

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

Kurzstellungnahme vom 21. Oktober 2020

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

1. Überblick über die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Interimsprojektion vom September einen Einbruch des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5,8 % im laufenden Jahr. Infolge der Coronapandemie tragen dazu ein kräftiger Rückgang der heimischen Absorption sowie der in der Nachkriegszeit stärkste Einbruch der Weltwirtschaft bei. Innerhalb der heimischen Verwendungskomponenten prägt der drastische Rückgang der privaten Konsumausgaben, die um 6,9 % nachgeben, das Bild, während der Einbruch der Investitionstätigkeit (Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen um 3,7 %), der für makroökonomische Krisen eigentlich typisch ist, geringer ausfällt. Im folgenden Jahr weisen die zuvor stark rückläufigen Verwendungsaggregate als Reflex des Aufholens, das bereits im Jahr 2020 eingesetzt haben dürfte, sehr hohe Expansionsraten auf. **Die Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 wird gemäß der Regierungsschätzung um 4,4 % zunehmen.** Der Rückgang aus dem laufenden Jahr wird somit im Jahresdurchschnitt bei weitem nicht aufgeholt. Die gesamtwirtschaftliche Auslastung bleibt im Durchschnitt des folgenden Jahres deutlich unter dem Vorkrisenniveau. Der Arbeitsmarkt wird von der Krise erheblich belastet. So kommt es im laufenden Jahr zum ersten Mal seit dem Jahr 2005 zu einem – sogar deutlichen – Rückgang der Erwerbstätigenzahl. Im Durchschnitt des Jahres 2021 wird das Vorkrisenniveau bei der Beschäftigung und beim Arbeitsvolumen nennenswert unterschritten. Für das Wachstum des Produktionspotenzials rechnet die Bundesregierung mit Raten von 1,0 % (2020) und 1,1 % (2021). Im Einklang mit der demografischen Entwicklung ist der Trend der Potenzialrate jedoch abwärtsgerichtet, sodass im Jahr 2024 nur noch 0,8 % erreicht werden. Aufgrund des starken konjunkturellen Einbruchs diagnostiziert die Bundesregierung im laufenden Jahr eine Produktionslücke von -5 % des Produktionspotenzials. Diese geht im Jahr 2021 auf knapp -2 % zurück und schließt sich dann annahmehemgemäß bis zum Ende des Projektionszeitraums.

Gegenüber der Ende April 2020 veröffentlichten Projektion, in der die Bundesregierung erstmals die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Pandemie abgeschätzt hatte, **stellt die Interimsprojektion für das laufende Jahr eine moderate Aufwärtsrevision dar.** So fällt der Einbruch des BIP im laufenden Jahr nunmehr um 0,6 Prozentpunkte geringer aus. Dem steht allerdings eine schwächere Erholung im folgenden Jahr gegenüber (Abwärtsrevision um 0,8 Prozentpunkte), sodass die Wirtschaftsleistung im Jahr 2021 etwas schwächer ausfällt. Verwendungsseitig verlagert sich der Pandemieeffekt im laufenden

Jahr stärker auf das nunmehr noch schwächer eingeschätzte Exportgeschäft (Abwärtsrevision um 0,5 Prozentpunkte), während sich die heimische Absorption (vor allem Konsumausgaben und Bauinvestitionen) gegenüber der Frühjahrsprojektion etwas robuster zeigt (Aufwärtsrevision um 0,8 Prozentpunkte). Der etwas stärker negative Akzent auf den Außenhandelskanal im laufenden Jahr steht im Einklang mit dem gegenüber dem Frühjahr deutlich herabgesetzten Ausblick auf das weltwirtschaftliche Umfeld. Für das folgende Jahr wird eine Gegenbewegung mit stärkeren Exporten bei gleichzeitig schwächerer heimischer Absorption erwartet.

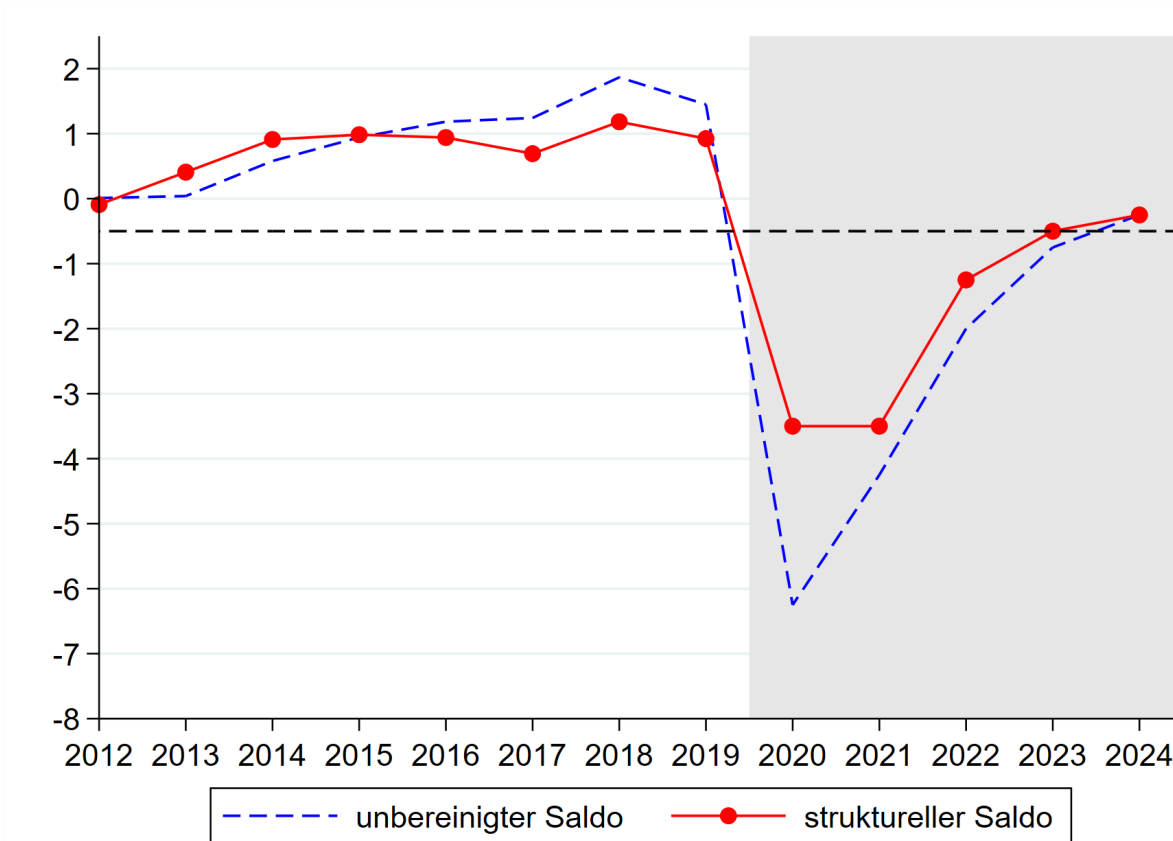
2. Überblick über die Fiskalprojektion des BMF

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) veröffentlichte im Oktober die erste mittelfristige Fiskalprojektion, welche die Auswirkungen der Corona-Krise abbildet.¹ Demnach wird für den Gesamtstaat im laufenden Jahr eine hohe Defizitquote von über 6 % erwartet (in VGR-Abgrenzung, siehe Abbildung 1). Im folgenden Jahr liegt die Defizitquote über 4 %. Im Anschluss sinkt sie auf 2 % im Jahr 2022 und unter 1 % im Jahr 2023. Im Jahr 2024 soll der gesamtstaatliche Haushalt annähernd ausgeglichen sein. Der weit überwiegende Teil der Defizite der Jahre 2020 und 2021 wird beim Bund erwartet. Auf Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungen entfällt jeweils weniger als ein Drittel der Defizite. Für die Jahre 2021-2024 sind offenbar stärkere Mittelabflüsse bei den Extrahaushalten des Bundes vorgesehen, etwa beim Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Aufbauhilfefonds, bei den Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ und „Ausbau ganztätiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ sowie dem Energie- und Klimafonds.

Die Auswirkungen der Pandemie und die getroffenen Stabilisierungsmaßnahmen zeigen sich **im Vergleich zu den Fiskalprojektionen vor deren Ausbruch** (hier Herbst 2019, vgl. Abbildung 2). So ergeben sich hier Einnahmeausfälle im laufenden Jahr um mehr als 90 Mrd. €. Auch in den folgenden Jahren liegen die Einnahmen deutlich unter der Vorjahresprojektion, die Abstände bilden sich aber zurück. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auf der Ausgabenseite. Für das Jahr 2020 überschreiten die aktuell angesetzten Ausgaben um rund 136 Mrd. € den im Jahr zuvor veranschlagten Wert. Im Jahr 2021 liegen die Ausgaben um knapp 80 Mrd. € höher, und der Abstand verringert sich im weiteren Verlauf.

¹ Bei Beschluss des Stabilitätsrats hinsichtlich der Obergrenze nach § 51 Absatz 2 HGrG am 22. Juni 2020 lag keine aktuelle Fiskalprojektion vor. Mit dem Stabilitätsprogramm veröffentlichte das BMF im April 2020 eine Projektion für das gesamtstaatliche Defizit des Jahres 2020. Ende Mai erstellte es dazu eine rechnerische Fortschreibung für das strukturelle Defizit 2020: Eingerechnet waren hier (1) die Effekte der gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung von Ende April, (2) die darauf basierende offizielle Steuerschätzung von Mitte Mai sowie (3) zusätzliche Maßnahmen von Ländern und Gemeinden bis Ende April. Insbesondere das Anfang Juni von der Bundesregierung vereinbarte umfangreiche Konjunkturpaket war somit nicht berücksichtigt. Im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Projektion vom April wird in der nun zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Projektion vom September die Wirtschaftsentwicklung im laufenden Jahr etwas günstiger eingeschätzt.

Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

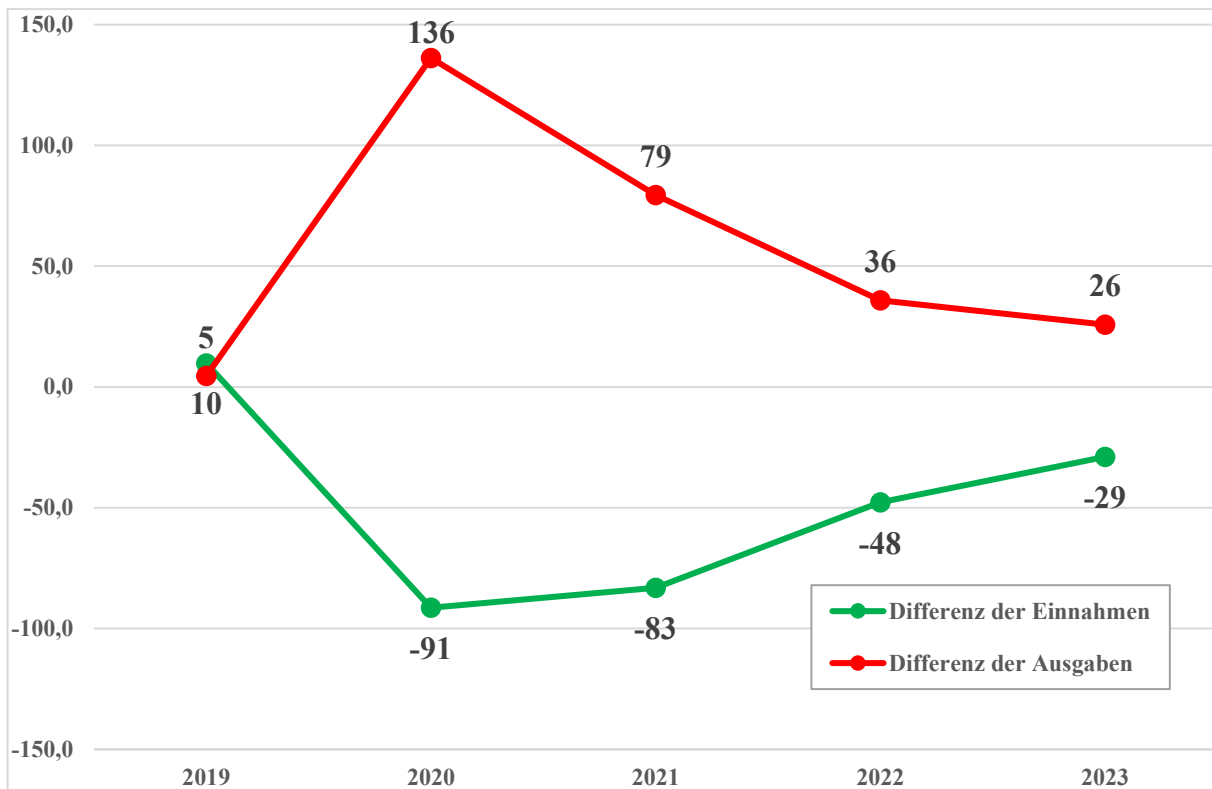


Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP (vgl. Übersicht A5, 1.). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP. Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. Ab dem Jahr 2020 ist die aktuelle Projektion des BMF wiedergegeben.

Im laufenden Jahr treiben in erster Linie umfangreiche Stabilisierungsmaßnahmen² das Defizit im Vergleich zum Vorjahr in die Höhe. Zusätzlich wirken die automatischen Stabilisatoren defiziterhöhend. In der Folgezeit laufen erstens die zum guten Teil temporär ausgestalteten Stabilisierungsmaßnahmen aus (Transfers an Unternehmen und Haushalte und steuerliche Erleichterungen, wie etwa die Mehrwertsteuersenkung). Zweitens bilden sich im Zuge der wirtschaftlichen Erholung die konjunkturbedingten Defizite zurück – die automatischen Stabilisatoren wirken dann entlastend auf die Staatsfinanzen. Drittens werden offenbar bereits Konsolidierungsmaßnahmen in die Projektion eingestellt, ohne dass diese bereits beschlossen wären. Erkennbar ist dies für den Bund: Hier liegt die Finanzplanung des Bundeskabinetts vom September zugrunde. Diese unterstellt, dass ab dem Jahr 2022 (nicht weiter konkretisierte) Maßnahmen ergriffen werden, um die Schuldenbremse des Bundes einzuhalten.

² Gemäß des „Draft Budgetary Plan“ 2021 vom Oktober handelt es sich bei diesen um die Maßnahmen „Die Konjunktur stärken und Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln – steuerliche Maßnahmen“, „Die Konjunktur stärken und Wirtschaftskraft Deutschlands entfesseln – weitere Maßnahmen“, „Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern“, „Länder und Kommunen stärken“, „Junge Menschen und Familien schützen“, „Forschung stärken und Digitalisierung beschleunigen“, „Mobilität nachhaltig gestalten und Energiewende vorantreiben“, „Das Gesundheitssystem stärken und den Schutz vor Pandemien verbessern“, „Internationales Programm Pandemiebekämpfung“, „Wirtschaftliche und soziale Härten abfedern und Familien unterstützen“, „Gesundheitsschutz in der Pandemie sicherstellen“, „Forschung stärken, Digitalisierung beschleunigen und Energiewende vorantreiben“, „Soforthilfen für Deutsche im Ausland“, „Internationale Pandemiebekämpfung“, „Entschädigungen aus Gewährleistungen“, „Weitere Einnahme- und Ausgabenseitige Maßnahmen des Bundes“, „Erwerb von Kapitalinstrumenten und Beteiligungen“, „Refinanzierung des Durchleitungsgeschäfts der KfW“ des Bundes, „Sonderfonds Corona-Pandemie Bayern“, „Bayern-Fonds“, Sondervermögen „Gute Zukunft Hessen sichern“, „Mecklenburg-Vorpommern-Schutzfonds“, Sondervermögen „Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie Niedersachsen“, „Nordrhein-Westfalen-Rettungsschirm“, „Corona-Bewältigungsfonds Sachsen“, Sondervermögen „Thüringer Corona-Pandemie-Hilfefonds“ der angezeigten einzelnen Länder sowie die Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit, der Gesetzlichen Rentenversicherung, der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung.

Abbildung 2: Ausgaben und Einnahmen im Vergleich zur Vorjahresprojektion in Mrd. €



Die rote Linie zeigt die Differenz der gesamtstaatlichen Ausgaben in VGR-Abgrenzung zwischen dem aktuellen „Draft Budgetary Plan“ und dem Bericht vom Oktober 2019. Die grüne Linie zeigt die entsprechende Differenz für die Einnahmen. Eigene Berechnungen.

In struktureller Betrachtung wird für das laufende und das folgende Jahr eine Defizitquote von jeweils 3 ½ % geschätzt (vgl. Abbildung 1). Die außerordentlich starke fiskalische Expansion zeigt sich darin, dass im Jahr 2019 noch eine spürbare strukturelle Überschussquote erzielt wurde. Der starke Niederschlag der Stabilisierungsmaßnahmen im strukturellen Saldo resultiert daraus, dass diese nicht als temporäre Maßnahmen herausgerechnet werden, obwohl sie teilweise nur vorübergehend wirken.³ **Für das Jahr 2022 wird erwartet, dass die strukturelle Defizitquote mit 1 ¼ % deutlich oberhalb des Grenzwertes von 0,5 % liegt. Die strukturelle Defizitquote sinkt dabei aber gegenüber dem Jahr 2021 um fast 2 Prozentpunkte.** Im Jahr 2023 liegt die strukturelle Defizitquote bei ½ % und im Jahr 2024 bei ¼ %. **In den letzten beiden Jahren des Projektionszeitraums wird damit ein strukturell annähernd ausgeglichener Haushalt erwartet.**

Die Schuldenquote steigt gemäß BMF-Projektion im laufenden Jahr um über 10 Prozentpunkte auf 71 %. Bis zum Jahr 2024 sinkt sie nicht zuletzt aufgrund des unterstellten gesamtwirtschaftlichen Wachstums auf 67 ½ %. Der Anstieg und der nachfolgende Abbaupfad werden von der Entwicklung des strukturellen Defizits und der Konjunktur getrieben. Zusätzlich spielen Stützungsmaßnahmen eine Rolle, die nicht das Defizit aber den Schuldenstand betreffen. Dabei handelt es sich etwa um die gewährten staatlich garantierten Kredite und die staatlichen Eigenkapitalhilfen an Unternehmen. Deren

³ Um den strukturellen Saldo zu ermitteln, wird um Konjunktüreinflüsse und temporäre Maßnahmen bereinigt. Letztere spielen im betrachteten Zeitraum im Ausweis des BMF praktisch keine Rolle. Die vorübergehenden Stabilisierungsmaßnahmen werden im Einklang mit den Empfehlungen der Europäischen Kommission vom April nicht als temporäre Maßnahmen erfasst und gehen damit in den strukturellen Saldo ein.

Finanzierung über Kreditaufnahme erhöht den Maastricht-Schuldenstand. Das (VGR-)Defizit ist davon nicht betroffen, weil der höheren Verschuldung ein höheres staatliches Finanzvermögen gegenübersteht (Forderungen und Beteiligungen des Staates) – es handelt sich damit buchungstechnisch um finanzielle Transaktionen.

Die Einschätzung des BMF zu den Perspektiven für die Staatsfinanzen unterliegt – wie alle anderen derzeitigen Projektionen – einer hohen Unsicherheit. Die Perspektiven für den Finanzierungssaldo und insbesondere die Maastricht-Schulden hängen stark vom ungewissen Verlauf der Wirtschaftsentwicklung ab. Zudem sind die Budget- und Schuldenstandeffekte der Finanzpolitik in mehrfacher Hinsicht schwer vorherzusehen: Die Unsicherheit betrifft etwa die Inanspruchnahme der beschlossenen Maßnahmen (z. B. der Garantieprogramme); es könnten zudem neue Maßnahmen zur Krisenbewältigung beschlossen oder die unterstellte Konsolidierung nicht umgesetzt werden. Insbesondere steht im Herbst 2021 die nächste Bundestagswahl an; die neue Regierung und das neue Parlament werden über die weitere finanzpolitische Linie des Bundes bestimmen.

Gerade in diesem unsicheren Umfeld sollte die Bundesregierung transparent darlegen, welche Annahmen der Projektion zugrunde liegen. Hierzu fehlen aber wesentliche Informationen. **Insbesondere zeigt die Projektion nicht den potenziellen finanzpolitischen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Budgetregeln auf; denn sie wurde anscheinend nicht auf Basis der derzeit beschlossenen oder konkretisierten Maßnahmen erstellt.** So weist die zugrunde gelegte Finanzplanung der Bundesregierung einen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse des Bundes im Umfang von 10 Mrd. € für das Jahr 2022 und jeweils gut 16 Mrd. € für die Jahre 2023 und 2024 aus. Vermutlich wurden diese Lücken im Rahmen der VGR-Schätzung durch defizitsenkende Globalpositionen „geschlossen“, dies ist aber nicht ersichtlich. Ob und in welchem Maße für Länder und Gemeinden ähnlich vorgegangen wurde, ist nicht erkennbar. Die Abweichungen zwischen der finanzstatistischen BMF- und Länderprojektion für die Länderkernhaushalte deuten darauf hin, dass dies eher nicht der Fall ist (Finanzierungssaldo 2024 in BMF-Schätzung: -9 ½ Mrd. €, gemäß Länderschätzung: 0 Mrd. €).

Die Projektion für die Sozialversicherungen lässt sich ebenfalls nicht genauer einordnen. Da die Rücklagen im weiteren Verlauf voraussichtlich aufgebraucht sein werden, dürften deutliche Beitragssatzerhöhungen unterstellt worden sein. Der Bund hat angekündigt Sondertransfers zu leisten. Bekannt ist aus dem Kabinettsbeschluss der Bundesregierung, dass sie Finanzierungslücken der Sozialversicherungen teilweise über Zuführungen schließen will: Diese sollen teils als Darlehen, teils als Transfers fließen. In den VGR bleibt der Teil der Finanzierungslücke, der durch ein Darlehen geschlossen wird, im Saldo der Sozialversicherungen erkennbar, nicht aber im Saldo des Darlehensgebers. (Die Gewährung eines Darlehens stellt eine finanzielle Transaktion ohne Wirkung auf den Saldo dar; ein Transfer ist hingegen defizitwirksam, das heißt, er verkleinert die Finanzierungslücke der Sozialversicherungen zulasten des Bundeshaushalts. Es wäre zu erwarten, dass ein etwaiger Darlehenserlass als Transfer erfasst wird.)

3. Stellungnahme zu den vorgelegten Projektionen

Der Beirat hält die gesamtwirtschaftliche Projektion und die offizielle Steuerschätzung, die der BMF-Fiskalschätzung zugrunde liegen, für vertretbar. Dabei handelt es sich um die gesamtwirtschaftliche Interimsprojektion der Bundesregierung und die darauf basierende offizielle Steuerschätzung vom September. Die gesamtwirtschaftliche Projektion bewegt sich im Spektrum anderer aktueller Projektionen. Die Projektion bis in das Jahr 2021 wurde von der Gemeinschaftsdiagnose begutachtet und für den Beirat in nachvollziehbarer Weise als plausibel eingestuft.⁴ Die offizielle Steuerschätzung basiert auf dieser gesamtwirtschaftlichen Projektion. Unter Berücksichtigung weiterer einschlägiger Informationen projiziert sie einen für den Beirat plausiblen Steuereinnahmepfad unter dem geltenden Steuerrecht und den bereits beschlossenen Änderungen der steuerlichen Regelungen.

Die Ableitung des Produktionspotenzials aus der gesamtwirtschaftlichen Projektion ist nach Einschätzung des Beirats vertretbar. Die Bundesregierung verwendet hierzu den Ansatz der Europäischen Kommission, weil dieser für die EU-Haushaltsregeln und für die Obergrenze nach § 51 Absatz 2 HGrG einschlägig ist. Hierbei besteht derzeit eine besondere Schätz- und Methodenunsicherheit. So erfordert der Potenzialansatz der Europäischen Kommission angesichts der Schwierigkeiten rein statistischer Modelle teils diskretionäre methodische Eingriffe, um den außerordentlichen Einbruch der Wirtschaftsaktivität im laufenden Jahr zu fassen. Dadurch ergibt sich ein Spielraum für die ableitbaren Ergebnisse. Hier sind gerade in unsicheren Zeiten künftig Anpassungen zu erwarten. Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind dabei unabdingbar. Eine gute Abstimmung zwischen Bundesregierung und Europäischer Kommission sind für ein möglichst stringentes Überwachungsverfahren notwendig.

Bezüglich der Fiskalprojektion hat der Beirat Vorbehalte. So wäre u. a. eine genauere Aufschlüsselung der Überleitung von finanzstatistischem Datenmaterial in die VGR wünschenswert. Teilweise sind Annahmen nicht veröffentlicht. Mindestens für den Bund berücksichtigt die Projektion offenbar **fiktive Maßnahmen**. In der Mittelfristplanung für den Bundeshaushalt sind Maßnahmen im Umfang von insgesamt rund 32 Mrd. € angesetzt, die eine neue Regierung und der nächste Bundestag für die Zeit ab dem Jahr 2022 erst noch ergreifen müssten, um die nationale Schuldenbremse des Bundes einzuhalten. Insofern sind bereits Konsolidierungsmaßnahmen in die Schätzung eingestellt, die noch nicht konkretisiert oder gar beschlossen sind. Eine Projektion, die solche Maßnahmen nicht berücksichtigt, ergäbe wohl Defizitquoten, die in der mittleren Frist etwa ½ Prozentpunkt höher ausfielen.

4. Stellungnahme zur Anwendung der Budgetregeln

§ 51 Absatz 2 HGrG sieht als Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit einen Wert von 0,5 % des BIP vor. Diese Obergrenze wird gegenwärtig deutlich überschritten und wird gemäß der Fiskalprojektion erst ab dem Jahr 2023 wieder eingehalten werden. Allerdings nimmt die Vorschrift Bezug auf die EU-Budgetregeln. Für diese gilt in den Jahren 2020 und

⁴ Vgl. [Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Interimsprojektion der Bundesregierung \(August 2020\)](#).

2021 eine Generalausnahme.⁵ Der Beirat hat in seiner [13. Stellungnahme](#) vom Juni 2020 bereits festgestellt, dass er die Nutzung der Ausnahmeklauseln der Budgetregeln im laufenden Jahr wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände für gerechtfertigt hält. Angesichts des aktuellen Anstiegs der Corona-Fallzahlen ist ein rasches Ende dieser Umstände zudem nicht abzusehen, so dass die Nutzung der Ausnahmeregelung im folgenden Jahr ebenfalls gerechtfertigt ist. **Der Beirat geht deshalb davon aus, dass die Grenze nach § 51 Absatz 2 HGrG im folgenden Jahr erneut überschritten werden kann, ohne gegen die Fiskalregeln zu verstoßen.**

Der Beirat erinnert aber wiederum daran, dass die Ausnahmeklauseln dazu dienen, die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenfällen zu sichern. **Die Finanzpolitik ist also daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Krisenbewältigung nötig und geeignet ist.** Im Wesentlichen sieht der Beirat dies im Hinblick auf die Jahre 2020 und 2021 derzeit als gegeben an. Dabei zeichnet sich aktuell ab, dass manche Maßnahmen weniger stark in Anspruch genommen werden als in den Budgets veranschlagt. Allerdings könnte sich dies bei ungünstigerer als derzeit erwarteter Entwicklung ändern, und es könnten dann zusätzliche finanzpolitische Stabilisierungsmaßnahmen sinnvoll werden. Angesichts der hohen Unsicherheit war es gut begründet, dass die Ansätze in Nachtragshaushalten eher vorsichtig veranschlagt wurden, das heißt, ein größerer Mittelabfluss unterstellt wurde. Es ist weiterhin wenig absehbar, inwieweit beispielsweise Eigenkapitalzuführungen oder Kreditgarantien in Anspruch genommen werden. Sofern Kreditermächtigungen nicht benötigt werden, sollten sie mit Blick auf die Intention der Ausnahmeklausel aber verfallen. Dies erfordert das Prinzip der Jährlichkeit, welches das parlamentarische Budgetrecht schützt.

Für das Jahr 2022 lässt die Fiskalprojektion eine strukturelle Defizitquote von 1 ¼ % erwarten, sodass die reguläre Obergrenze gemäß § 51 Absatz 2 HGrG überschritten wird (nach jetzigem Projektionsstand um etwa 30 Mrd. €). Allerdings sinkt die Quote in der Projektion gegenüber dem Jahr 2021 um fast 2 Prozentpunkte. In der Regel reicht auf dem Anpassungspfad zur Regelgrenze ein Rückgang des strukturellen Defizits um 0,5 % des BIP, um die Vorgaben des sogenannten präventiven Arms der europäischen Fiskalregeln zu erfüllen.⁶ Zudem sind die Aussichten für die mittlere Frist in hohem Maße unsicher, und es ist noch nicht absehbar, ob die Ausnahmeregelung für das Jahr 2022 fortbesteht oder besondere Vorgaben seitens der Europäischen Kommission gestellt werden. **Ob ein Konsolidierungsbedarf besteht und wie hoch er ggf. ausfällt, ist daher derzeit nicht verlässlich abzuschätzen. Insofern ist es vertretbar, aktuell noch keine entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen, einzuleiten oder anzukündigen.** Im Jahr 2023 soll die strukturelle Defizitquote nochmals um rund ¾ Prozentpunkte auf dann ½ % sinken. Die Obergrenze für den strukturellen Saldo würde mithin in den Jahren 2023 und 2024 eingehalten.

⁵ Vgl.: Brief des EU-Vizepräsidenten, Valdis Dombrovskis, und des EU-Kommissars, Paolo Gentiloni, vom 19.9.2020 an den Bundesminister der Finanzen, Olaf Scholz. "..., the general escape clause, which was activated in agreement between the Commission and the Council in March and does not suspend the procedures of the Pact, will remain active in 2021." Aufschlussreich sind zudem die Bemerkungen des EU-Kommissars Gentiloni auf der Pressekonferenz der Euro Gruppe am 5. Oktober 2020: "... Secondly, in terms of fiscal policy, we sent a letter last week to EU finance ministers to provide guidance as they are preparing their national budgets for 2021. The General Escape Clause will remain active in the year 2021 and fiscal policies should continue to support the recovery next year, both at the level of the euro area and in individual Member States. The appropriate fiscal measures to sustain the recovery will need to be carefully chosen. The basic principle, as explained in our letter, is that measures should be well-targeted and temporary. Their use and effectiveness should be regularly reviewed."

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank (2017), Zur Ausgestaltung und Umsetzung der europäischen Fiskalregeln, Monatsbericht Juni 2017, 29-45.

Vom Bund wird offenbar angestrebt, die Schuldenbremse schon ab dem Jahr 2022 wieder einzuhalten. Eine entsprechende finanzpolitische Ankündigung würde der Beirat begrüßen. Der Rückgriff auf vorhandene Rücklagen kann dann dazu beitragen, das Ausmaß der hierzu erforderlichen Anpassungen abzumildern oder zu strecken. Der Einsatz von Rücklagen senkt aber nicht das für § 51 Absatz 2 HGrG relevante VGR-Defizit. Entsprechend mag zwar die Schuldenbremse des Bundes im Jahr 2022 eingehalten werden, gleichwohl trägt der Bund dazu bei, dass die reguläre Obergrenze für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo im Jahr 2022 überschritten wird.

Wenig hilfreich ist es aus Sicht des Beirats, dem Stabilitätsrat und damit letztlich der Öffentlichkeit eine Fiskalschätzung vorzulegen, in der Lücken zu den Budgetgrenzen (wie etwa der Schuldenbremse des Bundes) nur rein rechnerisch geschlossen werden (ohne dass entsprechende Maßnahmen beschlossen oder konkretisiert sind). Denn anhand einer solchen Projektion lässt sich nicht ablesen, wie die Bundesregierung den finanzpolitischen Handlungsbedarf aus der heutigen Sicht einschätzt. Mit anderen Worten: Es sollte selbstverständlich sein, dass künftige Regierungen die Haushaltsregeln einhalten. Wird dies aber den Projektionen zugrunde gelegt, zeigen diese per se keine künftigen Handlungsnotwendigkeiten mehr auf. Genau dies ist aber der Auftrag einer Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat. **Insofern hält der Beirat es für nötig, dem Stabilitätsrat künftig eine Fiskalprojektion vorzulegen, die nur konkretisierte und beschlossene Fiskalmaßnahmen in transparenter Weise einbezieht.**

Der Beirat erinnert daran, dass die Transparenz hinsichtlich der Haushaltslage und -perspektiven aus seiner Sicht verbessert werden sollte. In früheren Stellungnahmen finden sich dazu konkrete Ansatzpunkte.⁷ Dieses Anliegen wird umso dringlicher, als es in den folgenden Jahren deutlich herausfordernder sein wird, die relevanten Entwicklungen zu beurteilen. Dies liegt beispielsweise daran, dass sich die nationalen Schuldenbremsen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern stark unterscheiden. Insofern wird es schwer werden, für den Gesamtstaat abzuschätzen, ob sie den Anforderungen durch die EU-Regeln und damit die Einhaltung des § 51 Absatz 2 HGrG hinreichend gerecht werden. Dies hängt etwa damit zusammen, dass die Schuldenbremsen die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme begrenzen, während sich die EU-Regeln auf das VGR-Defizit beziehen. Bei den Schuldenbremsen kann daher, vereinfacht gesagt, eine heutige Lücke gegenüber der Grenze für die Neuverschuldung durch vergangene Übererfüllungen dieser Grenze geschlossen werden. Bei den EU-Regeln ist dies hingegen nicht der Fall. Zudem wird die Entwicklung durch die vielen Reservetöpfe und neue gewichtige Sondervermögen, die im laufenden Jahr hinzugekommen sind, nochmals deutlich unübersichtlicher. Transparenz fehlt nicht zuletzt hinsichtlich der Finanzbeziehungen zwischen Bundeshaushalt und Sozialversicherungen sowie zwischen den Ländern und ihren Gemeinden.

Aus Sicht des Beirats bleibt es wichtig, dass effektive Fiskalregeln Leitplanken für die Finanzpolitik aufzeigen. Ziel solcher Regeln ist es, die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen zu sichern, insbesondere damit der Staat in Krisen handlungsfähig bleibt. Dies ist in Deutschland in der Vorkrisenzeit gut gelungen. Nicht zuletzt deshalb wurde der deutschen Finanzpolitik in der aktuellen Krise vielfach be-

⁷ Siehe hierzu [11. Stellungnahme](#) des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Berlin, 2019.

scheinigt, sich besonders kraftvoll gegen wirtschaftliche Schäden stemmen zu können, ohne dass Tragfähigkeitsbedenken beispielsweise an den Finanzmärkten aufkommen. Zudem sollen Fiskalregeln Transparenz schaffen und so verhindern, dass Lasten unbemerkt in die Zukunft verschoben werden. In Deutschland ist ein solides Haushalten besonders bedeutsam, weil die Staatsfinanzen durch die demografischen Entwicklungen erheblich unter Druck geraten werden. Für tragfähige Staatsfinanzen gilt es zudem, die neuen Belastungen im Blick zu halten, die aus den EU-Programmen resultieren. So werden auf der EU-Ebene Schulden aufgenommen und Transfers an die Mitgliedstaaten gezahlt. Dort fallen dann ceteris paribus niedrigere nationale Defizite und Schuldenstände an. Die Probleme der Staatsverschuldung lassen sich aber nicht dadurch lösen, dass sie künftig schlicht von der nationalen auf die europäische Ebene verschoben werden. Werden die künftigen Finanzierungslasten aus den EU-Schulden nicht transparent abgebildet, drohen die Fiskalregeln für die Mitgliedstaaten durch Verschuldung auf der EU-Ebene ausgehöhlt zu werden.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 21. Oktober 2020

Prof. Dr. Thies 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. Dr. h.c. Lars P. Feld
Walter Eucken Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

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

Prof. Dr. Stefan Kooths
Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

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

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Anhang: Übersichten

Übersicht A1: Aktuelle Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 11
 Übersicht A2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke 12
 Übersicht A3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos 12
 Übersicht A4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspannweiten des Bundesministeriums der Finanzen 13
 Übersicht A5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos 13
 Übersicht A6: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos 14

Übersicht A1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Bundesregierung (Interimsprojektion, September 2020)						
1aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,8	4,4	1,5	1,5	1,5
1ab. BIP-Deflator	2,2	1,9	1,5	1,4	1,4	1,4
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,6	-6,9	4,7	1,5	1,5	1,5
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	0,5	1,2	1,4	1,4	1,4
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	2,9	-0,7	2,6	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,2	-0,6	0,5	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,0	3,7	3,2	3,5	3,6	3,6
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,00	0,00	0,00			
2. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)						
2aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,4	4,7	2,7	1,5	1,2
2ab. BIP-Deflator	2,2	2,0	1,2	1,6	1,5	1,5
3. IWF (Oktober 2020)						
3aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-6,0	4,2	3,1	1,8	1,3
3ab. BIP-Deflator ⁴⁾	2,2	2,0	1,9	1,4	1,4	1,7
4. OECD (Interimsprojektion, September 2020)						
4aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,4	4,6			
4ab. BIP-Deflator						

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 des Beirats auf Basis des World Economic Outlook vom Oktober.

Übersicht A2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Bundesregierung (Interimsprojektion, September 2020)						
1a. Produktionspotenzial	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9	0,8
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,8	-5,0	-1,9	-1,4	-0,7	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	59,5	-174,4	-69,0	-50,0	-27,2	0,0
2. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)						
2a. Produktionspotenzial	1,3	0,9	1,2	1,2	1,1	1,0
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,9	-5,3	-2,1	-0,6	-0,2	-0,1
2c. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9	0,7
3. IWF (Oktober 2020)						
3a. Produktionspotenzial ³⁾	1,3	-2,2	2,4	1,9	1,3	1,2
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-3,5	-1,8	-0,7	-0,2	-0,1
4. OECD (Interimsprojektion, September 2020)						
4a. Produktionspotenzial						
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)						

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Eigene Berechnung des Beirats auf Basis des World Economic Outlook vom Oktober.

Übersicht A3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Stabilitätsrat (Oktober 2020)	1,5	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼
1a. Stabilitätsrat (Juni 2020)	1,4	-8½ ²⁾				
1b. Stabilitätsprogramm (April 2020)	1,4	-7¼				
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1½	½	0	0	½	
1d. Übersicht über die Haushaltsplanung(Oktober 2019)	1¼	¾	¼	¼	½	
1e. Aktualisierung (September 2019)	1¼	¾	¼	¼	½	
2. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)	1,5	-5,5	-3,3			
3. IWF (Oktober 2020)	1,5	-8,2	-3,2	0,6	0,8	1,0
4. OECD (Interimsprojektion, September 2020)						

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1 – 1b. sowie ab 2019 für 1c. - 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Eigene Berechnung auf Basis der rechnerischen Fortschreibung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos vom BMF mit Stand vom 26. Mai 2020 und der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020.

Übersicht A4: Mittelwerte aus den prognostizierten Schätzspanweiten des Bundesministeriums der Finanzen¹⁾

In Mrd. €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Finanzierungssaldo	52,5	-204	-153½	-73	-31½	-6½
davon:						
1a. Bund	22,7	-141	-106½	-39½	-12½	1
1b. Länder	16,0	-32½	-20½	-14½	-10	-6½
1c. Gemeinden	5,1	4½	-5	-6½	-6	-2½
1d. Sozialversicherungen	8,7	-35	-21½	-13½	-3½	1½

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspanweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 30. September 2020. Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2020) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

Übersicht A5: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Stabilitätsrat (Oktober 2020)	0,6 ²⁾	-3½	-3½	-1¼	-½	-¼
1a. Stabilitätsrat (Juni 2020)	0,5	-5½	/	/	/	/
1b. Stabilitätsprogramm (April 2020)	1,3	/	/	/	/	/
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1¼	½	¼	¼	½	/
1d. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2019)	1¼	½	¼	¼	½	/
1e. Aktualisierung (September 2019)	1¼	½	¼	¼	½	/
2a. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)	1,1	-2,8	-2,3	-2,2	/	/
2b. Gemeinschaftsdiagnose (MODEM, Oktober 2020)	0,8	-2,7	-2,3	-2,3	/	/
3. IWF (Oktober 2020) ³⁾	1,3	-6,4	-2,3	1,0	0,9	1,1
4. OECD (Interimsprojektion, September 2020)	/	/	/	/	/	/

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1 – 1b. sowie ab 2019 für 1c. - 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) In der Abbildung 1 wird hiervon abweichend der Wert von 0,9 aus der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission vom Mai wiedergegeben. – 3) Zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen wird hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. Der IWF berücksichtigt (etwa im Gegensatz zum BMF) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen in 2020 und 2021 als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus. Ab 2022 unterstellt der IWF keine weiteren temporären Maßnahmen. Eigene Berechnung des Beirats auf Basis des World Economic Outlook vom Oktober.

Übersicht A6: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Finanzierungssaldo	1,5	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼
2. Konjunkturkomponente	0,9	-2¾	-1	-¾	-½	0
2a. in Mrd. € ²⁾	30,0	-87,9	-34,8	-25,2	-13,7	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	0,7	-3½	-3½	-1¼	-½	-¼
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,1	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	0,6	-3½	-3½	-1¼	-½	-¼
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	1,4	-2¾	-2¾	-¾	0	½
7. Produktionslücke (in % des Produktionspotenzials)	1,8	-5,0	-1,9	-1,4	-0,7	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos für die Deutsche Haushaltsplanung 2021, der Interimsprojektion 2020 der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 1. September 2020 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für das Projektionsjahr 2020 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.