

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

Stellungnahme, 14. Dezember 2020

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

1. Vorbemerkung

Der Stabilitätsrat hat sich zuletzt am 27. Oktober 2020 mit der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG befasst. Der unabhängige Beirat hat hierzu eine Stellungnahme abgegeben.¹ Zu diesem Zeitpunkt lag die Herbstprojektion der Bundesregierung noch nicht vor. Zudem standen wichtige finanzpolitische Entscheidungen insbesondere in Bezug auf die für das kommende Jahr geltenden Haushalte noch nicht fest. Mittlerweile liegen neue Informationen vor.

2. Überblick und Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Projektion

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion einen Einbruch des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) um 5,5 % im Jahr 2020 (vgl. Übersicht A1). Auf der Verwendungsseite spiegelt sich dies in einem kräftigen Rückgang der Exporte um 10,3 % wider, der im Einklang mit der weltwirtschaftlichen Entwicklung steht. Die heimische Absorption liegt deutlich niedriger als im Vorjahr. Neben den Ausrüstungsinvestitionen (-15,8 %) tragen dazu insbesondere die privaten Konsumausgaben bei, die als Folge der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie mit 6,9 % so stark wie noch nie seit Bestehen der Bundesrepublik zurückgehen. Nur der Staatskonsum und die Bauinvestitionen dürften in diesem Jahr expandieren. Für die Jahre 2021 und 2022 wird erwartet, dass die Wirtschaftsleistung preisbereinigt um 4,4 % bzw. 2,5 % zunimmt. Demnach wird das Vorkrisenniveau der Wirtschaftsleistung im Jahresdurchschnitt erst im Jahr 2022 übertroffen. Für das Wachstum des Produktionspotenzials rechnet die Bundesregierung mit Raten von 0,9 % (2020) und 1,1 % in den beiden Folgejahren (vgl. Übersicht A2). Bis zum Jahr 2025 sinkt die Potenzialrate auf 0,8 %. Die Produktionslücke beläuft sich in der Projektion auf -4,8% im Jahr 2020 und schließt sich weitgehend bis zum Jahr 2022.

Gegenüber der im September 2020 veröffentlichten Interimsprojektion stellt die Herbstprojektion für das laufende Jahr eine geringfügige Aufwärtsrevision dar. Der Einbruch des Bruttoinlandsprodukts fällt im laufenden Jahr nunmehr um 0,3 Prozentpunkt geringer aus, was vor allem auf einen etwas weniger starken Einbruch im Außenhandel zurückzuführen ist. Für das kommende Jahr wurde die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts gegenüber der Interimsprojektion beibehalten, was eine in etwa unveränderte Dynamik im Erholungsprozess

¹ Siehe [14. Stellungnahme](#) des Beirats vom 27. Oktober 2020.

impliziert. Verwendungsseitig kommt es allerdings im Außenhandel aufgrund der stärkeren Aufholeffekte im dritten Quartal des laufenden Jahres zu einer schwächeren Dynamik im kommenden Jahr. Weiterhin wurde verwendungsseitig vor allem beim Staatskonsum des kommenden Jahres eine merkliche Aufwärtsrevision vorgenommen. In der Potenzialschätzung kam es zu keinen nennenswerten Änderungen.

Die Projektion der Bundesregierung bewegt sich mit Blick auf die Wirtschaftsleistung sowie in wesentlichen Teilen der Verwendungsrechnung sehr nahe an der Prognose der Gemeinschaftsdiagnose, die auf einem ähnlichen Informationsstand beruht. Ebenso kommen die Bundesregierung und die Gemeinschaftsdiagnose in der Potenzialschätzung praktisch zu identischen Ergebnissen für den Prognosezeitraum.

In der Projektion der Bundesregierung mit Informationsstand vom 19. Oktober 2020 konnten die amtlichen Angaben zur Wirtschaftsentwicklung im dritten Quartal noch keinen Niederschlag finden. Der mittlerweile für diesen Zeitraum mit 8,5 % ausgewiesene, sehr kräftige Anstieg des Bruttoinlandsprodukts fällt günstiger aus als von der Bundesregierung erwartet. Allerdings schlagen die noch nicht berücksichtigten „Lock down“-Maßnahmen für die Monate November und Dezember negativ zu Buche. **Insgesamt erscheint das Jahresergebnis für das Jahr 2020 damit nach wie vor in etwa plausibel.** Wenn in den Anfangsmonaten des kommenden Jahres strikte Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie ergriffen werden, würde sich der Erholungsprozess ebenfalls verzögern, was sich in einer spürbar niedrigeren Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2021 niederschlagen würde. Dies unterstellen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im November) und die Deutsche Bundesbank (im Dezember) in ihren aktuellen Konjunkturprognosen und erwarten eine Zuwachsrate im Jahr 2021 von 3,7 % beziehungsweise 3 %. Die im Dezember erstellte OECD-Prognose weist für das Jahr 2021 nur einen Anstieg um 2,8 % aus. **Insgesamt erscheint damit die in der Herbstprojektion der Bundesregierung ausgewiesene Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts von 4,4 % für das kommende Jahr aus heutiger Sicht sehr optimistisch.** Bei einem verzögerten Aufholprozess im Jahr 2021 könnte dann allerdings die Zuwachsrate im Jahr 2022 höher ausfallen als von der Bundesregierung erwartet.

3. Überblick und Bewertung der Fiskalprojektion

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schätzt für den Gesamtstaat in den Jahren 2020 und 2021 ein hohes und steigendes Defizit (5 % bzw. 7 % des BIP) (vgl. Abbildung 1 und Übersicht A3). Im laufenden Jahr stammen die Budgetlasten vor allem von den Corona-Stützungsmaßnahmen. Im kommenden Jahr steigen diese weiter. Zudem sind dann Mehrausgaben unter anderem für die Stabilisierung der EEG-Umlage sowie für Digitalisierung und Klimaschutz angesetzt. Dazu kommt, dass die Einnahmen aus der Einkommensbesteuerung insbesondere durch die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags gesenkt werden. Im laufenden Jahr belastet die Konjunktorentwicklung (automatische Stabilisatoren) die staatlichen Finanzen stark über niedrigere Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen sowie höhere Ausgaben für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld. Im kommenden Jahr bildet sich der negative Konjunkturlauf dann aufgrund der erwarteten starken Erholung deutlich zurück.

Für das Jahr 2021 sind umfangreiche Ausgaben eingestellt, die im Bundeshaushalt 2021 allgemein veranschlagt, aber noch nicht konkretisiert sind. Insgesamt dürfte die Fiskalprojektion für das Jahr 2021 zusätzliche

defizitwirksame Bundesausgaben von 85,2 Mrd. € enthalten.² Diese sind in der zugrundeliegenden Herbstprojektion noch nicht enthalten.³ Die gravierend geänderte Fiskalprojektion ist insoweit nicht konsistent mit der zugrundeliegenden gesamtwirtschaftlichen Projektion vom Oktober.

Ab dem Jahr 2022 projiziert das BMF eine stark fallende Defizitquote. Im Jahr 2022 liegt sie mit 2 % unter der 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags. Im Jahr 2024 soll der Staatshaushalt fast ausgeglichen sein. Die konjunkturellen Lasten sinken dabei weiter – insbesondere im Jahr 2022. Der Defizitrückgang ist maßgeblich durch das Auslaufen der Corona-Maßnahmen zu erklären. Eine spürbare Konsolidierung dürfte zudem von insgesamt gesehen steigenden Sozialbeitragssätzen ausgehen. Der zur Reduktion der Nettokreditaufnahme vorgesehene Einsatz der Rücklage des Bundeshaushalts führt indes nicht zu einem Rückgang des Defizits. Das BMF unterstellt in der Projektion eine noch nicht konkretisierte Konsolidierung im Bundeshaushalt. Diese entspricht offenbar dem im Finanzbericht angegebenen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse (Budgetentlastung im Jahr 2022 9,9 Mrd. €, im Jahr 2023 16,4 Mrd. €, im Jahr 2024 16,2 Mrd. €). Dabei ist allerdings nicht ersichtlich, warum sich dieser angegebene Handlungsbedarf von den in der Finanzplanung eingestellten globalen Mehreinnahmen und Minderausgaben unterscheidet. Eine Erläuterung liegt nicht vor. Die in diesen Globaltiteln angesetzten Budgetentlastungen sind deutlich höher: Sie belaufen sich insgesamt auf 20 Mrd. € für 2022, 27 Mrd. € für 2023 und 28½ Mrd. € für 2024.⁴ Die Länder haben in ihren Projektionen ebenfalls einen gesonderten Handlungsbedarf ausgewiesen, der aber nicht in die Projektion des BMF eingegangen ist.⁵ **Ohne Berücksichtigung der ausgewiesenen Handlungsbedarfe des Bundes und der Länder liegt die erwartete Defizitquote im Jahr 2022 bei 2¼ % und im Jahr 2023 bei 1¼ %. Im Jahr 2024 wird eine Defizitquote von ½ % projiziert (vgl. Abbildung 1 und Übersicht A3).**

Gemäß BMF-Projektion steigt die Schuldenquote im laufenden Jahr auf 70 % und im kommenden Jahr weiter auf 72½ % des BIP. Danach sinkt sie auf 68¾ % im Jahr 2024. Vor allem die hohen Defizite und staatlichen Hilfskredite sowie die Kapitaleinlagen erhöhen die Maastricht-Schulden. Im laufenden Jahr trägt der Rückgang des nominalen BIP zum starken Quotenanstieg bei. In den Folgejahren wirkt der erwartete BIP-Anstieg auf einen Rückgang der Quote hin.

Die strukturelle Defizitquote wird vom BMF für das laufende Jahr auf 2½ % projiziert. Im Jahr 2021 steigt die Quote dann deutlich auf 6% (vgl. Abbildung 1 und Übersicht A5). Dabei wird der Saldo nur um konjunkturelle Einflüsse bereinigt. Andere temporäre Einflüsse werden also (wie derzeit bei der EU-Haushaltsüberwachung) nicht herausgerechnet: Das heißt insbesondere, dass die vorübergehenden Corona-Stützungsmaßnahmen im strukturellen Saldo enthalten sind. Während das unbereinigte Defizit im Jahr 2020 stark durch die konjunkturellen Einflüsse nach oben getrieben wird, steigt das strukturelle Defizit deutlich schwä-

² In der aktuellen Fiskalprojektion ist das Ergebnis der Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 27.11.2020 enthalten.

³ Über die höhere globale Mehrausgabe hinaus wurden mit der Bereinigungssitzung deutliche Mehrausgaben für Gesundheit und Unternehmenshilfen gegenüber dem Regierungsentwurf eingeplant.

⁴ Vgl. für einen Überblick zur Finanzplanung: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, November 2020, S. 69. Für den Bundeshaushalt 2021 ist dort der Regierungsentwurf (vor Bereinigungssitzung) abgebildet. Demgegenüber ist nun eine um fast 83½ Mrd. € höhere Nettokreditaufnahme geplant (Hiervon entfallen zusätzlich 37½ Mrd. € für Unternehmenstransfers, 11 Mrd. € für das Gesundheitsressort und 6 Mrd. € aus der Verschiebung der Kapitalzuführung an die Bahn. Zudem wurde die globale Mehrausgabe zur Pandemiebewältigung um 30 Mrd. € erhöht.

⁵ Die Länder haben eine eigene Projektion in Abgrenzung der Finanzstatistik vorgelegt, die für das Jahr 2024 globale Minderausgaben von 10,5 Mrd. € berücksichtigt. Für das Jahr 2021 geht diese Projektion teils wegen erwarteter Mehrausgaben, teils wegen anderer Abgrenzungen zwischen Kern- und Extrahaushalten, von einem um knapp 15 Mrd. € höheren Defizit als die BMF Projektion aus.

cher. Im kommenden Jahr geht der negative Konjunktoreinfluss zurück. Entsprechend nimmt dann das strukturelle Defizit stärker zu als der unbereinigte Wert. Ausschlaggebend sind vor allem die umfangreich eingestellten Corona-Stützungsmaßnahmen.

Im weiteren Verlauf entfallen die Corona-Maßnahmen und das strukturelle Defizit geht deutlich zurück. Unter Berücksichtigung nicht konkretisierter Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes erwartet das BMF eine strukturelle Defizitquote von $1\frac{3}{4}$ % im Jahr 2022 und $\frac{3}{4}$ % im Jahr 2023; für das Jahr 2024 wird ein strukturell ausgeglichener Staatshaushalt erwartet. **Ohne Berücksichtigung der ausgewiesenen Handlungsbedarfe bei Bund und Ländern wird eine strukturelle Defizitquote von $2\frac{1}{4}$ % im Jahr 2022 und $1\frac{1}{4}$ % im Jahr 2023 erwartet. Für das Jahr 2024 wird in diesem Szenario eine strukturelle Defizitquote von $\frac{1}{2}$ % projiziert.**

Im Vergleich zu seiner Schätzung für die Oktobersitzung des Stabilitätsrates hat das BMF seine Defizitschätzung für das Jahr 2020 deutlich nach unten und für das Jahr 2021 deutlich nach oben revidiert. Für die Folgejahre unterscheiden sich die Defizitprojektionen nicht wesentlich von den Erwartungen im Oktober. Obwohl im Jahr 2020 insbesondere mit den „November- und Dezemberhilfen“ neue Transferprogramme für Unternehmen aufgelegt wurden, werden die Corona-Lasten im laufenden Jahr nun erheblich niedriger eingeschätzt. Die angesetzten Abflüsse liegen damit deutlich unter den Ansätzen im zweiten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2020. Für das Jahr 2021 liegt die Aufwärtsrevision der Defizite offenbar im Wesentlichen darin begründet, dass wiederum sehr hohe Haushaltsansätze für den Bund eingestellt wurden, die u.a. in der Bereinigungssitzung zum Bundeshaushalt beschlossen wurden. Offenbar schlagen diese aber nur vorübergehend zu Buche und strahlen kaum auf die Folgejahre aus.

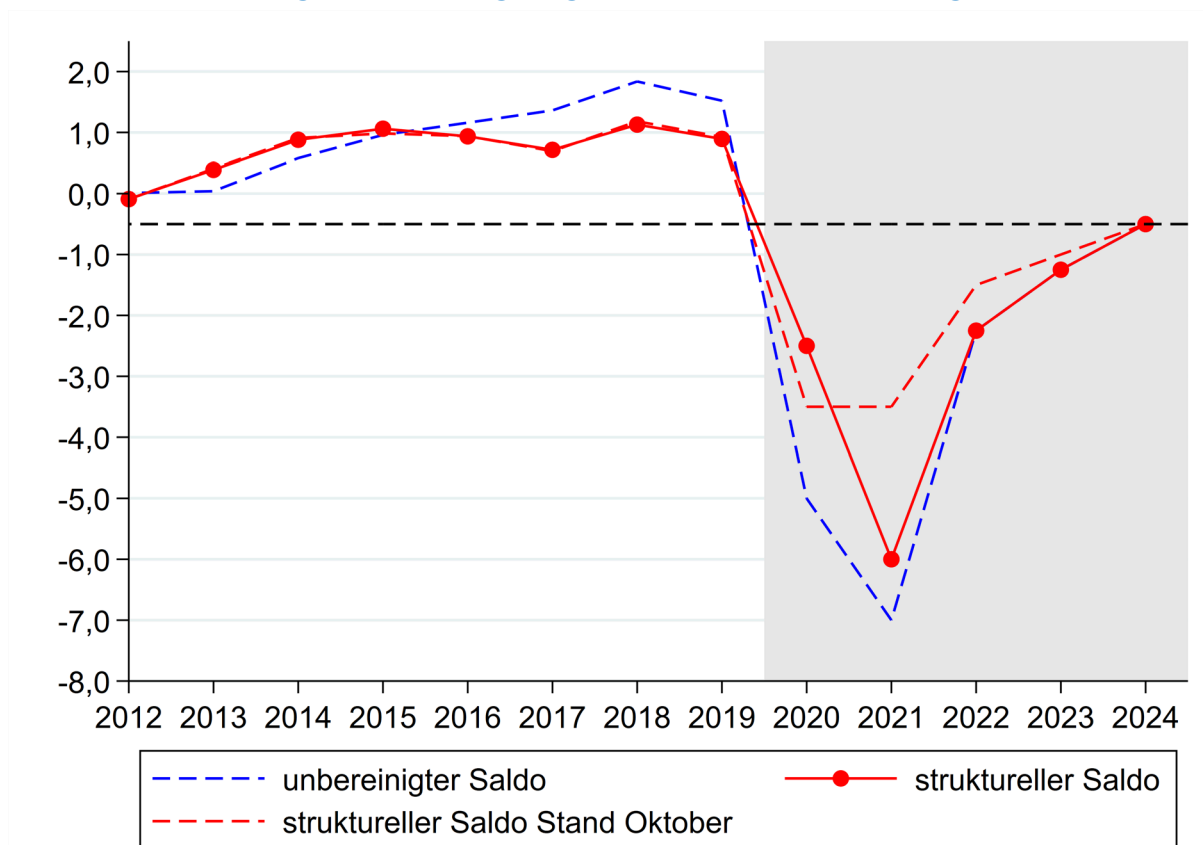
Die BMF-Projektion für das unbereinigte und strukturelle Defizit liegt für das Jahr 2020 am unteren Rand des Prognosespektrums. Für das Jahr 2021 liegen die Werte weit höher als in den Prognosen anderer Institutionen (vgl. Übersichten A3 und A5). Im Jahr 2022 liegt das BMF dann wieder nahe am Schätzspektrum. Ab dem Jahr 2023 gibt es nur noch wenige Vergleichsschätzungen. **Der günstigere Wert für das Jahr 2020 dürfte mit dem späteren Schätzzeitpunkt zusammenhängen.** Insbesondere die Abflüsse für die Corona-Maßnahmen dürften sich mittlerweile durch die Regierung recht verlässlich vorhersagen lassen. Sie liegen deutlich unter den zunächst erwarteten und veranschlagten Werten. **Dass die BMF-Projektion für das Jahr 2021 aus dem Schätzspektrum fällt, dürfte im Wesentlichen daran liegen, dass das BMF den sehr hohen Defizit-Ansatz für noch nicht spezifizierte Maßnahmen für den Bundeshaushalt 2021 unverändert übernommen hat.**⁶ Die anderen Projektionen enthalten die zuletzt beschlossene Ausweitung und Fortführung der Corona-Hilfen zumeist noch nicht. Inwieweit die hohen nicht konkretisierten Ansätze im Bundeshaushalt letztlich in Budgetlasten münden bleibt abzuwarten. Beispielsweise konnte die Deutsche Bundesbank bei ihrer Ende November abgeschlossenen Prognose die bis dahin vorgelegten Maßnahmen zu einem guten Teil einbeziehen und projizierte dennoch ein deutlich niedrigeres Defizit: Im Vergleich zu den Haushaltsansätzen lässt einerseits die Erfahrung aus dem laufenden Jahr niedrigere Ausschöpfungen erwarten. Andererseits verfügt die Bundesregierung über einen weitreichenden Ermessensspielraum beim Mitteleinsatz und hat

⁶ Im Jahr 2021 wirkt sich offenbar zudem die Verschiebung der ursprünglich für das laufende Jahr geplanten Bahn-Rekapitalisierung von 6 Mrd. € aus. Diese wird zwar im Haushalt als finanzielle Transaktion ausgewiesen und damit nicht auf die strukturelle Nettokreditaufnahme im Rahmen der Schuldenbremse angerechnet. In den VGR wird sie dagegen als defizitwirksamer Vermögenstransfer erfasst.

insofern Einfluss- und Nachsteuerungsmöglichkeiten. Beispielsweise sollen die bisherigen Unternehmenshilfen im verschärften „Lock down“ nun wohl nochmals ausgeweitet werden. Da die aufgestockten Corona-Maßnahmen temporär ausgestaltet sind, entfallen sie annahmegemäß weitgehend im Jahr 2022. Für die Schätzabweichungen spielen sie dann keine größere Rolle mehr und die Schätzung des BMF liegt in diesem Jahr wieder im allgemeinen Prognosespektrum.

Insgesamt bleibt die Schätzunsicherheit insbesondere für das Jahr 2021 außerordentlich hoch. Aus Sicht des Beirats liegt die BMF-Fiskalprojektion im Bereich des Prognoseintervalls. Wenn sich die Wirtschaft so entwickelt wie in der Oktober-Projektion unterstellt und keine neuen konkreten Maßnahmen in die Prognose eingestellt werden, erscheint der für das Jahr 2021 angesetzte Mittelabfluss aus dem Bundeshaushalt aber zu hoch und nicht kompatibel mit der prognostizierten Wirtschaftsentwicklung. **Trotz der zwischenzeitlich ungünstigeren Pandemieentwicklung ist nach Einschätzung des Beirats derzeit davon auszugehen, dass das Defizit im Jahr 2021 niedriger ausfallen wird.**

Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP (vgl. Übersicht A5, 1ab.). Die gestrichelte rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP gemäß der dem Stabilitätsrat am 27. Oktober vorgelegten Projektion. Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht A3, 1ab.). Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. Ab dem Jahr 2020 basieren die Werte auf den jeweiligen Projektionen des BMF ohne Umsetzung der ausgewiesenen Handlungsbedarfe.

4. Bewertung im Hinblick auf die Budgetregeln

Die **Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit gemäß § 51 Absatz 2 HGrG von 0,5 % des BIP wird in den Jahren 2020 und 2021 deutlich überschritten**. Die gesetzliche Vorschrift nimmt Bezug auf die EU-Budgetregeln, für die derzeit allerdings eine Generalausnahme gilt.⁷ Der Beirat hält dies wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände für gerechtfertigt und geht deshalb davon aus, dass das **Überschreiten der Obergrenze eine zulässige Abweichung** darstellt.

Der Beirat weist zugleich darauf hin, dass die **Ausnahmeklauseln dazu dienen, die staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenfällen zu sichern**. Im Wesentlichen sieht der Beirat dies im Hinblick auf das Jahr 2020 als gegeben an. Allerdings hält der Beirat die Veranschlagung von hohen unspezifizierten Budgetfreiräumen im Bundeshaushalt 2021 für grundsätzlich problematisch. Eine erhebliche Gestaltungsfreiheit der Bundesregierung besteht hinsichtlich der Nutzung der Mittel für Unternehmenstransfers von insgesamt fast 40 Mrd. €. Dabei dürften Unternehmenstransfers im laufenden Jahr in sehr viel geringerem Maße in Anspruch genommen worden sein. Dass der Mittelbedarf im kommenden Jahr derart stark steigen wird, ist nicht offensichtlich. Eingestellt sind außerdem globale Mehrausgaben von etwa 35 Mrd. € (ca. 1 % des BIP) zur nicht näher konkretisierten Pandemiebewältigung. Dies sind fast 20 % der gesamten Kreditermächtigungen. Dabei haben Regierungen und Parlamente nicht zuletzt im Jahr 2020 unter Beweis gestellt, dass sie in der Krise sehr schnell handeln können. Eine derart umfangreiche Vorratshaltung von nicht konkretisierten Kreditermächtigungen kann der Beirat daher nicht nachvollziehen. **Zumindest sollte bei etwaigen Beschlüssen zur Nutzung dieser Ermächtigungen jeweils sichergestellt werden, dass ihr Einsatz für die Krisenbewältigung geeignet und erforderlich ist.**

Im Jahr 2022 wird die Coronakrise aus heutiger Sicht zum guten Teil überwunden sein, so dass dann ein Ausnahmetatbestand nicht mehr begründet sein dürfte. Gemäß der BMF-Schätzung liegt die strukturelle Defizitquote in den Jahren 2022 und 2023 zwar noch über der Obergrenze von 0,5 %. Für die Einhaltung der gesamtstaatlichen Fiskalregel gemäß HGrG dürfte es aber ausreichen, wenn sich das strukturelle Defizit auf einem Abwärtspfad befindet, der im Einklang mit den europäischen Fiskalregeln steht.⁸ Dies ist gemäß der Projektion des BMF der Fall – sowohl in der Variante unter Berücksichtigung noch nicht konkretisierter Konsolidierungsmaßnahmen als auch in der Variante ohne diese Maßnahmen. Hier wäre bedarfsweise nachzusteuern, um die konkreten Vorgaben einzuhalten. Aufgrund der derzeit bestehenden erheblichen Unsicherheiten ist es für den Beirat aber gut **nachvollziehbar, wenn gegebenenfalls erforderliche Konsolidierungsmaßnahmen erst mit der Verabschiedung der Haushalte für das Jahr 2022 konkretisiert werden.**

Gleichwohl sieht es der Beirat weiterhin kritisch, dass in der Basis-Projektion, die dem Stabilitätsrat vorgelegt wurde, noch nicht konkretisierte Konsolidierungsbedarfe vom Defizit abgezogen werden (siehe hierzu die Stellungnahme vom Oktober). Der Beirat bewertet es zwar ausdrücklich positiv, dass

⁷ Nachdem der Deutsche Bundestag am 25. März 2020 festgestellt hat, dass eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes für das Jahr 2020 gilt, hat er am 8. Dezember 2020 beschlossen, dass diese Notsituation im Jahr 2021 fortbesteht.

⁸ § 51 Absatz 2 HGrG verweist für Einzelheiten zu zulässigen Abweichungen von der Obergrenze sowie zum Umfang und Zeitrahmen der Rückführung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits im Falle einer Abweichung u.a. auf die Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 1175/2011 (ABl. L 306 vom 23.11.2011, S. 12) geändert worden ist. Hier ist angesichts des Schuldenstandes von über 60% des BIP vorgesehen, dass die jährliche Verbesserung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos ohne einmalige und sonstige befristete Maßnahmen in der Regel 0,5 % des BIP beträgt.

die vorgelegten Dokumente nun einen Ausweis ohne diese Elemente enthalten. Er hält es aber für wichtig, dem Stabilitätsrat künftig eine Basis-Fiskalprojektion vorzulegen, die nur konkretisierte und beschlossene Fiskalmaßnahmen in nachvollziehbarer Weise einbezieht. **Zur Bewertung der Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit sollte sich der Stabilitätsrat an den Projektionswerten ohne fiktive Maßnahmen orientieren.** Zudem sollte der Einfluss befristeter Corona-Maßnahmen auf das geschätzte Defizit transparent ausgewiesen werden. **Bereits in früheren Stellungnahmen hat der Beirat im Übrigen darauf hingewiesen, dass die Transparenz hinsichtlich der staatlichen Budgets und Fiskalschätzungen an etlichen Stellen verbessert werden sollte.**⁹

Wie bereits in der Stellungnahme vom Oktober ausgeführt, hält es der Beirat für wichtig, mit effektiven Fiskalregeln Leitplanken für die Finanzpolitik zu setzen, um deren Tragfähigkeit abzusichern. Dadurch kann die fiskalische Handlungsfähigkeit selbst in schwierigen Situationen gewährleistet werden. In Deutschland wurden die Staatsfinanzen vor der Corona Krise dementsprechend aufgestellt. Die deutsche Finanzpolitik kann sich nicht zuletzt deshalb besonders kraftvoll gegen wirtschaftliche Schäden stemmen, ohne dass Tragfähigkeitsbedenken beispielsweise an den Finanzmärkten aufkommen. Effektive Fiskalregeln sollen insbesondere verhindern, dass Lasten unbemerkt in die Zukunft verschoben werden. Damit dies gelingt, müssen sie an aussagekräftigen Fiskalkennziffern ansetzen.

Hierbei entsteht künftig durch umfangreiche Defizite und Schulden auf der europäischen Ebene eine neue Herausforderung. Die EU wird nicht nur Schulden zur Finanzierung von Hilfskrediten aufnehmen, sondern erstmals auch erhebliche schuldenfinanzierte Transfers an die Mitgliedstaaten zahlen. Zwar fallen dadurch bei den Mitgliedstaaten zumindest unter der Annahme unveränderter Finanzpolitik („ceteris paribus“) niedrigere nationale Defizite und Schulden an. Die damit verbundenen Probleme verschwinden aber nicht, wenn diese von der nationalen auf die europäische Ebene verschoben werden. Denn die Schulden für Transfers der EU-Ebene sind ebenfalls durch die Mitgliedstaaten zu finanzieren: Dies geschieht durch künftig höhere Beiträge zum EU-Haushalt anstelle von Zins- und Tilgungszahlungen wie im Fall von nationalen Schulden. **Aus Sicht des Beirats ist es daher für die Transparenz wesentlich, dass die Schulden und Defizite der europäischen Ebene ermittelt und ausgewiesen werden. Nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für diese Ebene sollten aussagekräftige Daten in der Abgrenzung der VGR vorgelegt werden.** Damit kann die Analyse und Bewertung der nationalen Staatsfinanzen ergänzt werden, indem beispielsweise die Defizite und Schulden der europäischen Ebene den Mitgliedstaaten zugeordnet werden. Hierbei wären die zu erwartenden künftigen Finanzierungsbeiträge zum EU-Haushalt zugrunde zu legen. So orientiert sich beispielsweise die Deutsche Bundesbank in einer Studie bei diesbezüglichen Berechnungen am BIP-Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten. Demnach wären Deutschland aufgrund der europäischen Schulden bis zum Jahr 2026 voraussichtlich rund 280 Mrd. € oder rund 8 % des deutschen BIP (des Jahres 2019) zuzuordnen. Für das Defizit wären bei den dort getroffenen Annahmen über die Mittelabflüsse beispielsweise im Jahr 2022 0,5 % des BIP und im Jahr 2023 0,7 % des BIP anzusetzen.¹⁰ **Der Beirat hält es für sachgerecht, dass die Defizite und Schulden der europäischen Ebene im Rahmen der Fiskalregeln für die Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.**

⁹ Für konkretere Ansatzpunkte vgl.: 11. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Berlin, 2019.

¹⁰ Vgl. Deutsche Bundesbank, Zur Aussagekraft nationaler Fiskalkennzahlen bei Verschuldung auf der europäischen Ebene, Monatsbericht, Dezember 2020, 39-49, insb. S. 44.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 14. Dezember 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	9
Übersicht A2: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums und der Produktionslücke.....	11
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	2025
1. Bundesregierung (Herbstprojektion, Oktober 2020)							
1aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,5	4,4	2,5	1,0	1,0	1,0
1ab. BIP-Deflator	2,2	1,8	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,6	-6,9	4,5	3,4	1,0	1,0	1,0
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	0,5	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	2,9	-1,0	3,0	2,6	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,2	-0,6	0,5	0,6	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,0	3,9	3,5	3,1	3,3	3,4	3,3
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,00	0,00	0,00				
2. Europäische Kommission (Oktober 2020)							
2aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,6	3,5	2,6			
2ab. BIP-Deflator	2,2	2,6	1,4	1,5			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,6	-7,2	3,6	3,1			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	0,9	1,6	1,3			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer ²⁾	3,0	-0,8	2,8	2,7			
2d. Erwerbstätige	0,9	-1,0	0,2	0,6			
2e. Erwerbslosenquote	3,1	4,0	4,0	3,8			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)							
3aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,4	4,7	2,7	1,5	1,2	1,1
3ab. BIP-Deflator	2,2	2,0	1,2	1,6	1,5	1,5	1,5
4. SVR (November 2020)							
4aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,1	3,7				
4ab. BIP-Deflator	2,2	1,7	1,6				
5. Deutsche Bundesbank (November 2020)							
5aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,1	3,0	4,4	1,6		
5ab. BIP-Deflator	2,2	1,6	1,9	1,4	1,8		
6. IWF (Oktober 2020)							
6aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-6,0	4,2	3,1	1,8	1,3	1,2
6ab. BIP-Deflator ⁴⁾	2,2	2,0	1,9	1,4	1,4	1,7	2,0
7. OECD (Dezember 2020)							
7aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-5,2	2,8	3,2			
7ab. BIP-Deflator	2,2	1,4	0,8	1,2			

- 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	2025
1. Bundesregierung (Herbstprojektion, Oktober 2020)							
1a. Produktionspotenzial	1,1	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,7	-4,8	-1,8	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	57,1	-168,3	-63,3	-12,3	-11,5	-7,3	0,0
2. Europäische Kommission (Oktober 2020)							
2a. Produktionspotenzial	1,1	0,8	0,9	1,0			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,2	-5,1	-2,7	-1,1			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)							
3a. Produktionspotenzial	1,3	0,9	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,9	-5,3	-2,1	-0,6	-0,2	-0,1	0,0
3c. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,1	1,1	1,0	0,9	0,7	0,6
4. SVR (November 2020)							
4a. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,7	-4,7	-2,1				
5. Deutsche Bundesbank (November 2020)							
5a. Produktionspotenzial	1,4	0,9	0,9	1,1	1,2		
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials) ³⁾	0,8	-5,2	-3,2	-0,1	0,3		
6. IWF (Oktober 2020)							
6a. Produktionspotenzial ⁴⁾	1,3	-2,2	2,4	1,9	1,3	1,2	1,1
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-3,5	-1,8	-0,7	-0,2	-0,1	0,0
7. OECD (Dezember 2020)							
7a. Produktionspotenzial	1,2	1,0	1,0	1,0			
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,8	-5,4	-3,7	-1,5			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Bundesbank ab. – 4) 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
1aa. Stabilitätsrat, bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs (Dezember 2020)	1,5	-5	-7	-2	-¾	-¼
1ab. Stabilitätsrat, ohne Umsetzung der ausgewiesenen Handlungsbedarfe (Dezember 2020)	1,5	-5	-7	-2¼	-1¼	-½
1ba. Stabilitätsrat bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs (Oktober 2020)	1,5	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼
1bb. Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	1,5	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼
1bc. Stabilitätsrat (Juni 2020)	1,4	-8½ ²⁾				
1bd. Stabilitätsprogramm (April 2020)	1,4	-7¼				
1be. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1½	½	0	0	½	
2. Europäische Kommission (Oktober 2020)	1,5	-6,0	-4,0	-2,5		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)	1,5	-5,5	-3,3	-2,5		
4. SVR (November 2020)	1,5	-5,6	-3,5			
5. Deutsche Bundesbank (November 2020)	1,5	-5¼	-4¼	-1¾	-1¼	
6. IWF (Oktober 2020)	1,5	-8,2	-3,2	0,6	0,8	1,0
7. OECD (Dezember 2020)	1,5	-6,3	-4,4	-1,8		

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1aa – 1bd. und 5. sowie ab 2019 für 1be.) 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	-166	-246½	-74	-29	-8
davon:						
1a. Bund	22,7	-104½	-193½	-38	-12	-1½
1b. Länder	16,0	-23½	-23	-15	-5½	-3½
1c. Gemeinden	5,1	1½	-6	-7½	-6	-6½
1d. Sozialversicherungen	8,7	-39½	-24	-13½	-5½	3½

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspanweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 3. Dezember 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
1aa. Stabilitätsrat, bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs (Dezember 2020)	0,7	-2½	-6	-1¾	-¾	0
1ab. Stabilitätsrat, ohne Umsetzung der ausgewiesenen Handlungsbedarfe (Dezember 2020)	0,7	-2½	-6	-2¼	-1¼	-½
1ba. Stabilitätsrat bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs (Oktober 2020)	0,6 ²⁾	-3½	-3½	-1¼	-½	-¼
1bb. Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	0,6	-3¼	-3¼	-1¼	-½	-¼
1bc. Stabilitätsrat (Juni 2020)	0,5	-5½	/	/	/	/
1bd. Stabilitätsprogramm (April 2020)	1,3	/	/	/	/	/
1be. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1¼	½	¼	¼	½	/
2. Europäische Kommission (Oktober 2020)	0,9	-3,4	-2,7	-1,9	/	/
3a. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2020)	1,1	-2,8	-2,3	-2,2	/	/
3b. Gemeinschaftsdiagnose (MODEM, Oktober 2020)	0,8	-2,7	-2,3	-2,3	/	/
4. SVR (November 2020)	0,4	-3,4	-1,9	/	/	/
5. Deutsche Bundesbank (November 2020) ^{1,3,4)}	½	-3¼	-2¾	-1¾	-1¼	/
6. IWF (Oktober 2020) ^{3,4)}	1,3	-6,4	-2,3	1,0	0,9	1,1
7. OECD (Dezember 2020) ³⁾	1,1	-3,0	-2,2	-1,0	/	/

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1aa – 1bd. sowie ab 2019 für 1be.) 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. – 4) 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, bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs	1,5	-5	-7	-2	- $\frac{3}{4}$	- $\frac{1}{4}$
2. Konjunkturkomponente	0,8	-2 $\frac{1}{2}$	-1	- $\frac{1}{4}$	- $\frac{1}{4}$	0
2a. in Mrd. € ²⁾	28,8	-84,8	-31,9	-6,2	-5,8	-3,7
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	0,7	-2 $\frac{1}{2}$	-6	-1 $\frac{3}{4}$	- $\frac{3}{4}$	0
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo, bei Umsetzung des für den Bund ausgewiesenen Handlungsbedarfs ⁴⁾	0,7	-2 $\frac{1}{2}$	-6	-1 $\frac{3}{4}$	- $\frac{3}{4}$	0
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	1,5	-1 $\frac{3}{4}$	-5 $\frac{1}{2}$	-1 $\frac{1}{4}$	- $\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
7. Produktionslücke (in % des Produktionspotenzials)	1,7	-4,8	-1,8	-0,3	-0,3	-0,2

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos für den Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 4. Dezember 2020, der Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 30. Oktober 2020, weiteren vom BMF zur Verfügung gestellten Informationen 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.