

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

8. Juni 2016

Fünfte 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 vorgelegte Projektion der Bundesregierung zu den deutschen Staatsfinanzen auf Basis der aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen für erreichbar. Die Obergrenze von 0,5 % des BIP für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit wird damit eingehalten. Dabei bleibt ein gewisser Sicherheitsabstand zur Grenze gewahrt.

Der finanzpolitische Kurs in Deutschland ist derzeit expansiv: Der Überschuss geht im Vergleich zum Vorjahr trotz weiterhin sehr günstiger Zinskonditionen und einer leicht verbesserten Konjunkturlage zurück. Insbesondere die im laufenden Jahr deutlich ansteigenden Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung, nicht zuletzt aber auch das recht starke Wachstum der Ausgaben für Renten, Gesundheit und Pflege sind hier ausschlaggebend.

Die zugrunde gelegte Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist aus Sicht des Beirats plausibel. Demnach bleiben die bereits sehr guten Rahmenbedingungen für die deutschen Staatsfinanzen weiter erhalten. Risiken liegen im außenwirtschaftlichen Umfeld unter anderem in einem möglichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU. Aber es bestehen gleichwohl Chancen für eine bessere Entwicklung, etwa hinsichtlich der binnenwirtschaftlichen Impulse oder der sehr expansiven Geldpolitik. Bei der Fiskalschätzung zeichnen sich an einigen Stellen ebenfalls Chancen für günstigere Szenarien ab. So sind zwar die staatlichen Aufwendungen für die Flüchtlingszuwanderung weiterhin unsicher. Allerdings deutete sich zuletzt eine geringere Belastung an, als noch zu Beginn des Jahres erwartet wurde. Auch könnten die Sozialversicherungen im laufenden Jahr besser abschließen.

Der Beirat stellt fest, dass sich der von der Bundesregierung ermittelte konjunkturelle Einfluss auf die Staatsfinanzen in der Bandbreite aktueller Schätzungen befindet. Diese ist derzeit relativ groß, was insbesondere auf die unterschiedliche Berücksichtigung der Flüchtlingszuwanderung zurückzuführen ist. Da viele Flüchtlinge die deutsche Sprache erst erlernen müssen und ihre Qualifikationsprofile häufig nicht mit den Anforderungen der offenen Stellen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt

übereinstimmen, wird die Integration in den Arbeitsmarkt voraussichtlich einige Zeit in Anspruch nehmen. Insgesamt wäre die Arbeitslosigkeit der Zugewanderten dann nicht als konjunkturell, sondern als überwiegend strukturell zu interpretieren. Vor diesem Hintergrund sieht der Beirat durch die Flüchtlingsmigration zunächst nur einen geringen Einfluss auf das Potenzialwachstum. Er hält insofern auch die von der Europäischen Kommission ermittelten relativ hohen Potenzialraten und die daraus resultierenden deutlich negativen Produktionslücken, die dem deutschen Staat im Vergleich zu den Projektionen anderer Institutionen hohe strukturelle Haushaltsspielräume beimessen, für nicht plausibel.

Um die Entscheidung des Stabilitätsrats auf eine möglichst fundierte Basis stellen zu können und die Einordnung durch den Beirat zu erleichtern, hält es der Beirat für erforderlich, dass zu den Beratungen ein umfassendes, detailliertes und vollständig aktualisiertes Prognosebild vorgelegt wird. So basieren derzeit die gesamtwirtschaftliche Projektion sowie Potenzialschätzung auf der einen Seite und die dem Stabilitätsrat vorgelegten Fiskalschätzungen auf der anderen Seite teilweise auf unterschiedlichen Datenständen (letztere zum guten Teil noch auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten vom Januar). Sie sind daher nur begrenzt miteinander kompatibel. Es wäre zu begrüßen, wenn insbesondere eine tiefer gegliederte Fiskalprojektion in der relevanten statistischen Abgrenzung (ähnlich wie im Stabilitätsprogramm) auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vorliegen würde und auch öffentlich verfügbar wäre. Dabei sollten etwa auch die Annahmen zur Flüchtlingsmigration und die für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Staatsfinanzen unterstellten Auswirkungen transparent dargelegt werden. Die von der Länderseite vorgelegte Projektion der Länderhaushalte ist ohne weitere Informationen etwa hinsichtlich der Einbettung in eine gesamtstaatliche Schätzung kaum einzuordnen und erscheint dem Beirat für sich genommen wenig nachvollziehbar. Insbesondere scheinen die für die Ausgabenseite derzeit wichtigen Annahmen über die Flüchtlingszuwanderung kaum zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmt zu sein.

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 dieser Obergrenze Stellung. Der Schwerpunkt der Beiratsstellungen liegt auf der Analyse der Entwicklung und der Projektion des deutschen Staatshaushalts sowie der Regeleinholung und einer Bewertung diesbezüglicher Risiken. Die Beiratsstellungen werden veröffentlicht und sollen dazu beitragen, die Transparenz der Fiskalprojektionen im Hinblick auf Haushaltsrisiken zu erhöhen.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen ein:

- die Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 12. Mai 2016;
- die Fiskalprojektion des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für das Deutsche Stabilitätsprogramm 2016 basierend auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2016;
- die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom April 2016 und die darauf basierende Schätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 4. Mai 2016;
- die (seit März aktualisierten) Projektionen der Europäischen Kommission (Mai 2016), aus der Gemeinschaftsdiagnose (April 2016), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR; März 2016), der Deutschen Bundesbank (Juni 2016), des Internationalen Währungsfonds (IWF; April 2016) sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD; Juni 2016);
- die Haushaltsergebnisse gemäß der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung mit Stand Mai 2016 sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand April 2016.

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 Frühjahrsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die rechnerische Fortschreibung der Fiskalprojektion des Stabilitätsprogramms 2016.

Soweit nicht anders erwähnt, bezieht sich die Stellungnahme auf Entwicklungen in Abgrenzung des aktuellen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010) und der Maastricht-Kennzahlen.

3. Haushaltsergebnisse 2015

Insgesamt wurden die europäischen Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie des Fiskalvertrags im abgelaufenen Jahr von Deutschland erfüllt. Die Bundesrepublik Deutschland schloss das Jahr 2015 erneut mit einem gesamtstaatlichen Finanzierungsüberschuss ab. Auch strukturell wies Deutschland in der Darstellung des Stabilitätsprogramms 2016 und gemäß der jüngsten Einschätzung der Europäischen Kommission einen Finanzierungsüberschuss aus. Die gute Binnenkonjunktur, die anhaltend günstige Entwicklung am Arbeitsmarkt mit steigender Beschäftigung und steigenden Bruttolöhnen und -gehältern sowie die expandierenden Unternehmensgewinne schlugen sich in starken Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen nieder. Ausgabenseitig konnte der Gesamtstaat weiterhin von einem geringen Zinsniveau und der niedrigen Arbeitslosigkeit profitieren. Allerdings stiegen insbesondere die Sozialleistungen nicht zuletzt aufgrund des Rentenpakets von Mitte 2014 sowie der Pflegereform deutlich an.

Der gesamtstaatliche unbereinigte Finanzierungsüberschuss betrug im vergangenen Jahr 0,6 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)¹ – nach 0,3 % im Jahr 2014 und geringen Defiziten in den Jahren 2012 und 2013. Der überwiegende Teil der Verbesserung gegenüber dem Jahr 2014 reflektiert den Wegfall temporärer Belastungen durch steuerbezogene Gerichtsurteile aus dem Jahr 2014. Alle staatlichen Ebenen trugen zu diesem Ergebnis bei: Der Bund erzielte einen Überschuss von 0,3 % des BIP, die Aggregate der Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen schlossen das Jahr 2015 mit jeweils 0,1 % des BIP nahezu ausgeglichen ab.

Der um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte bereinigte gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungssaldo belief sich im Jahr 2015 gemäß der von der Europäischen Kommission im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung verwendeten Berechnungsmethode auf 0,8 % des BIP². Wegen der geschätzten leichten konjunkturellen Unterauslastung (kleine negative Produktionslücke) lag er somit geringfügig oberhalb des unbereinigten Saldos.

Die Schuldenstandsquote gemäß Maastricht-Abgrenzung sank bis Ende des Jahres 2015 erneut auf nunmehr 71,2 % (Ende 2014: 74,7 %), wozu der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss beigetragen hat. Maßgeblich für die Verringerung der Schuldenstandsquote um insgesamt 3,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr ist allerdings das Wachstum des nominalen BIP im Nenner der Quote (-2,7 Prozentpunkte). Die Schuldenstandsquote lag am Ende des Jahres 2015 zwar weiterhin gut elf Prozentpunkte über dem Maastricht-Referenzwert von 60 %. Der Rückgang der Quote war jedoch etwas stärker als noch im Stabilitätsprogramm 2015 erwartet und mit Blick auf die europäischen Schuldenregeln ausreichend.

¹ In den Einschätzungen des Arbeitskreises Stabilitätsrat vom 12. Mai 2016 sowie im Stabilitätsprogramm 2016 vom April ist der gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss noch mit 0,7 % des BIP angegeben (vgl. Übersichten 3 und 4), was dem Datenstand vom April 2016 entspricht. Die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die mit der jüngsten Veröffentlichung der Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung am 24.05.2016 durch das Statistische Bundesamt veröffentlicht wurde, betraf u.a. die monetären Sozialleistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung. Die Revision für das Jahr 2015 hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die qualitative Analyse.

² Die jüngste Aktualisierung der Fiskalschätzung (gemäß Arbeitskreis Stabilitätsrat vom 12. Mai 2016) weicht leicht vom Stabilitätsprogramm 2016 vom April ab. Demnach wurde der strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungssaldo um einen Zehntelprozentpunkt auf 0,9 % des BIP nach oben korrigiert (vgl. Übersicht 5).

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2016

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

In ihrer Frühjahrsprojektion 2016 geht die Bundesregierung über den gesamten mittelfristigen Projektionszeitraum bis zum Jahr 2020 von einer relativ stetigen Zunahme des realen BIP aus. Im laufenden Jahr soll die projizierte reale Zuwachsrates bei 1,7 % und im kommenden Jahr bei 1,5 % liegen. Auch in der mittleren Frist (2018-2020) erwartet die Bundesregierung reale Zuwachsrates des BIP von 1,5 % p.a. (vgl. Übersicht 1).

Der moderate konjunkturelle Aufschwung im Jahr 2016 wird demnach maßgeblich von der Binnennachfrage getragen. Vor allem der reale private Konsum ist von der anhaltend guten Entwicklung am Arbeitsmarkt mit weiterhin steigender Beschäftigung, sinkender Erwerbslosigkeit und spürbaren realen Lohnsteigerungen begünstigt. Dabei wirken sich die niedrigen Energiepreise positiv auf die Kaufkraft aus. Weitere Impulse kommen vom Staat, der insgesamt eine expansive Finanzpolitik betreibt. So werden im Vorjahresvergleich sowohl die Ausgaben im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration als auch Ausgaben für Transfers, öffentliche Investitionen und staatlichen Konsum deutlich ausgeweitet. Die Geldpolitik bleibt ebenfalls stark expansiv ausgerichtet.

Darüber hinaus dürften die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen insgesamt günstig bleiben. Die für die öffentlichen Finanzen besonders bedeutsamen Bruttolöhne und -gehälter wachsen je Arbeitnehmer mit 2,6 % im laufenden Jahr zunächst etwas schwächer, sollen danach aber wieder anziehen und ab dem Jahr 2018 im Jahresdurchschnitt um knapp 3 % zunehmen. Die Zahl der Arbeitnehmer steigt im laufenden und kommenden Jahr nochmals recht kräftig an, ab dem Jahr 2018 wird dann nur noch mit leichten Zuwächsen gerechnet. Die Erwerbslosenquote nimmt, nachdem sie im laufenden Jahr mit 4,1 % ein Minimum erreichen dürfte, zu und soll im Jahr 2020 4,7 % erreichen. Ausschlaggebend hierfür ist die zunehmende Anzahl anerkannter Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen werden.

Bewertung

Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung erscheint insgesamt plausibel und steht weitgehend im Einklang mit den Projektionen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 1). Allerdings unterliegen die vorliegenden Projektionen aufgrund der im Zusammenhang mit der Flüchtlingsmigration zu treffenden Annahmen hinsichtlich Wanderungssalden, Anerkennungschancen, Qualifikationsstruktur und Kosten der Betreuung und Unterbringung insgesamt einer relativ großen Unsicherheit, die bei der Interpretation berücksichtigt werden muss.

Konkrete Risiken, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schlechter ausfällt als projiziert, liegen vor allem im internationalen Umfeld. So könnte ein eventueller Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union nach dem Referendum am 23. Juni 2016 negative Konsequenzen

zen für die europäische und deutsche Wirtschaft haben. Auch könnte eine weitere Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Schwellenländern die deutsche Wirtschaft belasten.

Andererseits könnten sich die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte als stärker erweisen, da es unter anderem aufgrund der sehr günstigen Beschäftigungsentwicklung und der sehr expansiven Geldpolitik unterstützende Faktoren gibt – auch im Hinblick auf einen potenziell stärkeren Preisauftrieb in der mittleren Frist.

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

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

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: +0,2; 2016: +0,1; 2017: -0,2; 2018: -0,1; 2019: 0,0; 2020: +0,3. Zur Berechnung der preisbereinigten Veränderungsraten (ohne Kalenderbereinigung) müssen diese Werte zu den Werten aus der Tabelle addiert werden.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke**Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung**

In ihrer Frühjahrsprojektion schätzt die Bundesregierung für das laufende und das kommende Jahr jeweils einen jährlichen Anstieg des realen Produktionspotenzials von 1,5 % (vgl. Übersicht 2). Mittelfristig bleibt das Potenzialwachstum etwa auf diesem Niveau. Im Vergleich zur Herbstprojektion 2015 sowie zur Jahresprojektion 2016 vom Januar wurden die Potenzialraten für die Projektionsjahre 2016 bis 2019 etwas nach unten revidiert, was auf einen leicht geringeren Beitrag des Faktors Arbeit und der totalen Faktorproduktivität zurückzuführen ist.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2016)						
1a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. € ²⁾)	-11,8	-5,8	-5,1	-3,5	-0,2	0,0
2. Europäische Kommission (Mai 2016)						
2a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,7	1,9	1,6	1,3	1,1	1,3
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,3	-0,6	-0,6			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2016)						
3a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,4	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,0
4. SVR (März 2016)¹⁾						
4a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,2	1,4			
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,1	0,2	0,4			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2016)						
5a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,2	1,4	1,4	1,3		
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,6	0,9	0,9	1,2		
6. IWF (April 2016)						
6a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3
7. OECD (Juni 2016)						
7a. BIP-Potenzial (ggü. Vorjahr in %)	1,3	1,4	1,3			
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,2	0,4	0,7			

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

Die Produktionskapazitäten sollen demnach in der kürzeren Frist noch leicht unterausgelastet und mittelfristig dann normal ausgelastet sein. Durch die ausgewiesene kleine konjunkturelle Aufwärtsbewegung im laufenden Jahr verringert sich die von der Bundesregierung erwartete leichte Unterauslastung der deutschen Volkswirtschaft (negative Produktionslücke) auf -0,2 % des Produktionspotenzials.³ Im kommenden Jahr sollen Potenzial und BIP mit gleichen Raten zunehmen, weshalb die konjunkturelle Unterauslastung zunächst bestehen bleibt. Ab dem Jahr 2018

³ Die für das Basisjahr 2015 ausgewiesene negative Produktionslücke schließt sich, wenn das reale BIP stärker zunimmt als das Produktionspotenzial, was in der aktuellen Prognose vor allem im laufenden Jahr der Fall ist (vgl. Übersichten 1 und 2).

schließt sich die Produktionslücke dann annahmegemäß weitgehend gleichmäßig bis zum Ende des Projektionszeitraums.⁴

Zu den Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial

Die von den verschiedenen Institutionen für die Potenzialschätzungen getroffenen Annahmen über die Anzahl der im Projektionszeitraum aufgenommenen Flüchtlinge und die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt unterscheiden sich zum Teil beträchtlich. Alle Institutionen unterstellen eine Verlangsamung der Zuwanderung von Flüchtlingen, nachdem im vergangenen Jahr über eine Million EASY-Registrierungen⁵ erfolgten. Während der Sachverständigenrat in seinem Basisszenario in diesem und im nächsten Jahr noch von einer hohen Anzahl an EASY-Registrierungen ausgeht, unterstellt die Gemeinschaftsdiagnose den stärksten Rückgang der Flüchtlingsmigration (vgl. Übersicht K1 in diesem Kasten). Das ist ein Grund, warum die Schätzung der Gemeinschaftsdiagnose zur Entwicklung der Gesamtbevölkerung am unteren Rand der verschiedenen Schätzungen liegt. Die Bevölkerungsannahmen der Bundesregierung, der Europäischen Kommission und des Sachverständigenrates fallen höher aus.

Der Anstieg der für das Potenzialwachstum relevanten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter⁶ ist bei der Schätzung der Gemeinschaftsdiagnose geringer als bei der Europäischen Kommission. Bei den Projektionen von Bundesregierung und Sachverständigenrat⁷ nimmt die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im Rahmen der Potenzialschätzung erst zeitlich verzögert zu (vgl. Übersicht K2 in diesem Kasten). Ohne eine solche Anpassung würde der flüchtlingsbedingte Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der Projektion der Bundesregierung bei ansonsten unveränderter Anwendung der von der Europäischen Kommission verwendeten Methode zur Potenzialschätzung zu einem starken Anstieg der Potenzialrate führen. Ähnlich wie die Bundesregierung und der Sachverständigenrat erachtet die Gemeinschaftsdiagnose ein unmittelbares Durchwirken der Flüchtlingszuwanderung auf das Produktionspotenzial als wenig plausibel. Im Gegensatz zu einer verzögerten Hinzurechnung der Flüchtlinge zum Erwerbspersonenpotenzial nimmt die Gemeinschaftsdiagnose eine Anpassung der Trenderwerbslosen- und Partizipationsquoten an die sozioökonomischen Merkmale der Flüchtlinge vor. Da der Sachverständigenrat bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter lediglich anerkannte Flüchtlinge berücksichtigt, werden die Trenderwerbslosen- und Partizipationsquoten in geringerem Ausmaß korrigiert als bei der Gemeinschaftsdiagnose. Auch die Bundesregierung nimmt Anpassungen an der Entwicklung der Trenderwerbslosen vor. Anstatt sie wie bisher üblich im Projektionszeitraum weiter sinken zu lassen, wird nun der für das Jahr 2015 geschätzte Wert für die Jahre 2016 bis 2020 unterstellt.

⁴ Die Bundesregierung erstellt für das laufende, das kommende und das übernächste Jahr (t , $t+1$ und $t+2$) eine fundierte Konjunkturprognose. Die gesamtwirtschaftliche Projektion für die Folgejahre basiert auf der technischen Annahme, dass sich die für das Jahr $t+2$ (aktuell also für 2018) diagnostizierte Produktionslücke bis zum Ende des Projektionszeitraums (aktuell also bis 2020) weitgehend gleichmäßig schließt.

⁵ Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer. Aufgrund von möglichen Doppelzählungen, Rück- oder Weiterreisen nehmen die meisten Institutionen an, dass nicht alle Registrierungen zu Asylanträgen führen. Der Abschlag, der hierfür angesetzt wird, unterscheidet sich teils deutlich. Während die Bundesregierung einen Abschlag von 10 % auf die EASY-Registrierungen vornimmt, setzen die Gemeinschaftsdiagnose mit 13 % und der Sachverständigenrat mit 20 % diesen Schwund höher an. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Annahmen zum Migrationsaldo und zur Gesamtbevölkerung.

⁶ Bevölkerung im Alter von 15 bis 74 Jahren mit Wohnsitz in Deutschland.

⁷ Der Sachverständigenrat berücksichtigt bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter lediglich anerkannte Flüchtlinge.

Übersicht K1: Bevölkerungs- und Wanderungsannahmen

Angaben in 1000 Personen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2016)						
1a. Registrierungen im EASY-System	1.092	600	400	300	300	300
1b. Migrationssaldo ¹⁾	1.140	659	456	363	301	282
1c. Gesamtbevölkerung	81.683	82.390	82.729	82.912	83.008	83.054
1d. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	61.928	62.047	62.142	62.185	62.160	62.200
2. Europäische Kommission (Mai 2016)						
2a. Registrierungen im EASY-System	1.092	500	400			
2b. Migrationssaldo ¹⁾	1.140	644	412			
2c. Gesamtbevölkerung	81.563	82.283	82.526	82.505	82.475	82.437
2d. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	62.078	62.439	62.511	62.360	62.207	62.157
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2016)						
3a. Registrierungen im EASY-System	1.092	500	300	200	150	100
3b. Migrationssaldo ¹⁾	1.140	402	228	217	184	151
3c. Gesamtbevölkerung	81.563	82.021	82.115	82.110	82.074	81.997
3d. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	62.136	62.361	62.264	62.155	62.025	61.967
4. SVR (März 2016) ²⁾						
4a. Registrierungen im EASY-System	1.100	750	500	300	250	200
4b. Migrationssaldo ¹⁾	1.140	690	350	250	290	220
4c. Gesamtbevölkerung	81.563	82.162	82.456	82.524	82.555	82.562
4d. Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	61.855	61.908	62.131	62.335	62.349	62.365

1) Im Migrationssaldo schlägt sich neben den Annahmen zur Flüchtlingsmigration die sonstige Zu- und Abwanderung nieder. – 2) Bei der hier angegebene Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wurden die nicht-erkannten Flüchtlinge herausgerechnet, da diese annahmegemäß nicht erwerbstätig sein können. In der Gesamtbevölkerung sind hingegen Personen, die noch keinen Asylantrag gestellt haben, die sich im Asylverfahren befinden oder deren Antrag abgelehnt wurde, enthalten.

Mit diesen Anpassungen tragen der Sachverständigenrat, die Gemeinschaftsdiagnose und die Bundesregierung dem empirischen Befund Rechnung, dass die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt aufgrund institutioneller und qualifikatorischer Hürden oftmals langsam verläuft, und dass sich vor diesem Hintergrund der mit der Flüchtlingszuwanderung verbundene Bevölkerungszuwachs zunächst nicht in einem entsprechenden Anstieg des potenziellen Arbeitsvolumens niederschlägt. Vielmehr fällt der trendmäßige Anstieg der Partizipationsquote zunächst geringer aus als bei der Schätzung der Bundesregierung. In der Summe kommen die Schätzungen der Bundesregierung, der Gemeinschaftsdiagnose und des Sachverständigenrates gleichwohl auf einen vergleichbaren Beitrag des Faktors Arbeit zum Potenzialwachstum.⁸

Im Gegensatz dazu hat die Europäische Kommission die Annahmen zur Arbeitsmarktintegration nicht an die Besonderheiten der Flüchtlingsmigration angepasst. So rechnet sie, wie die Gemeinschaftsdiagnose, alle Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter unmittelbar der Erwerbsbevölkerung zu, passt aber die Trenderwerbslosen- und Partizipationsquoten nicht an die Flüchtlingsmigration an, was in der Summe zu einem wesentlich höheren Beitrag des Faktors Arbeit zum Potenzialwachstum führt. In der Folge liegt das von der Europäischen Kommission projizierte Produktionspotenzial trotz moderater Migrati-

⁸ Neben dem hier beschriebenen Effekt auf den Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum, könnte die zunehmende Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge auch mit einer Dämpfung des Beitrags der totalen Faktorproduktivität verbunden sein, da die annahmegemäß niedrige Qualifikation der Flüchtlinge den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität verlangsamen dürfte.

onsannahmen merklich über und die Produktionslücke deutlich unter den Schätzungen der Gemeinschaftsdiagnose, des Sachverständigenrates und der Bundesregierung.

Übersicht K2: Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum

in Prozentpunkten (soweit nicht anders angegeben)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2016)						
1a. Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in 1000 Personen)	+69	+119	+94	+43	-25	+40
1b. Veränderung des Trends der Partizipationsquote	+0,4	+0,4	+0,4	+0,3	+0,3	+0,3
1c. Veränderung des Trends der Erwerbslosenquote	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1d. Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum	+0,7	+0,5	+0,4	+0,3	+0,2	+0,3
2. Europäische Kommission (Mai 2016)						
2a. Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in 1000 Personen)	+219	+362	+72	-151	-153	-49
2b. Veränderung des Trends der Partizipationsquote	+0,4	+0,4	+0,4	+0,4	+0,3	+0,3
2c. Veränderung des Trends der Erwerbslosenquote	-0,4	-0,4	-0,3	-0,2	0,0	0,0
2d. Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum	+0,9	+1,0	+0,6	+0,2	+0,0	+0,0
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2016)						
3a. Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in 1000 Personen)	+277	+225	-97	-109	-130	-58
3b. Veränderung des Trends der Partizipationsquote	+0,1	+0,3	+0,8	+0,5	+0,3	+0,3
3c. Veränderung des Trends der Erwerbslosenquote	-0,3	0,0	+0,2	0,0	-0,1	-0,1
3d. Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum	+0,5	+0,5	+0,4	+0,3	+0,1	+0,2
4. SVR (März 2016)						
4a. Veränderung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (in 1000 Personen)	-25	+52	+224	+204	+15	+16
4b. Veränderung des Trends der Partizipationsquote	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,3	+0,2
4c. Veränderung des Trends der Erwerbslosenquote	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	+0,1	0,0
4d. Beitrag des Faktors Arbeit zum realen Potenzialwachstum	+0,4	+0,3	+0,4	+0,3	+0,1	+0,2

Bewertung

Die Schätzungen der Potenzialwachstumsraten und der Produktionslücken der Bundesregierung liegen im Spektrum der Schätzungen anderer Institutionen. Der Beirat hält die Schätzungen der Bundesregierung im Großen und Ganzen für vertretbar.

Aufgrund der aktuellen Flüchtlingsmigration ist die Schätzung des nicht beobachtbaren gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. So werden die Schätzungen derzeit maßgeblich von Setzungen, wie der Höhe der Flüchtlingsmigration und der Geschwindigkeit der Integration in den Arbeitsmarkt, beeinflusst (vgl. Kasten „Zu den Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial“).

Deshalb weisen die aktuellen Potenzialschätzungen eine relativ hohe Bandbreite auf. So schätzen die Bundesregierung und die Gemeinschaftsdiagnose eine leicht negative Produktionslücke, die sich sukzessive schließt. Sachverständigenrat und IWF erwarten hingegen niedrigere Potenzialwachstumsraten und sehen die deutsche Wirtschaft ab dem laufenden bzw. kommenden Jahr in einer (leichten) Überauslastung. Die Deutsche Bundesbank und die OECD schätzen bereits für das vergangene Jahr eine überdurchschnittliche Auslastung, die sich danach weiter verstärkt. Am anderen Ende des Spektrums steht die Schätzung der Europäischen Kommission, welche die anerkannten Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter der Erwerbsbevölkerung unmittelbar zurechnet und bei den Trenderwerbslosen- und Partizipationsquoten sowie der totalen Faktorproduktivität keine Anpassungen vornimmt, was das Produktionspotenzial mechanisch erhöht. Aus Sicht des Beirats ist diese Vorgehensweise allerdings ökonomisch wenig plausibel. Es ist nicht überzeugend, dass die Arbeitslosigkeit der zugewanderten Flüchtlinge im Kern als konjunkturell interpretiert wird. Da viele Flüchtlinge anfangs keine oder nur geringe Sprachkenntnisse haben und ihre Qualifikationsprofile häufig nicht mit den Anforderungen der offenen Stellen auf dem deutschen Arbeitsmarkt übereinstimmen, ist vielfach vor einer Beschäftigung zunächst eine Qualifizierungsphase erforderlich, sodass sich der Bevölkerungsanstieg nur verzögert auf das Produktionspotenzial auswirkt. Hieraus Haushaltsspielräume abzuleiten, ist aus Sicht des Beirats nicht sachgerecht.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen (Stabilitätsprogramm 2016 und rechnerische Fortschreibung für den Stabilitätsrat)

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

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Im Rahmen seiner rechnerischen Fortschreibung des Stabilitätsprogramms 2016 erwartet das Bundesministerium der Finanzen im Zeitraum von 2016 bis 2020 gesamtstaatlich einen Haushaltsausgleich oder leichte Haushaltsüberschüsse (vgl. Übersicht 3). Im Vergleich zum Stabilitätsprogramm wurde damit eine geringfügige Aufwärtsrevision vorgenommen.

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

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

1) Die Werte unter 1.-1e. sowie unter 5. sind für die Projektionsjahre ab 2016 auf ein Viertelprozent gerundet. –
 2) Mit der jüngsten Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch das Statistische Bundesamt (Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 1. Quartal am 24.05.2016), die u.a. die monetären Sozialleistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung betraf, wurde der Finanzierungssaldo für das Jahr 2015 korrigiert und wird nun mit lediglich 0,6 % des BIP ausgewiesen.

Wichtige Grundlagen der dem Stabilitätsrat vorgelegten Fiskalschätzungen

Für seine Sitzung im Juni 2016 wurde dem Stabilitätsrat eine rechnerische Fortschreibung gegenüber dem Stabilitätsprogramm 2016 vorgelegt (Rechenstand 12. Mai 2016). Das Stabilitätsprogramm basiert grundsätzlich auf der gesamtwirtschaftlichen Projektion vom Januar. Bei der Neu-einschätzung wurden im Wesentlichen die Ergebnisse der 148. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 2. bis 4. Mai 2016 berücksichtigt (die ihrerseits auf der Frühjahrsprojektion beruhen). Darüber hinaus wurde im Vergleich zum Stabilitätsprogramm eine technische Korrektur bei

den Steuereinnahmen der Länder für die Jahre 2019 und 2020 aufgrund einer möglichen vorzeitigen Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit vorgenommen. Außerdem wurden die im Frühjahr neu geschätzten BIP-Zahlen beim Ausweis der Quoten im Nenner berücksichtigt. Die vorliegende Aktualisierung berücksichtigt somit keine neuen Entwicklungen bei den Sozialversicherungen oder veränderte Annahmen im Zusammenhang mit der Flüchtlingszuwanderung und der Berechnung der dadurch entstehenden Kosten. Im Zusammenhang mit der rechnerischen Fortschreibung wurden vom Bundesministerium der Finanzen die zugrundeliegenden differenzierten finanzstatistischen Schätzungen für die Aggregate der Gebietskörperschaften bis zum Jahr 2020 und Schätzspannen für die Entwicklung der VGR-Salden der einzelnen Ebenen in einer aggregierten Überleitungsrechnung vorgelegt.

Die Veränderungen der rechnerischen Fortschreibung für den Stabilitätsrat im Vergleich zum Stabilitätsprogramm vom April 2016 sind im Großen und Ganzen begrenzt. So fallen die Erwartungen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung noch etwas besser aus als in der Jahresprojektion vom Januar, und auch der Arbeitskreis Steuerschätzungen hat höhere Steuereinnahmen projiziert. In der Folge werden die gesamtstaatlichen Finanzierungssalden mit der jüngsten Aktualisierung für die Projektionsjahre 2017, 2019 und 2020 etwas günstiger eingeschätzt als noch im Stabilitätsprogramm.

Die Länder erwarten für die Länderhaushalte eine deutlich ungünstigere Entwicklung. So ergibt die von der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (ZDL) bereitgestellte Modellrechnung, die nur bis 2019 reicht, im Mittel der Jahre 2016 bis 2019 einen um etwa $\frac{1}{4}$ % des BIP ungünstigeren finanzstatistischen Finanzierungssaldo für das Länderaggregat als die entsprechende Projektion des Bundesministeriums der Finanzen. So erwartet die ZDL für alle Projektionsjahre bis zum Jahr 2019 teilweise umfangreiche Finanzierungsdefizite, während das Bundesministerium der Finanzen für die Länder mit Ausnahme des laufenden Jahres durchweg Finanzierungsüberschüsse projiziert. Dabei geht die ZDL von höheren Ausgaben und niedrigeren nicht-steuerlichen Einnahmen aus. Vor allem die deutlich höheren Zahlungen an Verwaltungen in der Schätzung der ZDL beinhalten größere erwartete Transfers an die Kommunen zur Finanzierung der durch die Flüchtlingsmigration entstehenden Kosten. Die ZDL hat allerdings keine Schätzung für die Gemeinden vorgelegt, wodurch eine nähere Einordnung nicht möglich ist.

Da die jüngste rechnerische Fortschreibung weder genaue Untergliederungen in einzelne VGR-Ausgaben- und Einnahmekategorien noch in einzelne Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos vornimmt, werden im Folgenden sowie in den Übersichten 4 und 6 noch die Ergebnisse aus dem Stabilitätsprogramm 2016 herangezogen. Insgesamt sind vor allem die Steuereinnahmen von den vorgenommenen Aufwärtsrevisionen betroffen.

Gemäß Stabilitätsprogramm 2016 sinken die Zinsausgaben in Relation zum BIP bis zum Jahr 2017 nochmals merklich. Im Jahr 2015 sind sie erneut zurückgegangen und werden im laufenden Jahr rund $1\frac{1}{2}$ % des BIP betragen. Für das Jahr 2017 wird ein weiterer Rückgang auf $1\frac{1}{4}$ % des BIP erwartet (vgl. Übersicht 4). Bis zum Jahr 2020 sollen die Zinsausgaben in Relation zum BIP dann

weitgehend konstant bleiben. Diese Entwicklung ist auf den stetigen Abbau der Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2020 und zunächst weiterhin sehr vorteilhafte Finanzierungskosten zurückzuführen, die im weiteren Verlauf aber offenbar wieder steigen sollen.⁹

Die Primärsaldoquote soll im laufenden Jahr deutlich zurückgehen und danach in etwa stabil gehalten werden. Im vergangenen Jahr lag sie mit 2,3 % etwas über dem im Stabilitätsprogramm 2015 erwarteten Wert von rund 2 %. Allerdings wurden die erwarteten Primärsalden für die Jahre 2016 bis 2020 stark nach unten revidiert und sollen im Jahresdurchschnitt nur noch bei rund 1¼ % des BIP liegen. Die finanzpolitische Ausrichtung ist damit vor dem Hintergrund der sich verbessernden Konjunkturlage deutlich expansiv.

Die Einnahmen dürften über den gesamten Projektionszeitraum rund 44½ % des BIP betragen (2015: 44,6 %). Die Abgabenquote erhöht sich von 39,4 % im vergangenen und 39½ % im laufenden Jahr zunächst auf 39¾ % im Jahr 2017; ab dem Jahr 2018 soll sie dann stabil bei rund 40 % liegen. Wegen des *Fiscal Drag*¹⁰ werden die Steuereinnahmen ab dem Jahr 2017 wieder etwas stärker zunehmen als das nominale BIP, nachdem sie im laufenden Jahr aufgrund von Entlastungen bei der Einkommensteuer¹¹ weniger stark steigen dürften. Bei den Sozialversicherungen sind über den gesamten Projektionszeitraum kontinuierlich steigende Zusatzbeitragssätze zur Gesetzlichen Krankenversicherung unterstellt und für das Jahr 2017 wurde eine Beitragssatzerhöhung bei der Sozialen Pflegeversicherung um 0,2 Prozentpunkte beschlossen, während die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung sowie zur Arbeitslosenversicherung bis zum Jahr 2020 konstant bleiben sollen.

Die Primärausgaben erhöhen sich vor allem im laufenden Jahr merklich schneller als das BIP. In Relation zum BIP steigen sie in diesem Jahr auf rund 43 % (2015: 42,3 %) und im kommenden Jahr auf 43¾ %. Erst zum Ende des Projektionszeitraums sollen sie wieder etwas auf 43 % sinken. Stärkere Zuwächse als beim nominalen BIP werden insbesondere für die Sozialleistungen, die Vorleistungen und die Investitionen erwartet.

Die Haushalte der verschiedenen staatlichen Ebenen sollen ebenfalls im Großen und Ganzen ausgeglichen sein. Begrenzte Defizite werden beim Bund, leichte Überschüsse für Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen ausgewiesen.¹²

Die Schuldenstandsquote soll im Projektionszeitraum von 71,2 % im vergangenen Jahr auf 59½ % im Jahr 2020 sinken. Gründe für den kontinuierlichen Abbau sind vor allem die Zunahme des nominalen BIP im Nenner der Quote und der anhaltende Abbau der Portfolios der Abwicklungsanstalten. Nur rund ein Prozentpunkt des Rückgangs der Schuldenstandsquote ist auf Finanzierungsüberschüsse und einen damit einhergehenden sinkenden Schuldenstand zurückzuführen.

⁹ Die erwartete Durchschnittsverzinsung sinkt von 2,2 % im Jahr 2015 auf rund 2 % im Jahr 2016 und bleibt dann bis zum Jahr 2019 weitgehend konstant, bevor sie im Jahr 2020 wieder leicht auf rund 2¼ % ansteigt.

¹⁰ 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, einschließlich der inflationsbedingten „kalten Progression“) und andererseits durch Preisänderungen bei den mengenabhängigen speziellen Verbrauchsteuern (realer Wertverlust) ergeben.

¹¹ Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags sowie partieller Ausgleich der kalten Progression.

¹² Es bestehen erhebliche Rücklagen in den Sozialversicherungen (Gesetzliche Rentenversicherung, Gesetzliche Krankenversicherung und Soziale Pflegeversicherung). Der Fiskalprojektion des Stabilitätsprogramms zufolge werden diese Rücklagen im Betrachtungszeitraum in deutlichem Maße abgebaut werden.

**Übersicht 4: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen
(Stabilitätsprogramm, April 2016)¹⁾**

In % des BIP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020 ggü. 2015 ²⁾
1. Finanzierungssaldo	0,7 ³⁾	0	0	0	0	0	-3/4
Davon:							
1a. Bund	0,3	-1/4	0	-1/4	0	0	-1/4
1b. Länder	0,1	0	0	0	0	0	-0
1c. Gemeinden	0,1	0	0	1/4	0	0	-0
1d. Sozialversicherungen	0,2 ³⁾	0	0	0	0	0	-1/4
2. Zinsausgaben	1,6	1 1/2	1 1/4	1 1/4	1 1/4	1 1/4	-1/4
3. Primärsaldo	2,3	1 1/4	1 1/4	1 1/4	1 1/4	1 1/4	-1
4. Einnahmen	44,6	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	-1/4
4a. Steuern	22,8	22 3/4	23	23	23	23	+1/4
4aa. Darunter: Direkte Steuern	12,1	12	12 1/4	12 1/2	12 1/2	12 3/4	+1/2
4ab. Darunter: Indirekte Steuern	10,8	10 3/4	10 1/2	10 1/2	10 1/2	10 1/2	-1/4
4b. Sozialbeiträge	16,6	16 3/4	16 3/4	17	17	17	+1/2
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,8	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	-1/4
4d. Sonstige ⁴⁾	4,4	4 1/4	4 1/4	4	4	3 3/4	-1/2
5. Primärausgaben	42,3	43	43 1/4	43 1/4	43 1/4	43	+3/4
5a. Sozialleistungen	23,8	24 1/4	24 1/2	24 1/2	24 3/4	24 3/4	+1
5aa. Davon: Soziale Sachleistungen	8,3	8 1/2	8 3/4	8 3/4	8 3/4	9	+1/2
5ab. Davon: Monetäre Sozialleistungen	15,5	15 3/4	15 3/4	15 3/4	15 3/4	15 3/4	+1/4
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,6	7 3/4	7 1/2	7 1/2	7 1/4	7 1/4	-1/4
5c. Vorleistungen	4,7	5	5	5	5	5	+1/4
5d. Subventionen	0,9	1	1	1	1	1	+0
5e. Bruttoanlageinvestitionen	2,2	2 1/4	2 1/4	2 1/4	2 1/4	2 1/4	+1/4
5f. Vermögenstransfers	1,0	1	1	1	1	1	-0
5g. Sonstige ⁵⁾	3,0	3	2 3/4	3	3	3	-1/4
6. <i>Nachrichtlich: Schuldenquote</i>	71,2	68 1/4	65 3/4	63 1/2	61 1/4	59 1/2	-11 1/2

1) Da die rechnerische Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen keine Untergliederung in die einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien vornimmt, wird in dieser Tabelle auf die Projektionen aus dem Stabilitätsprogramm 2016 zurückgegriffen. Die Unterschiede zur rechnerischen Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen sind aber begrenzt. Die Werte sind für die Projektionsjahre 2016-2020 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Werte der letzten Spalte geben die Veränderungen der Relation zum BIP in Prozentpunkten zwischen 2015 und 2020 an und sind auf Viertelprozentpunkte gerundet. – 3) Mit der jüngsten Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch das Statistische Bundesamt (Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung vom 24.05.2016), die u.a. die monetären Sozialleistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung betraf, wurde der Finanzierungssaldo für das Jahr 2015 korrigiert und wird nun für den Gesamtstaat mit lediglich 0,6 % des BIP und für die Sozialversicherungen mit 0,1 % des BIP ausgewiesen. – 4) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers. – 5) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

Bewertung

Der Beirat hält die dargestellte Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos mit den aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen und dem zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Szenario, das, wie zuvor beschrieben, ein ausgewogenes Risikoprofil aufweist, für erreichbar.

Bei der Fiskalschätzung zeichnen sich an einigen Stellen kurzfristig gewisse Chancen auf eine günstigere Entwicklung ab. So sind die staatlichen Aufwendungen für die Flüchtlingszuwanderung zwar weiterhin unsicher, allerdings deutet sich zuletzt eine geringere Belastung an als noch zu Beginn des Jahres erwartet wurde. Auch könnten die Sozialversicherungen im laufenden Jahr besser abschließen als auf Basis der zugrunde gelegten Januar-Projektion zu erwarten gewesen war. So könnten die Ausgaben für das Arbeitslosengeld niedriger und die Einnahmen der Sozialversicherungen höher ausfallen. Auch sollen die von der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) von Bund, Ländern und Sozialversicherungsträgern erhobenen Sanierungsgelder ab dem laufenden Jahr abgesenkt werden.¹³ Schließlich könnten sich die Zinsausgaben noch etwas günstiger entwickeln als erwartet. Andere Institutionen projizieren insbesondere für das laufende Jahr teilweise eine etwas günstigere Entwicklung der gesamtstaatlichen Haushaltsposition als das Bundesministerium der Finanzen (vgl. Übersicht 3).

Um die Entscheidung des Stabilitätsrats und die Beurteilung der dabei herangezogenen Projektionen durch den Beirat auf eine möglichst fundierte Basis stellen zu können, setzt sich der Beirat nachdrücklich dafür ein, dass zu den Beratungen künftig ein umfassendes, detailliertes und vollständig aktualisiertes Prognosebild vorgelegt wird. Dabei konzediert der Beirat zwar den hohen Aufwand im Zusammenhang mit häufigeren Prognoseanpassungen. Er hält die aktuelle Situation aber dennoch für unbefriedigend. So basieren derzeit die gesamtwirtschaftliche Prognose und die rechnerische Fortschreibung der Fiskalprojektion auf unterschiedlichen Datenständen (letztere zum guten Teil auf der Jahresprojektion von Januar). Dadurch stehen mit dem Stabilitätsprogramm und dessen rechnerischer Fortschreibung, die der Entscheidung des Stabilitätsrats zugrunde liegen, lediglich Fiskalprojektionen mit, zum Zeitpunkt der Stabilitätsratssitzung im Juni, bereits veraltetem Datenstand zur Verfügung. Darüber hinaus sind einzelne Teilbereiche der rechnerischen Fortschreibung nur begrenzt miteinander kompatibel. Es wäre zu begrüßen, wenn insbesondere eine, wie im Stabilitätsprogramm enthaltene, tief gegliederte VGR-Fiskalprojektion auf Basis der gesamtwirtschaftlichen Frühjahrsprojektion vorgelegt würde und öffentlich verfügbar wäre. Dabei sollten etwa die Annahmen zur Flüchtlingsmigration und deren unterstellte Auswirkungen transparent dargelegt werden. Die von der Ländersseite vorgelegte Projektion der Länderhaushalte ist ohne weitere Informationen etwa hinsichtlich der Einbettung in eine gesamtstaatliche Schätzung (insbesondere mit einer konsistenten Projektion für die Finanzentwicklungen der Kommunen) kaum einzuordnen und erscheint dem Beirat für sich genommen wenig nachvollziehbar.

¹³ Die angekündigte Rückerstattung der bereits geleisteten Sanierungsgelder für die Jahre 2013 bis 2015 wird in den VGR im Jahr 2015 erfasst.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos**Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen**

Der strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsüberschuss soll gemäß der rechnerischen Fortschreibung des Bundesministeriums der Finanzen im laufenden Jahr mit $\frac{1}{4}$ % des BIP deutlich niedriger liegen als noch im vergangenen Jahr (vgl. Übersicht 5). Nach einem strukturell ausgeglichenen Haushalt im kommenden Jahr soll sich der strukturelle Finanzierungsüberschuss ab dem Jahr 2018 bis zum Ende des Projektionszeitraums bei rund $\frac{1}{4}$ % des BIP stabilisieren. Auch der konjunkturbereinigte Primärsaldo (ohne die gesunkenen Zinsausgaben), der gewöhnlich herangezogen wird, um den Expansionsgrad der Finanzpolitik anzuzeigen, verschlechtert sich gemäß Stabilitätsprogramm merklich um $\frac{1}{4}$ Prozentpunkte (vgl. Übersicht 6).

Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

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

1) Die Werte unter 1.-1e. sind für die Projektionsjahre ab 2016 auf ein Viertelprozent gerundet. Die Werte unter 5. sind für ab dem Jahr 2015 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die OECD bezeichnet die nach ihrer Methode um Konjunktoreinflüsse und Einmaleffekte bereinigten Finanzierungssalden als „underlying balances“.

Im Jahr 2016 soll der strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungssaldo vor allem wegen der von der Bundesregierung projizierten, kleinen negativen Produktionslücke etwas über dem unbereinigten Saldo liegen. Die Tatsache, dass der strukturelle Saldo im Jahr 2017 trotz immer noch leicht negativer Produktionslücke unter dem unbereinigten Saldo liegt, resultiert aus der verzögerten VGR-Buchung der Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen im vergangenen Jahr, die als temporäre Effekte klassifiziert werden. So wird ein Großteil dieser Erlöse (rund 4 Mrd. Euro) wegen ihrer verzögerten effektiven Nutzbarkeit erst im Jahr 2017 verbucht und daher als Einmaleffekt aus dem strukturellen Saldo des kommenden Jahres herausgerechnet.

Übersicht 6: Projektion des Bundesministeriums der Finanzen (Stabilitätsprogramm, April 2016)¹⁾

In % des BIP	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Finanzierungssaldo	0,7	0	0	0	0	0
2. Konjunkturkomponente	-0,2	0	-¼	0	0	0
2a. in Mrd € ²⁾	-4,6	-1,8	-5,1	-4,5	-1,3	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo	0,9	0	¼	0	0	0
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	0	0	0	0	0
5. Struktureller Saldo	0,8	0	0	0	0	0
<i>Nachrichtlich:</i>						
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo	2,5	1¼	1½	1¼	1¼	1¼
7. Produktionslücke	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
8. 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 2016 bis 2020 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (gerundet 0,55), wobei der hier zugrunde gelegte Wert für die Produktionslücke von dem in Übersicht 2 abweicht, da das Stabilitätsprogramm noch auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2016 basiert.

Bewertung

Der Beirat hält die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion der Bundesregierung zu den deutschen Staatsfinanzen auf Basis der aktuellen Haushalts- und Finanzplanungen für erreichbar.

Auch gemäß dem Stabilitätsprogramm 2016 sowie den Schätzungen anderer Institutionen wird die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG mit einem merklichen Abstand eingehalten. Während die Projektionen von Europäischer Kommission, Gemeinschaftsdiagnose und Sachverständigenrat für das laufende Jahr alle über der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen liegen, rechnen die Deutsche Bundesbank, der IWF und die OECD mit einem ähnlichen oder etwas ungünstigeren strukturellen Saldo. Für das Jahr 2017 geht der IWF sogar von einem geringfügigen strukturellen Defizit aus. Dennoch würde die Obergrenze für das strukturelle Defizit auf Basis aller vorliegenden Schätzungen eingehalten, und es verbleibt ein gewisser Sicherheitsabstand.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2016

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 08. Juni 2016

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, Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

Prof. Dr. Clemens Fuest
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Deutscher Landkreistag, Berlin

Dr. Ulrich Reineke
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.