

# Stabilitätsrat

## Unabhängiger Beirat

### 16. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

*11. Juni 2021*

#### Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung.....	1
2.	Vorbemerkungen.....	4
3.	Haushaltsergebnisse 2020 .....	5
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.....	7
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen.....	13
6.	Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit.....	24
7.	Herausforderungen der Finanzpolitik im weiteren Verlauf.....	28

#### 1. Zusammenfassung und Bewertung

Auf seiner Sitzung im Juni 2021 befasst sich der Stabilitätsrat mit der erwarteten Entwicklung der Staatsfinanzen bis zum Jahr 2025. Die hierzu erstellte Vorlage basiert allerdings auf einem nicht aktuellen Datenstand. Die gesamtwirtschaftlichen Annahmen sind vom Januar 2021 und die Fiskalprognose vom April.

Der Stabilitätsrat hat eine zentrale Rolle in der deutschen Haushaltsüberwachung. Der Beirat hält es für problematisch, wenn die Beschlüsse des Stabilitätsrats auf einer veralteten zentralen Fiskalprojektion basieren, die zudem nicht mit der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Prognose synchronisiert ist. Wenn eine aktuelle Schätzung beim gegebenenem Sitzungskalender nicht angefertigt werden kann, regt der Beirat an, den kalendarischen Rhythmus der Sitzungen des Stabilitätsrats im Hinblick auf die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung in Zukunft so anzupassen, dass der Beschluss sowohl auf einer aktuellen Datengrundlage basiert als auch gut in die europäischen Verfahren eingepasst ist.

Der Beirat stellt zur gesamtwirtschaftlichen Projektion fest: Die zugrunde gelegte Januar-Prognose ist veraltet. Zwischenzeitlich zeichnet sich eine deutlich günstigere Entwicklung ab. Dies gilt auch für die Einschätzung des Produktionspotenzials. Bereits die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung fällt spürbar günstiger aus. Insbesondere für die kommenden Jahre erwarten einzelne Institutionen

deutlich höhere Bruttoinlandsprodukt (BIP)-Zuwachsraten. Der Beirat bewertet aus heutiger Sicht auch die Frühjahrsprognose der Bundesregierung als eher vorsichtig angesetzt.

Zur Fiskalprojektion stellt der Beirat fest: **Die vorgelegte Fiskalprojektion berücksichtigt zahlreiche aktuellere Informationen nicht. Bei gegebener Fiskalpolitik erwartet der Beirat insbesondere im laufenden Jahr aber auch in den kommenden Jahren niedrigere Staatsdefizite.** Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schätzt im Stabilitätsprogramm für den Gesamtstaat im Jahr 2021 ein sehr hohes Defizit von 9 % des BIP. Gegenüber dem Vorjahr würde es sich damit praktisch verdoppeln. Bis 2025 wird sich das Defizit dann gemäß der Fiskalprojektion vollständig zurückbilden. Das strukturelle Defizit fällt angesichts des ungünstigen Konjunkturlinflusses insbesondere in den Anfangsjahren geringer aus. Die strukturelle Defizitquote geht gemäß der Schätzung des BMF bis 2024 deutlich zurück und hält ab dann die Obergrenze (gemäß § 51 Abs. 2 HGrG) von 0,5 % des BIP wieder ein. Andere Institutionen erwarten für das laufende Jahr niedrigere Defizite, insbesondere weil sie nicht davon ausgehen, dass die hohen Puffer im Bundeshaushalt vollständig ausgeschöpft werden. Aufgrund aktuellerer Einschätzungen insbesondere zum gesamtwirtschaftlichen Ausblick wäre aus Sicht des Beirats überschlagsweise zudem eine Abwärtsrevision der BMF-Defizitprojektionen ab dem Jahr 2023 in einer Größenordnung von ½ % des BIP zu erwarten.

Zwar dürfte sich aus Sicht des Beirats das strukturelle Defizit etwas günstiger entwickeln als in der BMF-Projektion. **Die Obergrenze für die strukturelle Defizitquote dürfte aber bei der derzeitigen Finanzplanung nicht nur im laufenden Jahr, sondern auch in den Jahren 2022 und 2023 erheblich überschritten werden. Ab dem Jahr 2024 könnte sie bei gegebener Fiskalpolitik gut erreicht werden.**

**Der Beirat stellt gleichzeitig fest, dass die Fiskalregeln unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Überschreitung vorsehen.** Die gesetzliche Vorschrift (HGrG) nimmt dabei Bezug auf die europäischen Fiskalregeln. Im Rahmen dieser Vorgaben galt für das Jahr 2020 und gilt für das Jahr 2021 eine Generalausnahme. **Der Beirat geht aus heutiger Sicht davon aus, dass das zwischenzeitliche Überschreiten der Obergrenze eine zulässige Abweichung darstellt und dass sich die europäischen Vorgaben auch ohne Anwendung der Generalausnahme für das Jahr 2022 mit der vom BMF abgebildeten Finanzpolitik einhalten lassen.**

Im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln ist von der Europäischen Kommission empfohlen worden, die Generalausnahmeklausel auf das Jahr 2022 auszuweiten. **Angesichts der aktuellen Projektion der Europäischen Kommission für den Euroraum und die einzelnen Mitgliedstaaten sieht der Beirat keine Notwendigkeit die derzeit bestehende generelle Ausnahmeklausel bei den europäischen Fiskalregeln auf das Jahr 2022 hin auszuweiten.** Diese würde keine zusätzliche Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung in der Europäischen Union gefährden würde.

**Im Hinblick auf die Schuldenbremse formuliert der Stabilitätsrat für das Jahr 2022 die Ansicht, dass weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne.** Hierfür wäre indes nachvollziehbar darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich der Kontrolle des Staates entzieht,

und dass die zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen. **Die vorliegenden Projektionen zeigen eine solche außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 nicht an. Das Einhalten der verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse würde für das Jahr 2022 auch keine abrupte Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung gefährdet.**

**Der Beirat betont, dass weiterhin eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung besteht. Sollte sich im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahmeklausel der nationalen Schuldenbremsen in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen.** Diese sollten mit und ohne Rückwirkungen der überschlägig notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erstellt werden.

## 2. Vorbemerkungen

**Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG gemäß § 6 des Stabilitätsratsgesetzes.** Dazu nimmt er jeweils vor der Beschlussfassung des Stabilitätsrats Stellung zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze. Die vorliegende 16. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 21. Juni 2021 erstellt.

**Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt nur Informationen, die bis zum 11.6.2021 verfügbar waren. Dies beinhaltet unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen:**

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021
- Deutsches Stabilitätsprogramm 2021 vom April 2021 basierend auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar 2021, den anhand der Projektion aktualisierten Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 12. November 2020, dem auf dieser Basis erstellten Entwurf eines Nachtrags für den Bundeshaushalt 2021 sowie dem Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2022 und zur Finanzplanung bis 2025 vom 24. März 2021
- Deutsche Haushaltsplanung 2021 („Draft Budgetary Plan“, DBP) vom Oktober 2020
- Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 27. April 2021 und die darauf basierende Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 10. bis 12. Mai 2021
- Projektionen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2021), des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2021), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (April 2021), der Europäischen Kommission (Mai 2021), der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, Mai 2021) und der Deutschen Bundesbank (Juni 2021)
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung
- Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand Mai 2021
- Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2022 und zum Finanzplan 2021 bis 2025 vom 24. März 2021

Vom 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.

**Die ZDL hat eine eigene Schätzung für die finanzstatistischen Defizite der Kernhaushalte der Länder vorgelegt.** Bei dieser Schätzung sind die Extrahaushalte der Länder nicht ausgewiesen. Für die Beurteilung der Finanzlage der Länder ist deren Entwicklung sowie die Finanzbeziehungen zu den Kernhaushalten jedoch von großer Bedeutung. Da die BMF-Projektion die Extrahaushalte ausweist,

wird daher im Regelfall auf diese Bezug genommen. Dabei geht der Beirat davon aus, dass die ZDL die Beschlussvorlage des BMF teilt, solange kein abweichendes Votum vorgelegt wird.

### 3. Haushaltsergebnisse 2020

#### Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für Finanzierungssaldo und Schuldenstand<sup>1)</sup>

In % des BIP, für 2020	Prognose (Herbst 2019) BMF	Prognose (Frühjahr 2020) BMF	Prognose (Herbst 2020) BMF	Ist (Frühjahr 2021) Europäische Kommission	Ist (Frühjahr 2021) Bundesregie- rung, eigene Berechnung <sup>2)</sup>
1. Finanzierungssaldo	½	-8½	-5	-4,2	-4,5
2. Konjunkturkomponente	0	-2¾	-2½	-2,4	-2,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo	½	-5½	-2½	-1,8	-2,0
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	0	0	0	0	0
<b>5. Struktureller Finanzierungssaldo</b>	½	<b>-5½</b>	<b>-2½</b>	<b>-1,8</b>	<b>-2,0</b>
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo <sup>3)</sup>	1¼	-4¾	-1¾	-1,1	-1,3
7. Produktionslücke <sup>4)</sup>	-0,1	-5,3	-4,8	-4,8	-4,7
8. Schuldenstand (Maastricht)	58¼	75¼	70	69,8	69,7

1) Die Werte für die Prognosen des BMF sind für die Positionen 1. – 7. der 12., der 13. und der 15. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. Für den Schuldenstand werden Werte gemäß den Schätzungen zu den Beschlussvorschlägen des AK Stabilitätsrat vom 21. November 2019, vom 4. Mai 2020, respektive vom 4. Dezember 2020 berichtet. – 2) Die Werte berücksichtigen die Revision der VGR-Daten vom 25. Mai. Die Konjunkturkomponente basiert auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung. – 3) Der Primärsaldo stellt den Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 4) In % des Produktionspotenzials.

**Das strukturelle Defizit betrug im Jahr 2020 gemäß der jüngsten Berechnung der Europäischen Kommission 1,8 % des BIP** (vgl. Übersicht 1). Auf Basis der neuen VGR-Ergebnisse für das Defizit und der gesamtwirtschaftlichen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ergibt sich ein Wert von 2 %. Das strukturelle Defizit bezeichnet den um Konjunkturlinien und temporäre Maßnahmen bereinigten Saldo. Die temporären Corona-Maßnahmen sind bei der europäischen Haushaltsüberwachung allerdings nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet.<sup>1</sup> Nach der Berechnung der Europäischen Kommission vom Frühjahr 2021 fiel das strukturelle Defizit geringer aus, als noch im Herbst oder gar im Frühjahr des Jahres 2020 vom BMF erwartet. Dies ist vor allem auf ein deutlich geringeres gesamtstaatliches Defizit zurückzuführen. Die in den europäischen Fiskalregeln festgelegte Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP (entspricht einem strukturellen Finanzierungssaldo von -0,5 % des BIP) wurde gleichwohl mit deutlichem Abstand verfehlt.

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition, Institutional Paper 101, April 2019, S. 9: “Principle IV: Deliberate policy actions that increase the deficit do not, as a rule, qualify as one-offs. The provisions on one-offs are primarily meant to avoid policy measures that do not lead to a sustained improvement of the budget balance being treated as structural. In order to give policymakers the right incentive to fully recognise the permanent budgetary impact of their actions, there is therefore a strong presumption that deliberate policy actions that increase the deficit are of a structural nature”.

**Die Schuldenquote nach der Maastricht-Abgrenzung** ist im vergangenen Jahr deutlich gestiegen. Dies ist in erster Linie Folge der erheblichen Ausweitung der Neuverschuldung der Gebietskörperschaften. Damit wurden nicht nur die hohen Defizite finanziert, sondern auch Einlagen aufgebaut. Zudem schlagen sich die staatlich garantierten Hilfskredite sowie Staatsbeteiligungen an Unternehmen schulden erhöhend nieder.<sup>2</sup> Knapp ein Viertel des Anstiegs der Schuldenquote ist auf die Entwicklung des Nenners zurückzuführen: das BIP ging im Zuge des starken Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück. Nachdem die Schuldenquote im Jahr 2019 ungefähr der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60 % entsprach und im Herbst 2019 für das Jahr 2020 ein weiteres Absinken prognostiziert worden war, liegt sie im Jahr 2020 nun mit einem Wert von knapp 70 % deutlich darüber. Mit einem Anstieg von 10 Prozentpunkten liegt Deutschland im unteren Mittelfeld der EU Mitgliedstaaten.<sup>3</sup>

Für die europäischen Fiskalregeln gilt im Jahr 2020 eine Generalausnahme von der Verpflichtung zur Einhaltung der Obergrenze. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 (Europäischer Fiskalpakt) ist eine Abweichung zulässig, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. Nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b) desselben Vertrags ist damit ein außergewöhnliches Ereignis angesprochen, das sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat.<sup>4</sup>

Die Einstufung des Jahres 2020 als außergewöhnlich im Sinne des Europäischen Fiskalpakts deckt sich mit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 20. März 2020 und der Erklärung der Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) vom 23. März 2020. Zu der Einschätzung, dass eine außergewöhnliche Notsituation für Deutschland im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorlag, kam zudem der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss vom 25. März 2020.

**Wie bereits in den Stellungnahmen des vergangenen Jahres festgestellt, erachtet auch der Beirat die im Jahr 2020 geltenden Umstände als außergewöhnlich und krisenhaft und hält daher den Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der Fiskalregeln für richtig.**

---

<sup>2</sup> Hilfskredite und Staatsbeteiligungen erhöhen nicht das Defizit, weil der höheren Neuverschuldung höhere Finanzaktiva wie Kreditforderungen und Beteiligungen gegenüberstehen.

<sup>3</sup> Die Bandbreite des Anstiegs liegt bei den EU Mitgliedstaaten zwischen 2 bis 3 und 25 Prozentpunkten. So beträgt der Anstieg etwa in den Niederlanden knapp 6 Prozentpunkte, in Frankreich 18 Prozentpunkte, in Italien 21 Prozentpunkte und in Spanien 24 Prozentpunkte. Im Hinblick auf die Stärke des Anstiegs ist anzumerken, dass die Schuldenquote umso stärker auf Veränderungen des BIP im Nenner reagiert je größer die Schuldenquote ist. Für die Schuldenquote (in % des BIP) ergeben sich Werte für die Schuldenquote für das Jahr 2020 von 55 % in den Niederlanden, 116 % in Frankreich, 156 % in Italien und 120 % in Spanien.

<sup>4</sup> Artikel 3 Absatz (3) b) lautet: „Außergewöhnliche Umstände“ sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

#### 4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

##### a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

##### Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

**Die Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat basiert wie das Stabilitätsprogramm vom April auf der Jahresprojektion vom Januar 2021.** Darin wird eine Ausweitung des preisbereinigten BIP um 3,0 % für das Jahr 2021 und um 2,6 % für das Jahr 2022 prognostiziert. Dabei wurde unterstellt, dass die Wirtschaftsleistung pandemiebedingt im ersten Quartal zurückgeht und im Zuge der Rücknahme der Einschränkungen des öffentlichen Lebens im weiteren Verlauf des Jahres wieder ansteigt. Dadurch werden sich vor allem die von der Pandemie stark beeinträchtigten Dienstleistungen erholen. Die Industrie wird sich nach dieser Prognose, gestützt durch die Auslandsnachfrage, weiterhin robust entwickeln. Weiter steigende Exporte dürften nach und nach zu einer Belebung der Investitionstätigkeit führen. Der private Konsum wird durch eine steigende Erwerbstätigkeit gestützt. Auch der staatliche Konsum wird in dieser Prognose noch einmal ausgeweitet (siehe Übersicht 2).

**In ihrer Frühjahrsprojektion vom 27. April hat die Bundesregierung ihre BIP-Prognose sowohl für dieses als auch für das nächste Jahr deutlich nach oben revidiert.** Für das laufende Jahr hat sie die Wachstumsprognose um 0,5 Prozentpunkte auf 3,5 % und für das Jahr 2022 um 1,0 Prozentpunkt auf 3,6 % angehoben (vgl. Übersicht 2).

**Nach der Frühjahrsprojektion wird die gesamtwirtschaftliche Expansion** in diesem Jahr zunächst von den Exporten getragen, die noch einmal deutlich ansteigen. Ab dem zweiten Quartal wird auch die Binnenfrage zur wirtschaftlichen Erholung beitragen. Insbesondere die staatlichen Konsumausgaben werden pandemiebedingt in diesem Jahr noch einmal kräftig ausgeweitet, was u.a. auf den Nachtragshaushalt des Bundes zurückzuführen ist. Zudem tragen auch die Investitionen zur wirtschaftlichen Erholung von dem pandemiebedingten Einbruch der Wirtschaftsaktivität bei. Im kommenden Jahr dürfte die gesamtwirtschaftliche Expansion stärker vom privaten Konsum getragen werden. Vom Außenbeitrag insgesamt werden in beiden Jahren nur schwache Impulse für das BIP-Wachstum erwartet.

**Der Anstieg der Verbraucherpreise ist nach der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vorübergehend etwas beschleunigt.** So wird für dieses Jahr ein Anstieg der Preise für die Konsumausgaben der Haushalte (Deflator) von 2,2% und für das kommende Jahr von 1,5% erwartet. Gemessen am Verbraucherpreisindex liegt die Inflationsrate respektive bei 2,3 % und 1,4 %. Grund für die höhere Inflation im laufenden Jahr ist zum einen der Basiseffekt, der aus dem starken Rückgang der Inflation im Frühjahr 2020 resultiert sowie eine Reihe von Sondereffekten, wie die Rückkehr zu den vormaligen Umsatzsteuersätzen und die Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Transport und Gebäudeheizungen.

**Übersicht 2: Aktuelle<sup>1)</sup> Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2021)</b>						
1aa. BIP, preisbereinigt	-5,0	3,0	2,6	1,2	1,2	1,2
1ab. BIP-Deflator	1,6	1,3	1,6	1,6	1,6	1,6
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,0	3,6	2,9	1,2	1,2	1,2
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	-0,4	3,0	2,6	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	-0,8	0,2	0,5	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO <sup>3)</sup> )	4,0	3,9	3,5	3,7	3,8	3,7
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2021)</b>						
2aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,5	3,6	1,1	1,1	1,1
2ab. BIP-Deflator	1,6	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,1	0,8	5,5	1,1	1,1	1,1
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,7	2,2	1,5	1,7	1,7	1,7
2c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	-0,1	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0
2d. Arbeitnehmer	-0,8	0,3	0,8	-0,2	-0,2	-0,2
2e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO <sup>3)</sup> )	4,0	4,0	3,6	3,8	3,9	3,8
2f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>3. Europäische Kommission (Mai 2021)</b>						
3aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,4	4,1			
3ab. BIP-Deflator	1,6	1,6	1,5			
3ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-6,1	0,1	7,3			
3bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,7	2,3	1,4			
3c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer <sup>2)</sup>	0,5	2,8	2,9			
3d. Erwerbstätige	-1,1	-0,2	0,9			
3e. Erwerbslosenquote in %	3,8	4,1	3,4			
<b>4. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)</b>						
4aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,7	3,9			
4ab. BIP-Deflator	1,6	1,6	1,7			
<b>5. SVR (März 2021)</b>						
5aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,1	4,0			
5ab. BIP-Deflator	1,6	2,0	2,0			
<b>6. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)</b>						
6aa. BIP, preisbereinigt	-4,8	3,7	5,1	1,6		
6ab. BIP-Deflator	1,6	2,3	1,6	1,9		
<b>7. IWF (April 2021)</b>						
7aa. BIP, preisbereinigt	-4,9	3,6	3,4	1,6	1,5	1,2
7ab. BIP-Deflator	1,6	2,7	1,6	1,6	1,8	2,1
<b>8. OECD (Mai 2021)</b>						
8aa. BIP, preisbereinigt	-4,8	3,3	4,3			
8ab. BIP-Deflator	1,6	1,3	1,3			

1) In dieser Stellungnahme werden zusätzlich zur Jahresprojektion, auf der die Beschlussvorlage des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni basiert, Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) Werte zu laufenden Preisen. – 3) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)



**Die Lage am Arbeitsmarkt verbessert sich durch die in der Prognose unterstellte schrittweise Rücknahme der Infektionsschutzmaßnahmen und die wirtschaftliche Erholung.** Insbesondere wird erwartet, dass die Kurzarbeit rasch zurückgeht, da von den Lockerungsschritten gerade die von den Maßnahmen besonders betroffenen Branchen (insbesondere Handel, Gastronomie und Beherbergungsbetriebe, Kultur) begünstigt werden.

### **Bewertung**

**Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung erscheint vor dem Hintergrund der Informationslage zum Zeitpunkt ihrer Erstellung als vertretbar. Ihr unterliegt aber im Gegensatz zu aktuellen Prognosen anderer Institutionen eine vergleichbar schwache gesamtwirtschaftliche Grunddynamik.** Für das laufende Jahr steht die BIP-Projektion insgesamt im Einklang mit anderen Institutionen (vgl. Übersicht 2).<sup>5</sup> Bei einzelnen Prognosegrößen zeigen sich aber größere Unterschiede. Vor allem die Konsumausgaben des Staates werden in diesem Jahr mit 5,2 % deutlich stärker ausgeweitet als in den vorliegenden Prognosen der Institute. Ein Grund dafür ist, dass in der Projektion der Bundesregierung die vollständige Ausschöpfung der Haushaltsansätze unterstellt wird, während bei den Instituten Abschläge vorgenommen werden. Gleichzeitig schätzt die Bundesregierung die Dynamik der privatwirtschaftlichen Erholung etwas geringer ein als die Institute. Für das kommende Jahr liegt die gesamtwirtschaftliche Prognose der Bundesregierung am unteren Ende des Prognosespektrums. Hier erwarten einzelne Institutionen teils deutlich höhere BIP-Zuwachsraten. Die Frühjahrsprognose erscheint daher insgesamt gesehen eher vorsichtig.

**Aktuell bestehen weiterhin erhebliche Prognoseunsicherheiten. Risiken für die Projektion ergeben sich vor allem aus dem weiteren Verlauf der Corona-Pandemie.** Verzögerungen bei den Impfungen oder das Auftreten neuer Infektionswellen können dazu führen, dass die in der Projektion unterstellten Lockerungsschritte bei den Infektionsschutzmaßnahmen nach hinten verschoben werden. Ein beachtliches Aufwärtsrisiko für die Prognose ergibt sich aus der während der Pandemie bei den privaten Haushalten aufgestauten Kaufkraft. Sollten diese Ersparnisse bereits im Prognosezeitraum stärker für größere Anschaffungen genutzt werden, dürfte der private Konsum deutlich stärker expandieren.

**Die Beschlussvorlage (und die maßgebliche Fiskalprojektion) basiert aber nicht auf der Frühjahrsprojektion, sondern auf der älteren Jahresprojektion vom Januar 2021.** Diese zeichnet eine nochmals deutlich vorsichtigeren gesamtwirtschaftlichen Dynamik als die Frühjahrsprojektion. Aus aktueller Sicht erscheint diese Einschätzung nicht mehr plausibel. **Der Beirat geht davon aus, dass die konjunkturelle Entwicklung deutlich günstiger als in der Beschlussvorlage unterstellt ausfallen wird.**

Für die auf der Jahresprojektion basierende Fiskalprojektion ist allerdings auch die Struktur der Revisionen wichtig. Für das Jahr 2021 wurden Löhne, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Frühjahrspro-

---

<sup>5</sup> Siehe hierzu Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2021 der Bundesregierung, Essen.

jektion relativ zur Jahresprojektion nur wenig revidiert. Während der nominale Konsum stark zurückgenommen wurde, schlägt sich die BIP-Revision hauptsächlich in einer Aufwärtsrevision der Unternehmens- und Vermögenseinkommen nieder. Obwohl das BIP spürbar nach oben revidiert wurde, gilt dies nicht für die Komponenten, die für die Staatsfinanzen besonders bedeutsam sind. In der Summe ist der gesamtwirtschaftlich bedingte Revisionsbedarf für die Fiskalprognose daher für das Jahr 2021 eher gering. In den Folgejahren spielt dieser Struktureffekt der Revision aber dann eine deutlich geringere Rolle. **Deshalb ergeben sich ab dem Jahr 2022 aus der Aufwärtsrevision des gesamtwirtschaftlichen Ausblicks der Regierungsprojektion merklich günstigere Perspektiven für die Staatsfinanzen im Vergleich zur vorgelegten Fiskalprojektion aus dem Stabilitätsprogramm.**

## **b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke**

### **Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung**

**Die Bundesregierung erwartet in der Jahresprojektion vom Januar, die der Beschlussvorlage des Stabilitätsrats zugrundeliegt, in diesem und im kommenden Jahr ein Wachstum des Produktionspotenzials von jeweils 1,0 %. In den folgenden Jahren schwächt sich der Zuwachs auf 0,8 % ab (vgl. Übersicht 3).** Diese Abschwächung lässt sich vor allem auf die Entwicklung des Arbeitsvolumens zurückführen. Bereits ab der Mitte des Projektionszeitraums ist damit zu rechnen, dass dieses demografiebedingt zurückgeht.

**In ihrer Frühjahrsprojektion hat die Bundesregierung demgegenüber das Wachstum des Produktionspotenzials für dieses und das kommende Jahr um jeweils 0,2 Prozentpunkte auf 1,2 % angehoben. In den folgenden Jahren schwächt sich der Zuwachs nun auf 0,9 % ab.**

**Gegenüber dem Herbst 2019 – der letzten Projektion vor der Corona-Krise – wurden mit der Frühjahrsprojektion die Wachstumsraten des Produktionspotenzials für die Jahre 2020 und 2021 spürbar um 0,4 bzw. 0,3 Prozentpunkte auf 1,1 % bzw. 1,2 % nach unten revidiert.** Dies dürfte hauptsächlich auf die Corona-Krise zurückzuführen sein. Für die Folgejahre wurden die Zuwachsraten nur leicht gesenkt. Anscheinend wird nicht erwartet, dass die Corona-Krise einen Anpassungsprozess auslöst, der das Potenzialwachstum über einen längeren Zeitraum dämpft. Allerdings wurde im Vergleich zur Einschätzung vor der Krise auch das Ausgangsniveau des Produktionspotenzials im Jahr 2019 nach unten revidiert. Im Ergebnis wird damit das Niveau des Potenzials etwa für das Jahr 2024 (preisbereinigt) um rund 1,7 % niedriger eingeschätzt.

**Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums<sup>1)</sup> und der Produktionslücke**

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2021)</b>							
1aa. Produktionspotenzial	1,1	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8
1ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3176	3205	3239	3272	3304	3333	3361
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,8	-4,2	-2,3	-0,8	-0,6	-0,3	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) <sup>2)</sup>	59,8	-145,3	-83,2	-30,1	-23,2	-13,1	0,0
<b>2. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2021)</b>							
2aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9
2ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3191	3226	3265	3304	3339	3371	3402
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	0,5	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2	1,2
2ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	-4,7	-2,6	-0,2	-0,2	-0,2	0,0
2bb. Produktionslücke (in Mrd. €) <sup>2)</sup>	43,7	-164,9	-93,9	-8,3	-9,1	-6,2	0,0
<b>3. Europäische Kommission (Mai 2021)</b>							
3aa. Produktionspotenzial	1,1	0,9	1,1	1,3			
3ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3201	3230	3267	3308			
3ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	0,8	0,8	0,9	1,1			
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-4,8	-2,7	0,0			
<b>4. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)</b>							
4aa. Produktionspotenzial	1,2	0,9	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
4ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3200	3230	3271	3315	3356	3395	3432
4ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	0,8	0,8	1,0	1,3	1,6	1,9	2,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-4,8	-2,6	-0,1	0,0	0,0	0,0
4ca. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	0,8	0,7
4cb. Produktionspotenzial. nach MODEM (in Mrd. €)	3192	3229	3268	3304	3336	3362	3385
4cc. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	0,5	0,7	0,9	1,0	1,0	0,9	0,7
<b>5. SVR (März 2021)<sup>4)</sup></b>							
5aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8
5ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)		3212	3249	3284	3316	3345	3371
5ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>		0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials)		-4,5	-2,5	0,4			
<b>6. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)</b>							
6aa. Produktionspotenzial	1,4	0,9	1,0	1,2	1,2		
6ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3207	3235	3267	3308	3349		
6ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	1,0	0,9	0,9	1,1	1,4		
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials) <sup>5)</sup>	0,8	-4,9	-2,3	1,4	1,7		
<b>7. IWF (April 2021)</b>							
7aa. Produktionspotenzial <sup>6)</sup>	1,3	-1,5	2,5	1,7	1,3	1,4	1,1
7ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €) <sup>6)</sup>	3220	3170	3249	3304	3348	3395	3471
7ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	1,4	-1,1	0,3	1,0	1,3	1,9	2,2
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-3,0	-2,0	-0,3	-0,1	0,0	0,0
<b>8. OECD (Mai 2021)</b>							
8aa. Produktionspotenzial	1,3	1,1	1,0	1,0			
8ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3220	3255	3286	3318			
8ac. Abweichung zu 1ab (in %) <sup>3)</sup>	1,4	1,5	1,5	1,4			
8b. Produktionslücke (in % des Potenzials) <sup>7)</sup>	0,4	-5,4	-3,2	0,0			

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Die Prognose der Produktionslücke basiert auf der BIP-Schätzung vom März 2021 und der Potenzialschätzung vom November 2020. Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt. – 5) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Deutschen Bundesbank ab. – 6) Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom April 2021 – 7) Eigene Berechnung auf Basis des Economic Outlook No. 109 vom Mai 2021.

**Auf Basis des Produktionspotenzials schätzt die Bundesregierung die Produktionslücke in der Frühjahrsprojektion für das Jahr 2020 auf -4,7 %.** Angesichts der von der Bundesregierung erwarteten konjunkturellen Erholung würde sich die Produktionslücke im kommenden Jahr weitgehend schließen und in den folgenden Jahren nach dieser Schätzung nahezu geschlossen bleiben. Demgegenüber hatte die Jahresprojektion für das kommende Jahr eine schwächere konjunkturelle Aufwärtsdynamik und eine Output-Lücke von noch fast -1 % veranschlagt. Diese sollte sich annahmegemäß aber ebenfalls in den Folgejahren schließen.

### **Bewertung**

**Die veraltete Jahresprojektion weist zum einen im Vergleich zu anderen Prognosen einen relativ niedrigen Potenzialpfad aus. Zum anderen zeigt sie eine schwache konjunkturelle Grunddynamik in den Jahren 2021 und 2022.** Insbesondere deshalb fällt die Produktionslücke im kommenden Jahr mit fast -1% des BIP relativ groß aus. **Der Beirat hält diese Einschätzung aus heutiger Sicht für zu vorsichtig.**

**Die in der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung angegebenen Schätzwerte für die Wachstumsrate des Produktionspotenzials und die Produktionslücke liegen ungefähr im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen – selbst wenn der Potenzialpfad hier immer noch vorsichtig angesetzt zu sein scheint** (vgl. Übersicht 3). Insbesondere im Vergleich zu den Projektionen der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission, die grundsätzlich auf der gleichen Methodik beruhen, ergeben sich sowohl beim Potenzialwachstum als auch bei der Produktionslücke nur geringfügige Abweichungen. Größere Unterschiede ergeben sich im Vergleich zur Projektion des Internationalen Währungsfonds, der zu der Einschätzung kommt, dass das Produktionspotenzial in Deutschland im vergangenen Jahr zurückgegangen sein dürfte. Dadurch wird auch die Produktionslücke mit -3,0 % deutlich geringer eingeschätzt als in der Projektion der Bundesregierung und der Gemeinschaftsdiagnose. Dies führt in der kurzen Frist zu einem etwas anderen Anpassungspfad. Für die Unterschiede bei den Projektionen dürften vor allem methodische Gründe ausschlaggebend sein, wobei die Bundesregierung auf Berechnungen gemäß des EU-Verfahrens festgelegt ist. Während die meisten Institutionen die deutsche Wirtschaft im Jahr 2022 etwa im Bereich der Normalauslastung erwarten (Produktionslücke mehr oder weniger geschlossen) prognostiziert die Deutsche Bundesbank eine deutlich stärkere konjunkturelle Dynamik und eine spürbar positive Produktionslücke (+1½ %).

## 5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

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

#### Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Dem Beschlussvorschlag für die Sitzung des Stabilitätsrats am 21. Juni liegt die Projektion des BMF für das Stabilitätsprogramm vom April zugrunde. Dieses basiert auf den älteren gesamtwirtschaftlichen Eckwerten vom Januar. Es bezieht den VGR-Datenstand vom April und weitgehend die Regierungsplanungen zum Bundeshaushalt vom März ein.

Zwischenzeitlich liegen zahlreiche aktuellere Informationen vor, die in der Vorlage für den Stabilitätsrat nicht berücksichtigt werden, so dass es sich bei der Vorlage für den Stabilitätsrat eher um ein überholtes Dokument als um eine aktuelle Einschätzung handelt. So aktualisierte die Bundesregierung inzwischen ihre gesamtwirtschaftliche Projektion. Darauf basierend wurde eine neue Steuerschätzung erstellt. Es wurden zudem neue VGR-Daten für den Abschluss des Staatshaushalts des Jahres 2020 veröffentlicht. Ebenfalls nicht einbezogen ist, dass im Zusammenhang mit dem Regierungsbeschluss vom März in Aussicht gestellt wurde, dass der Bund Defizite der Sozialversicherungen auch im Jahr 2022 ausgleicht, soweit dies nötig ist, um höhere Beitragssätze zu verhindern.

#### Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1a. Stabilitätsrat, (03. Mai 2021) <sup>2)</sup>	-4,2	-9	-3	-1½	-¾	-¼
1b. Stabilitätsrat (Dezember 2020) <sup>2)</sup>	-5	-7	-2¼	-1¼	-½	
1c. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼	
1d. Stabilitätsrat (Juni 2020)	-8½ <sup>3)</sup>					
2. Europäische Kommission (Mai 2021)	-4,2	-7,5	-2,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021)	-4,2	-4,5	-1,6			
4. SVR (März 2021)	-4,2	-4,1	-1,5			
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)	-4,5	-5,3	-1,7	-1,0		
6. IWF (April 2021)	-4,2	-5,5	-0,4	0,4	0,5	0,6
7. OECD (Mai 2021)	-4,2	-4,5	-1,6			

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2021 für 1a sowie ab 2020 für 1b. bis 1d.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Ohne Berücksichtigung des ausgewiesenen Handlungsbedarfs.

Das BMF schätzt im Stabilitätsprogramm für den Gesamtstaat im Jahr 2021 ein sehr hohes Defizit von 9 % des BIP (vgl. Abbildung 1 sowie Übersichten 4 und 5). Gegenüber dem Vorjahr würde es sich damit praktisch verdoppeln.<sup>6</sup> Ein wesentlicher Grund für den Anstieg sind die eingestellten Corona-Stützungsmaßnahmen: Die diesbezüglichen staatlichen Aufwendungen werden mit 6¼ % des BIP veranschlagt, und damit um fast 3 % des BIP höher als im Jahr 2020.<sup>7</sup> Demnach steigen vor allem die

<sup>6</sup> Für das Jahr 2019 wird ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss in Höhe von 1,5 % des BIP verzeichnet (eigene Berechnung auf Basis der VGR, Destatis).

<sup>7</sup> Vgl. BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 5 auf S. 32.

Transfers an Unternehmen sowie die Gesundheitsausgaben. Bei der Projektion wird unterstellt, dass der großzügig bemessene Rahmen für die Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt des Bundes voll defizitwirksam ausgeschöpft wird. Die globale Mehrausgabe für Corona-Maßnahmen geht dabei mit 1¼ % des BIP ein.<sup>8</sup> Neben den Corona-Maßnahmen schlagen sich Steuerentlastungen defiziterhöhend nieder (insb. die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags). Ausgabeseitig werden darüber hinaus Zusatzlasten unabhängig von den Corona-Maßnahmen erwartet. Hier könnten u.a. Transfers für Klimaschutz und Digitalisierung in die Projektion eingestellt sein.

**Für das Jahr 2022 erwartet das BMF eine Defizitquote von 3 %.** Der starke Rückgang gegenüber dem Jahr 2021 resultiert vor allem aus sinkenden Lasten durch auslaufende Corona-Maßnahmen (-4¾ Prozentpunkte, wobei im Jahr 2022 immer noch eine Belastung durch Corona-Maßnahmen in Höhe von 1½ % des BIP veranschlagt ist). Zudem dürfte ein deutlicher Anstieg des durchschnittlichen Zusatzbeitragssatzes der gesetzlichen Krankenkassen eingestellt sein: Dort sind ohne weitere Maßnahmen (strukturelle) Defizite angelegt, die durch höhere Beitragssätze zu finanzieren sind, weil die Kassenrücklagen im laufenden Jahr zum guten Teil aufgebraucht werden. Im Stabilitätsprogramm ist für das Jahr 2022 zudem kein Sonderzuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds mehr eingestellt. Schließlich erklärt die projizierte fortgesetzte Wirtschaftserholung einen Teil des Defizitrückgangs.

**In den Jahren 2023 bis 2025 wird sich das Defizit dann gemäß der Fiskalprojektion vollständig zurückbilden.** Die Hälfte des Rückgangs ergibt sich aus dem Auslaufen der verbliebenen Corona-Maßnahmen. Zudem dürften weitere Beitragssatz-Erhöhungen in die Prognose eingestellt sein. Diese dürften nicht zuletzt notwendig werden, um die zunehmenden demografischen Lasten zu kompensieren. So wird gemäß Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung vom November 2020 ein Anstieg des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung von derzeit 18,6 % auf 19,9 % im Jahr 2025 erwartet (mittlere Variante). Schließlich sind in der Projektion noch nicht spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen des Bundes entsprechend den Eckwerten vom März 2021 unterstellt („Handlungsbedarf“). Diese senken das Defizit in den Jahren 2024 und 2025 um 0,1 % bzw. 0,4 % des BIP (4,9 Mrd. € bzw. 15,2 Mrd. €). Eine moderate Budgetentlastung kommt außerdem von der unterstellten fortgesetzten Konjunkturerholung.

**Die Defizitschätzung für das Jahr 2021 wurde gegenüber der Projektion vom Oktober vergangenen Jahres schrittweise und stark nach oben korrigiert.** Die jüngste Aufwärtsrevision des Defizits gegenüber den Angaben vom Dezember 2020 reflektiert zum guten Teil, dass der Nachtrag für den Bundeshaushalt 2021 berücksichtigt wurde. Zu beachten ist dabei, dass die größeren Puffer im Bundeshaushalt vollständig defiziterhöhend in die Defizitquote im Stabilitätsprogramm eingegangen sind. In dieser Weise wurde bereits im Jahr 2020 vorgegangen – wobei das Ergebnis schließlich deutlich niedriger lag als projiziert (vgl. auch Übersicht 4).

**Für die Jahre ab 2022 und insbesondere mittelfristig sind die Revisionen gegenüber dem vergangenen Herbst aber relativ überschaubar.** Die BMF-Projektion vom Frühjahr 2021 fällt insgesamt

---

<sup>8</sup> Vgl. BMF, Deutsches Stabilitätsprogramm 2021, S. 32.

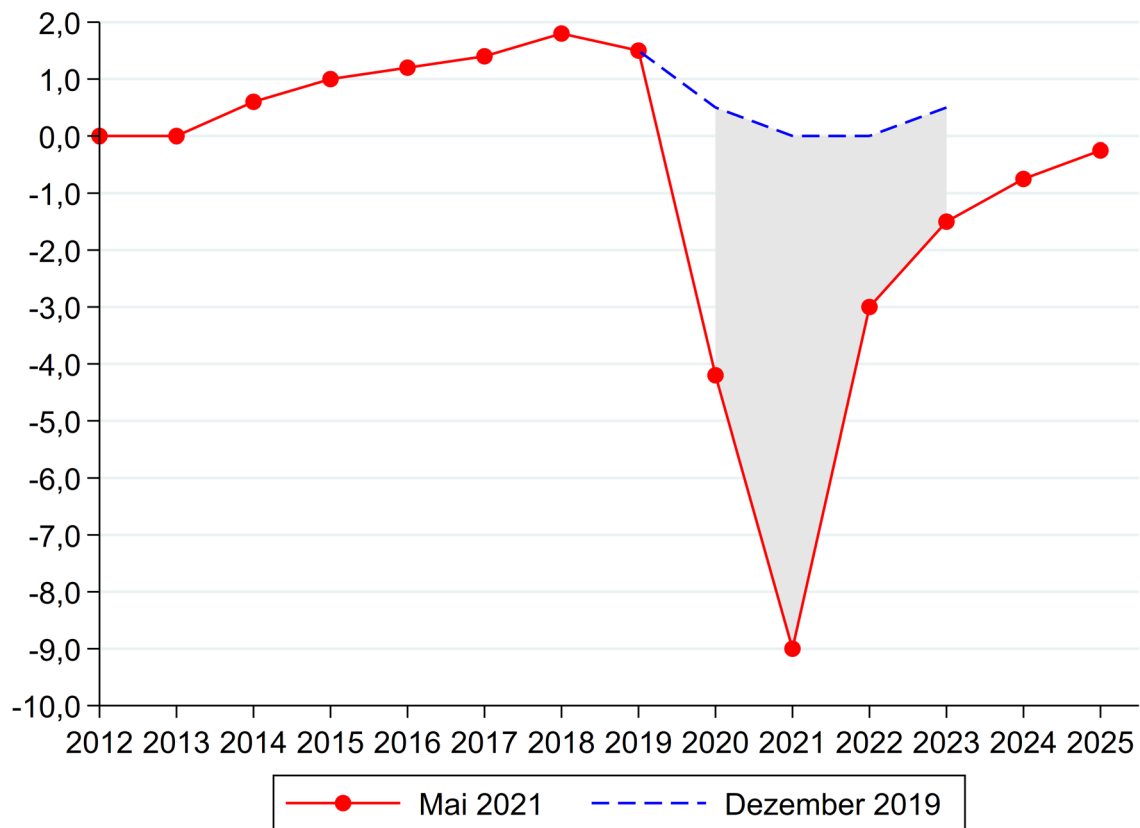
## Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

gesehen in der Grundlinie etwas ungünstiger aus als die BMF-Projektion vom Dezember 2020. Das Defizit ohne Umsetzung von identifizierten, aber noch nicht durch Maßnahmen konkretisierten Handlungsbedarfen liegt gemäß Stabilitätsprogramm im Jahr 2022 um  $\frac{3}{4}$  % des BIP höher als in der Projektion vom Herbst 2020. In den Jahren 2023 und 2024 sinkt dieser Abstand auf etwa  $\frac{1}{4}$  % des BIP.

### Übersicht 5: Projektion aus dem Stabilitätsprogramm (April 2021)

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Finanzierungssaldo</b>	<b>-4,2</b>	<b>-9</b>	<b>-3</b>	<b>-1½</b>	<b>-½</b>	<b>0</b>
davon:						
1a. Bund	-2,6	-6¾	-2¼	-1	-½	0
1b. Länder	-0,5	-¾	-¼	-¼	0	0
1c. Gemeinden	0,0	-½	-½	-½	-¼	-¼
1d. Sozialversicherungen	-1,0	-1	-¼	0	¼	¼
<b>2. Zinsausgaben</b>	<b>0,7</b>	<b>½</b>	<b>½</b>	<b>½</b>	<b>½</b>	<b>½</b>
<b>3. Primärsaldo<sup>1)</sup></b>	<b>-3,5</b>	<b>-8¼</b>	<b>-2½</b>	<b>-1</b>	<b>0</b>	<b>½</b>
<b>4. Einnahmen</b>	<b>46,9</b>	<b>45¾</b>	<b>46¼</b>	<b>47</b>	<b>47½</b>	<b>47¾</b>
davon:						
4a. Steuern	23,5	22¾	23¼	23½	24	24
4b. Sozialbeiträge	18,2	18	18¼	18½	19	19
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,6	½	½	½	½	½
4d. Sonstige <sup>2)</sup>	4,6	4½	4¼	4¼	4¼	4¼
<b>5. Primärausgaben<sup>1)</sup></b>	<b>50,5</b>	<b>54¼</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>47¾</b>	<b>47¼</b>
davon:						
5a. Sozialleistungen	27,2	27	26¼	26½	26½	26½
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	9,4	9½	9½	9½	9½	9¾
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	17,8	17½	16¾	17	16¾	16¾
5b. Arbeitnehmerentgelte	8,5	8¼	8¼	8¼	8¼	8¼
5c. Vorleistungen	6,1	6¾	6¼	6	5¾	5½
5d. Subventionen	2,1	3¾	1¼	¾	¾	¾
5e. Bruttoanlageninvestitionen	2,7	2¾	2¾	2¾	2¾	2¾
5f. Vermögenstransfers	1,4	2	1¾	1¾	1½	1½
5g. Sonstige <sup>3)</sup>	2,5	3¼	2½	2¼	2	2
<b>6. Nachrichtlich: Schuldenquote</b>	<b>69,8</b>	<b>74½</b>	<b>74</b>	<b>73¼</b>	<b>72</b>	<b>69¼</b>

1) Der Primärsaldo und die Primärausgaben stellen den Finanzierungssaldo bzw. die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. Primärausgaben: Eigene Berechnung auf Basis des Stabilitätsprogramms vom April 2021. – 2) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers (ohne vermögenswirksame Steuern) – 3) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

**Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos**

Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des unbereinigten Finanzierungssaldos in % des BIP gemäß Stabilitätsrat (vgl. Übersicht 4, 1a). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP zum Stand vom Dezember 2019. Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

Abbildung 1 zeigt die erwartete Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im Vergleich zur Projektion vom Herbst 2019. Der kumulative Rückgang des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos seit Ausbruch der Covid-19-Pandemie (graue Fläche) ist ein grobes Maß für die vom Stabilitätsrat erwartete, aus der Pandemie resultierende gesamte Belastung der öffentlichen Finanzen. Im Zeitraum bis 2023 ergibt sich auf Basis der von der Bundesregierung vorgelegten Projektion insgesamt eine Belastung durch die Pandemie sowie zwischenzeitlicher sonstiger Maßnahmen in einer Größenordnung von in etwa 650 Mrd. €.

**Die Schuldenquote steigt gemäß dem Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr auf 74½ %. Ab dem Jahr 2022 sinkt die Schuldenquote wieder. Sie soll 2025 mit 69¼ % wieder etwas niedriger liegen als im ersten Krisenjahr 2020 (69,7 %), wäre aber selbst dann noch fast 10 Prozentpunkte über dem Vorkrisenstand des Jahres 2019.** Die genaue Aufschlüsselung der einzelnen Faktoren ist aufgrund fehlender Informationen zur Projektion nicht möglich. Neben den zwischenzeitlich sehr hohen Defiziten dürfte sich in der Schuldenquote die Entwicklung bei den nicht-defizitwirksamen Corona-Hilfen niederschlagen (v.a. staatliche Kreditgarantien über die KfW). Im laufenden Jahr könnte dafür angesichts der unterjährigen Entwicklung und der fortbestehenden Wirtschaftseinschränkungen eine Zunahme unterstellt worden sein. In den Folgejahren könnte dann ein Abbau dieser Bestände erwartet worden sein. Dafür könnten die weitere Wirtschaftserholung und unter Umständen attraktivere privatwirtschaftliche



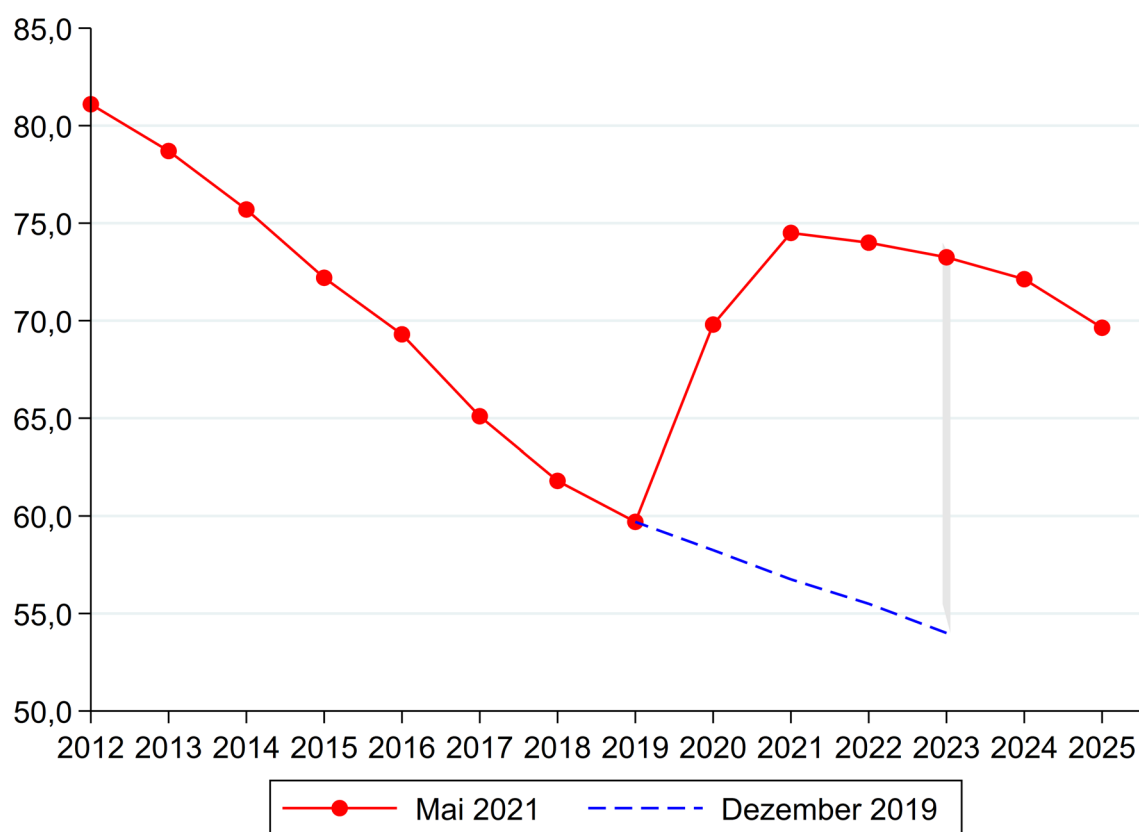
Finanzierungsquellen für die Unternehmen sprechen, so dass die staatlich garantierten Kredite zurückgezahlt werden. Diese werden grundsätzlich 2025 fällig, was die Schuldenquote in der Projektion insbesondere in jenem Jahr spürbar beeinflusst haben dürfte. Die Schuldenquote wird im Übrigen stark vom Auf- und Abbau staatlicher Einlagen (insbesondere Sichtguthaben des Bundes bei der Deutschen Bundesbank) beeinflusst. Diese sind seit einiger Zeit stark gestiegen und legten auch im Jahr 2020 nochmal um insgesamt 81 Mrd. € zu ( $2\frac{1}{2}$  % des BIP). Der Aufbau solchen staatlichen Finanzvermögens schlägt sich nicht im Defizit und der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme nieder, führt aber ceteris paribus zu einem höheren Schuldenstand: Vorhandene staatliche Mittel werden nicht genutzt, um weniger Schulden aufzunehmen, sondern um die Einlagen zu erhöhen. In der Projektion ist nun vermutlich angenommen worden, dass diese Einlagen ab dem Jahr 2022 teils wieder aufgelöst werden. Defizite werden in diesem Fall durch Rückgriff auf die Einlagen und nicht durch Kreditaufnahme am Kapitalmarkt finanziert: Die Schuldenquote fällt niedriger aus als dies durch die haushaltsmäßig ausgewiesene Kreditaufnahme erklärt wird. So liegt die Schuldenquote im Jahr 2025 um etwa  $2\frac{1}{2}$  Prozentpunkte niedriger, als es sich rechnerisch aus der kumulierten Kreditaufnahme und dem nominalen BIP-Wachstum der Jahre 2021 bis 2025 ergibt.

Im Vergleich zu den Einschätzungen anderer Institutionen zeigen sich deutliche Unterschiede (vgl. Übersicht 6). Für die Bewertung dieser Unterschiede ist zu beachten, dass die Entwicklung der Schuldenquote von drei Faktoren bestimmt wird. Die Projektion der Entwicklung des Schuldenstands ergibt sich erstens aus dem erwarteten Finanzierungssaldo, zweitens aus den unterstellten finanziellen Transaktionen (einschl. Einlagenbewegung) und drittens aus der projizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die BMF-Projektion weist gegenüber den anderen Institutionen höhere Schuldenquoten aus. Ausschlaggebend hierfür sind die projizierten hohen Defizite und die zugrundeliegende schwache Wirtschaftsdynamik. Die unterschiedlichen Annahmen zu den finanziellen Transaktionen spielen eine geringere Rolle und verkleinern die Unterschiede zwischen der Prognose des BMF und der anderen Institutionen.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands<sup>1)</sup>

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Stabilitätsrat (Mai 2021)</b>						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,8 <sup>2)</sup>	74½	74	73¼	72	69¼
1b. Bruttoschuldenstand <sup>3)</sup>	2323,7	2588	2679	2725	2752	2720
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands <sup>3)</sup>	264,6	264	92	46	27	-32
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo) <sup>3)</sup>	139,6	309	113	58	22	-4
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d. <sup>3)</sup>	125,0	-45	-21	-12	5	-28
1f. BIP zu jeweiligen Preisen	3329,0	3473	3621	3720	3823	3928
<b>2. Europäische Kommission (Mai 2021)</b>						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,8	73,0	72,1			
2b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2559	2672			
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands <sup>3)</sup>	267,9	233	113			
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	263	93			
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d. <sup>3)</sup>	128,3	-30	20			
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3504	3703			
<b>3. SVR (März 2021)</b>						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	70,6	70,8	68,2			
3b. Bruttoschuldenstand <sup>3)</sup>	2353,2	2482	2536			
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands <sup>3)</sup>	329,6	128	55			
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	143	55			
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d. <sup>3)</sup>	190,0	-15	0			
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3506	3721			
<b>4. Deutsche Bundesbank (Juni 2021)</b>						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,7	71,0	66,6	64,1		
4b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2512	2516	2507		
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	267,8	186	4	-9		
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	149,2	187	63	38		
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d.	118,7	-1	-58	-46		
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3336,2	3538	3776	3910		
<b>5. IWF (April 2021)</b>						
5a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,9	70,3	67,3	64,8	62,2	59,6
5b. Bruttoschuldenstand	2296,8	2490	2506	2492	2473	2447
5c. Veränderung des Bruttoschuldenstands <sup>3)</sup>	239,6	194	16	-14	-19	-25
5d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	194	16	-14	-19	-25
5e. Veränderung der Schulden ohne 5d. <sup>3)</sup>	100,0	0	0	0	0	0
5f. BIP zu jeweiligen Preisen	3332,2	3545	3725	3845	3973	4103
<b>6. OECD (Mai 2021)</b>						
6a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP) <sup>4)</sup>	69,7	73,6	72,6			
6b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2571	2685			
6c. Veränderung des Bruttoschuldenstands <sup>3)</sup>	267,8	246	113			
6d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	139,6	157	58			
6e. Veränderung der Schulden ohne 6d. <sup>3)</sup>	128,2	89	55			
6f. BIP zu jeweiligen Preisen <sup>3)</sup>	3336,2	3491	3699			

1) Die Werte für die Projektionsjahre ab 2021 sind auf volle Milliarden gerundet, soweit es sich um Euro-Angaben handelt. Für 1a ist die Schuldenquote ab dem Jahr 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Nach der VGR Revision vom März ergibt sich ein Wert von 69,7%. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Zur besseren Vergleichbarkeit mit den Projektionen anderer Institutionen wird die Bruttoschuldenquote unter Berücksichtigung des nicht-kalenderbereinigten BIP im Nenner berichtet. Eigene Berechnung auf Basis des Economic Outlook No. 109 vom Mai 2021.

**Abbildung 2: Entwicklung der Schuldenquote (Maastricht)**

Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung der Schuldenquote gemäß Stabilitätsrat (vgl. Übersicht 6, 1a), jedoch ohne Berücksichtigung etwaiger Handlungsbedarfe. Die gestrichelte blaue Linie zeigt die Projektion der Schuldenquote vom Dezember 2019. Bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

Abbildung 2 zeigt die aktuell erwartete Entwicklung der Schuldenquote im Vergleich zu der vor der Pandemie erwarteten Entwicklung. Der vertikale Abstand zwischen den beiden Verläufen ab dem Jahr 2020 ergibt sich aus der vor allem pandemie-bedingten Ausweitung der Bruttoverschuldung im Zähler und dem niedrigeren BIP-Pfad im Nenner. Der Abstand der Schuldenquoten im Jahr 2023 beträgt gut 17 % des BIP. Dies spiegelt im Wesentlichen die kumulierten zusätzlichen Defizite der Jahre 2020 bis 2023 wider, die in Abbildung 1 ausgewiesen sind.

#### b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Für das laufende Jahr und die folgenden Jahre werden strukturelle Defizitquoten deutlich oberhalb des mittelfristigen Haushaltsziels von maximal 0,5 % erwartet. Dies wird gemäß Stabilitätsprogramm erst ab dem Jahr 2024 wieder erreicht, und zwar auch ohne zusätzliche, noch nicht spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen (Handlungsbedarf) des Bundes (vgl. Übersicht 7 und Abbildung 3). Konkret springt die strukturelle Defizitquote gemäß dem Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr auf 7¾ %. Im Jahr 2022 liegt sie demnach aber bereits wieder bei 2¾ %. Nach 1¼ % im Jahr 2023 und ½ % im Jahr 2024 soll 2025 ein strukturell ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Das Verlaufsprofil des strukturellen Defizits ist in der Krise etwas flacher als das der unbereinigten Quote. Der Konjunkturlast belastet die Staatsfinanzen dabei im Jahr 2020 am stärksten, im laufenden Jahr wiegt

## Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

er nur noch etwa halb so schwer und danach ist er weitgehend neutral. Temporäre Effekte scheinen nicht identifiziert worden zu sein, so dass sich der strukturelle Saldo insofern nicht vom unbereinigten Saldo unterscheidet.

### Übersicht 7: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos<sup>1)</sup>

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1a. Stabilitätsrat (Mai 2021) <sup>2)</sup>		-2,0	-7 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
1b. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2021)	0,7	-2,0	-7 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2020)	0,7	-2 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-6	-2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	
1d. Stabilitätsrat (Oktober 2020)	0,6	-3 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-3 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	
1e. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	0,6	-3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	-3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	
1f. Stabilitätsrat (Juni 2020)	1,3	-5 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>					
1g. Stabilitätsrat (Dezember 2019)	1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	<sup>1</sup> / <sub>2</sub>	<sup>1</sup> / <sub>4</sub>	<sup>1</sup> / <sub>4</sub>	<sup>1</sup> / <sub>2</sub>		
2. Europäische Kommission (Mai 2021)	1,0	-1,8	-6,2	-2,5			
3a. Gemeinschaftsdiagnose (April 2021) <sup>3)</sup>	1,0	-1,8	-3,3	-1,5			
3b. Gemeinschaftsd. (MODEM, April 2021) <sup>3)</sup>	0,8	-1,7	-3,2	-1,7			
4. SVR (März 2021)							
5. Deutsche Bundesbank (Juni 2021) <sup>3,4)</sup>	0,7	-2,9	-4,0	-2,0	-1,5		
6. IWF (April 2021) <sup>3,5)</sup>	1,3	-2,5	-4,3	-0,3	0,4	0,5	0,6
7. OECD (Mai 2021) <sup>3)</sup>	1,2	-1,0	-2,6	-1,5			

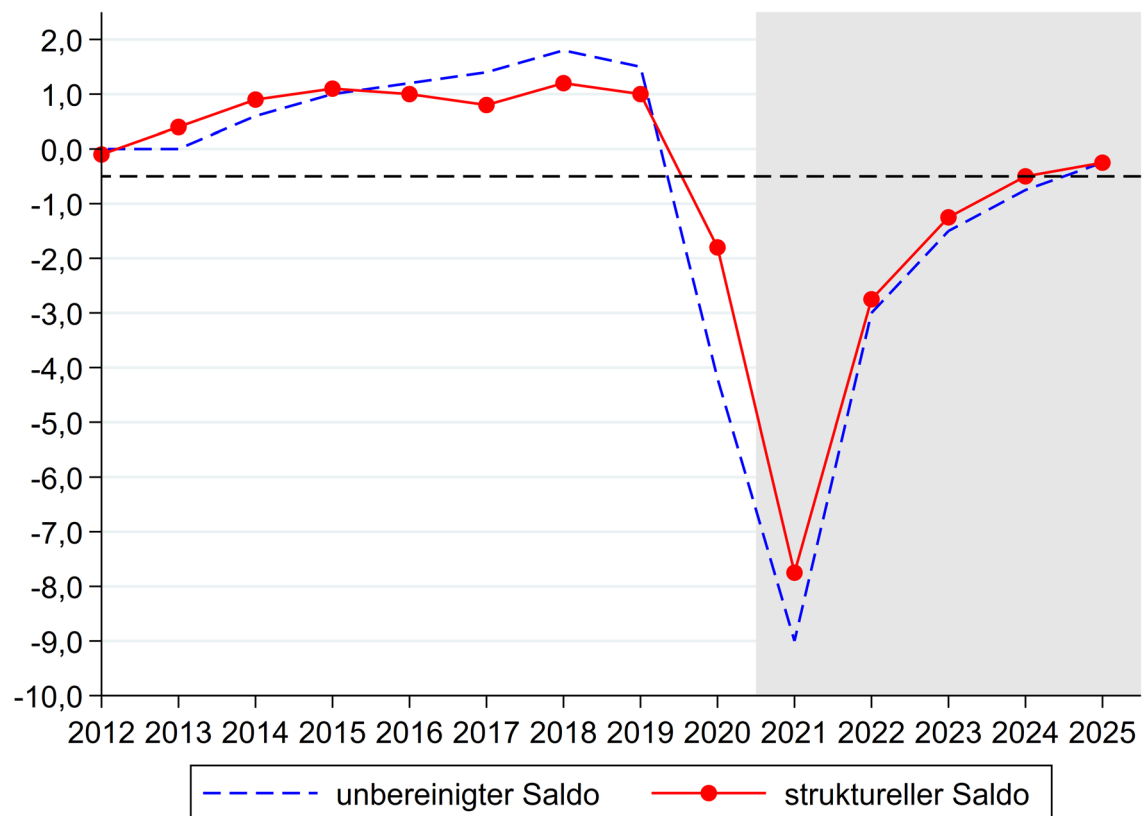
1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab 2021 für 1a. und 1b., ab 2020 für 1c. bis 1f. sowie 2019 für 1g.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Ohne Berücksichtigung etwaiger ausgewiesener Handlungsbedarfe. – 3) Für die Jahre ab 2020 wird zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. – 4) Zur Konjunkturbereinigung wird der disaggregierte Ansatz der Deutschen Bundesbank verwendet. – 5) Der IWF berücksichtigt (etwa im Gegensatz zu BMF und Europäischer Kommission) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen im Jahr 2021 als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus. Ab dem Jahr 2022 unterstellt der IWF keine weiteren temporären Maßnahmen. Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom April 2021.

### Übersicht 8: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos gemäß Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021<sup>1)</sup>

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finanzierungssaldo	-4,2	-9	-3	-1 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
2. Konjunkturkomponente	-2,2	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	0
2a. in Mrd. € <sup>2)</sup>	-73,3	-42,0	-15,2	-11,7	-6,6	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo <sup>3)</sup>	-2,0	-7 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	0	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo <sup>4)</sup>	-2,0	-7 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	- <sup>1</sup> / <sub>4</sub>
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo <sup>5)</sup>	-1,3	-7	-2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	- <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	0	<sup>1</sup> / <sub>4</sub>
7. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-4,2	-2,3	-0,8	-0,6	-0,3	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf dem Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 3. Mai 2021 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 21. Juni 2021, der Jahresprojektion Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Januar 2021 sowie eigenen Berechnungen. Etwaige ausgewiesene Handlungsbedarfe bleiben unberücksichtigt. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre ab 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Frühjahrsprojektion 2021) 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.

Abbildung 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP nach aktuellem Informationsstand (vgl. Übersicht 7, 1a). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht 4, 1a). Bis zum Jahr 2020 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

### c) Bewertung der Fiskalprognose

**Die Prognoseunsicherheit ist weiterhin sehr hoch.** Insbesondere der weitere Pandemieverlauf, die davon abhängige gesamtwirtschaftliche Entwicklung und etwaige fiskalische Reaktionen sind noch unsicher. Insofern können aktuelle Schätzungen eine relativ große Spannbreite aufweisen. **Der Beirat geht allerdings insgesamt davon aus, dass sich die Staatsfinanzen bei gegebener Fiskalpolitik günstiger entwickeln als vom BMF im Stabilitätsprogramm ausgewiesen.**

**Die dem Stabilitätsrat vorgelegte detaillierte Fiskalprognose ist nicht aktuell. Sie basiert auf dem deutschen Stabilitätsprogramm vom April und den gesamtwirtschaftlichen Annahmen vom Januar, denen eine andere Fiskalprognose zugrunde lag. Die Fiskalprognose ist somit nicht in die zugrundeliegende gesamtwirtschaftliche Prognose integriert.** Aufgrund aktuellerer dem Beirat vorliegenden Daten gäbe es an vielen Stellen der Fiskalprognose Anpassungsbedarf. Hierzu zählt unter anderem:

- Die gesamtwirtschaftliche Frühjahrsprojektion der Bundesregierung ist ab dem Jahr 2022 für die Staatsfinanzen günstiger als die Januar-Projektion: Gemäß überschlägiger Rechnungen läge – ceteris paribus – das Defizit bei einer Anpassung an diese aktuellere Einschätzung der Bundesregierung

für die Jahre ab 2022 um jeweils rund  $\frac{1}{2}$  % des BIP niedriger. Dieser positive Einfluss auf die Staatsfinanzen betrifft dabei überwiegend die Steuereinnahmen.<sup>9</sup> So wurden in der jüngsten Steuerschätzung die mittelfristigen Erwartungen aufgrund günstigerer gesamtwirtschaftlicher Aussichten nach oben korrigiert. Im laufenden Jahr sind allein aus der gesamtwirtschaftlichen Revision zwar keine größeren Mehreinnahmen zu erwarten. Die bisherige Steuerentwicklung deutet jedoch auch für das Jahr 2021 auf Mehreinnahmen von gut  $\frac{1}{2}$  % des BIP hin.

- Die zwischenzeitliche Aufwärtsrevision vom Mai für das Defizit im Jahr 2020 von 4,2% auf 4,5% wurde nicht berücksichtigt. In einer aktuellen Neuschätzung würde sich diese Revision vermutlich zu einem Teil in die Zukunft fortschreiben. Insofern würden sich hieraus wohl leicht höhere Defizite ergeben.
- Ebenfalls nicht einbezogen ist offenbar, dass im März zeitgleich mit dem Eckwertebeschluss für den Bundeshaushalt vereinbart wurde, dass der Bund Defizite der Sozialversicherungen auch im Jahr 2022 ausgleicht, soweit dies nötig ist, um höhere allgemeine Beitragssätze zu vermeiden. Wäre diese Ankündigung einbezogen worden, hätte die Defizitschätzung im Stabilitätsprogramm für das Jahr 2022 wohl um rund  $\frac{1}{2}$  % des BIP höher gelegen.

**Insgesamt begründen die genannten aktuellen Informationen übersichtsweise eine Abwärtsrevision der Defizitprojektionen ab dem Jahr 2021 in einer Größenordnung von  $\frac{1}{2}$  % des BIP (im Jahr 2022 bei einem Verzicht auf den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge annähernd unverändert). Neben einer günstigeren unbereinigten Entwicklung wäre ebenfalls eine günstigere strukturelle Entwicklung in ungefähr gleicher Größenordnung zu erwarten.**

**Das starke Auf und Ab des strukturellen Saldos in der Corona-Krise der Jahre 2020 bis 2022 (siehe auch Abbildung 3) wird überwiegend von den staatlichen Corona-Maßnahmen getrieben. Diese werden nicht den temporären Maßnahmen zugerechnet und beeinflussen damit die strukturelle Größe.**

**Verglichen mit der Zeit vor der Corona-Krise geht das BMF nun davon aus, dass die Budgetgrenzen in den kommenden Jahren stärker ausgeschöpft werden** – das heißt, die strukturellen Salden werden nunmehr auch mittelfristig – nach Überwinden der Krise – etwas ungünstiger projiziert. Vor der Corona-Krise wurde noch damit gerechnet, dass mittelfristig ein moderater struktureller Überschuss erzielt wird. Ausschlaggebend für die erfolgte Neueinschätzung dürften zum einen die aus der Corona-Krise resultierenden Potenzialeinbußen sein. So lagen etwa die Potenzialeinbußen im Jahr 2024 gemäß der Regierungsprojektion vom Januar, die dem Stabilitätsprogramm zugrunde lag, bei rund 2,8 %. Die Frühjahrsprojektion veranschlagt die diesbezüglichen Einbußen nur noch mit 1,7 %. Zudem wurden seit

---

<sup>9</sup> Die Rechnung basiert auf üblichen Elastizitäten von Steuern und Sozialbeiträgen sowie Arbeitsmarkt- und Rentenausgaben bezogen auf ihre makroökonomischen Bezugsgrößen. Sie kann eine konsistente Projektion zwar nicht ersetzen. Gleichwohl verdeutlicht sie, dass eine Revision gesamtwirtschaftlicher Projektionen für die Einschätzung der Aussichten für die Staatsfinanzen von wesentlicher Bedeutung ist.

2019 nicht nur vorübergehend defiziterhöhende Corona-Maßnahmen beschlossen, die im weiteren Verlauf wieder auslaufen. Vielmehr sind auch andere Maßnahmen in Kraft getreten, die die Staatsfinanzen im Mittelfristzeitraum belasten (z.B. Familienentlastungsgesetz II, Zukunftspaket, Gute-Kita-Gesetz).

**Alles in allem erscheint die dem Stabilitätsrat vorgelegte Fiskalprojektion vom April damit veraltet und zu vorsichtig. Aus Sicht des Beirats spricht einiges dafür, dass bei gegebener Finanzpolitik niedrigere (unbereinigte und strukturelle) Defizite auftreten.**

**Die BMF-Projektion für das Jahr 2021 liegt zumeist sehr deutlich über anderen Projektionen.** Dies dürfte teilweise daran liegen, dass andere Institutionen nicht die gesamten Puffer im Nachtragshaushalt des Bundes in ihre Prognose einstellen.<sup>10</sup> Auch im vergangenen Jahr hat der Bund nur einen Teil der eingeplanten Puffer eingesetzt, und die Defizitquote fiel im Ergebnis sehr viel günstiger aus, als sie vom BMF zunächst angegeben worden war. Es spricht viel dafür, dass sich dies im laufenden Jahr wiederholt – soweit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht deutlich ungünstiger ausfällt, als derzeit allgemein erwartet. Darauf deutet nicht zuletzt der bisherige Mittelabruf aus den Hilfsprogrammen hin.

**Für das Jahr 2022 liegt die BMF-Projektion weiterhin am oberen Rand des Schätzspektrums.** Neuere Informationen gleichen sich von der Wirkung dabei in etwa aus. Allerdings könnte das BMF teils deutlich mehr Corona-bedingte Stützungsmaßnahmen eingestellt haben als andere Institutionen. **Die Berücksichtigung aktueller Informationen gegenüber der BMF-Projektion vom April dürften ab dem Jahr 2023 für sich genommen zu niedrigeren Defiziten (um rund ½ % des BIP) führen** (siehe oben). Allerdings ist die Unsicherheit für die mittlere Frist neben der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Unsicherheit insofern höher, als dass neue Bundesregierung und ein neuer Bundestag möglicherweise neue fiskalische Maßnahmen ergreifen werden. Finanzielle Mehrbedarfe werden von den politischen Parteien an etlichen Stellen gesehen. Diskutiert werden unter anderem zusätzliche Aufwendungen in den Bereichen Klima, Digitalisierung, Verteidigung, Investitionen, Bildung oder zur Stabilisierung der Sozialbeitragssätze.

**Da der Beirat sowohl niedrigere Staatsdefizite als auch eine stärkere gesamtwirtschaftliche Entwicklung für wahrscheinlich hält, geht er davon aus, dass bei gegebener Fiskalpolitik die Schuldenquoten niedriger ausfallen als im Stabilitätsprogramm ausgewiesen.** Das ausgewiesene zeitliche Profil der Schuldenquote erscheint aber kompatibel mit den zugrundeliegenden Projektionen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und das Staatsdefizit. Dass die Schuldenquoten-Projektion niedriger liegt, als es sich allein aus der Entwicklung des Defizits und die BIP ergeben würde, könnte an dem Abbau staatlicher Einlagen und staatlich garantierter Unternehmenskredite liegen. Seitens des BMF gibt es hierzu keine Erläuterungen.

---

<sup>10</sup> Der Entwurf für den Nachtrag bzw. der Nachtrag lag für die Projektionen der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, der Europäischen Kommission, der Deutschen Bundesbank und der OECD bereits vor. Bei der Projektion des SVR konnte dieser jedoch noch nicht berücksichtigt werden, und auch der IWF hatte sie nicht einbezogen.

## 6. Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

### a) Zur vorgelegten Beschlussvorlage

**Der Stabilitätsrat hat eine zentrale Rolle in der deutschen Haushaltsüberwachung. Der Beirat hält es für problematisch, wenn die Beschlüsse des Stabilitätsrats auf einer deutlich veralteten zentralen Fiskalprojektion basieren, die zudem nicht mit der zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Prognose synchronisiert ist.** Dies erschwert die Lagebeurteilung (auch durch den Beirat) erheblich. Der Beirat hatte bereits in vergangenen Gutachten darauf hingewiesen, dass er die Vorlage einer aktuellen, konsistenten und detaillierten Projektion als wichtig für sachgerechte Beratungen und Beschlüsse hält. Zwar hat der Beirat vom BMF verschiedene aktualisierte Informationen erhalten, was seine eigene Lagebeurteilung erleichtert. Dennoch sollte der Stabilitätsrat zum Zeitpunkt seines Beschlusses auf einen aktuellen, konsistenten Stand abstellen. **Der Beschluss wird schließlich der Öffentlichkeit präsentiert. Er ist wichtiger Bestandteil der europäisch vereinbarten nationalen Haushaltsüberwachung und sollte deswegen hohen Ansprüchen genügen.**

**Wenn eine aktuelle Schätzung zum gegebenen Sitzungskalender nicht erstellt werden kann, regt der Beirat an, den kalendarischen Rhythmus der Sitzungen des Stabilitätsrats im Hinblick auf die gesamtstaatliche Haushaltsüberwachung in Zukunft so anzupassen, dass der Beschluss sowohl auf einer aktuellen Datengrundlage basiert als auch gut in die europäischen Verfahren eingepasst ist.** Hier böte sich aus Sicht des Beirats potenziell zum einen ein Zeitpunkt im Frühjahr an, wenn im Europäischen Semester das Stabilitätsprogramm vorgelegt wird, und zum anderen ein Zeitpunkt im Herbst, wenn die deutsche Haushaltsplanung (der „Draft Budgetary Plan“) an die EU übermittelt wird.

**Der Beirat begrüßt, dass dem Stabilitätsrat vom BMF detaillierteres Material zur Verfügung gestellt werden soll als bislang.** So ist die geänderte Darstellung der BMF-Projektion nach staatlichen Ebenen einschließlich der Extrahaushalte ein wichtiger Fortschritt.

Der Beirat hat wiederholt betont, dass die Informationslage bezüglich der Länder nicht ausreichend ist.<sup>11</sup> Es wäre u.a. wichtig, dass auch die Länder in ihren Projektionsunterlagen die eigenen Extrahaushalte abbilden. Solche ergänzenden Informationen sind für die Analyse der Finanzentwicklung der Länderebene elementar.

### b) Zur Einhaltung der Obergrenzen

**Die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit (gemäß § 51 Abs. 2 HGrG) von 0,5 % des BIP wird gemäß der dem Stabilitätsrat vorgelegten BMF-Projektion im laufenden Jahr wie schon im Vorjahr erheblich überschritten. Auch für die Jahre 2022 und 2023 wird ein deutliches Überschreiten der Obergrenze erwartet. Erst ab dem Jahr 2024 geht die Projektion davon aus, dass die Obergrenze wieder eingehalten wird.**

---

<sup>11</sup> Siehe Beirat des Stabilitätsrats, 11. Stellungnahme vom Frühjahr 2019, S. 19 ff.



**Aus Sicht des Beirats könnte sich das strukturelle Defizit günstiger entwickeln als in der BMF-Projektion. Es erscheint aber sehr wahrscheinlich, dass bei der derzeitigen Finanzplanung die Obergrenze sowohl im Jahr 2022 als auch im Jahr 2023 erheblich überschritten wird. Ab dem Jahr 2024 könnte sie bei gegebener Fiskalpolitik gut erreicht werden.**

**Der Beirat stellt gleichzeitig fest, dass die Regeln unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer Überschreitung vorsehen.** Die gesetzliche Vorschrift (HGrG) nimmt dabei Bezug auf die europäischen Fiskalregeln.

- Im Rahmen der europäischen Vorgaben galt für das Jahr 2020 und gilt für das Jahr 2021 eine Generalausnahme. Diese lässt ein Überschreiten der Obergrenze zu.
- Aktuell zeichnet sich ab, dass auch für das Jahr 2022 erneut die Generalausnahme gilt. Wenn dies nicht der Fall sein sollte, wäre das strukturelle Defizit in der Regel in Schritten von  $\frac{1}{2}$  % des BIP auf das Mittelfristziel von 0,5 % des BIP zurückzuführen. Gemäß der BMF-Projektion wird diese Vorgabe im Jahr 2022 deutlich übertroffen.
- Dasselbe gilt für das Jahr 2023. Die strukturelle Defizitquote sinkt gemäß der BMF-Projektion um mehr als 1 Prozentpunkt. Hier sind anders als für die Jahre 2024 und 2025 zudem keine unspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen unterstellt.
- Ab dem Jahr 2024 wird davon ausgegangen, dass die Obergrenze (auch ohne unspezifische Konsolidierungsmaßnahmen) wieder eingehalten wird. Eine leichte Überschreitung der Obergrenze im Jahr 2024 wäre gemäß der Projektion immer noch mit einem strukturellen Defizitrückgang von mehr als 0,5 % des BIP verbunden.

**Der Beirat geht aus heutiger Sicht davon aus, dass das zwischenzeitliche Überschreiten der Obergrenze eine zulässige Abweichung darstellt und dass sich die europäischen Fiskalregeln mit der vom BMF abgebildeten Finanzpolitik auch einhalten lassen, wenn die Generalausnahme für die europäischen Fiskalregeln für das Jahr 2022 nicht angewendet wird.**

### **c) Zur Unsicherheit**

**Der Beirat stellt fest, dass die Unsicherheit hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung im laufenden Jahr und in den kommenden Jahren weiter sehr hoch ist.**

- **Dabei bestehen einerseits Chancen für eine günstigere Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos als dies vom BMF projiziert wird.** Das Defizit im Jahr 2021 könnte spürbar niedriger ausfallen. Mit der derzeit mehrheitlich erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung scheint es zur Krisenbewältigung nicht erforderlich, die Puffer im Bundeshaushalt 2021 vollständig auszuschöpfen. Für die mittlere Frist deuten aktuellere Informationen, die vom BMF noch nicht berücksichtigt wurden, ebenfalls auf günstigere Ergebnisse hin, etwa die aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung, die der Beirat als eher vorsichtig einschätzt. Die Chancen für eine

positivere Entwicklung im Jahr 2022 zeichnen sich im Schätzspektrum der Projektionen anderer Institutionen ab.

- **Andererseits bestehen weiterhin Abwärtsrisiken für die Finanzentwicklung.** So könnte sich die Wirtschaft in kommenden Jahren ungünstiger entwickeln, insbesondere wenn es doch schwerer werden sollte, die Pandemiefolgen zu bewältigen, oder sich die Infektionslage wieder verschärft. Dann könnte die Finanzpolitik zur Wirtschaftsstützung stärker gefordert sein, als aktuell erwartet wird. Auch könnte die Finanzpolitik grundsätzlich und unabhängig von der Corona-Krise gelockert werden, etwa durch neue Entscheidungen nach der Bundestagswahl. So werden bereits erheblich defizitwirksame Programme diskutiert. Da aus derzeitiger Sicht keine Abstände zu den regulären nationalen Obergrenzen bestehen, wäre dann für eine Gegenfinanzierung zu sorgen.

#### d) Zum Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln

##### *Ausnahmeklausel im Jahr 2021*

Die Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat stellt die Abweichung von der Obergrenze für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo in den Kontext der getroffenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung. Tatsächlich wurden vor allem vom Bund umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen für Beschäftigte, Unternehmen und Selbständige beschlossen. **Schon im Dezember 2020 hatte der Bundestag festgestellt, dass im Hinblick auf den Bundeshaushalt die außergewöhnliche Notsituation des Jahres 2020 im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG für das Jahr 2021 fortbesteht.**<sup>12</sup> Die Maßnahmen wurden im Rahmen des Nachtragshaushalts für das Jahr 2021 noch einmal ausgeweitet. **Die gesetzliche Vorschrift des § 51 Abs. 2 HGrG nimmt Bezug auf die europäischen Fiskalregeln. Für diese gilt im Jahr 2021 wegen der durch die epidemische Lage bedingten außergewöhnlichen Situation wie schon im Jahr 2020 eine Generalausnahme.**<sup>13</sup> **Der Beirat hält dies wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände für gerechtfertigt und geht deshalb davon aus, dass das Überschreiten der Obergrenze im Jahr 2021 eine zulässige Abweichung darstellt.**

##### *Ausnahmeklauseln im Jahr 2022*

###### *Die Ausnahmeklausel in den europäischen Fiskalregeln*

Im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln ist von der Europäischen Kommission empfohlen worden, die Ausnahmeklausel auf das Jahr 2022 auszudehnen. **Wenn ab dem folgenden Jahr die Ausnahmeklausel nicht gelten sollte, wäre im Jahr 2022 und in den folgenden Jahren das strukturelle Defizit in Schritten von ½ % des BIP auf das mittelfristige Ziel von 0,5 % des BIP zurückzuführen.**

---

<sup>12</sup> Der Deutsche Bundestag hat am 8. Dezember 2020 festgestellt, dass eine außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes für das Jahr 2021 fortbesteht.

<sup>13</sup> Die Europäische Kommission hatte am März des Jahres 2020 die Anwendung der Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes empfohlen (vgl. COM (2020) 123 final). In der Bewertung des Entwurfs der deutschen Haushaltsplanung bestätigte die Europäische Kommission die Anwendung der Ausnahmeklausel auch im Jahr 2021 (Vgl. "Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of Germany", C (2020) 8503 final vom 18.11.2020).

**Angesichts der aktuellen Projektionen sieht der Beirat keine Notwendigkeit, die derzeit bestehende generelle Ausnahmeklausel bei den europäischen Fiskalregeln auf das Jahr 2022 hin auszuweiten.** So sieht etwa die jüngste Prognose der Europäischen Kommission für das Jahr 2022 einen kräftigen Aufschwung voraus. Der Euroraum und die EU erreichen demnach bereits im vierten Quartal des Jahres 2021 mehr oder weniger die Wirtschaftsleistung des Vorkrisenjahres 2019 und übertreffen diese im ersten Quartal des Jahres 2022 – und die Kommission hatte das Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus zuvor als ein wichtiges Kriterium zur Aufhebung der Ausnahmeklausel bezeichnet. Die Produktionslücke für die EU geht gemäß der Kommissionsschätzung zügig zurück (um fast 3 Prozentpunkte) und soll im Jahr 2022 wieder annähernd geschlossen sein. Bei aller Unsicherheit bezüglich der Einschätzung der Produktionslücke zeigt dies an, dass die Kommission davon ausgeht, dass die Krise im Euroraum im Jahr 2022 überwunden ist. Gleichzeitig ist bei kaum einem Mitgliedsland gemäß der Kommissionsprognose eine zusätzliche Konsolidierung erforderlich, um eine strukturelle Defizitrückführung um 0,5 % des BIP zu erreichen (so auch Deutschland).<sup>14</sup> Der Aufschwung würde also durch die Einhaltung der Fiskalregeln nicht behindert.

**Dabei ist zu beachten, dass die umfangreichen, überwiegend temporären Corona-Maßnahmen im EU-Kontext im strukturellen Saldo enthalten sind.** Wenn die Corona-Maßnahmen auslaufen – was für das Jahr 2022 in großem Umfang erwartet wird – sinkt das strukturelle Defizit entsprechend. Dies wirkt dabei nicht restriktiv auf die Wirtschaftsentwicklung, da die Maßnahmen – ähnlich wie die durch automatische Stabilisatoren ausgelösten temporären Ausgabensteigerungen oder Einnahmerückgänge – entfallen, wenn etwa Beschäftigung und eine normale Verkaufstätigkeit wieder möglich sind. Während also in der Krise wegbrechende Markteinkommen teilweise durch staatliche Hilfen ersetzt werden, ist es in der Erholungsphase umgekehrt, und die verfügbaren Einkommen und Gewinne steigen dabei. Durch die vorgenommene Abgrenzung der temporären Maßnahmen lassen die europäischen Fiskalregeln letztlich einen stärker gestreckten Konsolidierungspfad zu. Dies mag für eine außergewöhnliche Krise (wie die aktuelle) akzeptabel sein, wäre aber ansonsten kritisch zu bewerten.

Alles in allem erwartet die Europäische Kommission also offenbar – ohne zusätzliche Konsolidierung – eine Rückführung der strukturellen Defizite, die weitgehend im Einklang mit den europäischen Fiskalregeln steht und den Aufschwung nicht gefährdet. 2022 wäre demnach kein Jahr, das im Sinne der Ausnahmeklausel ansatzweise einschlägig wäre.

#### *Die Ausnahmeklausel in der Schuldenbremse*

**Für das Jahr 2022 formuliert der Stabilitätsrat hinsichtlich der Schuldenbremse die Ansicht, dass weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne.** Dass die erwartete (strukturelle) Nettokreditaufnahme des Bundes und/oder der Länder die verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Jahr 2022 überschreitet, ist indes keine hinreichende Begründung. Stattdessen wäre nachvollziehbar darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich weiterhin der Kontrolle des Staates entzieht

---

<sup>14</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2021, S.75ff.

und dass die zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen.

**Die vorliegenden Projektionen der verschiedenen Institutionen zeigen keine außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 an.** Alle Projektionen weisen vielmehr auf einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung hin. Es wird erwartet, dass die Produktionslücke in etwa geschlossen oder deutlich positiv ist. Die dem Stabilitätsrat vorgelegte Projektion geht zudem davon aus, dass die Corona-Unternehmenshilfen und sonstigen temporären Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie im Laufe des Jahres 2021 weitgehend auslaufen können und der konjunkturelle Aufschwung das Defizit darüber hinaus senkt. Das heißt, das Zurückfahren der fiskalischen Wirtschaftsstützung, das im Defizitrückgang zum Ausdruck kommt, steht einem sich selbst tragenden Aufschwung nicht entgegen.

**Das Einhalten der verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse würde auch für das Jahr 2022 keine abrupte Konsolidierung erforderlich machen, die den Aufschwung gefährdet.** Vielmehr sind für das Jahr 2022 noch erhebliche Defizite finanzierbar, die die Wirtschaftsentwicklung stützen. Dies liegt vor allem daran, dass Bund und Länder auf zuvor gebildete Reserven zurückgreifen können. Im Rahmen der meisten hier betrachteten Projektionen dürften die vorhandenen Rücklagen hierfür ausreichen oder es bestünde allenfalls ein solcher zusätzlicher Konsolidierungsbedarf, der diesen Aufschwung nicht gefährden dürfte. Für die Folgejahre wäre dann zwar zügiger über Anpassungsmaßnahmen zu entscheiden, weil die Rücklagen schneller aufgebraucht sein würden. Das sollte für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aber verkraftbar sein. Im Gegenzug würden die Haushalte im weiteren Verlauf zugleich wieder entlastet: **Wird vermieden, dass die Nettokreditaufnahme im Jahr 2022 die Regelgrenze überschreitet, wären in den kommenden Jahren auch keine zusätzlichen Tilgungen für die zusätzlich aufgenommenen Schulden zu leisten.**

**Es ist allerdings einzuräumen, dass eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung besteht. Sollte sich im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahme Klausel in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen. Diese sollten dann mit und ohne Rückwirkungen der überschlägig notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen erstellt werden.**

## 7. Herausforderungen der Finanzpolitik im weiteren Verlauf

**Der Beirat sieht die Finanzpolitik im weiteren Verlauf vor erheblichen Herausforderungen.** Zwar erscheint der Konsolidierungsbedarf zur Einhaltung der Obergrenze für den gesamtsstaatlichen Finanzierungssaldo bei gegebenem Fiskalkurs aus derzeitiger Sicht zunächst nicht übermäßig hoch. Der Finanzierungsdruck durch die demografische Entwicklung erfordert aber, dass Prioritäten auf der Ausgabenseite neu gesetzt und/oder Abgaben erhöht werden. Gleiches gilt, wenn zusätzliche Ausgaben beschlossen werden.

- Mehrausgaben sind etwa für die **Klimapolitik** im Gespräch. Allerdings wird diskutiert, dass der CO<sub>2</sub>-Preis stärker angehoben werden müsste, um die Klimaziele zu erreichen. Insofern könnte die

Politik zum früheren Ansatz zurückkehren und die Klimapolitik durch verschiedene einnahmen- und ausgabenseitige Maßnahmen budgetneutral fortentwickeln.

- Ein weiteres Beispiel sind die internationalen Zusagen für **Nato-Verteidigungsausgaben und für Entwicklungshilfen**. Die entsprechenden Mehrausgaben scheinen in den bisherigen Bundesplanungen nicht abgebildet. Zudem werden zusätzliche Ausgaben in etlichen anderen Politikbereichen wie Bildung und Erziehung sowie Digitalisierung diskutiert.
- Ebenfalls zu beachten ist, dass u.a. die BMF-Projektion für das Stabilitätsprogramm bereits eine deutliche Erhöhung der Beitragssätze zu den **Sozialversicherungen** enthalten dürfte: Aufgrund der Ausgabendynamik in Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung sind diese angelegt. Dabei befindet sich Deutschland derzeit immer noch in der demografischen Pause. Ab etwa Mitte des Jahrzehnts nimmt der demografische Druck auf staatliche Einnahmen und Ausgaben sukzessive deutlich zu. Zudem wurden in jüngerer Vergangenheit etliche Maßnahmen beschlossen, die den Ausgaben- und den Druck bei den Sozialversicherungen – zusätzlich zur Demografie – noch erhöht haben. An den grundlegenden Herausforderungen würde sich dabei nichts ändern, wenn die Finanzierungslasten von den Sozialversicherungen auf den Bund verschoben würden. Der Bund hat absehbar kaum Haushaltsspielräume. Der zusätzliche Finanzierungsdruck beim Bund würde dann steigende Steuern oder langsamere sonstige Ausgabenzuwächse erfordern.
- Eine **künftige Zinswende** ist nicht auszuschließen. Zwar dürfte sich diese erst zeitverzögert in größerem Umfang in den Staatsfinanzen niederschlagen. Insbesondere bei hohen Schuldenquoten könnte der staatliche Handlungsspielraum hierdurch aber perspektivisch eingeschränkt werden.
- Schließlich sind die **Tilgungsverpflichtungen** zu beachten. Die europäischen Fiskalregeln sehen für die Zeit nach Überwindung der aktuellen Ausnahmesituation im Wesentlichen eine Mindestverbesserung des strukturellen Defizits vor, bis das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von 0,5% des BIP erreicht ist. Dagegen erfordern die Schuldenbremsen des Bundes und der Länder für diesen Zeitraum nicht nur das Einhalten der jeweiligen Obergrenze für die Nettokreditaufnahme, sondern zusätzlich die Tilgung der in den Ausnahmejahren aufgenommenen Kredite – sie sind an dieser Stelle ambitionierter als die europäischen Fiskalregeln. Konkret ist vorgesehen, dass bei Ausweitung der Nettokreditaufnahme über die reguläre Obergrenze hinaus der überschüssige Betrag getilgt werden muss. Daher verringert sich die Obergrenze der Nettokreditaufnahme in den im Tilgungszeitraum liegenden Haushaltsjahren. Dies schränkt die Spielräume etwa für andere Ausgaben zusätzlich ein.

**Die einzelnen staatlichen Ebenen haben unterschiedliche Aufgaben und sind dementsprechend unterschiedlich von den Herausforderungen betroffen.** Die demografischen Herausforderungen betreffen hauptsächlich die Sozialversicherungen und den Bundeshaushalt, aber auch die Länder werden durch steigende Ausgaben für Pensionen und Beihilfen gefordert. Der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung ist nach den gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung an die Entwicklung des

Beitragsatzes und der Durchschnittslöhne gekoppelt.<sup>15</sup> Die anderen Bestandteile des Bundeszuschusses sind an das Lohnsummenwachstum bzw. das Mehrwertsteueraufkommen geknüpft. Insgesamt steigt der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung schneller als das BIP und die Steuerbasis des Bundes. Die Vorausberechnungen zur Gesetzlichen Rentenversicherung etwa im Rentenversicherungsbericht berücksichtigen die automatische Anpassung an demografische Veränderungen. Wie die Finanzierung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kranken- und die Pflegeversicherung erfolgen wird und wie die Belastungen verteilt werden, ist bislang nicht bekannt.

Da der **Bund** die jetzigen Krisenmaßnahmen weit überwiegend finanziert, werden auf ihn künftig die größten **Tilgungslasten** für die Ausnahmeschulden einschließlich der Tilgungslasten für die EU Schulden im Rahmen des EU Aufbauprogramms entfallen. Für den Bundshaushalt entstehen Tilgungsverpflichtungen von zunächst 2 Mrd. € ab dem Jahr 2023. Ab dem Jahr 2026 erhöht sich die jährliche Tilgungsverpflichtung nach den Eckwerten vom März und den bestehenden Planungen auf insgesamt rund 19 Mrd. €. Es kommt hinzu, dass ab dem Jahr 2028 mit spürbaren Finanzierungsbeiträgen für die Tilgung der EU Verschuldung zu rechnen ist, welche nach jetziger Planung für das europäische Aufbauprogramm in den Jahren 2021 bis 2026 aufgenommen werden.

**Länder und Gemeinden** werden aus derzeitiger Sicht in der Krise deutlich weniger stark belastet. Der Bund übernimmt zunehmend die Teilfinanzierung von Länderaufgaben insbesondere im Bildungsbereich wie Ganztagsbetreuung und Nachhilfe, sieht dafür dann aber Konditionierungen und umfangreiche Evaluierungen vor. Hier wäre zu prüfen, ob solche **Mischfinanzierungen und ggf. Mischverwaltungen** sinnvoll sind.

**In den Länderhaushalten variieren die Tilgungsverpflichtungen für die krisenbedingte Verschuldung oberhalb der Regalgrenzen teilweise erheblich.** So sind die Tilgungszeiträume zwischen einem (Sachsen-Anhalt) und 50 (Nordrhein-Westfalen) Jahren angesiedelt und betragen im Schnitt rund 24 Jahre. Auch die hohe Heterogenität hinsichtlich der Kreditermächtigungen und der bisher in Anspruch genommenen Kredite zeigt, dass die Länderhaushalte in Zukunft unterschiedlichen fiskalischen Belastungen ausgesetzt sein werden. Eine Homogenisierung der Tilgungszeiträume erscheint vor dem Hintergrund der auseinanderfallenden fiskalischen Belastungen nicht zwingend. Allerdings wäre anzustreben, dass in der Folge die Unterschiede in der Verschuldung und damit in der fiskalischen Anfälligkeit zwischen den Ländern zumindest nicht noch zunehmen. Es könnte auch geprüft werden, ob die Rückführung der Verschuldung an die Konjunkturlage geknüpft werden könnte. Eine mögliche Regelung hat Rheinland-Pfalz mit der Implementierung der Landesschuldenbremse bereits getätigt. Die Tilgung orientiert sich hier an der Konjunkturkomponente und wirkt entlang des Konjunkturzyklus antizyklisch. Der Beirat erkennt jedoch auch die Hindernisse, die diesem Vorschlag innewohnen. Eine Änderung der Tilgungsverpflichtungen kann in einigen Fällen zwar einfachgesetzlich geregelt werden, ist in anderen Fällen aber schwieriger zu implementieren, wenn beispielsweise eine 2/3-Mehrheit für eine Verfassungsänderung notwendig wäre (Freistaat Sachsen).

---

<sup>15</sup> Für den Bundeszuschuss zur Gesetzlichen Krankenversicherung gibt es keine regelgebundene Anpassung. Für die soziale Pflegeversicherung ist mit der vorgesehenen Reform erstmals ein – nominal fixierter – Bundeszuschuss vorgesehen.

**Alles in allem sind Bund und Länder gefordert, die fiskalischen Gesamtherausforderungen im Blick zu behalten.** Die Verantwortung des Bundes umfasst dabei die Sozialversicherungen sowie die Finanzbeziehungen zur EU. Die Länder sind für ihre Gemeinden mitverantwortlich. Die Fiskalregeln wurden verankert, damit die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen nicht aus dem Blick gerät. Da ein Großteil der Einnahmen- und Ausgabenverantwortung bei Bund und Ländern liegen, setzen die Schuldenbremsen hier an.

- In der EU werden künftig **Defizite und Schulden im EU-Haushalt** auftreten, um Transfers an die Mitgliedstaaten zu finanzieren. Damit werden letztlich nationale durch europäische Schulden ersetzt.<sup>16</sup> Für den Bund wäre es angesichts des Aufbaus einer Verschuldung des EU Haushalts eigentlich angezeigt, die dem Bund voraussichtlich anteilmäßig zufallenden Defizite in der Schuldenbremse zu berücksichtigen.
- Mit Blick auf die **Gemeinden** hat die Krise erneut verdeutlicht, dass die Kommunalfinanzierung krisenanfällig ist. Zwar dürften die Kommunen im vergangenen Jahr für die krisenbedingten Ausfälle überkompensiert worden sein.<sup>17</sup> Im laufenden Jahr sind sie aber teils auch auf Ad-hoc-Entlastungen durch die Länder angewiesen, wenn sie nicht unter erheblichen Finanzierungsdruck geraten und etwa auf eigentlich nicht dafür vorgesehene überjährige Kassenkredite zurückgreifen sollen.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. die 15. Stellungnahme des Beirats vom 18. Dezember 2020.

<sup>17</sup> Die Kompensation von Bund und Ländern an die Kommunen für deren Gewerbesteuer ausfälle im Jahr 2020 basierten auf Projektionen. Da sich die Einnahmen besser entwickelten als erwartet, kompensieren die Zahlungen an die Gemeinden im vergangenen Jahr diese noch für einen guten Teil der diesjährigen Ausfälle mit.

<sup>18</sup> U.a. die Deutsche Bundesbank schlägt vor, die Kommunalfinanzierung grundlegend zu reformieren, um sie kompatibler mit den kommunalen Haushaltsregeln zu machen: Nicht zuletzt sei die sehr volatile Gewerbesteuer als Haupteinnahmequelle für die Kommunen wenig geeignet, da diese im Grunde keinen konjunkturellen Verschuldungsspielraum haben. Eine solche Reform wird politisch zwar immer wieder abgelehnt; es liegen durchaus aber vielversprechende Reformansätze vor, die auch das kommunale Hebesatzrecht berücksichtigen. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Reform der Kommunalfinanzen: Finanzierung krisenfest und stetig machen, Monatsbericht Juli 2020, S. 10 f.

## Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2021

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 11. Juni 2021

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 e.V.

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

Karsten Wendorff  
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Volker Wieland, Ph.D.  
Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt,  
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden