

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

19. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

9. Dezember 2022

Zusammenfassung

Die dem Stabilitätsrat vorgelegte Beschlussvorlage zeigt die erwartete Entwicklung der Staatsfinanzen bis zum Jahr 2026 auf und befasst sich auf dieser Grundlage mit der Frage der Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit. **Zur Projektion nimmt der Beirat wie folgt Stellung:**

- **Die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung erscheint vor dem Hintergrund der damaligen Informationslage plausibel** und steht in etwa im Einklang mit den zuletzt veröffentlichten Projektionen anderer Institutionen. Risiken für die Projektion ergeben sich vor allem aus dem weiteren Verlauf der Energie-Krise.
- **Deutlichere Abweichungen zeigen sich bei der Schätzung der Produktionslücke** in diesem und im kommenden Jahr. Insgesamt liegen die Potenzialniveaus, Potenzialraten und die Produktionslücken aber im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen.
- **Die Fiskalprojektion des BMF ist aus Sicht des Beirats insgesamt vertretbar. Dies gilt sowohl für die unbereinigten als auch für die strukturellen Ergebnisse.** Der Beirat hält allerdings auf Basis der derzeitigen finanzpolitischen Beschlüsse für das laufende und das kommende Jahr niedrigere Defizite für wahrscheinlich. Hierauf deutet insbesondere die bisher günstige Entwicklung im laufenden Jahr hin.
- **Der Beirat stellt fest, dass die Projektion der Staatsfinanzen derzeit außergewöhnlich unsicher ist.** Die Unsicherheit betrifft zum einen die wirtschaftliche Entwicklung und deren Wirkungen auf die Staatsfinanzen. Auch erscheinen neue finanzpolitische Maßnahmen nicht unwahrscheinlich.

Zur Frage der Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Defizit stellt der Beirat fest:

- Die strukturelle Defizitquote in Deutschland liegt gemäß der BMF-Projektion bis Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2026 oberhalb der regulären quantitativen Obergrenze (MTO) von 0,5 % des BIP.
- **Der Beirat hält die Argumentation des Stabilitätsrats, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 im Einklang mit den Regelvorgaben ist, für nicht überzeugend.**
- **Der Beirat stimmt zwar mit dem Stabilitätsrat überein, dass aufgrund der Ausnahmeklausel die regulären MTO-Grenzen derzeit ausgesetzt sind.** Gleichwohl gibt es Kommissionsempfehlungen hinsichtlich der nationalen Finanzpolitik, die auch in Zeiten der Ausnahmeklausel zu beachten sind. Die laufende Reformdiskussion ist im Hinblick auf die aktuelle Bewertung der Regeleinhaltung unerheblich.

- **Dem Beirat erscheint der aufgezeigte Pfad für das strukturelle Defizit als nicht ausreichend.** Zwar ist in der Projektion im Durchschnitt der Jahre 2024 bis 2026 eine strukturelle Verbesserung von mindestens 0,5 % des BIP ausgewiesen, doch wird die jährliche Regelvorgabe einer Verbesserung von 0,5 % des BIP für das Jahr 2026 nicht eingehalten.
- **Die Abweichung zu den Regelvorgaben resultiert wesentlich daraus, dass die Haushalts- und Finanzplanungen den Empfehlungen der Kommission nicht folgen.** Diese legen einen weniger expansiven Kurs und zielgerichtete Maßnahmen im Jahr 2023 nahe. Der Beirat moniert desweiteren, dass der Stabilitätsrat die ausreichende Verbesserung in den Jahren 2024 bis 2026 an dem sehr hohen Defizit für das Jahr 2023 bemisst.
- Am mittelfristig erwarteten **Plateau für das strukturelle Defizit von 1½ % des BIP** wird auch deutlich, **dass die nationale Schuldenbremse in Deutschland das Einhalten des MTO aufgrund des Fokus auf die Kernhaushalte nicht mehr wirksam absichert.**
- Während die europäischen Fiskalregeln auf das jährliche gesamtstaatliche Defizit unter Berücksichtigung aller Schattenhaushalte abstellen, **gelten die Regelungen für die Schuldenbremse des Bundes wegen der geänderten Buchungspraxis für Sondervermögen nur noch eingeschränkt.** Insgesamt verfügen Sondervermögen des Bundes für die kommenden Jahre über kreditfinanzierte Defizitspielräume von rund 400 Mrd €. Den überwiegenden Teil davon erlangte der Bund über die Ausnahmeklausel im laufenden Jahr und in den vergangenen Jahren.
- **Die umfangreichen Notlagenkredite des Wirtschaftsstabilisierungsfonds finanzieren Maßnahmen, die Überlastungen durch die aktuelle Energiekrise vermeiden sollen, und machen die Staatsfinanzen gleichzeitig expansiv.** Angesichts des absehbar weiter hohen Preisdrucks erscheint dies für sich genommen gesamtwirtschaftlich potenziell kontraproduktiv. Insofern spräche aus Sicht des Beirats sowohl im Hinblick auf die europäischen Regeln als auch die Intention der Schuldenbremse einiges dafür, die Notlagenkredite enger zu begrenzen, indem die Maßnahmen stärker fokussiert oder durch andere Maßnahmen stärker gegenfinanziert werden.
- Auch auf der Länderebene wird mitunter umfangreich auf Ausnahmeklauseln, Nebenhaushalte und Vorfinanzierung künftiger Ausgaben über Notlagenkredite gesetzt. **Es ist kaum mehr möglich, einen Überblick über die jeweiligen Vorgehensweisen der Länder zu erhalten.**
- **Darüberhinaus sind auf der Länderebene Vorgänge festzustellen, die die Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung der Schuldenregeln zu beschädigen drohen.** Exemplarisch gehören hierzu:
 - Die **Nutzung von Notlagenkrediten als Puffer für künftige Vorhaben** – unter Umständen auch ohne engeren Krisenbezug
 - Die **Übernahme von Schulden, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden sind, durch das Land Rheinland-Pfalz**
 - Die **Einrichtung des Transformationsfonds im Saarland**, der unter Rückgriff auf die Ausnahmeklausel strukturelle Vorhaben in den kommenden Jahren finanzieren soll

Hierzu merkt der Beirat an: **Entziehen sich die Bundesländer der Verpflichtung, ihren Anteil zur Einhaltung der für alle Gebietskörperschaften bindenden gesamtstaatlichen Vorgaben zu leisten, sind die gesamtstaatlichen Regelvorgaben nicht zu halten.**

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen	3
2.	Empfehlungen auf europäischer Ebene.....	4
3.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.....	4
4.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen	9
5.	Schlussfolgerungen des Beirats.....	17

1. Vorbemerkungen

Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG gemäß § 6 des Stabilitätsratsgesetzes. Dazu nimmt er jeweils auf Basis des vom Arbeitskreis Stabilitätsrat vorgelegten Entwurfs der Beschlussvorlage (vor der Beschlussfassung des Stabilitätsrats) Stellung zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze. Die vorliegende 19. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 16. Dezember 2022 erstellt.

Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt Informationen, die bis zur Abfassung der Stellungnahme verfügbar waren. Dies beinhaltet unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen:

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat für die Sitzung des Stabilitätsrates vom 24. November 2022
- Deutsche Haushaltsplanung 2023 („Draft Budgetary Plan“, DBP) vom Oktober 2022 basierend u.a. auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2022
- Deutsches Stabilitätsprogramm 2022 vom April 2022
- Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 12. Oktober 2022 und die darauf basierenden Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 25. bis 27. Oktober 2022
- Projektionen des Internationalen Währungsfonds (IWF, Oktober 2022), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2022), der Europäischen Kommission (November 2022), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, November 2022) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, November 2022)
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung
- Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand 18.11.2022

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

2. Empfehlungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission bewertete im Mai 2022 das Deutsche Stabilitätsprogramm vom April 2022.¹ Demnach erwartete sie, dass Deutschland das mittelfristige Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2022 und 2023 verfehlen wird. Allerdings gelte für diese Jahre die allgemeine Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das Defizit übersteige im Jahr 2022 erneut die Regelgrenze von 3 % des BIP. Dies sei aber nicht als Regelverstoß zu werten, da es sich um eine temporäre Überschreitung handele.² Die Schuldenquote bezifferte die Europäische Kommission für das Jahr 2021 mit 69,3 % mithin deutlich über dem vertraglichen Referenzwert von 60 % und erwartete, dass die Schuldenquote im laufenden Jahr auf 66,4 % sinkt. Damit gelte das Schuldenkriterium als eingehalten. Für das Jahr 2022 empfahl die Europäische Kommission gleichwohl, einen neutralen finanzpolitischen Kurs einzuhalten und in den folgenden Jahren eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen. Diese Sicht wurde vom Rat der Europäischen Union bestätigt.³

Die Europäische Kommission bestätigte ihre generelle Einschätzung im November 2022 auf Grundlage der aktualisierten Planungen der Bundesregierung (Deutsche Haushaltsplanung 2022 vom Oktober).⁴ Die Europäische Kommission hob zwar hervor, dass nach ihrer Einschätzung auch für das Jahr 2023 die allgemeine Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts gelte. Erst im Jahr 2024 seien die Bedingungen erfüllt, um die Klausel deaktivieren zu können. Gleichwohl sei der expansive fiskalische Kurs getrieben durch Steigerungen laufender Ausgaben nicht im Einklang mit den Empfehlungen des Rates der Europäischen Union.

3. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

a.) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung⁵

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion durch die stark gestiegenen Energiepreise eine deutliche Abschwächung der Wirtschaftsaktivität im Winterhalbjahr. Für das laufende Jahr geht sie aufgrund der starken Ausweitung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu Jahresbeginn im Jahresdurchschnitt von einem Zuwachs um 1,4 % aus. Für das kommende Jahr erwartet die Bundesregierung einen Rückgang um 0,4 % (vgl. Übersicht 1). Im Zuge der konjunkturellen Erholung dürfte die deutsche Wirtschaft im Jahr 2024 deutlich stärker expandieren als das Produktionspotenzial. In den Folgejahren wird das BIP in etwa mit den Potenzialraten ausgeweitet. Angesichts der sehr unterschiedlichen Entwicklung der realen und nominalen Größen ist zu berücksichtigen, dass die öffentlichen Finanzen stark vom nominalen BIP und der dahinter liegenden Struktur beeinflusst werden. So ist im kommenden Jahr zwar das reale BIP rückläufig, das nominale BIP steigt aber mit 5,3 % recht deutlich an. In ähnlichem Maße nimmt das Volkseinkommen (Lohn-

¹ Siehe COM (2022) 606 final vom 23.5.2022.

² Siehe auch COM (2022) 607 final vom 23.5.2022.

³ Siehe Council Recommendation of 12 July 2022 on the National Reform Programme of Germany and delivering a Council opinion on the 2022 Stability Programme of Germany, OJ C 334, 1.9.2022, p. 35.

⁴ Siehe SWD(2022) 9504 final vom 24.11.2021.

⁵ Siehe hierzu auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2022 der Bundesregierung, Essen.

und Gehaltssumme sowie Gewinn- und Vermögenseinkommen) und damit die Basis für die direkten Steuereinnahmen und Sozialbeiträge zu. Im Jahr 2024 lässt die Dynamik aufgrund der rückläufigen Inflation wieder etwas nach.

Die Verbraucherpreise (Deflator des privaten Konsums) dürften nach der Herbstprojektion der Bundesregierung vor allem durch die Verteuerung von Energie und Nahrungsmitteln in diesem und im kommenden Jahr kräftig steigen. So wird für dieses Jahr eine Teuerungsrate von 7,2 % und für das kommende Jahr von 6,3 % erwartet. Die Abschwächung des Preisauftriebs im kommenden Jahr dürfte zum einen darauf zurückzuführen sein, dass die Notierungen an den Terminmärkten für Gas und Strom zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung einen Rückgang der Preise angezeigt haben. Zum anderen sind in der Prognose der Bundesregierung die Maßnahmen des „Wirtschaftlichen Abwehrschirms gegen die Folgen des russischen Angriffskriegs“, insbesondere die Einführung einer Gaspreis- und einer Strompreisbremse berücksichtigt, deren konkrete Ausgestaltung zum Zeitpunkt der Prognoseerstellung allerdings noch nicht bekannt war. Im Jahr 2024 schwächt sich der Preisauftrieb gemäß der Prognose deutlich ab. Die Bundesregierung erwartet dann einen Anstieg der Verbraucherpreise von 1,9 %.

Die stark steigenden Preise für importierte Energie belasten die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Der kräftige Anstieg der Gaspreise traf die deutsche Wirtschaft nach Einschätzung der Bundesregierung in einer Phase, in der sie sich noch von den Folgen der Corona-Pandemie erholte. Die höheren Energiepreise belasten aus Sicht der Bundesregierung vor allem die privaten Haushalte. Sie geht davon aus, dass die Preissteigerungen bei Erdgas mit einer erheblichen Verzögerung an die Verbraucher weitergegeben werden, sodass die Belastung der verfügbaren Einkommen auch im kommenden Jahr noch zunimmt. Die Arbeitnehmerentgelte steigen in diesem und im kommenden Jahr zwar mit über 5 % und damit deutlich stärker als in den Jahren zuvor. Angesichts der stark steigenden Verbraucherpreise dürften die Realeinkommen dennoch zurückgehen. Erst ab dem Jahr 2024 ist in dieser Prognose unterstellt, dass die Reallöhne wieder steigen. Die Bundesregierung erwartet, dass die privaten Haushalte sich bei größeren Anschaffungen zurückhalten werden, auch wenn sie davon ausgeht, dass die Sparquote vorübergehend deutlich sinken dürfte. Da der reale private Konsum in der ersten Jahreshälfte dieses Jahres noch deutlich ausgeweitet wurde, geht die Bundesregierung im Jahresdurchschnitt des laufenden Jahres noch von einem Anstieg von 4,3 % aus. Im kommenden Jahr gehen die realen Konsumausgaben im Jahresdurchschnitt dann gemäß der Prognose um 0,9 % zurück. Die realen Bauinvestitionen werden aufgrund des schwachen ersten Halbjahres bereits für dieses Jahr als rückläufig angesetzt. Es wird erwartet, dass sich dieser Rückgang im kommenden Jahr fortsetzt, da die Finanzierungskosten noch weiter steigen. Dagegen werden nach der Einschätzung der Bundesregierung die realen Ausrüstungsinvestitionen in beiden Prognosejahren ausgeweitet. Es wird davon ausgegangen, dass die dämpfenden Effekte der steigenden Energiepreise durch die sich abschwächenden Lieferengpässe mehr als kompensiert werden, da Auftragsbestände abgebaut werden könnten.

Die Lage am Arbeitsmarkt ist nach Einschätzung der Bundesregierung trotz der konjunkturellen Schwäche im Winterhalbjahr robust. Zwar dürfte die Nachfrage nach Arbeitskräften vorübergehend zurückgehen. Angesichts des derzeitigen Mangels an Arbeitskräften erwartet die Bundesregierung jedoch, dass die Unternehmen bestrebt sein werden, den vorhandenen Personalbestand zu halten, so dass die Beschäftigung weniger stark sinken dürfte als in früheren konjunkturellen Schwächephasen. Dementsprechend ist in der Prognose für das kommende Jahr zwar ein steigendes Arbeitsvolumen, aber ein Rückgang des realen BIP je Erwerbstätigen unterstellt. Im Zuge der erwarteten konjunkturellen Erholung wird davon ausgegangen, dass die Arbeitslosigkeit 2024 wieder zurückgeht.

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Bundesregierung (Oktober 2022)							
1aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,4	-0,4	2,3	0,8	0,8	0,8
1ab. BIP-Deflator	3,1	5,6	5,7	2,3	2,0	2,0	2,0
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,4	4,3	-0,9	2,4	0,8	0,8	0,8
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	3,1	7,2	6,3	1,9	2,0	2,0	2,0
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	3,3	4,5	5,0	4,7	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	0,4	1,4	0,4	0,2	-0,4	-0,4	-0,4
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,3	2,8	3,0	3,0	3,2	3,4	3,5
1f. Kurzfrist. Zinssätze in % (techn. Annahme)	0,0	0,8	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0
2. Europäische Kommission (November 2022)							
2aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,6	-0,6	1,4			
2ab. BIP-Deflator	3,1	5,3	6,8	3,6			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,4	4,5	-0,9	1,5			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	3,1	7,1	6,9	2,8			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer ²⁾	3,1	4,5	5,4	4,3			
2d. Erwerbstätige	0,1	1,2	-0,1	0,3			
2e. Erwerbslosenquote	3,6	3,1	3,5	3,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2022)							
3aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,4	-0,4	1,9			
3ab. BIP-Deflator	3,1	6,1	6,0	2,7			
4. SVR (November 2022)							
4aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,7	-0,2				
4ab. BIP-Deflator	3,1	5,2	5,7				
5. IWF (Oktober 2022)							
5aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,5	-0,3	1,5	2,2	1,8	1,3
5ab. BIP-Deflator ⁴⁾	3,1	4,3	5,7	3,4	2,0	1,7	1,8
6. OECD (November 2022)							
6aa. BIP, preisbereinigt	2,6	1,7	-0,3	1,5			
6ab. BIP-Deflator	3,1	5,7	7,1	3,5			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) Werte zu laufenden Preisen. – 3) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation) – 4) Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom Oktober.

Bewertung

Die Projektion der Bundesregierung erscheint vor dem Hintergrund der damaligen Informationslage plausibel und steht in etwa im Einklang mit den zuletzt veröffentlichten Projektionen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 1). Bei einzelnen Prognosegrößen zeigen sich allerdings größere Unterschiede, die teils auf unterschiedlichen Datenständen beruhen. Die größten Unterschiede bestehen bei der Prognose der Preisentwicklung. Sie resultieren zu einem bedeutenden Teil aus dem Informationsstand bei der Erstellung der Prognose. So haben sich die Preise an den Terminmärkten für Gas seit Veröffentlichung der Gemeinschaftsdiagnose halbiert. Zudem haben die von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen des Abwehrschirms preisdämpfende Effekte. Auch zeigen sich beim Importdeflator deutliche Unterschiede, die aus unterschiedlichen Annahmen zur Preisentwicklung bei anderen Rohstoffen resultieren dürften. Die jüngsten Tariflohnabschlüsse, wie z.B. in der Metall- und Elektroindustrie, sind mit der Prognose der Bundesregierung vereinbar und deuten nicht auf einen zusätzlichen Preisdruck hin. Die Prognose der Arbeitsmarktentwicklung steht im Einklang mit den Projektionen der Institute und der Gemeinschaftsdiagnose. Lediglich das Arbeitsvolumen nimmt in der Prognose der Bundesregierung in diesem Jahr etwas schwächer zu als bei der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, was an unterschiedlichen Annahmen zur Kurzarbeit liegen könnte. Im Jahr 2024 wird von der Bundesregierung ein deutlich stärkerer Anstieg des Arbeitsvolumens prognostiziert als von den Instituten.

Risiken für die Projektion ergeben sich vor allem aus dem weiteren Verlauf der Energie-Krise. Sollte es im Winter zu einer Gasmangellage kommen, die stark steigende Gaspreise oder sogar eine Rationierung des Gasangebots notwendig werden lässt, dürften die Produktionseinbußen im Winterhalbjahr deutlich stärker sein, als in den Prognosen unterstellt. Generell hat die Entwicklung der Energie- und insbesondere der Gaspreise eine erhebliche Bedeutung für die konjunkturelle Entwicklung. Ein deutlich stärkerer Rückgang der Großhandelspreise für Erdgas als derzeit absehbar würde dazu führen, dass der Druck auf die Verbraucherpreise schneller nachlässt als in der Prognose unterstellt. Dementsprechend wären in diesem Fall auch die negativen Effekte auf die real verfügbaren Einkommen geringer.

b.) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung erwartet bis zum Jahr 2023 ein Wachstum des Potenzials von jeweils 0,8 % (vgl. Übersicht 2). **In den Folgejahren geht das Wachstum geringfügig auf 0,7 % zurück.** Dabei wird der Rückgang des Arbeitsvolumens, der sich für die kommenden Jahre abzeichnet, durch eine etwas stärkere Ausweitung der anderen Produktionsfaktoren, insbesondere der totalen Faktorproduktivität ausgeglichen.

Nach der Projektion der Bundesregierung dürfte die in diesem Jahr nur leicht negative Produktionslücke (-0,6 %) im kommenden Jahr deutlich negativer werden. Im darauffolgenden Jahr ist ein weitgehendes Schließen der Produktionslücke angelegt.

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen von Potenzialwachstum¹⁾ und Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Bundesregierung (Oktober 2022)								
1aa. Produktionspotenzial	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
1ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3217,5	3242,1	3267,0	3293,8	3316,4	3338,5	3361,4	3385,4
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-3,0	-1,2	-0,6	-1,8	-0,2	-0,1	0,0	0,0
1bb. Produktionslücke in Mrd. € ²⁾	-104,4	-43,1	-22,5	-75,6	-9,1	-5,2	-2,1	0,0
2. Europäische Kommission (November 2022)								
2aa. Produktionspotenzial	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8			
2ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3214,2	3234,1	3256,4	3278,7	3303,5			
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,1	-0,2	-0,3	-0,5	-0,4			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-2,9	-0,9	-0,1	-1,4	-0,8			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2022)								
3aa. Produktionspotenzial	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
3ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3214,5	3232,8	3257,6	3283,0	3308,9	3336,3	3365,5	3394,7
3ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	0,3
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-2,9	-0,9	-0,2	-1,4	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
3ca. Produktionspotenzial nach MODEM	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5
3cb. Produktionspotenzial nach MODEM (in Mrd. €)	3233,2	3262,8	3291,3	3319,4	3345,7	3368,6	3388,6	3405,6
3cc. Abweichung zu 1ab (in %)	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,6
4. SVR (November 2022)⁴⁾								
4aa. Produktionspotenzial	0,8	0,8	0,9	0,9	0,6	0,5	0,7	0,6
4ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3200,6	3225,8	3255,5	3283,3	3302,9	3320,1	3342,4	3362,8
4ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,5	-0,5	-0,4	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6	-0,7
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-2,5	-0,7	-0,1	-1,3				
5. IWF (Oktober 2022)								
5aa. Produktionspotenzial	-0,3	0,8	0,8	0,5	1	1,7	1,5	1,2
5ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3219,5	3244,9	3270,7	3286,4	3319,0	3376,0	3426,6	3469,4
5ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,1	0,1	0,1	-0,2	0,1	1,1	1,9	2,5
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-3,0	-1,3	-0,5	-1,3	-0,8	-0,4	0,0	0,0
6. OECD (November 2022)								
6aa. Produktionspotenzial	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7			
6ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3234,7	3267,4	3298,2	3323,6	3346,5			
6ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,5	0,8	1,0	0,9	0,9			
6b. Produktionslücke	-3,7	-2,2	-1,4	-2,4	-1,7			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt.

Bewertung

Insgesamt liegen die Potenzialniveaus, Potenzialraten und die Produktionslücken im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 2). Dabei weisen die Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission einen leichten Anstieg der Wachstumsraten des Produktionspotenzials auf. Dagegen erwartet der SVR einen geringfügig schwächeren Zuwachs. Deutlichere Abweichungen zeigen sich bei der Schätzung der Produktionslücke in diesem und im kommenden Jahr. Die Schätzung der Bundesregierung weist hier mit -0,6 % für dieses und -1,8 % für das kommende Jahr deutlich negativere Werte aus als die Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose, der Europäischen Kommission und des SVR. Die Unterschiede entstehen zum einen daraus, dass die tatsächliche BIP-Entwicklung etwas negativer prognostiziert wird als von der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission. Zum anderen schätzt die Bundesregierung ein stärkeres Wachstum des Produktionspotenzials in den Jahren 2020 und 2021. Dadurch ist das Produktionspotenzial in den Folgejahren höher als in den Prognosen anderer Prognoseinstitutionen. Während die Prognose des tatsächlichen BIP in der Spannbreite anderer Prognosen liegt, ist die Schätzung einer um 0,3 Prozentpunkte (PP) höheren Potenzialwachstumsrate für die Jahre 2020 und 2021 etwas überraschend, da das Verfahren zur Potenzialschätzung weitgehend festgelegt ist. Gerade zur Potenzialschätzung der Europäischen Kommission und zur Gemeinschaftsdiagnose, die bei der Potenzialschätzung den Vorgaben der Europäischen Kommission folgt, dürften sich eigentlich nur geringfügige Unterschiede ergeben. Die OECD projiziert einen deutlich höheren Pfad des Potenzials und – spiegelbildlich – deutlich höhere Produktionslücken als die anderen Institutionen.

4. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

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

Die Fiskalprojektion des BMF berücksichtigt weitgehend die aktuellen fiskalischen Beschlüsse und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen: Die Fiskalprojektion im Beschlussvorschlag für die Sitzung des Stabilitätsrats am 16. Dezember 2022 basiert hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung von Mitte Oktober. Für die Steuereinnahmen beruht sie auf der offiziellen Steuerschätzung von Ende Oktober, der diese Eckwerte zugrunde liegen. Hinsichtlich der Finanzpolitik berücksichtigt die Fiskalprojektion den Entwurf zum Bundeshaushalt 2023 nach der Bereinigungssitzung. Einbezogen sind zudem die Wirtschaftspläne 2023 für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds (wirtschaftlicher Abwehrschirm), den Klima- und Transformationsfonds sowie für das Sondervermögen Bundeswehr (im Folgenden: WSF-Energie, Klimafonds bzw. Bundeswehrfonds). Die fiskalisch gewichtigen Gas- und Strompreisbremsen sind auf einem vorläufigen Stand von Mitte November einbezogen. Zudem liegt der letzte Beschluss der Bundesregierung zur mittelfristigen Finanzplanung vom Sommer 2022 zugrunde.

Gewisse Inkonsistenzen bestehen zwischen Fiskalprojektion und gesamtwirtschaftlicher Projektion. Die gesamtwirtschaftliche Projektion basiert hinsichtlich der Finanzpolitik teils noch auf älteren Planungsständen, etwa für die Gas- und Strompreisbremse.

Die Projektion ist nach wie vor mit sehr hoher Unsicherheit verbunden. Diese betrifft die zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Annahmen (s.o.) ebenso wie fiskalische Maßnahmen. Bei letzteren

lassen sich Volumina teils schwer einschätzen. So hängen die staatlichen Aufwendungen für die Gas- und Strompreisbremsen von der unsicheren Entwicklung der jeweiligen Preise ab. Auch die Einnahmen aus der Abschöpfung von Erträgen im Strommarkt sind schwer absehbar. Außerdem könnten Stützungsmaßnahmen ausgeweitet und/oder verlängert werden. Beispielsweise soll offenbar im Hinblick auf die Preisbremsen Ende 2023 über deren etwaige Verlängerung entschieden werden. Unsicher ist zudem, inwieweit und wofür die Mittel aus den umfänglichen Sondervermögen und Reserven von Bund und Ländern abfließen. **Vor diesem Hintergrund und angesichts der hohen Unsicherheit beschränkt sich der Beirat auf eine kurze Darstellung und Einordnung der vorgelegten Fiskalprojektion.**

Für das Jahr 2022 projiziert das BMF eine Defizitquote von 3½ %, was etwa dem Vorjahreswert entspricht. Im Jahr 2023 steigt die Defizitquote in der Projektion auf 4½ %, in den Folgejahren wird sie zwischen 1½ % und 2 % erwartet (siehe Übersicht 3).

- **Im laufenden Jahr** entfallen einerseits Corona-Maßnahmen, was die staatlichen Budgets entlastet. Andererseits wurden neue Hilfsmaßnahmen im Zusammenhang mit Energiekrise, hoher Inflation und Angriffskrieg in der Ukraine ergriffen. Beispiele sind die Energiepauschalen für Beschäftigte sowie Rentnerinnen und Rentner, die Dezembertransfers als erste Stufe der Gaspreisbremse sowie Zuschüsse und Kapitaleinlagen des Bundes für Gashandelsunternehmen wie Uniper.
- **Im kommenden Jahr** steigt die Defizitquote, weil das Volumen solcher Hilfsmaßnahmen zunimmt. Besonders umfangreich sind die Budgetlasten im Zusammenhang mit dem WSF-Energie und hier vor allem der Strompreisbremse und der zweiten Stufe der Gaspreisbremse. Außerdem sind höhere Defizite des Bundeswehrfonds eingestellt. Budgetentlastungen kommen von auslaufenden Corona-Maßnahmen. Diese Faktoren spielen vor allem für den Bund eine Rolle. Eine Verschlechterung der VGR-Salden erwartet das BMF aber auch für die Länder und Sozialversicherungen.
- **In den Jahren 2024 bis 2026** sinkt die Defizitquote stark, weil die Hilfsmaßnahmen in der Regel im Laufe des Jahres 2024 enden. Die Defizite des Klima- und des Bundeswehrfonds steigen jedoch zusammen in den Jahren 2024 bis 2025 von geplanten 22 ½ Mrd € im Jahr 2023 auf eine Größenordnung von jährlich rund 42 Mrd € (1 % des BIP).⁶

Unter den Gebietskörperschaften fallen die Defizite im Projektionszeitraum allein beim Bund (einschl. seiner Sondervermögen) an (vgl. Übersicht 4).

- Die Länder und Gemeinden verzeichnen gemäß der hier maßgeblichen VGR-Abgrenzung und gemäß BMF-Schätzung ausgeglichene oder überschüssige Haushalte. Die Länder weisen in ihrer eigenen Schätzung in der finanzstatistischen Abgrenzung für ihre Kernhaushalte vor allem für 2023 und 2024 hohe Defizite aus. Allerdings lassen sich hieraus keine Schlussfolgerungen für die relevante VGR-Schätzung für die Länder ziehen (u.a., weil die Sondervermögen der Länder einzubeziehen wären). Die Länder haben keine Vorbehalte zur VGR-Länderschätzung des BMF in die Beschlussvorlage des Stabilitätsrats eingebracht. Insofern ist davon auszugehen, dass die Länder mit dieser Schätzung konform gehen.

⁶ Für Übersichten über den Entwurf zum Bundeshaushalt 2023 nach der Bereinigungssitzung, zum Finanzplan des Bundes vom Sommer 2022 und zur geplanten Entwicklung bei gewichtigen Sondervermögen vgl.: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2022, S. 73, und Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2022, S. 67.

- Für die Sozialversicherungen schätzt das BMF in der Tendenz deutlich steigende VGR-Defizite. Generell dürfen die Sozialversicherungen keine Schulden machen. Die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) verfügen derzeit noch über Rücklagen, aus denen sie Finanzierungslücken schließen können (ein Rückgriff auf Rücklagen wird in den VGR wie eine Kreditaufnahme gebucht und hat keinen Einfluss auf das Defizit). Bei der GRV bleibt der Beitragssatz bis 2026 unverändert, und es fallen ab 2023 zunehmende Defizite an. Der rechnerische Zusatzbeitragssatz der Krankenkassen steigt im Jahr 2023 um 0,3 PP auf 1,6 %. Zum Ausgleich des Finanzierungsdefizits in der GKV im Jahr 2023 werden zusätzlich die Rücklagen der Krankenkassen eingesetzt und weitestgehend aufgebraucht. In den Folgejahren verfügen die Krankenkassen dann über keine nennenswerten Reserven mehr, und es werden höhere Beitragssätze erforderlich. Die Rücklage der Bundesagentur für Arbeit ist im Zuge der Corona-Krise bereits aufgebraucht worden. Für das Jahr 2022 erwartet die Bundesagentur ein Defizit, das über ein kurzfristiges Darlehen des Bundes finanziert wird. Im Jahr 2023 steigt der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 PP auf 2,6 %, und im nächsten und in den Folgejahren wird mit niedrigen Überschüssen gerechnet. Für die Pflegeversicherung wurden offenbar keine Beitragserhöhungen berücksichtigt, so dass hier steigende Defizite projiziert werden.

Gegenüber seiner Fiskalprojektion vom April 2022 senkte das BMF seine Erwartung für das gesamtstaatliche Defizit 2022 leicht, in den Folgejahren erwartet es nun deutlich höhere Defizite. Die Defizitquotenschätzung für 2023 erhöhte das BMF stark um 2 ½ PP. Auch für die Folgejahre projiziert es gegenüber dem Frühjahr höhere Defizite: Die Aufwärtsrevisionen reichen von ¼ PP im Jahr 2024 bis 1 PP im Jahr 2026. Aufwärtsrevisionen betreffen überwiegend die **Gebietskörperschaften, hierbei insbesondere den Bund**. Die höheren Defizite dürften in erster Linie vom dritten Entlastungspaket und den Maßnahmen des WSF-Energie kommen. Hinzu dürften höhere Defizite des Klimafonds kommen. Erhebliche Entlastungen kommen von höher geschätzten nominalen Steuereinnahmen: Die Steuerschätzung wurde stark aufwärtsrevidiert. Bei den **Sozialversicherungen** entwickelt sich die Beitragsbasis (vor allem die Nominallohne) gemäß der neuen Makroprojektion ebenfalls günstiger, so dass die Beitragseinnahmen höher ausfallen. Saldobelastend wirkt dort hingegen die etwas höhere Arbeitslosigkeit. Zudem (und gewichtiger) wachsen aufgrund des höheren Anstiegs der Nominallohne zeitverzögert auch die Rentenausgaben stärker. Im Ergebnis schätzt das BMF für 2022 bis 2024 nun deutlich kleinere Defizite der Sozialversicherungen. Dadurch werden auch die Rücklagen in geringerem Umfang aufgezehrt. Aus diesem Grund stehen für die Folgejahre 2025 und 2026 mehr Rücklagen zur Finanzierung von Deckungslücken zur Verfügung.

Die Schuldenquote stieg in der Corona-Krise auf 68,6 % im Jahr 2021. In der Projektion sinkt sie 2022 um rund 2 PP und steigt dann 2023 auf 70 %. Danach wird erwartet, dass sie schrittweise bis auf einen Wert von 67¼ % im Jahr 2026 fällt (siehe Übersicht 5). Im gesamten Zeitraum trägt das nominale BIP-Wachstum im Nenner der Quote wesentlich zu diesem Rückgang bei. Zudem ist wohl unterstellt, dass Forderungen und Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Bad Banks und Corona-Hilfen sowie die Liquiditätsreserven des Bundes abgebaut werden.⁷ Letzteres verringert den Bedarf zur Neuverschuldung. Entsprechend fallen die Maastricht-Schulden geringer aus. Schuldenquotenerhöhend

⁷ Die Liquiditätsreserven sind nicht zu verwechseln mit der Rücklage des Bundes. Die Rücklage ist keine Kassenreserve, sondern aus ökonomischer Sicht eine auf künftige Haushalte übertragbare Kreditemächtigung. Die Rücklage soll in den Jahren 2023 und 2024 aufgelöst werden und erhöht dabei den Schuldenstand.

wirken die hohen Defizite (sowie in den Jahren 2022 und 2023 die Liquiditätshilfen in der Energiekrise: anders als Kapitaleinlagen zum Verlustausgleich erhöhen diese nicht das Defizit).

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (24. November 2022)	-3,7	-3½	-4½	-2	-1½	-1½
1a. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2022)	-3,7	-3½	-2	-2	-1½	-1
1b. Stabilitätsrat (April 2022)	-3,7	-3¾	-2	-1¾	-1	-½
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2021)	-5¼	-2¼	-¾	¼	¾	
1d. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)	-7¼	-3¼	-1½	-½	0	
1e. Stabilitätsrat (Juni 2021)	-9	-3	-1½	-¾	-¼	
2. Europäische Kommission (November 2022)	-3,7	-2,3	-3,1	-2,6		
3. Gemeinschaftsdiagnose (September 2022)	-3,7	-1,9	-1,3	-1,0		
4. SVR (November 2022)	-3,7	-2,3	-2,8			
5. IWF (Oktober 2022)	-3,7	-3,3	-2,5	-1,5	-0,9	-0,6
6. OECD	-3,9	-2,7	-3,2	-2,2		

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab Jahr 2022 für 1. bis 1b., ab 2021 für 1c. bis 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

Übersicht 4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspannweiten des Bundesministeriums der Finanzen¹⁾

In Mrd. €	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Finanzierungssaldo	-134,3	-134	-184	-86	-64½	-65½
davon:						
1a. Bund	-145,9	-156	-182	-92	-62	-53
1b. Länder	2,8	16½	1	6½	5½	5½
1c. Gemeinden	4,6	5½	4	3	3	1
1d. Sozialversicherungen	4,3	0	-7½	-3½	-11	-18½

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspannweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 24. November 2022.

Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands¹⁾

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (24. November 2022)²⁾						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,6	66 ^{3/4}	70	68 ^{1/4}	67 ^{1/2}	67 ^{1/4}
1b. Bruttoschuldenstand	2471,6	2573	2840	2910	2946	3016
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	156,4	102	267	69	36	70
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	134,3	134	184	86	65	66
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d	22,1	-32	83	-17	-28	4
1f. BIP zu jeweiligen Preisen	3601,8	3855	4058	4248	4364	4484
2. Europäische Kommission (November 2022)						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,6	67,4	66,3	65,4		
2b. Bruttoschuldenstand	2471,6	2598,3	2710,3	2806,8		
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	156,4	126,7	112,0	96,5		
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	134,3	88,7	126,9	111,6		
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d. ³⁾	22,1	38,0	-14,9	-15,1		
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3601,8	3854	4089	4295		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2022)						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,7	68,6	66,7	65,0		
3b. Bruttoschuldenstand	2474,4	2659,6	2730,7	2784,6		
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	184,5	185,5	70,9	54,0		
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	134,3	72,5	51,2	41,5		
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d.	50,2	113,0	19,7	12,5		
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3601,8	3877	4094	4284		
4. SVR (November 2022)						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,6	68,0	68,1			
4b. Bruttoschuldenstand	2471,6	2621,7	2772,1			
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	156,4	150,1	150,4			
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	134,3	90,1	115,4			
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d.	22,2	60,0	35,0			
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3601,8	3855	4069			
5. IWF (Oktober 2022)						
5a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,6	71,0	68,3	65,5	63,0	63,5
5b. Bruttoschuldenstand	2508,3	2712,1	2746,4	2768,5	2775,1	2889,7
5c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	194,2	203,8	34,3	22,1	6,6	114,5
5d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	130,9	230,6	54,9	1,8	-12,3	-34,3
5e. Veränderung der Schulden ohne 5d. ³⁾	63,3	-26,8	-20,6	20,4	18,9	148,8
5f. BIP zu jeweiligen Preisen	3601,8	3814	4020	4220	4398	4556
6. OECD (November 2022)						
6a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,8	69,5	69,9	70,6		
6b. Bruttoschuldenstand	2471,6	2686,0	2887,0	3060,0		
6c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	156,4	214,1	201,1	173,2		
6d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	138,7	105,7	133,5	96,1		
6e. Veränderung des Bruttoschuldenstands ohne 6d. ³⁾	17,8	108,0	68,0	77,0		
6f. BIP zu jeweiligen Preisen	3588,4	3877	4117	4341		

1) Die Werte für das Bruttoinlandsprodukt sind für die Projektionsjahre ab 2022 auf volle Milliarden gerundet. – 2) Die Werte für die Bruttoschuldenquote unter 1a. sind für die Jahre ab 2022 auf ein Viertelprozent gerundet. Bei den Werten für die Positionen 1c. und 1e. für das Jahr 2021 sowie zusätzlich 1b. und 1d. für die Jahre ab 2022 handelt es sich um eine eigene Berechnungen. – 3) Eigene Berechnungen.

b.) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

In der Projektion liegen die strukturellen Defizitquoten in allen Jahren oberhalb des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) von 0,5 %. Die strukturelle Defizitquote sinkt 2022 auf 2½ % und damit nur moderat gegenüber 2021 (3 % des BIP). Im Jahr 2023 steigt sie wieder deutlich auf 3¼ % des BIP. Ab dem Jahr 2024 sinkt die Quote von 2 % im Jahr 2024 auf 1½ % in den Jahren 2025 und 2026. Die fiskalische Ausrichtung ist mithin im Jahr 2023 expansiv, sofern sie wie üblich am konjunkturbereinigten Primärsaldo gemessen wird. Vor allem 2024 und auch noch 2025 ist sie demnach restriktiv.

Für die Jahre 2022 und 2023 sind die Einflüsse der Konjunktur und der vom BMF ausgewiesenen temporären Faktoren spürbar bzw. leicht negativ. In den Folgejahren liegen diese Einflüsse jeweils bei Null.

- Der negative Effekt der Konjunktur auf die Staatsfinanzen folgt aus der oben beschriebenen Produktionslücke. Er steigt 2023 vorübergehend auf 1 % des BIP, nach ¼ % des BIP im Jahr 2022.
- Die vom BMF ausgewiesenen temporären Lasten liegen 2022 bei ¾ % des BIP und 2023 bei ¼ % des BIP. Hierbei handelt es sich um die Kapitalmaßnahmen des WSF-Energie (v.a. für Gashandelsunternehmen). Die Kommission hat in ihrer Herbstprojektion für 2022 eine temporäre Belastung von 0,2 % des BIP eingestellt. Es ist offen, inwieweit der Unterschied auf abweichenden Schätzansätzen oder Klassifikationen beruht. Im Grundsatz werden im EU-Verfahren Budgetlasten nicht als temporär aus dem strukturellen Saldo ausgeklammert, wenn sie aus gezieltem politischen Handeln entstanden sind – es sei denn, dieses bezieht sich auf ein gravierendes Ereignis außerhalb der staatlichen Kontrolle.⁸ Allerdings ist die Kommission von diesem Grundsatz in der Corona-Notlage abgewichen. Sie erfasst Corona-Maßnahmen grundsätzlich nicht als temporär (sodass sie das strukturelle Defizit zunächst erhöhen). Warum die Kommission nunmehr vermutlich die Kapitalmaßnahmen temporär verbucht, ist dem Beirat nicht bekannt. Nicht als temporär gemeldet werden zahlreiche weitere Lasten aus anderen Stützungsmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die Lasten aus der Gas- und Strompreisbremse, aber auch etwa einmalige Sozialleistungen oder Steuervergünstigungen.

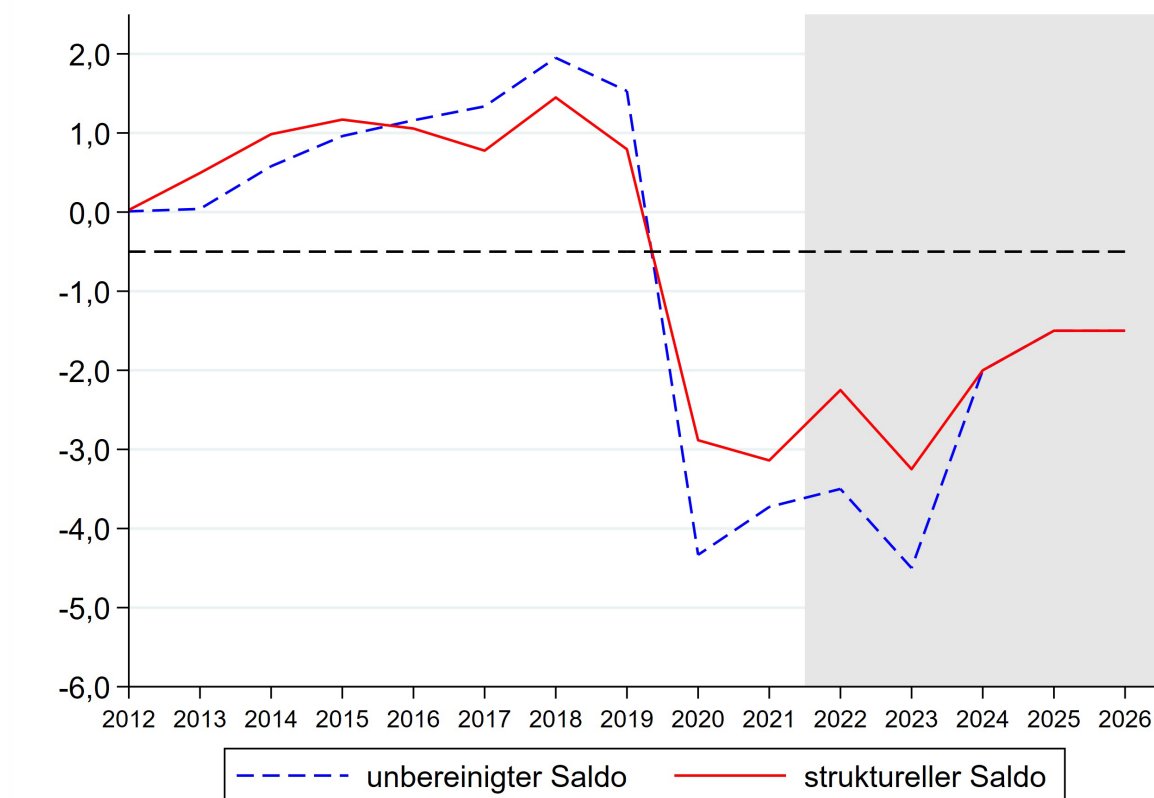
⁸ Die Budgetlasten durch die Stützung von Gashandelsunternehmen sind aber zumindest zum erheblichen Teil staatlich beeinflussbar. So wurde beispielsweise die Möglichkeit des § 24 Energiesicherungsgesetzes nicht genutzt, Kostensteigerungen bei verminderten Gasimporten durch Vertragsanpassungen an die Kundinnen und Kunden weiterzugeben. Ebenso wurde auf die zunächst geplante Gaspreisumlage verzichtet. Mit dieser sollten Gasverbraucherinnen und -verbraucher (einschl. Unternehmen) allgemeiner an Kosten beteiligt werden, die durch wegfallende Gasimporte entstehen.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (24. November)		-3,0	-2½	-3¼	-2	-1½	-1½
1a. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2022)		-2,5	-3	-2¼	-2	-1½	-1
1b. Stabilitätsrat (April 2022)		-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½
1c. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2021)	-2,0	-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½
1d. Stabilitätsrat (Dezember 2021)	-2,1	-3½	-2¼	-1	0	½	
1e. Stabilitätsrat (Juni 2021)	-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	-¼	
2. Europäische Kommission (November 2022)	-2,9	-3,1	-2,0	-2,4	-2,2		
3a. Gemeinschaftsdiagnose (September 2022)		-3,7	-1,9	-1,3	-1,0		
3b. Gemeinschaftsdiagnose (MODEM, September 2022)		-3,7	-1,9	-1,3	-1,0		
4. SVR (November 2022)	-3,1	-3,4	-2,2	-2,2			
5. IWF (Oktober 2022) ²⁾	-2,8	-3,1	-3,1	-1,8	-1,1	-0,7	-0,6
6. OECD ³⁾	-2,3	-2,6	-2,0	-1,9	-1,3		

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab Jahr 2022 für 1. bis 1c., ab 2021 für 1d. und 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

– 2) Für die Jahre 2020, 2021 und 2022 wird zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. Der IWF berücksichtigt (etwa im Gegensatz zu BMF und Europäischer Kommission) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus. – 3) Die OECD berechnet nur einen konjunkturrell bereinigten Finanzierungssaldo, der hier ausgewiesen ist.

Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß Projektion

Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP nach aktuellem Informationsstand (vgl. Übersicht 6,1). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht 3,1). Bis zum Jahr 2021 sind die Werte gemäß aktuellem Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

c.) Bewertung der Fiskalprojektion

Die Fiskalprojektion des BMF ist aus Sicht des Beirats insgesamt bei der aktuell hohen Unsicherheit vertretbar. Dies gilt sowohl für die unbereinigten als auch für die strukturellen Ergebnisse. Der Beirat hält allerdings auf Basis der derzeitigen finanzpolitischen Beschlüsse für das laufende und das kommende Jahr niedrigere Defizite für wahrscheinlich. Hierauf deutet insbesondere die bisher günstige Entwicklung im laufenden Jahr hin. Die Produktionslücke scheint im Vergleich mit den anderen Projektionen allerdings eher hoch ausgefallen zu sein, was das strukturelle Defizit für sich genommen eher drückt. Ein Vergleich mit anderen Fiskalprojektionen ist grundsätzlich erheblich erschwert, weil das BMF defiziterhöhende Maßnahmen berücksichtigt hat, die bei Abschluss der anderen Projektionen noch nicht bekannt waren (v.a. Ausgestaltung der Gaspreis- und Strompreisbremsen und die Stützung von Gashandelsunternehmen, insbesondere Uniper).

Der Beirat stellt fest, dass die Projektion der Staatsfinanzen derzeit außergewöhnlich unsicher ist. Die Unsicherheit betrifft zum einen die wirtschaftliche Entwicklung und deren Wirkungen auf die Staatsfinanzen. Dabei hat sich die Sensitivität der Staatsfinanzen erhöht, weil diese aufgrund der Energiepreisbremsen stark auf geänderte Energiepreise reagieren. Auch erscheinen neue finanzpolitische Maßnahmen nicht unwahrscheinlich. So ist vorgesehen, die Laufzeit der Energiepreisbremsen Ende 2023 zu prüfen. Bei den bereits beschlossenen Maßnahmen ist teils schwer zu sagen, wie sich die Haushaltslasten zeitlich verteilen werden. So wurden in der Vergangenheit oft deutlich höhere Ausgaben etwa für Verteidigung oder andere Investitionen veranschlagt als letztlich abgeflossen sind. Die Bundesregierung plant nicht zuletzt deshalb, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Übersicht 7: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos^{1,2)}

In % des BIP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Finanzierungssaldo	-3,7	-3½	-4½	-2	-1½	-1½
2. Konjunkturkomponente	-0,6	-¼	-1	0	0	0
2a. in Mrd. € ²⁾	-21,7	-11,3	-38,1	-4,6	-2,6	-1,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	-3,1	-3¼	-3½	-2	-1½	-1½
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	-¾	-¼	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	-3,1	-2½	-3¼	-2	-1½	-1½
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	-2,5	-2½	-3	-1¼	-½	-½
7. Produktionslücke (in % des Potenzi- als)	-1,2	-0,6	-1,8	-0,2	-0,1	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion im vorläufigen Beschlussvorschlag vom 24. November für die Sitzung des Stabilitätsrates am 16. Dezember 2022, der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 12. Oktober 2022 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre ab 2022 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 3) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 4) Konjunkturbereinigter Saldo minus Temporäre Maßnahmen / Effekte – 5) Konjunkturbereinigter Saldo plus Geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

5. Schlussfolgerungen des Beirats

Glaubwürdige, nachvollziehbare und bindende Fiskalregeln können einen wesentlichen Beitrag leisten, um solide Staatsfinanzen abzusichern. Dabei geht es im Kontext der europäischen Währungsunion darum, sicherzustellen, dass die gemeinsam vereinbarten Grenzen für die Staatsschulden und die Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten auch eingehalten werden. Defizite und Schulden sollen mit darin festgelegten Grenzen auf ein Niveau begrenzt werden, das Vertrauen in tragfähige und solide Staatsfinanzen sicherstellt. Gleichzeitig sollen die Regeln in Krisen Handlungsspielräume bewahren und im Konjunkturzyklus möglichst nicht prozyklisch wirken. Fiskalregeln, die diese Ziele miteinander verbinden, können verschieden ausgestaltet sein. Wird Verbesserungsbedarf an den Regeln gesehen, so sollten sie transparent reformiert werden. Wichtig ist, sie nicht stattdessen einfach auszuhöhlen oder zu umgehen. Regierungen sind häufig unter Druck, sich zusätzliche fiskalische Spielräume zu verschaffen. Deswegen ist es aus Sicht des Beirats wichtig, dass die Regeln nachvollziehbar bleiben und ihre Einhaltung effektiv überwacht wird.

Der Stabilitätsrat ist Mittelpunkt der deutschen Haushaltsüberwachung sowohl für die nationalen als auch die europäischen Vorgaben. Mitglieder sind die Finanzminister und -ministerinnen des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Klimaschutz.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats wurde eingesetzt, weil die europäischen Vereinbarungen vorsehen, dass unabhängige Institutionen an der nationalen Haushaltsüberwachung zu beteiligen sind. Der Beirat unterstützt mit seinen Stellungnahmen den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Vorgaben des Haushaltsgrundsatzgesetzes zum gesamtstaatlichen strukturellen Defizit. **Der Beirat setzt sich vor diesem Hintergrund für die Einhaltung und strikte Anwendung der Fiskalregeln ein. Die Einhaltung der europäischen Regeln soll nicht zuletzt durch die nationalen Fiskalregeln (Schuldenbremse) abgesichert werden.**

a.) Zur vorgelegten Beschlussvorlage und zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln

Die strukturelle Defizitquote in Deutschland liegt gemäß der BMF-Projektion bis Ende des Projektionszeitraums im Jahr 2026 oberhalb der regulären quantitativen Obergrenze (MTO) von 0,5 % des BIP. Für 2022 und 2023 gilt in der EU eine Generalausnahme. Die regulären quantitativen Grenzen sind damit für 2022 und 2023 nicht die relevanten Zielgrößen. Dennoch können auf der europäischen Ebene auch für diesen Zeitraum Empfehlungen für die finanzpolitische Ausrichtung abgegeben werden, die zu beachten sind. Für die Zeit ab 2024 ist aus heutiger Sicht wieder der korrektive oder der präventive Arm der EU-Regeln relevant. Im präventiven Arm ist vorgesehen, dass in der Regel eine jährliche strukturelle Verbesserung des Defizits um 0,5 % des BIP als Richtwert zu erreichen ist, solange das MTO verfehlt wird. Der Stabilitätsrat vertritt (gemäß dem Entwurf für die Beschlussvorlage für den 16. Dezember 2022) die Auffassung, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 eine zulässige Abweichung gemäß § 51 Absatz 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes darstellt. Auf Basis der vorgelegten Projektion bestehe kein weiterer Handlungsbedarf: So verbessere sich der Saldo um jahresdurchschnittlich mehr als 0,5 % des BIP in den Jahren 2024 bis 2026. Zudem seien die Maßnahmen, die zur erhöhten gesamtstaatlichen Defizitquote

führen, zur Krisenbewältigung unabdingbar. Abgesehen davon wird in dieser Beschlussvorlage auf die anstehende Reform der europäischen Fiskalregeln ab 2024 verwiesen.

In ihrer Stellungnahme zum deutschen Draft Budgetary Plan aus dem Herbst 2022 weist die Europäische Kommission darauf hin, dass die fiskalische Ausrichtung (Fiscal Stance) im Jahr 2023 in einer Situation mit hoher Inflation expansiv ist. Diese Expansion komme nicht von vorübergehenden und zielgenauen Unterstützungsmaßnahmen für private Haushalte und Unternehmen, die durch die Krise besonders betroffen sind oder von Hilfsmaßnahmen für Flüchtlingen aus der Ukraine. Vielmehr stehe das Ausgabenwachstum nicht mit den Empfehlungen des Rates vom 12. Juli 2022 in Einklang. Insgesamt fordert die Kommission die Mitgliedsstaaten auf, die Maßnahmen in der Energiekrise besser auf besonders betroffene Haushalte und Unternehmen zu fokussieren. Dies richtet sich auch an Deutschland mit Blick auf die geplanten Maßnahmen, insbesondere die Strom- und Gaspreisbremse. Dennoch dürften die Bremsen weitgehend so umgesetzt werden (und sind so in die Projektion des BMF eingeflossen), wie dies zum Zeitpunkt der Stellungnahme der Kommission absehbar war.

Der Beirat hält die Argumentation des Stabilitätsrats, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 im Einklang mit den Regelvorgaben ist, vor dem Hintergrund der folgenden Überlegungen für nicht überzeugend.

- **Der Beirat stimmt mit dem Stabilitätsrat überein, dass aufgrund der Ausnahmeklausel die regulären MTO-Grenzen derzeit ausgesetzt sind.** Gleichwohl gibt es die oben genannten Kommissionsempfehlungen hinsichtlich der nationalen Finanzpolitik, die auch in Zeiten der Ausnahmeklausel zu beachten sind. Die derzeit laufende Reformdiskussion ist im Hinblick auf die aktuelle Bewertung der Regeleinhaltung dagegen unerheblich.
- **So erscheint dem Beirat der aufgezeigte Pfad für das strukturelle Defizit nicht ausreichend.** Zwar ist in der Projektion im Durchschnitt der Jahre 2023 bis 2026 eine strukturelle Verbesserung von mindestens 0,5 % des BIP ausgewiesen, doch wird die jährliche Regelvorgabe einer Verbesserung von 0,5 % des BIP für das Jahr 2026 nicht eingehalten. Bei der Kontrolle der Einhaltung der Regeln durch die EU-Kommission wird häufig ein Zweijahreszeitraum zu Grunde gelegt. Für den potenziell relevanten Zweijahreszeitraum 2025-26 verbessert sich die Quote des strukturellen Saldo aber auch nur um durchschnittlich 0,25 % des BIP.
- **Dies resultiert wesentlich daraus, dass die Haushalts- und Finanzplanungen den Empfehlungen der Kommission (siehe oben) nicht folgen:** Diese legen einen weniger expansiven Kurs und zielgerichtete Maßnahmen nahe. Der Beirat hält diese Empfehlungen alles in allem für angemessen und plädiert für eine entsprechende Umsetzung. Deshalb überzeugt ihn auch nicht, dass der Stabilitätsrat die ausreichende Verbesserung in den Jahren 2024 bis 2026 an dem sehr hohen Defizit für das Jahr 2023 bemisst. Die Beschlussempfehlung des Stabilitätsrates nutzt quasi zur Erreichung der mittelfristigen Ziele eine überhöhte Sprungchance, die – um im Bild zu bleiben – so keine Baugenehmigung hatte: aufgrund des hohen Defizits im Ausgangsjahr 2023 fällt es leichter, die Vorgaben zum künftigen Abbau des Defizits einzuhalten.

Im Hinblick auf die geforderte Verbesserung und das Niveau des strukturellen Saldos merkt der Beirat an:

- Das strukturelle Defizit stabilisiert sich gegen Ende der Projektion bei rund 1½ % des BIP. Letztlich wird durch umfangreiche Defizite in den Sondervermögen des Bundes für einige Zeit mit gesamtstaatlichen Defiziten deutlich oberhalb der MTO-Vorgabe geplant. Die strukturelle Annäherung an das MTO resultiert rechnerisch aus dem Wegfall der temporären Stützungsmaßnahmen des WSF-Energie, die dann nicht mehr benötigt werden. Die Bestimmung des strukturellen Defizits und der Rückgang stehen zwar im Einklang mit der auch von der EU-Kommission verwendeten Berechnungsweise. **Wenn in einer umfassenderen Betrachtung jedoch durch die vorübergehenden Einflüsse hindurchgeschaut wird, zeigen sich steigende bereinigte Defizite im Zeitverlauf und damit keine stringente Annäherung an das MTO.**
- Am mittelfristig erwarteten strukturellen Defizit von 1½ % des BIP wird auch deutlich, **dass die nationale Schuldenbremse in Deutschland das Einhalten des MTO aufgrund des Fokus auf die Kernhaushalte nicht mehr wirksam absichert.**⁹ Die Kernhaushalte von Bund- und Ländern halten die Schuldenbremse zwar ein, es entstehen aber umfangreiche Defizite in Schattenhaushalten. Ohne zusätzliche strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen droht im Rahmen der praktizierten Strategie die Überschreitung der europäischen Vorgaben, obwohl die Schuldenbremse eingehalten ist.¹⁰ Dies bedeutet nicht, dass solche für wesentlich erachteten öffentlichen Aufgaben (wie die angemessene Ausstattung der Bundeswehr über den Bundeswehrfonds oder klimapolitische Ausgaben des Klimafonds) nicht getätigt werden können oder sollen, sondern lediglich, dass dafür eine andere einnahmen- oder – im Sinne einer Ausgabenpriorisierung – eine ausgabeseitige Finanzierung gefunden werden muss, um nicht die europäischen Regeln zu verletzen.

b.) Zur Umsetzung der nationalen Schuldenbremse durch den Bund und die Länder und zu den krisenbedingten Maßnahmen im Rahmen der Ausnahmeklauseln

Die krisenhaften Entwicklungen durch den Ausbruch der Corona-Pandemie und im Zusammenhang mit der aktuellen Energiekrise, der hohen Inflation und des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine erfordern kurzfristiges staatliches Handeln. Dies betrifft etliche Politikfelder. So könnten etwa stark betroffene private Haushalte und Unternehmen mit tragfähigem Geschäftsmodell Hilfsmaßnahmen benötigen. **Es ist für den Beirat nachvollziehbar, in diesem Zusammenhang die Ausnahmeklauseln der Schuldenbremse zu ziehen. Dabei ist aber zu beachten, dass die europäischen Regeln eingehalten werden. Die Nutzung von Notlagenkrediten sollte die Ausnahme sein und entsprechend hohen Anforderungen genügen.**

- So sollten aus Sicht des Beirats Abweichungen von den regulären Grenzen in engem Zusammenhang zu Maßnahmen stehen, die nötig sind, um die akute Krise zu überwinden. Die Maßnahmen sollten entsprechend begründet sein. Ebenso sollten sie nur dann über zusätzliche Kredite finanziert und nicht gegenfinanziert werden, wenn dies zur Bewältigung der Krise nötig ist. Dies gilt insbesondere in der aktuellen Situation hoher Inflation und Energieknappheiten. Denn bei einer hohen

⁹ Vgl. 18. Stellungnahme des Beirats des Stabilitätsrats vom 26. April 2022.

¹⁰ Darüber hinaus können hier Konflikte entstehen, wenn im Kernhaushalt im größeren Umfang auf Rücklagen zurückgegriffen wird, um die Regelgrenzen der Schuldenbremse einzuhalten. Durch den Einsatz der Rücklagen wird zwar die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme gesenkt (die für die Schuldenbremse relevant ist), nicht aber das VGR-Defizit (das für die EU-Regeln ausschlaggebend ist).

Inflation ist die Defizitfinanzierung zusätzlicher Maßnahmen potenziell kontraproduktiv. So droht eine Fiskalpolitik mit umfangreicher Kreditfinanzierung die Aufgabe der Geldpolitik zu erschweren und die Anreize zu Energieeinsparungen zu verringern.

- Die fortgesetzte Tendenz, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Notlagen in Schattenhaushalte (Sondervermögen) auszulagern, ist nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Erfassung dieser Haushalte im Rahmen der EU-Regeln und der Schuldenbremse problematisch (siehe unten). Konkret ist kritisch zu bewerten, dass dies die Möglichkeit eröffnet, Sondervermögen durch Notlagenkredite aufgrund der Ausnahmeklausel in einem Krisenjahr zu befüllen und damit Ausgaben noch weit nach der Krise zu finanzieren. Die daraus resultierenden Defizite in den Nachkrisenjahren gefährden die Einhaltung der europäischen Vorgaben, auch wenn die Schuldenbremse möglicherweise formal eingehalten wird.¹¹ Eine solche Praxis erschwert auch die Aufgabe des Stabilitätsrats, die Regelkonformität der öffentlichen Finanzen zu überwachen.¹²
- Aus Sicht des Beirats könnte es im Übrigen die Transparenz verbessern und den Ausnahmecharakter schützen, wenn über die Ausnahmeklausel nur Maßnahmen in den Notlagejahren finanziert werden. Dies entspräche auch dem Jährlichkeitsprinzip und implizierte, dass schuldenfinanzierte Maßnahmen oberhalb der regulären Grenzen für jedes einzelne Jahr konkret zu begründen sind.

Die Schuldenbremse hat im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln die zentrale Funktion, die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit durch konkrete Vorgaben für die Haushalte des Bundes und der Länder abzusichern. Insgesamt gesehen hält der Beirat das Vorgehen im Zusammenhang mit der Schuldenbremse beim Bund und zahlreichen Ländern in der Gesamtschau für bedenklich. Die Bindungswirkung der Schuldenbremse droht aus seiner Sicht beschädigt zu werden, mit der Folge, dass die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben nicht länger gesichert ist. Im Einzelnen merkt der Beirat hierzu an:

- **Während die europäischen Fiskalregeln auf das jährliche gesamtstaatliche Defizit unter Berücksichtigung aller Schattenhaushalte abstellen, gelten die Regelungen für die Schuldenbremse des Bundes wegen der geänderten Buchungspraxis für Sondervermögen nur noch eingeschränkt.** Der Bund nimmt entgegen der früheren Praxis seit Anfang 2022 Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung aus der Schuldenbremse heraus.¹³ Durch Befüllung von Sondervermögen können daher Kreditermächtigungen im Rahmen der Schuldenbremse in künftige Jahre geschoben werden. Die gesamtstaatlichen Defizite fallen dann später an, auch wenn die Schuldenbremse möglicherweise eingehalten wird.

¹¹ Der Hessische Staatsgerichtshof hat mit Urteil vom 27. Oktober 2021 (NVwZ 2022, 147) das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz, aufgrund dessen ein kreditfinanziertes, 12 Mrd. € umfassendes Sondervermögen gebildet wurde, für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt (dazu ausf.: Henneke, Deutsches Verwaltungsblatt 2022, 195 ff.). Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 1. April 2022 (VGHN 7/21) – trotz Anerkennung größerer Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers – ebenfalls herausgestellt, dass die Verfassung einen finalen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme im Sinne eines zeitlich-inhaltlichen Zusammenhangs voraussetzt. Siehe hierzu auch die 18. Stellungnahme des Beirats, S 21. Das Bundesverfassungsgericht prüft derzeit das Auffüllen des Klimafonds durch den zweiten Nachtragshaushalt des Bundes 2021. Im Beschluss zum Eilantrag vom 22.11. 2022 führte das Gericht aus, dass Art.109 III 1 GG Vorgaben zur Kreditaufnahme mit den Haushaltsgrundsätzen der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit zu einem staatsschuldenrechtlichen Gebot der formellen und materiellen Ausgeglichenheit des Haushalts verknüpft. In Art. 115 II 6 GG handelt es sich nach den Ausführungen im Beschluss um eine nur auf die Durchbrechung der regulären Grenze gerichtete Ausnahmebestimmung, die eng auszulegen ist, sodaß sie dennoch auf die der Schuldenbremse immanenten Verfassungsgebote der Jährlichkeit und Jährigkeit bezogen bleiben könnte. Die Entscheidung des Gerichts in der Hauptsache steht noch aus.

¹² Vgl. 17. Stellungnahme des Beirats, S.20f.

¹³ Vgl. 17. Stellungnahme des Beirats, ibid.

- **Der Bund plant, die Kreditgrenze der Schuldenbremse im Jahr 2023 wieder einzuhalten. Er finanziert aber umfangreiche Ausgaben des WSF-Energie insbesondere in den Jahren 2023 und 2024 über Notlagenkredite,** zu denen er den WSF-Energie über die Ausnahmeklausel im Jahr 2022 ermächtigte. Insgesamt verfügen Sondervermögen für die kommenden Jahre über kreditfinanzierte Defizitspielräume von rund 400 Mrd €. Den überwiegenden Teil davon erlangte der Bund über die Ausnahmeklausel im laufenden Jahr und in den vergangenen Jahren.
- **Auch auf der EU-Ebene existiert mit dem Next-Generation-EU-Programm (NGEU) ein Schattenhaushalt mit Kreditermächtigung.** Die umfangreichen Schulden der EU-Ebene, die über NGEU aufgenommen werden, insbesondere für nicht rückzahlbare Transfers, sind künftig von den Mitgliedstaaten zu finanzieren. Die Belastungswirkung entspricht der durch nationale Schulden. Dies wird weder von der Schuldenbremse noch von den EU Fiskalregeln begrenzt. Allerdings liegen die Belastungen außerhalb des Finanzplanungszeitraums, da die Tilgungen erst ab 2028 anstehen.
- **Die Bundesfinanzen werden zunehmend intransparent und schwer nachvollziehbar.** Dies liegt daran, dass der Bund wichtige Aufgaben über Sondervermögen und Nebenhaushalte finanziert. Der Bundeshaushalt bildet deshalb einen wesentlichen Teil der finanzpolitischen Aktivitäten des Bundes unvollständig ab. Die Planungen für die Sondervermögen sind deutlich weniger transparent als für den Kernhaushalt. Unter anderem sind die umfangreichen Kreditermächtigungen nur zum Teil mit konkreten Ausgabenplanungen verbunden und mittelfristige Finanzpläne werden nur für den Klima- und Transformationsfonds veröffentlicht. Das Jährlichkeits- und das Einheitlichkeitsprinzip, die Transparenz sicherstellen sollen, werden hier offensichtlich nicht mehr befolgt. Insgesamt ist es durch die Verlagerung von Aufgaben in Schattenhaushalte deutlich schwerer, die Finanzpolitik zu analysieren und die Defizitentwicklung zu prognostizieren.
- **Die umfangreichen Notlagenkredite des WSF-Energie finanzieren Maßnahmen, die Überlastungen durch die aktuelle Energiekrise vermeiden sollen, und machen die Staatsfinanzen gleichzeitig expansiv.** Es ist zu begrüßen, dass die Maßnahmen die Preisanreize zum Energiesparen grundsätzlich erhalten sollen. Dies steht im Einklang mit der Krisenbekämpfung. Allerdings sind die Stützungsmaßnahmen sehr breit angelegt und nicht gegenfinanziert: Dies führt für sich genommen im kommenden Jahr zu einer expansiven Ausrichtung der Staatsfinanzen. Angesichts des absehbar weiter hohen Preisdrucks (und der weiter großen Bedeutung von Energieeinsparungen) erscheint dies gesamtwirtschaftlich potenziell kontraproduktiv. Insofern spräche aus Sicht des Beirats nicht nur im Hinblick auf die europäischen Regeln, sondern auch im Hinblick auf die Intention der Schuldenbremse, die auf die Notwendigkeit von Notlagenkrediten zur Krisenbekämpfung abstellt, einiges dafür, die Notlagenkredite enger zu begrenzen, indem die Maßnahmen stärker fokussiert oder eben durch andere Maßnahmen stärker gegenfinanziert werden.
- **Auf der Länderebene existieren unterschiedliche Schuldenbremsen. Auch hier wird mitunter umfangreich auf Ausnahmeklauseln, Nebenhaushalte und Vorfinanzierung künftiger Ausgaben über Notlagenkredite gesetzt.** Gleichzeitig haben die Länder (einschl. ihrer Extrahaushalte) im vergangenen Jahr und vermutlich in noch weit stärkerem Maße im laufenden Jahr Überschüsse ausgewiesen, da der Bund überwiegend die Krisenlasten der vergangenen Jahre getragen hat und die Steuereinnahmen sich weiterhin (sehr) positiv entwickeln. Auch für die kommenden Jahre erwartet das BMF in der VGR-Abgrenzung für die Länder Überschüsse.

- **Es ist kaum mehr möglich, einen Überblick über die jeweiligen Vorgehensweisen der Länder zu erhalten** – dies gilt auch für den Beirat. Der Stabilitätsrat sollte in übersichtlicher Weise vergleichbare Informationen etwa zu Konjunkturbereinigungsverfahren, zum Einbezug von Extrahaushalten und zu bestehenden Reserven zur Verfügung stellen. Dies wäre von zentraler Bedeutung, um abschätzen zu können, welche Gefahren von Länderdefiziten künftig potenziell für die Einhaltung der gesamtstaatlichen Defizitgrenze ausgehen.¹⁴ Dabei gilt für die einzelnen Länder ebenso wie für den Bund: Insbesondere aufgrund bestehender Reserven in Schattenhaushalten könnten sie künftig deutliche VGR-Defizite verzeichnen, auch wenn sie ihre jeweilige Schuldenbremse einhalten.
- **Auf der Länderebene sind darüberhinaus Vorgänge festzustellen, die die Glaubwürdigkeit und Bindungswirkung der Schuldenregeln zu beschädigen drohen.** Exemplarisch gehören hierzu:
 - **Zahlreiche Länder haben während der Corona-Pandemie in ihren Haushalten sehr umfangreich auf Notlagenkredite zurückgegriffen.** Die tatsächlich aus Landesmitteln durchgeführten Maßnahmen zur Krisenabwehr einschließlich des Finanzierungsbedarfs durch Steuerausfälle in dieser Zeit blieben vielfach erheblich dahinter zurück. Eine umgehende haushaltsmäßige Tilgung der insoweit nicht benötigten Mittel ist offenbar nicht geplant. So schaffen die Notlagenkredite letztlich einen Puffer für künftige Vorhaben – unter Umständen auch ohne engeren Krisenbezug.
 - **Rheinland-Pfalz übernimmt Schulden, die auf der Gemeindeebene in den Vorjahren unter der Kommunalaufsicht des Landes entstanden sind.** Während Programme anderer Länder zur Entschuldung ihrer Kommunen, aus dem Haushalt des jeweiligen Landes finanziert werden müssen, erfolgt diese Schuldenübernahme durch eine Umdefinition der Kriterien der Schuldenbremse. Um die europäischen Regeln abzusichern, setzt die Schuldenbremse darauf, die Verschuldung von Bund und Ländern zu begrenzen, während Gemeinden und Sozialversicherungen den jeweils spezifischen stringenten Grenzen unterliegen. Zwar tangiert die Übernahme kommunaler Altschulden durch die Länder gemäß der für die EU-Fiskalregeln relevanten Abgrenzung unmittelbar weder den gesamtstaatlichen Schuldenstand noch das strukturelle Defizit. Laufen jedoch bei den Gemeinden (unter der Finanzaufsicht der Länder) nicht-tragbare Schulden auf, die dann vom Land durch Umdefinition der Kriterien der Schuldenbremse übernommen werden, wird die gesamtstaatliche Bindungswirkung unterlaufen.
 - **Das Saarland hat am 7. Dezember 2022 beschlossen zur Einrichtung des Transformationsfonds auf die Ausnahmeklausel zurückzugreifen, um zusätzliche umfangreiche Schulden aufzunehmen.** Damit sollen strukturelle Vorhaben in den kommenden Jahren finanziert werden. Der Schuldenzuwachs beläuft sich damit auf etwa 3 Tausend Euro pro Einwohner und vergrößert damit die ohnehin höchste Pro-Kopf-Verschuldung von rund 18 Tausend Euro pro Einwohner unter den Flächenländern noch einmal deutlich.¹⁵ Das Saarland erhält derzeit bereits Sanierungshilfen des Bundes wegen übermäßiger Verschuldung. Die vom Saarland gewählte Vorgehensweise ermöglicht dem Ansatz nach einen Aufwuchs der Verschuldung, der mit den europäischen Vorgaben nicht vereinbar ist: hier entwickelt sich ein Präzedenzfall, durch den die

¹⁴ Vgl. ausführlicher hierzu Beirat des Stabilitätsrats, 11. Stellungnahme vom Frühjahr 2019, S. 19 ff.

¹⁵ Vgl. zu einer umfassenden Darstellung von Kennzahlen zu den Länderfinanzen 2021 den Monatsbericht der Bundesbank vom Oktober 2022, S.32 und 33. Die durchschnittliche Verschuldung der Länder (einschl. ihrer Gemeinden) belief sich auf 10 Tausend Euro.

nationalen Regeln zur Schuldenbegrenzung der Länder weitgehend ins Leere laufen. **Entziehen sich die Bundesländer der Verpflichtung, ihren Anteil zur Einhaltung der für alle Gebietskörperschaften bindenden gesamtstaatlichen Vorgaben zu leisten, sind die gesamtstaatlichen Regelvorgaben aber nicht zu halten.**¹⁶

Der Beirat stellt in diesem Zusammenhang klar, dass die aktuellen Regelungen der Schuldenbremse nur eine Möglichkeit darstellen, die europäischen Vorgaben für das gesamtstaatliche Defizit abzusichern. Änderungsvorschläge sind legitim und mögen sinnvoll sein. Konkrete Änderungen sollten aber in regulären gesetzlichen Verfahren beschlossen werden und stabilitätspolitische Mindestvorgaben einhalten. Sie sollten sich langfristig auch an der Einhaltung der EU-Fiskalregeln orientieren und nicht vornehmlich darauf abzielen, in der laufenden Legislaturperiode möglichst umfangreiche Schuldenspielräume zu schaffen. Änderungen könnten etwa bei der Konjunkturbereinigung im Anschluss an die laufende Evaluierung vorgenommen werden. Es erscheint aber auch eine weniger ambitionierte Grundposition und damit ein etwas größerer Kreditspielraum erwägenswert, wenn die Schuldenquote relativ niedrig ist. Grundlegendere Anpassungen der Schuldenbremse erfordern dabei verfassungsändernde Mehrheiten. Ein weiteres Aushöhlen und Umgehen der bestehenden Regeln hielte der Beirat dagegen für höchst problematisch.

¹⁶ Wenn alle Länder, wie im Saarland geplant, über einen Zehnjahreszeitraum zusätzliche Schulden in Höhe von 3.000 Euro pro Kopf aufnehmen würden, entspräche das hochgerechnet über die Einwohnerzahl im Jahr 2021 bundesweit rd. 7 % des BIP an zusätzlicher Verschuldung. Das wären über den Zehnjahreszeitraum bei unverändertem BIP durchschnittlich pro Jahr 0,7 % des BIP an Defizit außerhalb der Kernhaushalte der Länder. Selbst wenn man berücksichtigt, dass das nominale BIP im Zehnjahreszeitraum wachsen dürfte, ist klar, dass das zusätzliche Defizit weit oberhalb des im Rahmen der EU-Fiskalregeln rechnerisch zulässigen strukturellen Defizits liegen würde, wenn der Bund regelmäßig 0,35% des BIP in Anspruch nimmt.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 9. Dezember 2022

Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

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

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

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

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

Prof. Dr. Torsten Schmidt
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen

Prof. Dr. Achim Truger
Universität Duisburg-Essen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Prof. Dr. Silke Übelmesser
Friedrich-Schiller-Universität Jena

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main