

## **Beschluss der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010**

TOP 3: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß § 3 Absatz 2  
StabiRatG

Der Stabilitätsrat beschließt die Erstellung von Projektionen der mittelfristigen Haushaltsentwicklung gemäß dem in der Anlage dargestellten Modell.

# Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung

## 1. Grundlage

Im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz berät der Stabilitätsrat jährlich über die Haushaltslage des Bundes und jedes einzelnen Landes. Grundlage der Beratungen ist ein Bericht der jeweiligen Gebietskörperschaft, der u.a. eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen enthalten soll. Gemäß § 4 Absatz 2 Nummer 2 Stabilitätsratsgesetz leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, ob beim Bund oder einem Land eine Haushaltsnotlage droht, wenn bei der Mehrzahl der Kennziffern die Schwellenwerte überschritten werden oder die Projektion eine entsprechende Entwicklung ergibt.

## 2. Darstellung im Bericht

Die Gebietskörperschaften können im Bericht eine eigene Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vorlegen. Diese kann entweder in Form einer auf die Einführung der neuen Schuldenregel zielbezogene Ausgabenentwicklung oder einer mittelfristigen Haushaltprojektion auf Grundlage einer differenzierten Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben oder einer Fortschreibung der Haushaltsentwicklung über den Finanzplanzeitraum hinaus vorgenommen werden. Dabei sind einheitliche Annahmen zu berücksichtigen.

- Ziel der Projektion „**Zielbezogene Ausgabenentwicklung**“ ist es, das maximal mögliche jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum zu ermitteln, das bei standardisierten Einnahmeerwartungen die Einhaltung der neuen Schuldenregel gewährleistet.
- Ausgehend von der aktuellen Haushaltslage ist es die Aufgabe der Projektion „**Fortschreibung von Einnahmen und Ausgaben**“, unter den gegebenen finanzpolitischen Rahmenbedingungen mit Hilfe von konsistenten und einheitlichen Annahmen die mittel- bzw. längerfristige Haushaltsentwicklung abzubilden und so eine möglicherweise drohende Haushaltsnotlage frühzeitig offen zu legen.
- Die „**Fortschreibung des Finanzplans**“ zielt darauf ab, die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung vom jeweiligen Land entsprechend den individuellen tatsächlichen Gegebenheiten und politischen Zielsetzungen zu erstellen.

Der Bericht nach § 3 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz muss außerdem eine „**Standardprojektion**“ der Haushaltsentwicklung, die gerade noch eine drohende Haushaltsnotlage vermeidet, enthalten. Im Rahmen dieser Projektion stellen die Länder die Zuwachsrate der Ausgaben zur Vermeidung einer drohenden Haushaltsnotlage im Endjahr der Projektion, die Rate der Referenzgruppe sowie die daraus abgeleitete Schwelle gemäß dem Abschnitt „Prüfmaßstab der Standardprojektion“ dar. Der Bund stellt die Zuwachsrate der Ausgaben dar, die die Schuldenstandsquote ab dem Jahr 2017 auf dem Niveau des Jahres 2016 stabilisiert, das auf Basis der Einhaltung der Schuldenregel ermittelt wird. Diese Rate wird der Ausgabenrate gegenübergestellt, die im Abschnitt „Prüfmaßstab der Standardprojektion“ erläutert wird.

Dieses Verfahren ist die Grundlage der Beurteilung, ob eine Prüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt.

### 3. Ziel der Standardprojektion

Die Überschreitung der Schwellenwerte der Kennziffern weist nach § 4 Absatz 1 Stabilitätsratsgesetz auf eine drohende Haushaltsnotlage hin. Die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen verfolgt nach § 4 Absatz 2 Nummer 2 das Ziel, im Hinblick auf eine drohende Haushaltsnotlage eine „entsprechende Entwicklung“ aufzuzeigen.

Die Standardprojektion konzentriert sich auf die Kennziffer Schuldenstand, die als Resultat langfristiger Entwicklung eine zentrale Größe zur Beurteilung der Haushaltslage darstellt. Einerseits ist diese Größe mit der Zins-Steuer-Quote verknüpft und andererseits dienen Finanzierungssaldo und Kreditfinanzierungsquote stärker zur Beurteilung der jeweils aktuellen Lage. Im Rahmen finanzwissenschaftlicher Analysen ist die Stabilisierung des Schuldenstands im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt für die Beurteilung der Tragfähigkeit der Finanzpolitik mit entscheidend.

Die Standardprojektion ermittelt gemessen an der Kennziffer Schuldenstand, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben am Ende des Projektionszeitraums eine Auffälligkeit im Sinne einer Überschreitung des entsprechenden, für die kennzifferngestützte Analyse geltenden Schwellenwerts gerade noch vermieden wird. Diese Zuwachsrate wird an einem geeigneten Referenzwert gemessen. Durch den Verzicht auf eine detaillierte Schätzung einzelner Ausgabepositionen ist die Projektion weniger anfällig gegenüber Annahmen über die längerfristige zukünftige Entwicklung einzelner gesamt- und finanzwirtschaftlicher Größen. Eine Scheingenauigkeit von langfristigen Prognosen wird vermieden. Zudem kann jede präjudizierende Wirkung einzelner, unterstellter Ausgabesteigerungen vermieden werden. Bei den Verfahren wird die Einnahmeentwicklung auf Basis einheitlicher technischer Annahmen geschätzt. Der zur Vermeidung einer auffälligen Kennziffer Schuldenstand im Projektionsendjahr mögliche Finanzierungssaldo determiniert dann den Ausgabenzuwachs, der sich als Residuum ergibt.

Die Standardprojektion knüpft lediglich aus Vereinfachungsgründen nur auf der Ausgabenseite der Haushalte an. Etwaige Konsolidierungserfordernisse können aber grundsätzlich sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite der Haushalte bewältigt werden.

Die Standardprojektion stellt eine stark vereinfachte, modellhafte Abschätzung der Haushalts-situation, keine Prognose der zukünftigen Entwicklung dar. Ob tatsächlich eine der drohenden Haushaltsnotlage entsprechende Entwicklung im Rahmen der Projektion besteht, kann mit der nur auf die Kennziffer Schuldenstand abzielenden Standardprojektion nicht abschließend beurteilt werden. Daher ist anschließend eine qualitative Bewertung der Ergebnisse durch den Stabilitätsrat vorzunehmen.

#### 4. Verfahren der Standardprojektion

Für jedes **Land** wird ermittelt, wie hoch der Schuldenstand am Ende des Projektionszeitraums sein darf, damit die Kennziffer „Schuldenstand je Einwohner“ gemäß der festgelegten Schwellenwerte gerade nicht auffällig wird. Der Referenzwert der Schwellenwerte am Ende des Projektionszeitraums wird im Sinne einer technischen Annahme, die gleichzeitig dem Postulat einer tragfähigen finanzpolitischen Entwicklung Rechnung trägt, so bestimmt, dass der Schuldenstand der Ländergesamtheit in Relation zum BIP auf dem Niveau des Ausgangsjahres der Projektion stabilisiert wird. Die Differenz zwischen dem im Sinne des Kennziffernbündels auffälligen Schuldenstand je Einwohner im Endjahr der Projektion und dem Schuldenstand je Einwohner des jeweiligen Landes im Ausgangsjahr der Projektion ergibt den rechnerischen Wert für die kumulierte Kreditaufnahme je Einwohner, bei der die drohende Haushaltsnotlage gerade noch vermieden wird. Diese kann positiv oder negativ ausfallen. Die Ausgaben im Endjahr werden auf die Ausgaben des Ausgangsjahres der Projektion bezogen und eine jahresdurchschnittliche Zuwachsrates der Ausgaben ermittelt, die rechnerisch die Ausgaben im Endjahr der Projektion ergibt.

Beim **Bund** wird ab dem Jahr 2017 die Schuldenstandsquote des Jahres 2016 stabilisiert, die sich auf Basis einer Modellrechnung des Übergangspfads der Schuldenregel ergibt. Zusammen mit den Annahmen zur Einnahmeentwicklung ergeben sich auf Basis der vom Bund angestrebten Finanzierungssalden die Ausgaben und damit auch ihre jahresdurchschnittliche Zuwachsrates als endogene Größe. Die Projektionsrechnungen im ersten Bericht bilden die Referenz für den Vergleich für die folgenden Jahre.

Die Projektion stellt auf die Verschuldung der Haushalte im engeren Sinne ab (Frage der Sektorzuordnung). Damit sollen Verzerrungen der Projektionsbasis beispielsweise durch die eingegangene Verschuldung aufgrund der Finanzmarktkrise verhindert werden.

Die Projektionsrechnungen werden für das Standardverfahren auf Grundlage der aktuellen Haushaltssituation gemessen am Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres und am Haushalts-Soll gemäß der Meldung an den Stabilitätsrat nach § 12 Absatz 3 GO Stabilitätsrat durchgeführt.

Das Modell wird nach Ablauf von spätestens zwei Berichtsperioden einer Evaluierung unterzogen. Dabei sind gegebenenfalls alternative Verfahren zu prüfen, da die geltenden Finanzausgleichsregelungen bis zum Jahr 2019 befristet sind und ansonsten streitanfällige technische Annahmen über die zukünftige bundesstaatliche Einnahmeverteilung erforderlich werden.

#### 5. Prüfmaßstab der Standardprojektion

Die Entscheidung über die Prüfung der Haushaltslage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 Stabilitätsratsgesetz erfolgt zweistufig:

**Stufe I.** Es wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenzuwachsrate

- eines **Landes** den Durchschnitt der Ländergesamtheit um mehr als drei Prozentpunkte
- des **Bundes** die im Berichtsjahr 2010 ermittelte niedrigere jahresdurchschnittliche Zuwachsrate der beiden Berechnungen um mehr als zwei Prozentpunkte

sowohl in der Berechnung aufbauend auf dem Ist-Ergebnis des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres als auch auf dem Soll-Ansatz des laufenden Jahres unterschreitet.

Zusätzlich wird geprüft, ob die ermittelte Ausgabenzuwachsrate der Ländergesamtheit auffällig gering ist. Fällt diese Zuwachsrate geringer aus als der Deflator der privaten Konsumausgaben (gemäß der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Eckwerte), wird der Stabilitätsrat über die Haushaltsentwicklung der Länder insgesamt beraten.

Die Verwendung von zwei Ausgangsjahren hat den Vorteil, dass einmalige Schwankungen in den Ausgaben oder Einnahmen nicht zu einer negativen Einschätzung der Haushaltslage führen. Wenn in beiden Jahren die Schwellenwerte unterschritten werden, deutet dies zunächst auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

**Stufe II.** Das Ergebnis der Referenzrechnung einer Gebietskörperschaft wird einer qualitativen Bewertung unterzogen. Dabei werden u. a. die eigenständige Projektionsrechnung der Gebietskörperschaft und die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen nach § 2 Konsolidierungshilfengesetz berücksichtigt.

#### 6. Annahmen der Standardprojektion

- Der Projektionszeitraum umfasst 7 Jahre.
- Für den Zeitraum der Finanzplanung wird für die Einnahmenseite die mittelfristige gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung zugrunde gelegt. Dabei wird unterstellt, dass das Endjahr der Mittelfrist ein konjunkturelles Normaljahr ist. Zur weiteren Fortschreibung wird das nominale Wachstum des Produktionspotentials herangezogen, so dass auch das Endjahr der Projektion konjunkturneutral ist.
- Bei den Ländern wird unterstellt, dass sich die Steuereinnahmen einschließlich Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zunächst entsprechend der mittelfristigen Steuerschätzung entwickeln. Anschließend wird ein Anstieg in Übereinstimmung mit dem nominalen Produktionspotential angenommen.

Bei der Projektionsrechnung auf Grundlage des dem Berichtsjahr vorangegangenen Jahres werden für das laufende Jahr die Einnahmen des Haushalts-Solls gemäß Meldung an das Sekretariat verwendet. Für die sonstigen Einnahmen wird ein Zuwachs von 1% jährlich unterstellt.

- Beim Bund entsprechen die Steuereinnahmen der aktuellen Steuerschätzung und werden nach dem Ende des Finanzplanungszeitraums entsprechend der nominalen BIP-Entwicklung fortgeschrieben (nach Schließung der Output-Lücke mit dem Potentialwachstum). Die sonstigen Einnahmen nehmen mit einer jährlichen Rate von 1% zu. Der Investitions- und Tilgungsfonds wird berücksichtigt.
- Für die ostdeutschen Länder wird eine Entwicklung der SoBEZ entsprechend der Regelung in § 11 Abs. 3 FAG unterstellt. Auch die übrigen SoBEZ werden gemäß FAG fortgeschrieben.
- Die Abgrenzung von Einnahmen, Ausgaben und Schuldenstand erfolgt analog zur Definition bei den Kennziffern.