das Bundesministerium der Finanzen mit den aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen und dem zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Szenario für erreichbar**, soweit sich die Entwicklungen zur Flüchtlingszuwanderung nicht grundlegend anders darstellen werden, als dies derzeit in den einschlägigen Projektionen erwartet wird. Während andere Institutionen für das laufende Jahr ähnliche gesamtstaatliche Überschüsse erwarten, sehen sie die mittelfristige Entwicklung zumeist sogar etwas günstiger als das Bundesministerium der Finanzen (vgl. Übersicht 3).

**Für die Fiskalprojektion sind die in Abschnitt 4 angesprochenen gesamtwirtschaftlichen Risiken und Chancen ebenfalls von Bedeutung.** Darüber hinaus bestehen insbesondere mit Blick auf die fiskalischen Effekte der Flüchtlingszuwanderung weitere Unsicherheiten, etwa bezüglich der Abschätzung der durchschnittlichen Transferhöhe oder des zusätzlichen staatlichen Personalbedarfs (vgl. auch Ausführungen im Kasten „Die fiskalischen Effekte der Flüchtlingsmigration“).<sup>8</sup>

**Alles in allem ist die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion insofern nur schwer zu bewerten, da wichtige Informationen, wie bereits mehrfach angesprochen, u.a. zu den konkreten Auswirkungen der unterstellten Flüchtlingszuwanderung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Staatsfinanzen, die mittelfristigen Aussichten für die einzelnen staatlichen Ebenen oder für detailliertere Teile des Staatskontos nicht dargestellt werden.** Es ist auch nicht ersichtlich, wie die Projektion der Länder gegenüber der Projektion des Bundesministeriums der Finanzen einzuordnen ist. So würde sich das von den Ländern gemäß Vorlage der ZDL projizierte höhere Länderdefizit nur dann eins zu eins in ein höheres gesamtstaatliches Defizit umsetzen, wenn die Erwartungen bezüglich Bund, Gemeinden und Sozialversicherungen identisch wären. Insgesamt wären umfassendere und aussagekräftige Ausweise wünschenswert, die sich etwa im Hinblick auf die VGR-Projektion am Stabilitätsprogramm orientieren. Wie auch in den vergangenen Stellungnahmen hält es der Beirat für wünschenswert, wenn nicht nur gerundete, sondern auch spitze Werte angegeben würden.<sup>9</sup>

### Die fiskalischen Effekte der Flüchtlingsmigration

Im laufenden Jahr kam es zu einem im Vergleich zu den Vorjahren starken Anstieg der Migration von Flüchtlingen nach Deutschland. Aktuelle Schätzungen lassen für das Jahr 2015 eine Zuwanderung in einer Größenordnung von rund einer Million Personen erwarten. Derzeit wird zumeist davon ausgegangen, dass sich die Migration im Jahr 2016 und vermutlich – wenngleich in abgeschwächter Form – in den Folgejahren fortsetzen könnte. Eine Zuwanderung in dieser Dimension hat erhebliche Effekte auf die öffentlichen Finanzen und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die im Zentrum dieser Stellungnahme stehen. Im Hinblick auf die öffentlichen Finanzen schlagen sich hier direkte Ausgaben für Flüchtlinge nach Asylbewerberleistungsgesetz und Sozialgesetzbuch (SGB) nieder. Außerdem sind

<sup>8</sup> Spezifische Risiken für die staatlichen Defizite und Schulden könnten in den Auswirkungen der angekündigten Maßnahmen der HSH Nordbank AG liegen.

<sup>9</sup> Vgl. Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates (2015): *Dritte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG*, 3. Juni 2015.

Effekte auf das Steueraufkommen und die Sozialversicherungssysteme zu erwarten, die in starkem Maße von der Integration in den Arbeitsmarkt und von gesamtwirtschaftlichen Rückkopplungseffekten abhängen.

Schon eine Abschätzung der kurz- und mittelfristigen fiskalischen Effekte ist mit großen Unsicherheiten behaftet. Dies betrifft zunächst die ungewisse Anzahl an Flüchtlingen, die Deutschland erreichen. Für 2015 ist die lange Zeit angenommene Zahl von 800.000 Flüchtlingen wohl nicht mehr realistisch<sup>10</sup>. So geht zum Beispiel der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)<sup>11</sup> in seinem Basisszenario von einer Million Flüchtlingen aus. Allerdings gibt es darüber hinaus weitere wichtige Einflussfaktoren auf die Staatsfinanzen, die zum Teil ebenfalls schwer zu quantifizieren sind. Hierzu zählen unter anderem:

i) Die jahresdurchschnittliche Zahl der im Land befindlichen Flüchtlinge. So sind zum einen der Zeitpunkt der Einreise als auch zum anderen einer etwaigen Ausreise von Bedeutung. Hierbei spielen u.a. die Bearbeitung von Anträgen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und damit die Verweildauer in Erstaufnahmeeinrichtungen sowie die Anerkennungsquote (die Herkunftsländer der Flüchtlinge und die daraus resultierende Schutzquote) eine Rolle.

ii) Die durchschnittlichen Mehraufwendungen des Staates pro Flüchtling. Hier schlagen sowohl Sozialleistungen (einschließlich Gesundheitskosten), Unterbringungs- und Integrationskosten (Eingliederung, insbesondere in den Arbeitsmarkt und durch Schulung, sowie Betreuung und Beschulung von Minderjährigen) zu Buche. Dabei kann ein möglicher Kostendruck durch Kapazitätsengpässe, z.B. im Wohnungsmarkt und bei der Bereitstellung von Erstaufnahmeeinrichtungen, eine Rolle spielen.

iii) Der Umfang und das Tempo der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt und die von ihnen erzielbaren Einkommen.

Eine Abschätzung der fiskalischen Effekte kann deshalb nur eine Art Szenario darstellen und überschlagsartig erfolgen. Im Jahr 2014 beliefen sich allein die Ausgaben für Asylbewerberleistungen auf rund 2,4 Mrd. €<sup>12</sup> Aufgrund der stark gestiegenen Anzahl von Flüchtlingen ist für das laufende und die kommenden Jahre von einem deutlich höheren Ausgabenniveau auszugehen. Zudem verlagern sich bei abnehmender Zuwanderung die Mehraufwendungen weg von den Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes hin zu den regulären Sozialleistungen (insbesondere Arbeitslosengeld II und den Integrationsleistungen). Hierzu liegen Abschätzungen der direkten fiskalischen Effekte vor.

Ein wichtiger Parameter für diese Abschätzung der fiskalischen Effekte sind die durchschnittlichen öffentlichen Ausgaben pro Flüchtling und Monat. Die tatsächlichen Ausgaben für jeden Flüchtling hängen u.a. vom Status des Asylverfahrens und anderen persönlichen Charakteristika wie Alter, Gesundheitszustand und den jeweiligen Integrations- und Unterbringungskosten ab. Gleichwohl scheint ein durchschnittlicher Wert in einer Größenordnung von 1000 € pro Flüchtling und Monat als sehr grober

<sup>10</sup> Das Bundesministerium des Innern (BMI) gibt die Anzahl der im EASY-System (Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer) registrierten Flüchtlinge für die ersten zehn Monate des Jahres 2015 mit ca. 758.000 Personen an, davon allein 181.000 im Oktober; vgl. BMI (2015): *Anhaltend hoher Asylyzugang im Oktober 2015*, Pressemitteilung vom 5.11.2015.

<sup>11</sup> SVR (2015): *Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt*, Jahresgutachten 2015/16, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

<sup>12</sup> Statistisches Bundesamt (2015): *Leistungen an Asylbewerber*, Fachserie 13, Reihe 7, Tabelle B 1.1.

Richtwert plausibel. Bei einer Überschlagsrechnung der flüchtlingsbedingten Aufwendungen muss auf die monatsgetreue Flüchtlingszu- und -abwanderung geachtet werden, da diese im Jahresverlauf sehr ungleichmäßig anfallen kann. So war die starke Zuwanderung im laufenden Jahr erst ab der zweiten Jahreshälfte zu verzeichnen, so dass der jahresdurchschnittliche Wert hier noch relativ niedrig ausfällt.

Die Gemeinschaftsdiagnose (GD)<sup>13</sup> kommt in ihrer Analyse im Vergleich zum Jahr 2014 zu *Mehrausgaben* von 4 Mrd. € für das Jahr 2015 und knapp 11 Mrd. € für das Jahr 2016. Unterstellt wird dabei ein Zugang von 900.000 Flüchtlingen im Jahr 2015 und 600.000 im Folgejahr. Außerdem wird angenommen, dass der Anteil der Personen in Aufnahmeeinrichtungen bis Ende des Jahres 2016 drastisch sinkt und für fast zwei Drittel der Asylbewerber das Asylverfahren dann abgeschlossen sein wird.

Der Sachverständigenrat (SVR, 2015)<sup>14</sup> hat verschiedene Szenarien für den Zeitraum bis 2020 vorgelegt. Im Basisszenario wird eine Flüchtlingsmigration von 1 Mio. Personen im Jahr 2015 und 750.000 Personen im Jahr 2016 unterstellt. In diesem Szenario kommt es für die öffentliche Hand zu direkten Mehrausgaben gegenüber dem Jahr 2014 von rund 4 Mrd. € im Jahr 2015 und rund 9 Mrd. € im darauffolgenden Jahr. Diese Zahlen sind in etwa vergleichbar mit der Abschätzung der Gemeinschaftsdiagnose.<sup>15</sup>

Der Sachverständigenrat betrachtet neben dem Basisszenario verschiedene andere Szenarien, die einen Einblick in die Robustheit der Abschätzungen ermöglichen. Dabei wird die Dauer des Asylverfahrens, der Grad der Integration in den Arbeitsmarkt, Ausgabenparameter und die Anzahl der Flüchtlinge variiert. Die daraus resultierende Spannbreite für die direkten Mehrausgaben gegenüber 2014 beträgt 3-6 Mrd. € im Jahr 2015 und ca. 7-12 Mrd. im Jahr 2016. Während die Schätzungen von Sachverständigenrat und Gemeinschaftsdiagnose die Altersstruktur der Flüchtlinge berücksichtigen, dürften höhere Ausgaben für unbegleitete Minderjährige nicht vollständig abgebildet sein. Unbegleitete Minderjährige erhalten Leistungen auf der Basis des SGB VIII, die deutlich höhere Ausgaben pro Person nach sich ziehen als die für erwachsene Bezieher auf der Basis von Asylbewerberleistungsgesetz und SGB II. Die Regelungen des Asylverfahrensgesetzes und des Asylbewerberleistungsgesetzes werden hier durch die anspruchsvolleren Bestimmungen des Jugendhilferechts überlagert bzw. verdrängt. Gemäß Deutschem Landkreistag liegen die Ausgaben pro Fall und Jahr bei den unbegleiteten Minderjährigen um das Vier- bis Fünffache über den Ausgaben pro Erwachsenem oder begleitetem minderjährigen Asylbewerber.<sup>16</sup> Die Deutsche Bundesbank<sup>17</sup> hält insgesamt gesehen Mehraufwendungen gegenüber 2014 in Höhe von rund ¼ % des BIP im Jahr 2015 und ½ % im Jahr 2016 für ein plausibles Szenario.

Den Ausgaben für Flüchtlinge stehen kurzfristig nur relativ geringe direkte Entlastungen auf der Ein-

<sup>13</sup> Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2015): *Deutsche Konjunktur stabil – Wachstumspotenziale heben*, Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2015.

<sup>14</sup> A.a.O. Für genaue Annahmen siehe Tabelle 2 im Anhang zu Kapitel 1 des Jahresgutachtens.

<sup>15</sup> Zum Teil wird der Unterschied durch die Berücksichtigung von Personalausgaben und Ausgaben für öffentliche Investitionen in der Analyse der GD erklärt, die in den vom Sachverständigenrat ausgewiesenen direkten Mehrausgaben nicht berücksichtigt sind.

<sup>16</sup> Die Hamburger Bürgerschaft nennt in einer Drucksache zum Haushaltsplan für das Jahr 2014 jährliche Fallkosten von sogar 63.867 € (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drucksache 20/12697: 57). Die Anzahl der unbegleiteten Minderjährigen (Stand November 2015) soll 57.376 Personen (bisher erwartet: 30.000) umfassen, so dass hier gegenüber dem Vorjahr von einer fünf- bis sechsmal höheren Personenzahl in 2015 gerechnet werden muss (vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22.11.2015: *Streit in der Koalition – Asylpaket vorerst gescheitert*, von Jasper von Altenbockum).

<sup>17</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank (2015): *Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen für die Jahre 2016 und 2017*, Dezember 2015.



nahmeseite gegenüber, da die Zuwandernden selbst zunächst kaum Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge zahlen werden. Die Leistungen an Asylbewerber generieren durch Güterkäufe aber gewisse staatliche Einnahmen in Form von Umsatzsteuern.

Von großer Bedeutung sind perspektivisch die Effekte durch die Integration von Asylbewerbern in den Arbeitsmarkt, weil damit unmittelbar geringere staatliche Sozialausgaben sowie höhere öffentliche Einnahmen insbesondere durch Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge die Folge sind. Der Beirat sieht die Gefahr, dass der Mindestlohn eine hemmende Wirkung für die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt entfaltet.<sup>18</sup>

Aus den vorübergehend nicht gegenfinanzierten staatlichen Mehrausgaben (z.B. für die Sozialausgaben, den Staatsverbrauch sowie zum geringeren Teil für Investitionen) sind kurzfristig positive gesamtwirtschaftliche Effekte zu erwarten – und damit entlastende Effekte für die öffentlichen Haushalte.

Die vorangehende Analyse hat deutlich gemacht, dass eine Abschätzung der Effekte der Flüchtlingsmigration auf die öffentlichen Haushalte in Deutschland mit großer Unsicherheit behaftet ist. Der Beirat hält auf der Basis der vorliegenden Studien Belastungen des staatlichen Gesamthaushalts von ca. ¼ % des BIP im Jahr 2015 für plausibel.

Für das Jahr 2016 ist von deutlich höheren Ausgaben als im laufenden Jahr auszugehen. Der Beirat hält auf der Basis der oben genannten Studien eine Nettobelastung der öffentlichen Haushalte von ca. ½ % des BIP für plausibel. Im Vergleich zur Abschätzung für 2015 ist allerdings von einer deutlich höheren Unsicherheit und damit einer größeren Spannbreite auszugehen.

## b) Zur Ableitung des strukturellen Finanzierungssaldos

### Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Wie bereits im Stabilitätsprogramm, in den Projektionen für den Stabilitätsrat vom Juni sowie in der Übersicht über die Haushaltsplanung vom Oktober geht das Bundesministerium der Finanzen in seiner aktuellen Schätzung für das Jahr 2015 von einem strukturellen Überschuss in Höhe von rund ¾ % des BIP aus (vgl. Übersicht 5). Obwohl sich die gerundeten Ergebnisse der Schätzungen des strukturellen Überschusses für das Jahr 2015 seit Jahresbeginn nicht verändert haben, verbergen sich dahinter verschiedene Neueinschätzungen. Ging man im Juni noch von einer signifikant negativen Produktionslücke aus, die sich erhöhend auf den strukturellen Überschuss auswirkte, so ist die negative Produktionslücke laut Herbstprojektion bereits annähernd geschlossen und hat daher lediglich einen geringfügigen Effekt auf den strukturellen Saldo (vgl. Übersicht 6).

---

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Battisti und Felbermayr (2015), die auf der Basis von Daten des sozioökonomischen Panels zur Qualifikationsstruktur und Lohnverteilung von Migranten im Jahr 2011 darauf hinweisen, dass der kürzlich eingeführte Mindestlohn eine stark beschränkende Funktion bei der Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt spielen könnte und damit die Gefahr deutlich ungünstigerer Effekte auf die öffentlichen Haushalte besteht. Battisti, M. und G. Felbermeyer (2015): *Migranten im deutschen Arbeitsmarkt: Löhne, Arbeitslosigkeit, Erwerbsquoten*, ifo Schnelldienst 20, 29. Oktober 2015, S. 39-47.

**Für die Jahre 2016 bis 2018 werden strukturell ausgeglichene Haushalte erwartet, bevor am Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2019 wieder ein kleiner struktureller Überschuss erwirtschaftet werden soll** (vgl. Übersicht 5). Ausschlaggebend für den Abbau des strukturellen Überschusses sind einerseits Mehrbelastungen aufgrund der Flüchtlingszuwanderung. Andererseits wurden Steuersenkungen beschlossen und die Ausgaben unter anderem für Infrastruktur, Bildung sowie Forschung sollen verstärkt werden. Die Verbesserung gegen Ende des Projektionszeitraums dürfte insbesondere damit zusammenhängen, dass für die Zinsausgaben insgesamt ein fortgesetzter Rückgang erwartet wird und ab 2018 bei den sonstigen Ausgaben nur noch recht geringe Zuwächse eingeplant sind. Außerdem sind die für 2016 bis 2019 vorgesehenen Steuersenkungen wohl insgesamt etwas weniger umfänglich als die Mehreinnahmen durch den aufkommenssteigernden *Fiscal Drag*<sup>19</sup>. Aufgrund der angenommenen annähernd geschlossenen Produktionslücke im Projektionszeitraum und in Abwesenheit signifikanter Einmaleffekte bewegen sich strukturelle und nominale Salden auf einem ähnlichen Niveau. Lediglich im Jahr 2017 fallen durch die Buchung eines großen Teils der Erlöse aus der im Jahr 2015 durchgeführten Versteigerung der Mobilfunkfrequenzen positive Einmaleffekte in Höhe von ¼ % des BIP an.

**Auch gemäß den Schätzungen anderer Institutionen wird die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG mit einem – sogar teils größeren – Abstand eingehalten** (vgl. Übersicht 5). Die günstigeren Einschätzungen anderer Institutionen liegen zum einen an positiveren Erwartungen hinsichtlich des unbereinigten Finanzierungssaldos. Zum anderen spielt die Tatsache eine Rolle, dass Europäische Kommission und OECD für das Jahr 2015 immer noch eine signifikante Unterauslastung erwarten. Erstere geht außerdem für das kommende Jahr von einer immer noch negativen Produktionslücke aus und bewertet die strukturelle Haushaltslage daher merklich vorteilhafter als z.B. die Bundesregierung.

## **Bewertung**

**Auf Basis der jüngsten Projektion der Bundesregierung und gegeben die vorgenommene Konjunkturbereinigung hält der Beirat die Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen für den strukturellen Finanzierungssaldo für plausibel.** Der Abstand zur Obergrenze von 0,5 % des BIP fällt in den kommenden Jahren allerdings deutlich geringer aus als zuvor. Dies gilt insbesondere mit der ungünstigeren Einschätzung der Länder hinsichtlich ihrer Haushalte im Aggregat, mit der sich gemäß Beratungsunterlage für den Stabilitätsrat im Jahr 2016 ein strukturelles Defizit von ¼ % des BIP ergäbe. Bei einer etwas ungünstigeren Entwicklung des unbereinigten Finanzierungssaldos und einer weiteren Revision des Auslastungsgrades in Richtung Überauslastung wäre die Obergrenze schnell erreicht. Sachverständigenrat, Bundesbank, IWF und OECD erwarten in den kommenden Jahren teilweise bereits Überauslastungen.

---

<sup>19</sup> 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 Nominallöhnen aus dem progressiven Einkommensteuersystem (progressionsbedingte Mehreinnahmen) und andererseits durch Preisänderungen bei den mengenabhängigen speziellen Verbrauchsteuern (realer Wertverlust) ergeben.

**Die Bundesregierung war bislang von deutlich negativen Konjunkteinflüssen auf den Staatshaushalt ausgegangen.** Der Beirat hat in vergangenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass diese Einschätzung nicht überzeugt und die strukturelle Lage der Staatsfinanzen damit zu günstig gezeichnet wird. Der für das laufende Jahr nunmehr angezeigte neutrale Konjunkteinfluss ist aus Sicht des Beirats plausibel.

**Aus Sicht des Beirats verdeutlichen die aktuellen Entwicklungen den Nutzen von Sicherheitsabständen zu den Obergrenzen der europäischen und nationalen Haushaltsregeln.** Damit können unerwartete Belastungen, wie durch die Flüchtlingszuwanderung, bewältigt werden, ohne zur Einhaltung der Regelgrenzen gegensteuern zu müssen. Dies gilt auch für etwaige Abwärtsrevisionen struktureller Salden im Zuge der regelmäßigen Aktualisierung der Potenzialschätzung, wie sie zuletzt zu beobachten waren. Der Beirat hält es insofern für sinnvoll, mittelfristig einen gewissen Puffer vorzusehen und auf diese Weise die immer noch hohe Schuldenstandsquote abzubauen und damit Vorsorge für eventuelle künftige Wirtschaftskrisen sowie die absehbaren demographischen Belastungen zu schaffen.

**Der Umfang der Flüchtlingsmigration nach Deutschland im Jahr 2015 war zur Zeit der Haushaltsaufstellung im Jahr 2014 und selbst im Frühjahr 2015 nicht absehbar und etwaige überraschende, nicht von der Regierung zu verantwortenden Mehrbelastungen wären insofern bei der Beurteilung der Einhaltung der Defizitobergrenze zu berücksichtigen.** Aufgrund der gegenwärtig positiven Gesamtlage der öffentlichen Haushalte spielen die unerwartet hohen Ausgaben für Flüchtlinge bei der Frage der Einhaltung der Defizitobergrenze in diesem Jahr aber ohnehin keine entscheidende Rolle. Auch im kommenden Jahr kann die Obergrenze aufgrund der Sicherheitsabstände aber voraussichtlich zumindest noch mit einer gewissen Marge eingehalten werden, soweit sich die Entwicklungen zur Flüchtlingszuwanderung nicht grundlegend anders darstellen werden, als dies derzeit in den einschlägigen Projektionen erwartet wird. Eine pauschale (über kurzfristig unerwartete Mehrbelastungen hinausgehende) Nichtberücksichtigung der Ausgaben für Flüchtlinge ab dem Jahr 2016 oder ein Aussetzen der nationalen und europäischen Fiskalregeln hält der Beirat für problematisch.

**Die Europäische Kommission hat angekündigt, zuwanderungsbedingte Mehrbelastungen bei der Beurteilung der Einhaltung der europäischen Haushaltsregeln gesondert zu berücksichtigen.<sup>20</sup>** Generell könnten in Einzelfällen unvorhergesehene, kurzfristig auftretende Belastungen eine vorübergehende Abweichung von den Vorgaben begründen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass durch die zunehmend flexible Anwendung der Regeln und der Berücksichtigung unangemessener Ausnahmetatbestände deren Bindungswirkung gefährdet wird.

---

<sup>20</sup> Vgl. Europäische Kommission (2015): *Communication from the Commission – 2016 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*. COM(2015) 800 final, 16.11.2015.

### Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des strukturellen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP bzw. Potenzial-BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Für Stabilitätsrat (Dezember 2015)	0,8	$\frac{3}{4}$	0	0	0	$\frac{1}{4}$	
1a. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2015)	0,8	$\frac{3}{4}$	0	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
1b. Aktualisierung (Juli 2015)	1,2	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	
1c. Für Stabilitätsrat (Juni 2015)	1,2	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
1d. Stabilitätsprogramm (April 2015)	1,1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	
1e. Für Stabilitätsrat (Dezember 2014)	1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$		
2. Europäische Kommission (November 2015)	0,8	0,9	0,7	0,6			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2015)	0,4	0,6	0,4				
4. SVR (November 2015)	0,5	0,3	0,1				
5. Deutsche Bundesbank (Dezember 2015) <sup>2)</sup>	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	0	0			
6. IWF (Oktober 2015)	0,6	0,5	0,2	0,2	0,4	0,8	0,8
7. OECD (November 2015) <sup>3)</sup>	0,7	1,0	0,7	0,7			

1) Die Werte unter 1., 1a., 1b., 1c. und 1d. sind für die Projektionsjahre 2015-2019 auf viertel Prozent gerundet. Die Werte unter 1e. sind für die Projektionsjahre 2014-2018 auf halbe Prozent gerundet. – 2) Konjunkturbereinigung mit disaggregiertem Verfahren des Eurosystems; auf halbe Prozent gerundet. – 3) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunkturlinien und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

### Übersicht 6: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (Für Stabilitätsrat, Dez. 2015)<sup>1)</sup>

In % des BIP	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Finanzierungssaldo	0,3	$\frac{3}{4}$	0	0	0	$\frac{1}{4}$
2. Konjunkturkomponente	-0,2	-0	0	-0	-0	0
2a. in Mrd €	-5,3	-1,4	0,7	-0,7	-0,5	0,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo	0,5	$\frac{3}{4}$	-0	-0	0	$\frac{1}{4}$
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	-0,3	0	-0	$\frac{1}{4}$	0	0
5. Struktureller Saldo	0,8	$\frac{3}{4}$	0	0	0	$\frac{1}{4}$
<i>Nachrichtlich:</i>						
6. Produktionslücke	-0,3	-0,1	0,0	-0,0	-0,0	0,0
7. Budgetsemielastizität	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55

1) Die Werte unter 1., 2., 3., 4. und 5. sind für die Projektionsjahre 2015 bis 2019 auf viertel 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).

Der Beirat des Stabilitätsrates am 09. Dezember 2015

Prof. Dr. Eckhard Janeba (Vorsitzender)

Universität Mannheim

Prof. Dr. Georg Milbradt (stellv. Vorsitzender)

Ministerpräsident a.D.

Prof. Dr. Henrik Enderlein

Hertie School of Governance, Berlin

Prof. Dr. Lars P. Feld

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

Prof. Dr. Clemens Fuest

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Oliver Holtemöller

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) und Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Dr. Ulrich Reineke

Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Karsten Wendorff

Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main