

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

17. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

7. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung	1
2.	Vorbemerkungen	4
3.	Empfehlungen auf europäischer Ebene	5
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung	6
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen	11
6.	Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit	21
7.	Bindende Fiskalregeln für solide Staatsfinanzen	24

1. Zusammenfassung und Bewertung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat dem Stabilitätsrat eine Projektion vorgelegt, die den Koalitionsvertrag noch nicht berücksichtigt. Aus Sicht des Beirats ist die darin gezeichnete Basislinie im Bereich des Möglichen. Ohne die Maßnahmen des Koalitionsvertrags spricht aber einiges dafür, dass das gesamtstaatliche Defizit mit dem unterstellten gesamtwirtschaftlichen Szenario insbesondere im laufenden und kommenden Jahr niedriger ausfallen würde.

Der Beirat unterstreicht, dass der Ausblick erheblichen Unsicherheiten unterliegt. Risiken für die Wirtschaftsentwicklung bestehen vor allem aufgrund der ungewissen Entwicklung der Corona-Krise und der internationalen Lieferengpässe. Chancen liegen darin, dass die zu erwartenden Nachholprozesse die Konjunktur stärker beflügeln könnten als unterstellt. Die Staatsfinanzen sind neben Unsicherheiten hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Maßnahmen der neuen Bundesregierung von Unsicherheiten vor allem hinsichtlich der Kosten der fiskalischen Corona-Maßnahmen betroffen.

Aus Sicht des Beirats stünde die Entwicklung in der Basislinie im Einklang mit den EU-Budgetregeln und damit auch mit § 51 Abs. 2 HGrG. Zwar überschreitet demnach die strukturelle Defizitquote noch bis einschließlich 2023 das mittelfristige Haushaltsziel von maximal ½ % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Für die Jahre 2021 und 2022 gilt aber eine Generalausnahme aufgrund der Corona-Krise. Im Jahr 2023 übertrifft dann der Rückgang des strukturellen Defizits die regulären Vorgaben. Ab 2024 wird die Obergrenze eingehalten.

Die zukünftige Bundesregierung hat umfangreiche Maßnahmen angekündigt, die den Ausblick wesentlich verändern. Der Beirat geht davon aus, dass die Defizitquote zumindest ab dem Jahr 2023 deutlich höher liegen wird als gemäß der BMF-Projektion. Insbesondere erscheint es zweifelhaft, dass die 0,5 %-Grenze im Jahr 2024 wieder eingehalten wird, falls die Maßnahmen ohne Gegenfinanzierung umgesetzt werden. Da der Koalitionsvertrag kein Finanztableau enthält und viele Maßnahmen nicht spezifiziert sind, lassen sich die tatsächlichen Aussichten nur qualitativ einschätzen. Insgesamt ist von deutlich höheren gesamtstaatlichen Ausgaben auszugehen. Der Bund plant, dabei auch Sondervermögen einzusetzen und (zusätzliche) Ausgaben von Ländern und Gemeinden zu finanzieren. Zudem sind Mehrausgaben der Sozialversicherungen zu erwarten. Gleichzeitig dürfte es zu Mindereinnahmen kommen. Maßnahmen zur Gegenfinanzierung sind bisher kaum spezifiziert. Es wird aber angestrebt, Bundesausgaben generell zu überprüfen, die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen und Steuerhinterziehung stärker zu begrenzen.

Unverändert hält der Beirat es für gerechtfertigt, wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände im Jahr 2021 auf die Ausnahmeklauseln der Budgetregeln zurückzugreifen. Soweit sich die in den Planungen von Bund und Ländern für 2021 eingestellten Mittel als nicht mehr erforderlich herausstellen, müsste die Verschuldung aus seiner Sicht allerdings entsprechend geringer ausfallen. Denn mit der Ausnahmeklausel wäre nicht zu rechtfertigen, wenn Haushaltspuffer aus den Planungen für andere Zwecke eingesetzt würden (etwa zur Reservebildung für Folgejahre).

Der Beirat hat Zweifel, dass ein Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der nationalen und der europäischen Fiskalregeln im Jahr 2022 auf der Grundlage der Projektionsstände gerechtfertigt ist.

- **Die Europäische Kommission hat für die EU-Regeln die Ausnahmeklausel auf das Jahr 2022 ausgedehnt. Aus Sicht des Beirats überzeugt dies nicht.** Auch die jüngste Prognose der Kommission zeigt für das Jahr 2022 einen kräftigen Aufschwung. Gleichzeitig muss kaum ein Mitgliedsland gegenüber der Kommissionsprognose zusätzlich konsolidieren, um eine strukturelle Defizitrückführung um 0,5 % des BIP zu erreichen. Der Aufschwung würde demnach auch in Deutschland nicht behindert, wenn die Generalausnahme nicht mehr gälte und die Fiskalregeln wieder eingehalten werden müssten.
- **Hinsichtlich der nationalen Schuldenbremse formuliert der Stabilitätsrat die Ansicht, dass für das Jahr 2022 weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne. Den Beirat überzeugt dies vor dem Hintergrund der vorgelegten Unterlagen nicht.** Hierfür wäre schon allein aus verfassungsrechtlicher Sicht nachvollziehbar darzulegen, dass (1) im Jahr 2022 noch eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich weiterhin der Kontrolle des Staates entzieht, (2) die geplanten Maßnahmen zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen sind und (3) diese Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen.

Aus Sicht des Beirats zeigen die vorliegenden Projektionen des BMF und verschiedener anderer Institutionen keine solche außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 an. Der Beirat erwartet auch nicht, dass die zusätzliche Konsolidierung, die für das Einhalten der ver-

fassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse im Jahr 2022 eventuell erforderlich wäre, den Aufschwung gefährden würde. Vielmehr erlauben es die vorhandenen Reserven, im Jahr 2022 auch ohne die Ausnahmeklauseln erhebliche Defizite zu finanzieren, die die Wirtschaft stützen.

- **Es ist allerdings einzuräumen, dass der Ausblick derzeit sehr unsicher ist. Sollte sich im weiteren Verlauf tatsächlich abzeichnen, dass es angesichts einer deutlich ungünstigeren Entwicklung tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahmeklausel in Anspruch zu nehmen, wäre dies nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen.**

Aus Sicht des Beirats sind bindende Fiskalregeln von entscheidender Bedeutung, um solide Staatsfinanzen verlässlich abzusichern. Bei etwaigen Reformen oder Änderungen in der Anwendung ist es daher von zentraler Bedeutung, dass die Bindewirkung nicht verloren geht. Bei den Regeln geht es nicht darum, Ausgaben- oder Einnahmenstruktur oder Umfang des Budgets vorzugeben. Regierungen müssen aber Prioritäten setzen, um die Schuldenfinanzierung regelkonform zu begrenzen. Unabhängige Fiskalinstitutionen – wie der unabhängige Beirat – bestimmen nicht über die Regeln selbst. Sie sollen vielmehr die bestehenden Fiskalregeln und deren Glaubwürdigkeit stützen, indem sie die Einhaltung der qualitativen und quantitativen Vorgaben überwachen und Umgehungsversuchen entgegenreten.

Der Beirat plädiert dafür, die EU-Regeln im Sinne der ursprünglichen Ziele wieder zu ertüchtigen oder transparent zu reformieren. Sie sollten jährliche quantitative fiskalische Ziele und Anpassungspfade enthalten, sodass hohe Schuldenquoten sinken, wenn die Vorgaben eingehalten werden. Ausnahmen und Auslegungsspielräume wären eng zu begrenzen. Stattdessen droht allerdings, dass die bestehenden Regeln durch die Kommission noch weiter ausgelegt werden als ohnehin schon. Damit würden die Regeln quasi durch die Hintertür abgeschafft und durch einen kaum durchschaubaren politischen Verhandlungsprozess ersetzt. Die Regelvorgaben und deren Einhaltung lassen sich dann auch noch schwerer durch externe, unabhängige Institutionen überprüfen.

Aus Sicht des Beirats ist es wichtig, dass die nationale Schuldenbremse auch künftig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen absichert und die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleistet. Die Schuldenbremse steht der Umsetzung von wichtigen Strukturreformen nicht entgegen. Im Koalitionsvertrag werden wichtige Ziele formuliert. Vorhaben, die etwa darauf ausgerichtet sind, Wachstumsbedingungen zu verbessern (u.a. durch eine leistungsfähige Infrastruktur und Digitalisierung), den Klimawandel zu begrenzen und zu bewältigen, staatliche Leistungen effizienter bereit zu stellen oder einen angemessenen sozialen Ausgleich zu gewährleisten, sind von großer Bedeutung. Die Schuldenbremse erfordert aber, dass die Maßnahmen über zusätzliche Einnahmen oder geringere andere Ausgaben gegenfinanziert werden.

Falls die Schuldenbremse in der heutigen verfassungsrechtlichen Form nicht mehr für überzeugend gehalten wird, sollten Reformen transparent für Öffentlichkeit und Parlamente diskutiert und rechtlich nachvollziehbar umgesetzt werden. Unterlaufen werden sollte die Schuldenbremse nicht. Mit dem Koalitionsvertrag verpflichtet sich die neue Bundesregierung, die reguläre Obergrenze der Schuldenbremse ab 2023 einzuhalten. Offenbar sollen aber Anwendungsgrundsätze, die sich etwa

auf Sondervermögen beziehen, so geändert werden, dass die Finanzierungsspielräume erheblich erweitert werden. Damit droht, dass das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse faktisch ausgehöhlt und ihre Bindungswirkung geschwächt wird. Zu einzelnen Aspekten merkt der Beirat an:

- **Aus Sicht des Beirats widerspricht es der Intention der Schuldenbremse, die für die Jahre 2020 und 2021 geltende Ausnahmeklausel dafür zu nutzen, nicht krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren oder vorzufinanzieren.** Dies würde auch erhebliche verfassungsrechtliche Risiken bergen. Jedes Überschreiten der regulären Obergrenzen ist konkret mit der Notsituation und den damit verbundenen unabweisbaren Budgetlasten zu begründen.
- **Einer Übertragung staatlicher Aufgaben auf öffentliche Unternehmen, mit dem Ziel, die Schuldenbremse zu umgehen, steht der Beirat kritisch gegenüber.** Dabei kann die Übertragung staatlicher Aufgaben auf öffentliche Unternehmen durchaus sachgerecht sein. Für ihre Einbeziehung in die Schuldenbremse liefern aus Sicht des Beirats die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die Berücksichtigung in den Maastricht-Kriterien sinnvolle und zielführende Anhaltspunkte. Beispielsweise sind aus dem Kernhaushalt ausgelagerte Subventionen und Transfers für die Schuldenbremse wieder einzurechnen.
- **Gemäß der Koalitionsvereinbarung soll die der Schuldenbremse zugrundeliegende Konjunkturbereinigung überprüft werden. Hierzu weist der Beirat darauf hin, dass das derzeitige Verfahren aus gutem Grund mit dem Ansatz der europäischen Fiskalregeln im Einklang ist.** Zudem müssen Konjunktüreinflüsse gemäß Schuldenbremse symmetrisch sein: Ihr Einfluss auf den Finanzierungssaldo im Zeitverlauf soll sich ausgleichen, sodass ein struktureller Schuldenaufbau verhindert wird.

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 17. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 10. Dezember 2021 erstellt.

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

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat für die Sitzung des Stabilitätsrates am 10. Dezember 2021
- Deutsche Haushaltsplanung 2022 („Draft Budgetary Plan“, DBP) vom Oktober 2021 basierend u.a. auf der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2021 und den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 10. bis 12. Mai 2021
- Deutsches Stabilitätsprogramm 2021 vom April 2021

- Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 27. Oktober 2021 und die darauf basierenden Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 9. bis 11. November 2021
- Projektionen des Internationalen Währungsfonds (IWF, Oktober 2021), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021), der Europäischen Kommission (November 2021), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, November 2021).
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2021 der Bundesregierung
- Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maastricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand 30. September 2021
- Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 24. November 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.

3. Empfehlungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission bewertete im Juni 2021 das Deutsche Stabilitätsprogramm vom April 2021.¹ Demnach erwartete sie, dass Deutschland das mittelfristige Ziel eines strukturellen Haushaltsdefizits von maximal 0,5 % des BIP in den Jahren 2020 und 2021 verfehlen wird. Allerdings gelte für diese Jahre die allgemeine Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Schuldenquote bezifferte die Europäische Kommission für das Jahr 2020 mit 69,8 % mithin deutlich über dem vertraglichen Referenzwert von 60 % und erwartete, dass die Schuldenquote im laufenden Jahr auf 73,1 % steigt. Für das Jahr 2022 empfahl die Europäische Kommission einen stützenden finanzpolitischen Kurs beizubehalten.

Im Juli 2020 hatte der Rat der Europäischen Union Deutschland empfohlen, entsprechend der allgemeinen Ausnahmeklausel alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die COVID-19-Pandemie wirksam zu bekämpfen, zudem die Wirtschaft zu stützen und die darauffolgende Erholung zu fördern. Ferner empfahl er Deutschland, sobald die wirtschaftlichen Bedingungen es zulassen, eine Haushaltspolitik zu verfolgen, die darauf abzielt, mittelfristig eine vorsichtige Haushaltslage zu erreichen, die Schuldentragfähigkeit zu gewährleisten und die Investitionen zu erhöhen.² Im Juni 2021 stellte der Rat fest, dass die von Deutschland in den Jahren 2020 und 2021 durchgeführten Maßnahmen mit dieser früheren Empfehlung konsistent sind und schloss sich bezüglich des Deutschen Stabilitätsprogramms der Einschätzung der Europäischen Kommission an.³

¹ Siehe COM(2021) 505 final vom 2.6.2021.

² Siehe die Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2020 (2020/C 282/05).

³ Vgl. Erwägungsgründe (2), (13) und (22) in der Empfehlung des Rates vom 18. Juni 2021 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands 2021 (2021/C 304/05).

Die Europäische Kommission bestätigte ihre generelle Einschätzung im November 2021 auf Grundlage der aktualisierten Planungen der Bundesregierung (Deutsche Haushaltsplanung 2021 vom Oktober).⁴ Deutschland wird auch für das Jahr 2022 ein unterstützender Kurs der Finanzpolitik bestätigt. Die Europäische Kommission hob dabei hervor, dass nach ihrer Einschätzung auch für das Jahr 2022 die allgemeine Ausnahmeklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts gelte. Erst im Jahr 2023 werde die Klausel deaktiviert.

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung⁵

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Herbstprojektion eine Zunahme des preisbereinigten BIP für das Jahr 2021 um 2,6 % und für das Jahr 2022 um 4,1 % (vgl. Übersicht 1). Für das Jahr 2023 rechnet sie mit einem Zuwachs um 1,6 %. Für die Folgejahre bis zum Jahr 2026 setzt sie jeweils 0,8 % an. Damit revidiert die Bundesregierung die Zuwachsrate des BIP gegenüber der Frühjahrsprojektion für das laufende Jahr deutlich nach unten; damals ging sie von +3,5 % im Jahr 2021 aus. Die deutliche Abwärtsrevision für das laufende Jahr gegenüber dem Frühjahr ist vor allem auf die Lieferprobleme im Verarbeitenden Gewerbe zurückzuführen und spiegelt sich auch in den Prognoserevisionen der Wirtschaftsforschungsinstitute, der Gemeinschaftsdiagnose und weiterer Organisationen wider. Für das kommende Jahr erwartet die Bundesregierung hingegen eine etwas stärkere Zunahme des BIP als in der Frühjahrsprojektion.

Trotz der nunmehr geringer angesetzten Erholungsgeschwindigkeit im laufenden Jahr unterscheidet sich das Niveau des realen BIP in diesem Jahr kaum von der Frühjahrsprognose, weil der Wert für das Jahr 2020 vom Statistischen Bundesamt deutlich nach oben revidiert wurde. Für das Jahr 2022 fällt das Niveau geringfügig höher aus als noch im Frühjahr erwartet. Die Bundesregierung rechnet dabei mit einem Zuwachs der geleisteten Arbeitsstunden in diesem Jahr um 2,4 % bei konstanter Erwerbstätigkeit, einhergehend mit einer sehr niedrigen Zunahme der Arbeitsproduktivität. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer steigen mit 3,3 % in diesem und 3,4 % im kommenden Jahr etwas stärker als noch in der Frühjahrsprojektion. Dies dürfte auch auf die Aufwärtsrevision der Erwerbstätigen für das Jahr 2020 und die etwas optimistischere Einschätzung der Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2021 zurückzuführen sein.

Die preisbereinigten Konsumausgaben des Staates nehmen in diesem Jahr nach Ansicht der Bundesregierung mit 3,6 % kräftig zu. In den kommenden beiden Jahren gehen die Konsumausgaben des Staates dann zurück und kehren damit auf ihren langjährigen Trend zurück. **Der Deflator des Bruttoinlandsproduktes legt mit 2,9 % im Jahr 2021 in der Projektion der Bundesregierung zu.** Wesentlichen Anteil daran hat die Steigerung des Staatsverbrauchsdeflators um 3,8 %. **Auch für das Jahr 2022 erwartet die Bundesregierung mit 2,3 % einen deutlich stärkeren Anstieg des BIP-Deflators als in der Frühjahrsprojektion.** Somit ergibt sich sowohl für das Jahr 2021 als auch für das Jahr 2022 ein

⁴ Siehe SWD(2021) 9518 final vom 24.11.2021.

⁵ Siehe hierzu auch Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2021): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Herbstprojektion 2021 der Bundesregierung, Halle (Saale).

deutlich höheres nominales Bruttoinlandsprodukt als in der Frühjahrsprojektion. Insgesamt stellen sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven gemäß der Herbstprojektion bis zum Jahr 2025 für die öffentlichen Finanzen nunmehr günstiger dar als noch im Frühjahr erwartet. Insbesondere die Bemessungsgrundlagen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge wachsen stärker.

Bewertung

Die Projektion der Bundesregierung für das Jahr 2021 liegt in der Spanne der vorliegenden Prognosen. Die Bundesregierung geht allerdings offenbar davon aus, dass die Pandemie und die Probleme mit den Lieferketten die Konjunktur noch längere Zeit belasten, so dass die Erholung im kommenden Jahr im Vergleich zu anderen Prognosen eher schwach ausfällt. **Insgesamt erscheint die Projektion der Bundesregierung vor dem Hintergrund der derzeitigen Informationslage plausibel.**

Risiken für die Projektion bestehen vor allem aufgrund der ungewissen Entwicklung der Corona-Situation in Deutschland und der Lieferengpässe. Der aktuelle starke Anstieg der Neuinfektionen sowie u.U. die neue Virusvariante und die möglicherweise zusätzlichen ergriffenen Maßnahmen zu deren Eindämmung dürften dazu führen, dass die wirtschaftliche Entwicklung im Winterhalbjahr 2021/2022 etwas schlechter als erwartet ausfällt. Auch von den internationalen Lieferengpässen gehen Risiken für die Konjunktur aus. Das fortbestehende Missverhältnis von Auftragseingängen und Produktion im Verarbeitenden Gewerbe deutet darauf hin, dass hier nach wie vor gravierende Probleme bestehen. Sollten sich die Lieferprobleme langsamer auflösen als unterstellt, würde daraus eine noch schwächere Entwicklung resultieren. Es bestehen allerdings auch erhebliche Aufwärtchancen. Die privaten Haushalte haben seit Ausbruch der Pandemie in erheblichem Umfang zusätzliche Ersparnisse gebildet, weil Konsummöglichkeiten eingeschränkt sind. Sobald sich die Corona-Situation spürbar entspannt, etwa witterungsbedingt im Frühjahr oder weil die Auffrischungsimpfungen die Immunität verbessern, könnten umfangreichere Nachholprozesse die Konjunktur stärker beflügeln als in der Projektion unterstellt. Auch ist aufgrund der Koalitionsvereinbarungen ein expansiverer fiskalischer Kurs zu erwarten, was vor allem in der mittleren Frist eine stärkere gesamtwirtschaftliche Nachfrage zur Folge hätte. Die Inflationsrate könnte auch deutlich höher ausfallen.

Übersicht 1: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bundesregierung (Oktober 2021)							
1aa. BIP, preisbereinigt	-4,6	2,6	4,1	1,6	0,8	0,8	0,8
1ab. BIP-Deflator	1,6	2,9	2,3	1,7	1,8	1,8	1,8
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-5,9	0,3	6,6	1,7	0,8	0,8	0,8
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	2,9	2,2	1,7	1,9	1,9	1,9
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	-0,1	3,3	3,4	2,8	2,9	2,9	2,9
1d. Arbeitnehmer	-0,6	0,3	1,2	0,4	-0,4	-0,4	-0,4
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,6	3,4	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3
1f. Kurzfrist. Zinssätze in % (techn. Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Europäische Kommission (November 2021)							
2aa. BIP, preisbereinigt	-4,6	2,7	4,6	1,7			
2ab. BIP-Deflator	1,6	2,6	2,4	1,8			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	-5,9	0,0	6,7	1,6			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	0,6	3,1	2,1	1,7			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer ²⁾	0,4	3,1	3,3	2,9			
2d. Erwerbstätige	-0,8	0,0	0,9	0,4			
2e. Erwerbslosenquote	3,8	3,6	3,4	3,2			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021)							
3aa. BIP, preisbereinigt	-4,6	2,4	4,8	1,9			
3ab. BIP-Deflator	1,6	2,1	1,9	1,9			
4. SVR (November 2021)							
4aa. BIP, preisbereinigt	-4,6	2,7	4,6				
4ab. BIP-Deflator	1,6	2,6	1,9				
5. Deutsche Bundesbank⁴⁾							
6. IWF (Oktober 2021)							
6aa. BIP, preisbereinigt	-4,6	3,1	4,6	1,6	1,4	1,2	1,1
6ab. BIP-Deflator ⁵⁾	1,6	2,1	1,9	1,6	1,8	1,9	2,1
7. OECD⁶⁾							

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) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 5) Eigene Berechnung auf Basis des World Economic Outlook vom Oktober. 6) Die Dezember Projektion der OECD wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke**Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung**

Das Wachstum des Produktionspotenzials setzt die Bundesregierung für die Jahre 2021 bis 2023 jeweils mit 1,1 % an. Bis zum Jahr 2026 sinkt es auf 0,9 %. Zwar ging die Bundesregierung im Frühjahr für dieses und das nächste Jahr noch von Raten von jeweils 1,2 % aus. Allerdings schätzte sie gleichzeitig das Niveau des Produktionspotenzials im Jahr 2020 niedriger ein, so dass am Ende des

mittelfristigen Projektionszeitraums das Produktionspotenzial weitgehend unverändert bleibt. Dass sich zum Ende des Projektionszeitraums das Potenzialwachstum spürbar verlangsamt, lässt sich vor allem demografisch begründen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wird in der zweiten Hälfte des mittelfristigen Projektionszeitraums spürbar rückläufig sein, so dass der Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens das Potenzialwachstum dämpft.

Die Produktionslücke ist im Jahr 2021 weiterhin deutlich negativ, schließt sich jedoch zügig. Im Jahr 2022 wird die deutsche Wirtschaft nach der Projektion der Bundesregierung normal ausgelastet sein, bevor sie in den Folgejahren geringfügig überausgelastet sein wird. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird sich die Lücke annahmegemäß schließen.

Bewertung

Insgesamt liegen die Potenzialraten und die Produktionslücken im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 2). Daraus geht hervor, dass eine Schließung der Produktionslücke im Jahr 2022 von diesen Institutionen erwartet wird. Es scheint sehr plausibel, dass die deutsche Wirtschaft im Zuge der konjunkturellen Erholung im Laufe des kommenden Jahres die gegenwärtige Unterauslastung hinter sich lässt. Zu beachten ist bei der Bewertung, dass die Schätzung des Produktionspotenzials sehr revisionsanfällig ist. **Die Unterschiede der vorliegenden Produktionslückenschätzungen der berücksichtigten Institutionen für das Jahr 2022** von -0,3 % (IWF) bis +0,3 % (Gemeinschaftsdiagnose, SVR) **sind vor diesem Hintergrund als eher unbedeutend zu betrachten.**

Übersicht 2: Aktuelle Schätzungen von Potenzialwachstum¹⁾ und Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bundesregierung (Oktober 2021)								
1aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9
1ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3200,1	3235,0	3271,6	3308,0	3343,3	3377,1	3408,7	3439,9
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,4	-4,3	-2,9	0,0	0,5	0,3	0,1	0,0
1bb. Produktionslücke in Mrd. € ²⁾	48,0	-150,4	-104,8	-0,3	18,3	10,3	4,9	0,0
2. Europäische Kommission (November 2021)								
2aa. Produktionspotenzial	1,2	1,0	1,2	1,3	1,4			
2ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3207,7	3238,4	3276,1	3320,0	3366,8			
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,2	0,1	0,1	0,4	0,7			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,2	-4,4	-2,9	0,2	0,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021)								
3aa. Produktionspotenzial		0,9	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2
3ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)								
3ac. Abweichung zu 1ab (in %)								
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)		-4,3	-3,1	0,3	0,9	0,7	0,4	0,0
3ca. Produktionspotenzial nach MODEM		1,1	1,2	1,2	1,2	1,0	0,8	0,8
3cb. Produktionspotenzial nach MODEM (in Mrd. €)								
3cc. Abweichung zu 1ab (in %)								
4. SVR (November 2021)⁴⁾								
4aa. Produktionspotenzial	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8
4ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3204,3	3241,6	3280,0	3316,0	3350,2	3381,8	3410,6	3438,9
4ac. Abweichung zu 1ab (in %)	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	-4,7	-3,1	0,3				
5. Deutsche Bundesbank⁵⁾								
6. IWF (Oktober 2021)								
6aa. Produktionspotenzial	1,5	-1,6	2,4	2,7	1,5	1,2	1,1	1,1
6ab. Produktionspotenzial (in Mrd. €)	3232,3	3179,6	3256,9	3346,1	3396,9	3436,4	3475,9	3514,9
6ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	1,0	-1,7	-0,5	1,2	1,6	1,8	2,0	2,2
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-2,6	-2,0	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
7. OECD⁶⁾								

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt. – 5) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. 6) Die Dezember-Projektion der OECD wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

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

Dem Beschlussvorschlag für die Sitzung des Stabilitätsrats am 10. Dezember liegt eine relativ aktuelle BMF-Projektion zugrunde, allerdings wurde die Koalitionsvereinbarung der Ampelparteien nicht berücksichtigt. Die BMF-Projektion basiert grundsätzlich auf dem Draft Budgetary Plan, der im Oktober an die Europäische Kommission übermittelt wurde. Dieser wurde aktualisiert im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vom Oktober sowie die darauf basierenden aktualisierten Schätzungen (1) der Produktionslücke, (2) der Steuereinnahmen des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November und (3) der Finanzen der Sozialversicherungen. Zudem gingen zwischenzeitliche Kassenentwicklungen ein. Abgesehen davon bilden weiterhin der Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 sowie die Beschlüsse zur Haushalts- und Finanzplanung des Bundes vom Juni für die Jahre ab 2022 wesentliche Grundlagen. Es wurde allerdings kein detailliertes VGR-Staatskonto für diesen Projektionsstand vorgelegt. **Gegenüber der vorgelegten BMF-Projektion besteht stärkerer Anpassungsbedarf, weil der Koalitionsvertrag der zukünftigen Bundesregierung erhebliche Änderungen vor allem auf der Ausgabenseite vorsieht.**

Für das Jahr 2021 projiziert das BMF, dass das gesamtstaatliche Defizit von 4,3 % des BIP im Jahr 2020 auf 5¼ % steigt (vgl. Abbildung 1 sowie Übersicht 3). Der Anstieg fällt deutlich niedriger aus als die in der Projektion berücksichtigten zusätzlichen temporären pandemiebedingten Belastungen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass sich die Steuern gemäß der jüngsten Steuerschätzung sehr kraftvoll von ihrem Krisentief erholen. Dies gilt insbesondere für die gewinnabhängigen Steuern.

Im Jahr 2022 sinkt die Defizitquote dann auf 2¼ %. Ausschlaggebend ist zum einen die deutlich geringere Belastung aus pandemiebedingten temporären Maßnahmen. Zudem entlastet die Wirtschaftserholung die Staatsfinanzen: Die Regierung erwartet für das Jahr 2022 eine konjunkturelle Normallage, nachdem 2021 noch ein stark negativer Konjunktüreinfluss auf die Staatsfinanzen im Umfang von 1½ % des BIP angesetzt wird (vgl. auch Übersicht 7). Dagegen wirken defiziterhöhende Maßnahmen, wie etwa verschiedene Steuersenkungen.

In den Folgejahren verbessert sich der Saldo in der BMF-Projektion weiter sukzessive und 2025 wird schließlich ein Überschuss von ¾ % des BIP erreicht. Die weitere Entlastung durch das Auslaufen von temporären pandemiebedingten Maßnahmen gegenüber 2022 liegt in diesem Zeitraum bei 1 % des BIP.⁶ Außerdem trägt zur Verbesserung bei, dass die Sozialversicherungsbeiträge in der Projektion deutlich steigen. Eine Erhöhung bei der Bundesagentur für Arbeit ist gesetzlich vorgesehen (von derzeit 2,4 % auf 2,6 % ab 2024). Im Rentenversicherungsbericht ist für die Gesetzliche Rentenversicherung ein spürbarer Anstieg ausgewiesen (von derzeit 18,6 % auf 19,5 % im Jahr 2024 und weiter auf 19,7 % im Jahr 2025). Für die Gesetzliche Krankenversicherung und die Soziale Pflegeversicherung müsste ebenfalls unterstellt worden sein, dass die Beitragssätze deutlich steigen: Hier bestehen strukturelle Finanzierungslücken, die im laufenden und kommenden Jahr noch aus Rücklagen sowie durch

⁶ Zu beachten ist, dass diese temporären Lasten in Übereinstimmung mit den Vorgaben der Europäischen Kommission derzeit nicht als temporäre Maßnahmen bei der Ermittlung des strukturellen Saldos herausgerechnet werden.

vorübergehende Sonderzuschüsse des Bundes gedeckt werden. Nach der derzeitigen Gesetzeslage, die der Projektion zugrunde liegt, werden solche Sonderzuschüsse aber letztmals 2022 gezahlt.

Im Hinblick auf die einzelnen staatlichen Ebenen fallen die Defizite gemäß der BMF-Projektion weit überwiegend beim Bund an und in geringerem Maße bei den Sozialversicherungen. Die Länder verzeichneten lediglich 2020 ein Defizit und im weiteren Verlauf werden nahezu ausgeglichene Haushalte bzw. Überschüsse erwartet. Die Haushalte der Gemeinden waren bzw. sind im Aggregat selbst in den Krisenjahren 2020 und 2021 im Überschuss. Hierin zeigt sich, dass die Lasten der Corona-Krise weitestgehend vom Bund getragen werden. Die Ländervertreter im Arbeitskreis des Stabilitätsrats (die Zentrale Datenstelle der Länder) haben kein Sondervotum zur Prognose der Länderhaushalte abgegeben. Die Länder teilen daher offenbar die Einschätzung des BMF. Die Länder haben zwar eine eigene Projektion für die Gesamtheit der Länderhaushalte vorgelegt. Diese bildet aber nur die Kernhaushalte ab. Da die Extrahaushalte fehlen, ist diese Projektion für sich genommen nur bedingt aussagekräftig.

Im Vergleich zur Projektion vom Frühjahr wird vom BMF nunmehr eine deutlich günstigere Entwicklung der Staatsfinanzen erwartet. Der Beirat hatte bereits in seiner letzten Stellungnahme vom Juni die Projektion als deutlich zu pessimistisch eingeordnet. Die Defizitquoten wurden vor allem für das Jahr 2021, aber auch für die Folgejahre erheblich nach unten korrigiert (siehe Übersicht 3). Wesentliche Gründe für die günstigeren Perspektiven sind die besseren (nominalen) gesamtwirtschaftlichen Aussichten und die Aufwärtsrevision der offiziellen Steuerschätzung. Die Aufwärtsrevision der Steuereinnahmen wurde dadurch verstärkt, dass die Kassenentwicklung der letzten Monate noch wesentlich günstiger ist, als sich allein aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Revisionen erklären lässt.⁷ Zudem wurden die veranschlagten Effekte von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie wohl zurückgenommen.

Die Schuldenquote steigt gemäß der BMF-Projektion im laufenden Jahr auf 70¼ %. Ab 2022 sinkt sie wieder. Im Jahr 2025 projiziert das BMF, dass sie mit 62¼ % wieder nah beim Maastricht-Referenzwert von 60 % liegt (vgl. Übersicht 5). Die Projektion der Schuldenquote wird dabei maßgeblich durch die staatlichen VGR-Finanzierungssalden und die nominale BIP-Entwicklung (im Nenner) erklärt. Rein rechnerisch führen diese beiden Faktoren auf eine Schuldenquote von 63 % im Jahr 2025. Dass die Quote etwas stärker sinkt, hängt vermutlich mit sogenannten „Deficit Debt Adjustments“ zusammen.⁸ So könnte unterstellt worden sein, dass die staatlichen „Bad Banks“ ihre Portfolien weiter abbauen. Diese Bad Banks wurden im Gefolge der Finanzkrise der Jahre 2008/09 gegründet. Durch die Verkäufe von Aktiva können sie ihre Schulden reduzieren. Zudem ist die Verschuldung in der Corona-Krise gestiegen (Deficit Debt Adjustment), weil damit Corona-Kredite und -Kapitalhilfen finanziert wurden. Zum Jahresende 2021 könnte dafür ein (kumulierter) Schuldeneffekt von etwas über 1 % des BIP projiziert worden sein (v.a. im Zusammenhang mit staatlichen Kreditgarantien über die KfW). Das BMF dürfte auch einen Abbau dieser Bestände (schuldensenkend) unterstellt haben. Schließlich wurden bis zuletzt erhebliche staatliche Einlagen bei Kreditinstituten aufgebaut (insbesondere

⁷ Vgl. für einen Bericht zu den Steuerschätzrevisionen: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht November, S. 67 f.

⁸ Mit Deficit Debt Adjustments sind Änderungen bei den staatlichen Schulden angesprochen, die nicht unmittelbar durch den staatlichen Finanzierungssaldo erklärt werden.

Sichtguthaben des Bundes bei der Deutschen Bundesbank): Den Einlagen steht ceteris paribus ein höherer Schuldenstand gegenüber, weil die dafür benötigten Mittel durch umfangreichere Neuverschuldung aufgebracht werden. Dies erhöht aber nicht das staatliche Defizit und die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme. Werden im weiteren Verlauf Einlagen abgebaut, sinkt der Schuldenstand entsprechend; auch dies könnte in der BMF-Projektion unterstellt worden sein.⁹

Übersicht 3: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Stabilitätsrat (18. November 2021)	-4,3	-5¼	-2¼	-¾	¼	¾
1a. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)	-4,3	-7¼	-3¼	-1½	-½	0
1b. Stabilitätsrat (Mai 2021) ²⁾	-4,2	-9	-3	-1½	-¾	-¼
1c. Stabilitätsrat (Dezember 2020) ²⁾	-5	-7	-2¼	-1¼	-½	
1d. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)	-6¼	-4¼	-2	-¾	-¼	
1e. Stabilitätsrat (Juni 2020)	-8½ ³⁾					
2. Europäische Kommission (November 2021)	-4,3	-6,5	-2,5	-0,5		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021)	-4,3	-4,9	-2,1	-0,9		
4. SVR (November 2021)	-4,3	-4,9	-1,9			
5. Deutsche Bundesbank ⁴⁾						
6. IWF (Oktober 2021)	-4,3	-6,8	-1,8	-0,4	0,0	0,5
7. OECD ⁵⁾						

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab Jahr 2021 für 1. bis 1b., ab 2020 für 1c. bis 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Ohne Berücksichtigung des ausgewiesenen Handlungsbedarfs. – 3) 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. – 4) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 5) Die Dezember-Projektion der OECD wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

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

In Mrd. €	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finanzierungssaldo	-145,2	-186	-86	-28	9	29½
davon:						
1a. Bund	-86,4	-158½	-86	-18½	-1½	10½
1b. Länder	-30,1	3	4	2	7½	9
1c. Gemeinden	6,3	2	7	5	9	10
1d. Sozialversicherungen	-35,0	-32½	-11	-16½	-6	0

1) Angegeben sind die Mittelwerte aus den Schätzspannweiten laut „Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts" vom 16. November 2021.

⁹ Vgl. ausführlicher: 16. Stellungnahme des Beirats vom Juni 2021.

Übersicht 5: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands¹⁾

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Stabilitätsrat (18. November 2021)²⁾						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,7	70¼	68	66	64¼	62¼
1b. Bruttoschuldenstand	2314,3	2497	2573	2578	2576	2561
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	267,7	183	76	6	-3	-15
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	145,2	186	86	28	-9	-30
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d	122,5	-3	-10	-22	6	15
1f. BIP zu jeweiligen Preisen	3367,6	3555	3783	3906	4009	4114
2. Europäische Kommission (November 2021)						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,7	71,4	69,2	68,1		
2b. Bruttoschuldenstand	2314,3	2533,6	2631,0	2681,3		
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	267,6	219,3	97,4	50,3		
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	145,2	229,3	94,3	20,3		
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d. ³⁾	122,4	-10,0	3,1	30,0		
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3367,6	3549	3801	3935		
3. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021)						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,7	70,7	67,3	64,9		
3b. Bruttoschuldenstand						
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands						
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	145,2	173,7	80,5	35,1		
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d.						
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3367,6	3521	3759			
4. SVR (November 2021)						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	68,7	70,6	68,2			
4b. Bruttoschuldenstand	2314,3	2508,5	2581,6			
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	267,7	194,2	73,1			
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	145,2	174,2	73,1			
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d.	122,4	20,0	0,0			
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3367,6	3552	3784			
5. Deutsche Bundesbank⁴⁾						
6. IWF (Oktober 2021)						
6a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,1	72,5	69,8	68,0	66,0	63,5
6b. Bruttoschuldenstand	2325,5	2567,8	2634,7	2648,8	2649,2	2628,1
6c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	267,9	242,3	66,9	14,1	0,4	-21,2
6d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	130,9	230,6	54,9	1,8	-12,3	-34,3
6e. Veränderung der Schulden ohne 6d. ³⁾	136,9	11,7	12,0	12,4	12,7	13,1
6f. BIP zu jeweiligen Preisen	3367,6	3542	3774	3897	4020	4144
7. OECD⁵⁾						

1) Die Werte für das Bruttoinlandsprodukt sind für die Projektionsjahre ab 2021 auf volle Milliarden gerundet. – 2) Die Werte für die Bruttoschuldenquote unter 1a. sind für die Jahre ab 2021 auf ein Viertelprozent gerundet. Bei den Werten für die Positionen 1c. und 1e. für das Jahr 2020 sowie zusätzlich 1b. und 1d. für die Jahre ab 2021 handelt es sich um eine eigene Berechnung. – 3) Eigene Berechnung. – 4) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. 5) Die Dezember-Projektion der OECD wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Die strukturelle Defizitquote überschreitet gemäß der BMF-Projektion im Zeitraum 2020 bis 2023 das mittelfristige Haushaltsziel („Medium Term Objective“ MTO) eines strukturellen Defizits von maximal ½ % des BIP. In den Jahren 2024 und 2025 wird das MTO mit zunehmendem Abstand eingehalten. Die maximale Überschreitung wird im Jahr 2021 ausgewiesen. Die Quote liegt hier bei 3½ % des BIP. (vgl. Übersicht 6 und Abbildung 1). Im Jahr 2023 beläuft sich die Quote auf 1 % und ist damit nicht mehr weit von der Obergrenze entfernt. 2025 wird schließlich ein struktureller Überschuss von ½ % des BIP erreicht, der damit fast wieder so groß wäre wie 2019 (struktureller Überschuss 2019: 0,9 % des BIP).

Im Hinblick auf die Komponenten des strukturellen Saldos hat der konjunkturelle Einfluss gemäß der jüngsten BMF-Projektion die Staatsfinanzen im Jahr 2020 am stärksten belastet (2,3 % des BIP; vgl. Übersicht 7). Im laufenden Jahr fällt die Belastung mit 1½ % des BIP immer noch erheblich aus – wenn auch weniger stark als im Vorjahr. Ab dem Jahr 2022 ist in etwa eine konjunkturelle Normallage mit allenfalls geringen konjunkturellen Einflüssen auf die Staatsfinanzen unterstellt. Im Ergebnis resultierten aus den konjunkturellen Schwankungen des Finanzierungssaldos in den Krisenjahren 2020 und 2021 starke antizyklische Impulse, durch die die wirtschaftliche Entwicklung stark gestützt wurde.

Im Einklang mit den derzeitigen Vorgaben der Europäischen Kommission – werden die temporären Maßnahmen zur Wirtschaftsstützung und für das Gesundheitssystem, die zur Bewältigung der Corona-Krise ergriffen wurden, nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet – sie sind also im Gegensatz zu anderen temporären Maßnahmen noch darin enthalten.¹⁰ Das hat zur Folge, dass auch die strukturelle Größe entscheidend durch die temporären Corona-Maßnahmen beeinflusst wird

Die grundlegende Entwicklung der Staatsfinanzen lässt sich besser erkennen, wenn auch die temporären Corona-Maßnahmen zusätzlich aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet werden.¹¹ Die vom BMF berücksichtigten Maßnahmen belaufen sich auf 3 % des BIP im Jahr 2020 und steigen im Jahr 2021 auf über 5 % des BIP. Im Jahr 2022 sinken sie dann auf etwas über 1 % des BIP. Die Bedeutung der temporären Corona-Maßnahmen in der Schätzung ist 2023 nur noch gering, ab 2024 beeinflussen sie die Projektion nicht mehr. Der darum zusätzlich bereinigte strukturelle Saldo lag damit im Jahr 2020 etwa wie im Jahr 2019 bei einem Überschuss von rund 1 % des BIP. Im laufenden Jahr stieg der so berechnete Überschuss dann sogar auf 1½ % des BIP. Im kommenden Jahr schlägt der entsprechend bereinigte Saldo dann gemäß der Projektion in ein Defizit von gut 1 % um, und 2023 geht das Defizit leicht auf knapp 1 % zurück. Im weiteren Verlauf werden dann wieder Überschüsse projiziert, die 2025 über ½ % des BIP liegen. Im Ergebnis zeigt sich bei dieser Betrachtung, dass das starke Auf und Ab der Salden in der Corona-Krise maßgeblich durch den Konjunktoreinfluss und die tempo-

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition, Institutional Paper 101, April 2019, S. 9

¹¹ So etwa Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, August 2021, S. 73 f.

rären Corona-Maßnahmen getrieben wurde. Dahinter steht gleichwohl eine strukturelle Verschlechterung des Saldos zwischen dem Vorkrisenjahr 2019 und den Jahren 2022/2023.¹² Maßgeblich hierfür dürfte vor allem ein struktureller Anstieg der Ausgabenquote sein, der nicht im Zusammenhang mit temporären Corona-Maßnahmen steht.

Im Vergleich zur Frühjahrs-Projektion fällt die Entwicklung der Staatsfinanzen in struktureller Betrachtung deutlich günstiger aus. Die Aufwärtsrevision der Steuereinnahmen könnte hierfür eine wesentliche Rolle spielen. In der Frühjahrsprojektion wurde noch erwartet, dass das MTO mittelfristig relativ knapp erreicht wird und dass hierzu noch Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich sind. Derzeit wird davon ausgegangen, dass der Abstand zum MTO im Jahr 2023 nicht mehr groß ist und das MTO ab dem Jahr 2024 ohne Konsolidierungsmaßnahmen eingehalten wird.

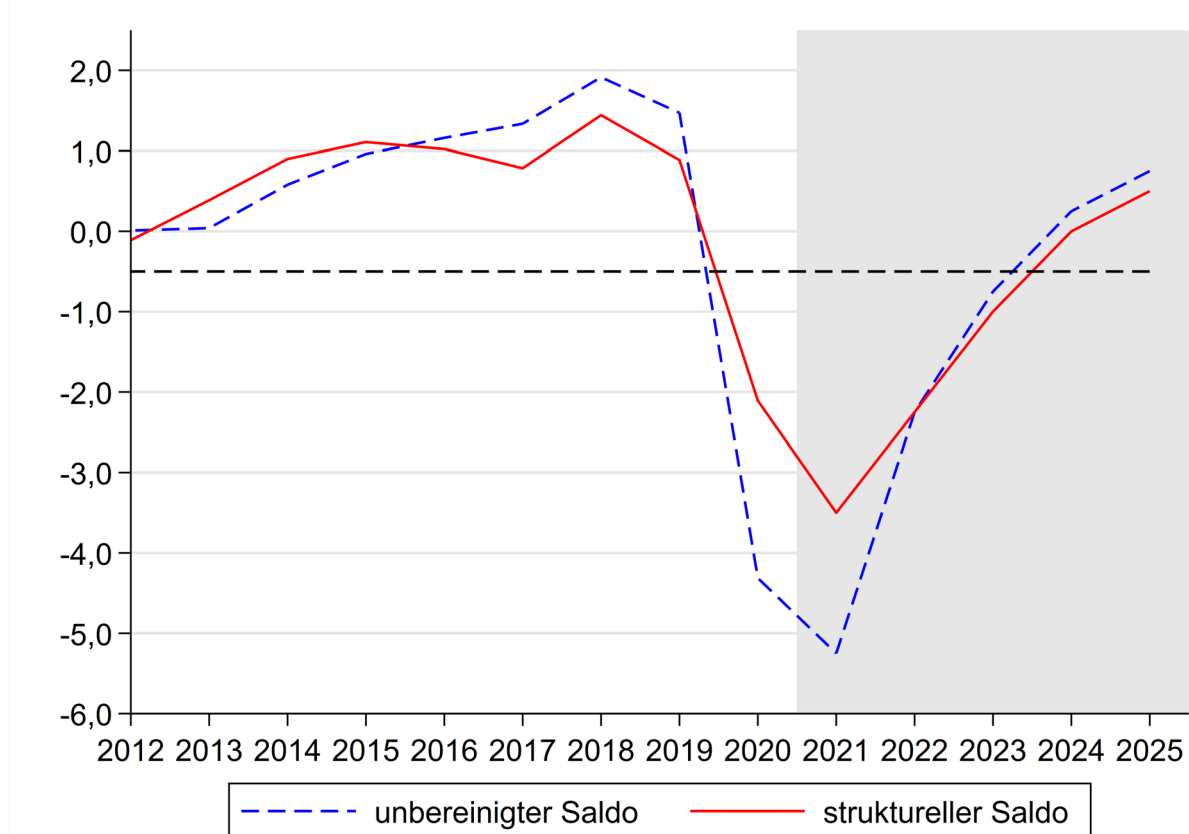
Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Stabilitätsrat (18. November 2021)		-2,1	-3½	-2¼	-1	0	½
<i>1a. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)</i>		-1,8	-6	-3¼	-1½	-¼	0
<i>1b. Stabilitätsrat (Mai 2021)</i>		-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	-¼
<i>1c. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2021)</i>	0,7	-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	-¼
<i>1d. Stabilitätsrat (Dezember 2020)</i>	0,7	-2½	-6	-2¼	-1¼	-½	
<i>1e. Stabilitätsrat (Oktober 2020)</i>	0,6	-3½	-3½	-1¼	-½	-¼	
2. Europäische Kommission (November 2021)	0,9	-2,1	-5,0	-2,6	-0,8		
3a. Gemeinschaftsdiagnose (Oktober 2021)		-2,1	-3,4	-2,3	-1,5		
3b. Gemeinschaftsdiagnose (MODEM, Oktober 2021)		-2,2	-3,3	-2,3	-1,5		
4. SVR (November 2021)	0,6	-2,2	-2,9	-1,7			
5. Deutsche Bundesbank ²⁾							
6. IWF (Oktober 2021) ³⁾	1,3	-3,0	-5,8	-1,6	-0,3	0,0	0,5
7. OECD ⁴⁾							

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab Jahr 2021 für 1. bis 1c., ab 2020 für 1d. und 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Dezember-Projektion der Deutschen Bundesbank wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht. – 3) Für die Jahre 2020 und 2021 wird zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. Der IWF berücksichtigt (etwa im Gegensatz zu BMF und Europäischer Kommission) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus. 2) Die Dezember-Projektion der OECD wird erst nach Abschluss der Stellungnahme veröffentlicht.

¹² Der Anstieg des so bereinigten strukturellen Überschusses im Jahr 2021 könnte an einem zu hohen Ansatz der temporären Corona-Maßnahmen in diesem Jahr liegen. Dies könnte daran liegen, dass die hier berücksichtigten Zahlen in der finanzstatistischen Abgrenzung von der VGR-Abgrenzung abweichen können.

Abbildung 1: Entwicklung des unbereinigten und des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß Projektion¹⁾



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP nach aktuellem Informationsstand (vgl. Übersicht 6, 1). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht 3, 1). Bis zum Jahr 2020 sind die Werte gemäß aktuellem Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

c) Bewertung der Fiskalprognose

Der Beirat begrüßt, dass dem Stabilitätsrat eine vergleichsweise aktuelle Projektion der Staatsfinanzen vorgelegt wurde. Die Projektion berücksichtigt aktuelle Fiskalentwicklungen, die jüngste gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung, die aktuelle offizielle Steuerschätzung und eine aktuelle Schätzung für die Sozialversicherungen. Weite Teile des Bundeshaushalts 2021 und des Entwurfs für das Jahr 2022 wurden allerdings gegenüber den Planansätzen nicht aktualisiert, obschon die Ist-Werte des Haushaltes 2021 weitgehend bekannt sein dürften. Für eine detaillierte Beurteilung wäre es wichtig, wenn die aktualisierte Projektion auch in Form eines vollständigen Staatskontos (VGR-Abgrenzung) abgebildet wäre.

Die Projektion ist allerdings insofern bereits überholt, als die Ampelparteien am 24. November 2021 eine Koalitionsvereinbarung beschlossen haben, die wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Staatsfinanzen haben wird. Dass deren Auswirkungen in der Beschlussvorlage des Stabilitätsrats nicht berücksichtigt werden, ist vor dem Hintergrund des Zeitplans des Stabilitätsrats allerdings nachvollziehbar.

Blendet man die Koalitionsvereinbarungen aus, ist die BMF-Projektion aus Sicht des Beirats sowohl hinsichtlich des unbereinigten als auch des strukturellen Defizits sowie der Schuldenquote

im Bereich des Möglichen. Aus Sicht des Beirats spricht bei dieser Perspektive jedoch einiges dafür, dass die Defizitentwicklung im laufenden und kommenden Jahr günstiger ist. Dies betrifft insbesondere den Bundeshaushalt. Hier ist auch ohne Berücksichtigung der von der jüngsten Steuerschätzung prognostizierten günstigeren Einnahmenentwicklung eine deutlich vorteilhaftere Entwicklung zu erwarten als dies in den bisherigen Haushaltsplanungen und -entwürfen veranschlagt ist. Auch der prognostizierte Rückgang der Schuldenquote erscheint eher vorsichtig: Die oben angesprochenen Deficit Debt Adjustments, die die Quote krisenbedingt erhöhten, könnten sich stärker zurückbilden als es offenbar unterstellt wurde.

Die BMF-Schätzung für den unbereinigten und den strukturellen Saldo liegt innerhalb des Schätzspektrums anderer Projektionen. Diese basieren aber auf einem etwas älteren Stand hinsichtlich der Steuerentwicklung im laufenden Jahr. Deswegen dürften diese aus heutiger Sicht eher zu pessimistisch ausgefallen sein. Sie sind aber insofern mit der BMF-Schätzung hinsichtlich der unterstellten Finanzpolitik vergleichbar, weil auch sie die Koalitionsvereinbarungen noch nicht berücksichtigen konnten.

- Bezüglich des **unbereinigten Defizits** erwarten die in Übersicht 3 ausgewiesenen Institutionen für das Jahr 2021 teils ein höheres, teils ein niedrigeres Defizit. Dabei ist zu beachten, dass diese Institutionen in ihren Prognosen noch niedrigere Steuereinnahmen erwartet haben dürften, da sie früher abgeschlossen wurden. Die zuletzt außerordentlich stark steigenden Steuereinnahmen dürften hier noch nicht vollständig berücksichtigt worden sein. In den Jahren 2022 und 2023 liegen die Schätzungen angesichts der immer noch sehr hohen Unsicherheit recht nahe beieinander. Auch hier könnte die günstige Steuerentwicklung zu Aufwärtsanpassungen bei früher abgeschlossenen Prognosen führen. Die Deutsche Bundesbank geht unter Berücksichtigung der jüngsten Steuerschätzung und ohne Maßnahmen der neuen Bundesregierung davon aus, dass die Defizitquote 2021 in etwa auf dem Vorjahresniveau liegen und 2022 in etwa auf 1 % des BIP sinken könnte.¹³
- Auch die Projektionen für den **strukturellen Saldo** liegen recht nahe beieinander und die BMF-Schätzung liegt im Schätzspektrum. Hier gilt das gleiche wie für die unbereinigten Salden, da hinsichtlich der Konjunkturlage keine starken Unterschiede bestehen.

Die Schätzungen der Schuldenquote der verschiedenen berücksichtigten Institutionen variieren stärker. Hierfür sind neben den Defiziten auch die Schätzungen zum nominalen BIP und zu den angesprochenen finanziellen Transaktionen relevant (letztere sind schulden-, aber nicht defizitwirksam). Die Schätzunsicherheit ist insoweit größer als beim Defizit, und die Schätzunterschiede erscheinen insofern nicht allzu groß.

Die Koalitionsvereinbarungen dürften zu spürbar höheren gesamtstaatlichen Defiziten und Schulden führen als gemäß der BMF-Projektion, vor allem ab dem Jahr 2023 (siehe Kasten 1). Konkret quantifizieren lassen sich der finanzielle Umfang und die Struktur der Vorhaben aber noch nicht, denn die meisten Maßnahmen wurden noch nicht konkretisiert. Ein Finanztableau

¹³ Vgl. Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht November 2021. Die Dezember Prognose der Deutschen Bundesbank wird erst nach der Sitzung des Stabilitätsrats veröffentlicht.

wurde nicht vorgelegt. Insgesamt ist aber von deutlich höheren gesamtstaatlichen Ausgaben auszugehen. Der Bund plant dabei auch, Sondervermögen einzusetzen und (zusätzliche) Ausgaben von Ländern und Gemeinden zu finanzieren. Zudem sind Mehrausgaben der Sozialversicherungen zu erwarten. Gleichzeitig dürfte es zu geringeren staatlichen Einnahmen kommen. So könnten die ab 2023 angelegten Beitragssatzerhöhungen bei der Krankenversicherung begrenzt werden, weil beabsichtigt ist, die Bundeszuschüsse zu erhöhen. Teils sind auch moderate Steuersenkungen beabsichtigt. Die EEG-Umlage könnte ab 2023 entfallen. Gegenfinanzierungsmaßnahmen sind kaum spezifiziert. Unter anderem ist angestrebt, Bundesausgaben generell zu überprüfen, die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen und Steuerhinterziehung stärker zu begrenzen. **Die höheren VGR-Defizite als vom BMF projiziert sind vor allem beim Bund zu erwarten.**

Die allgemeine Unsicherheit hinsichtlich der Perspektiven für die Staatsfinanzen ist weiterhin hoch. Gegenüber dem Jahr 2020 ist sie auch wegen des Impffortschritts gesunken, obschon aktuell eine weitere Infektionswelle zu verzeichnen ist. Spezielle Unsicherheiten für die Staatsfinanzen – über die oben dargelegten gesamtwirtschaftlichen Unsicherheiten hinaus – bestehen vor allem hinsichtlich der fiskalischen Kosten für die Corona-Maßnahmen. Hier ist derzeit unsicher, inwieweit etwa Unternehmenstransfers (die zuletzt bis März 2022 verlängert wurden), Kosten im Zusammenhang mit Impfungen und Tests sowie Kompensationen für die Krankenhäuser im Jahr 2022 noch zu Buche schlagen werden. Mit dem Impffortschritt verlieren aber staatliche Transfers grundsätzlich stark an Gewicht, die etwa Umsatz- und Lohn einbußen ausgleichen. Bezüglich der gesundheitlichen Pandemie-Kosten liegen nun mehr Erfahrungen vor als in den ersten beiden Pandemie-Jahren.

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

In % des BIP	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1. Finanzierungssaldo	-4,3	-5¼	-2¼	-¾	¼	¾
2. Konjunkturkomponente	-2,3	-1½	0	¼	¼	0
2a. in Mrd. € ²⁾	-75,8	-52,8	-0,2	9,2	5,2	2,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	-2,1	-3¾	-2¼	-1	0	¾
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	-¼	0	0	0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	-2,1	-3½	-2¼	-1	0	¾
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	-1,4	-3¼	-1¾	-½	½	1
7. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-4,3	-2,9	0,0	0,5	0,3	0,1

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion im vorläufigen Beschlussvorschlag vom 18. November für die Sitzung des Stabilitätsrates am 10. Dezember 2021, der Herbstprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 27. Oktober 2021 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre ab 2021 auf ein Viertelprozent. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 3) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 4) Konjunkturbereinigter Saldo minus Temporäre Maßnahmen / Effekte – 5) Konjunkturbereinigter Saldo plus Geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

Kasten 1: Effekte des Koalitionsvertrags auf den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo

- In den VGR werden beim Bund sowohl der Kernhaushalt als auch die Sondervermögen verbucht. Zudem werden hier unter bestimmten Bedingungen öffentliche Unternehmen oder einzelne Transaktionen zugerechnet, wenn diese dem Staatssektor zuzuordnen sind (wie etwa die Corona-Garantieprogramme, die über die KfW abgewickelt wurden).
- Die Koalitionsvereinbarungen sehen vor, dass in den Jahren 2021 und 2022 nicht ausgeschöpfte Kreditermächtigungen im Kernhaushalt genutzt werden, um den Energie- und Klimafonds zu befüllen. Wie oben beschrieben, sind für das laufende und das kommende Jahr deutlich günstigere Entwicklungen beim Bund zu erwarten als geplant und als vom BMF projiziert. Die Zuführungen an die Sondervermögen könnten daher sehr umfangreich sein.
- Zwar ist beabsichtigt, dass der Kernhaushalt ab dem Jahr 2023 wieder die reguläre Grenze der Schuldenbremse einhält. Allerdings ist geplant, die Sondervermögen für die Schuldenbremse mit dem Kernhaushalt nicht mehr zu konsolidieren. Dadurch unterliegen die Abflüsse aus den Sondervermögen und deren umfangreiche Defizite nicht mehr der Schuldenbremse.¹⁴ Sie erhöhen allerdings auch bei einer geänderten Buchungspraxis im Rahmen der Schuldenbremse den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo.
- Im Vergleich zur BMF-Projektion sind aufgrund der nunmehr höher zu erwartenden Defizite der Sondervermögen auch höhere VGR-Defizite beim Bund (einschließlich seiner Sondervermögen) zu erwarten. Zudem müssen die bereits zuvor ohnehin erwarteten Defizite der Sondervermögen nicht mehr durch einen entsprechend ambitionierteren Kurs im Bundeshaushalt kompensiert werden, um die Schuldenbremse einzuhalten. Entsprechend dürfte auch das Defizit im Kernhaushalt höher ausfallen.
- Mit Blick auf den Kernhaushalt ist noch nicht ersichtlich, wie die Schuldenbremse ab dem Jahr 2023 angesichts der umfangreichen Vorhaben in den Koalitionsvereinbarungen wieder eingehalten werden kann. Hier bestehen Risiken bzw. es werden wohl noch zusätzliche Anpassungsmaßnahmen erforderlich werden, die bislang noch nicht spezifiziert wurden.
- Das VGR-Defizit des Bundes dürfte zudem höher ausfallen als projiziert, weil gemäß den Koalitionsvereinbarungen offenbar öffentliche Unternehmen verstärkt staatliche Aufgaben wahrnehmen und Ausgaben finanzieren sollen. Damit ist beabsichtigt, dass ebenfalls zusätzliche Spielräume im Rahmen der Schuldenbremse geschaffen werden. Je nach konkreter Ausgestaltung würde dies aber die VGR-Defizite erhöhen, wenn die betroffenen Unternehmen oder einzelne Transaktionen hier wiederum dem Staat zugerechnet werden (siehe auch unten unter 7.).

¹⁴ Derzeit werden die Sondervermögen für die Schuldenbremse des Bundes überwiegend konsolidiert, das heißt Zahlungen zwischen diesen Einheiten spielen keine Rolle („innere Zahlungen“). Die Befüllung der Sondervermögen aus dem Kernhaushalt ist deswegen für die Schuldenbremse noch unerheblich; erst die Zahlungen der Sondervermögen an Dritte werden belastend auf die Schuldenbremse angerechnet. Dies soll sich gemäß Koalitionsvertrag ändern: Künftig wird bereits der Abfluss aus dem Kernhaushalt an die Sondervermögen für die Schuldenbremse als belastende Ausgabe gewertet. Konkret würden also die Zuführungen an die Sondervermögen 2021 und 2022 die Ausnahmekredite im Rahmen der Schuldenbremse erhöhen (dies führt später zu höheren Tilgungsverpflichtungen für die Ausnahmekredite). Die späteren Abflüsse aus den Sondervermögen in den Folgejahren schlagen sich dann aber im Rahmen der Schuldenbremse nicht mehr nieder. Die Ausnahmeklausel soll also genutzt werden, um künftige Ausgaben zu finanzieren. Problematisch wäre unter anderem auch, wenn die Umstellung nicht zeitlich konsistent erfolgt. Dann würden bestimmte Transaktionen aufgrund des Regimewechsels gar nicht mehr durch die Schuldenbremse erfasst - also weder die Zuführung aus dem Kernhaushalt (altes Regime) noch die Ausgabe des Sondervermögens (neues Regime). Solche Effekte würden etwa bei bislang nicht in der Schuldenbremse berücksichtigten Auffüllungen von Sondervermögen im Jahr 2020 auftreten, wenn die Umstellung nicht rückwirkend erfolgt.

6. Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

a) Zur vorgelegten Beschlussvorlage und zur Einhaltung der Obergrenze

Vor dem Hintergrund der fehlenden Berücksichtigung der Koalitionsvereinbarungen hält der Beirat die vorgelegte BMF-Projektion als Referenzszenario für vertretbar. Er hält für dieses Referenzszenario aber für das laufende und kommende Jahr eine niedrigere Defizitquote für plausibel.

Aus Sicht des Beirats wäre eine Entwicklung gemäß der BMF-Projektion im Einklang mit den Vorgaben der EU-Budgetregeln. Insbesondere wäre auch das temporäre Überschreiten der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit gemäß § 51 Abs. 2 HGrG regelkonform. Derzeit sehen die EU Budgetregeln für diese Obergrenze folgendes vor:

- Für die Jahre 2021 und 2022 gilt eine Generalausnahme. Die Grenzüberschreitung in diesen Jahren gilt deshalb aus Sicht der Europäischen Kommission nicht als Regelverstoß.
- Insoweit ab dem Jahr 2023 die Generalausnahme nicht mehr aktiv ist, ist ein Überschreiten dann regelkonform, wenn sich die strukturelle Defizitquote der Obergrenze ausreichend schnell annähert. Als ausreichend gilt dabei, dass das Defizit in jährlichen Schritten von $\frac{1}{2}$ % des BIP sinkt. Gemäß der BMF-Projektion ist diese Anforderung im Jahr 2023 mit Abstand erfüllt: Die strukturelle Defizitquote sinkt dann um mehr als 1 Prozentpunkt.
- In den Jahren 2024 und 2025 unterschreitet das strukturelle Defizit den Grenzwert von 0,5 % des BIP wieder.

Da in der Vorlage für den Beschluss des Stabilitätsrats die angekündigten Maßnahmen der Ampelparteien nicht berücksichtigt sind, ist eine darauf basierende Haushaltsüberwachung und Empfehlung allerdings unvollständig. Werden die angekündigten Maßnahmen nicht zumindest näherungsweise zusätzlich berücksichtigt, lässt sich keine sinnvolle Aussage darüber treffen, inwieweit die Einhaltung der Obergrenze im zu überprüfenden Zeitraum gefährdet ist.

Der Koalitionsvertrag erhält kein Finanztableau, und viele Maßnahmen sind nicht spezifiziert. Dem Beirat liegen auch deutlich weniger Kenntnisse über die Regierungspläne und die damit verbundene Defiziterhöhung vor als dem BMF und den Mitgliedern des Stabilitätsrats. **Nach Einschätzung des Beirats dürfte sich die Defizitquote aber zumindest ab dem Jahr 2023 auf einem deutlich höheren Pfad bewegen als gemäß der BMF-Projektion. Der Umfang und das zeitliche Profil der zusätzlichen Defizite lassen sich vom Beirat nicht verlässlich abschätzen. Allerdings dürfte insbesondere zweifelhaft erscheinen, dass die 0,5 %-Grenze im Jahr 2024 wieder eingehalten wird.**

b) Zum Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln

Der Beirat hält es wegen der außergewöhnlichen und krisenhaften Umstände für gerechtfertigt, dass im Jahr 2021 im Hinblick sowohl auf die europäischen als auch die nationalen Fiskalregeln auf die Ausnahmeklausel zurückgegriffen wurde. Der Staat ist in schweren Krisenlagen zur Stabilisierung aufgefordert und kann diese Aufgabe vor dem Hintergrund der aktuellen Lage der Staatsfinanzen Deutschlands übernehmen. Insoweit als sich zur Bewältigung der Krise in die Haushaltsplanungen

eingestellte Mittel als nicht mehr erforderlich herausstellen, muss die Verschuldung allerdings entsprechend geringer ausfallen. Eine Verwendung von Haushaltspuffern, die in die Planungen von Bund und Ländern für andere Zwecke (etwa eine Reservebildung für Folgejahre) für das Jahr 2021 eingestellt worden waren, ist durch die Ausnahmeklauseln nicht zu rechtfertigen.

Auf der Grundlage der berücksichtigten Projektionsstände hat der Beirat große Zweifel, dass ein Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der nationalen und der europäischen Regeln im Jahr 2022 gerechtfertigt ist. Eine sogar noch verstärkte Überschreitung der Regelgrenzen durch zusätzliche Maßnahmen der neuen Bundesregierung wäre aus Sicht des Beirats ebenfalls schwerlich zu begründen. Denn die fiskalischen Belastungen durch diese Maßnahmen stehen aus Sicht des Beirats in aller Regel in keinem engen Zusammenhang zur Krise und sind für deren Abwendung nicht erforderlich.

Es ist allerdings einzuräumen, dass eine hohe Unsicherheit hinsichtlich der künftigen Entwicklung besteht. So lässt sich unter den gegebenen Umständen etwa weiterhin nicht ausschließen, dass nochmals so weitgehende Kontaktbeschränkungen und Eindämmungsmaßnahmen erforderlich werden, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erheblich belastet wird. **Sollte sich in diesem Zusammenhang im weiteren Verlauf abzeichnen, dass es tatsächlich erforderlich ist, die Ausnahmeklausel in Anspruch zu nehmen, wäre dies aber nachvollziehbar und anhand aktueller Projektionen zu begründen. Diese Projektionen sollten dann mit und ohne Rückwirkungen der Konsolidierungsmaßnahmen erstellt werden, die beim Verzicht auf die Ausnahmeklausel im Jahr 2022 nötig wären.**

Die Ausnahmeklausel für das Jahr 2022 bei den europäischen Fiskalregeln

Im Rahmen der EU-Regeln hat die Europäische Kommission die Ausnahmeklausel auf das Jahr 2022 ausgedehnt. Aus Sicht des Beirats überzeugt dies nicht. So zeigt auch die jüngste Prognose der Kommission für das Jahr 2022 einen kräftigen Aufschwung. Der Euroraum und die EU überschreiten demnach im vierten Quartal des Jahres 2021 die Wirtschaftsleistung des Vorkrisenjahres 2019 – und die Kommission hatte das Wiedererreichen des Vorkrisenniveaus zuvor als ein wichtiges Kriterium dafür bezeichnet, dass die Ausnahmeklausel wieder aufgehoben wird. Die Produktionslücke für die EU und den Euroraum geht gemäß der Kommissionsschätzung zügig zurück (um 2½ Prozentpunkte) und soll im Jahr 2022 wieder geschlossen sein. Bei aller Unsicherheit bezüglich der Einschätzung der Produktionslücke zeigt dies an, dass die Kommission davon ausgeht, dass 2022 in der EU und im Euroraum keine Krise mehr herrscht.

Gleichzeitig muss kaum ein Mitgliedsland gegenüber der Kommissionsprognose zusätzlich konsolidieren, um eine strukturelle Defizitrückführung um 0,5 % des BIP zu erreichen. Der Aufschwung würde also gemäß Kommissionsprognose auch in Deutschland nicht behindert, wenn die Generalausnahme nicht mehr gälte und die Fiskalregeln wieder eingehalten werden müssten. Dabei ist zu beachten, dass die umfangreichen, überwiegend temporären Corona-Maßnahmen im EU-Kontext im strukturellen Saldo enthalten sind. Die Corona-Maßnahmen dürften vor allem 2022, aber auch in den Folgejahren auslaufen, und das strukturelle Defizit sinkt dadurch. Diese Verbesserung des Finanzierungssaldos wirkt aber genauso wenig restriktiv auf die Wirtschaftsentwicklung wie beispielsweise sinkende Ausgaben und steigende Einnahmen bei den automatischen Stabilisatoren im Aufschwung. In der

Krise brachen Markteinkommen weg und wurden teilweise durch staatliche Hilfen ersetzt. In der Erholungsphase ist es umgekehrt. Corona-Maßnahmen entfallen, wenn etwa Beschäftigung und eine normale Verkaufstätigkeit wieder möglich sind, und die verfügbaren Einkommen und Gewinne steigen.

Alles in allem erwartet die Kommission also ohne zusätzliche Konsolidierung eine Rückführung der strukturellen Defizite, die weitgehend im Einklang mit den EU-Regeln steht und den Aufschwung nicht gefährdet. 2022 wäre demnach kein Jahr, das im Sinne der Ausnahmeklausel ansatzweise einschlägig wäre. Da die Corona-Maßnahmen derzeit nicht als temporäre Maßnahmen erfasst werden, besteht die Gefahr, dass im weiteren Verlauf die strukturelle Verbesserung in den EU-Mitgliedstaaten als zu positiv bewertet wird und dass notwendige Schritte zur Konsolidierung weiter aufgeschoben werden. Es wäre jedenfalls kritisch, wenn dies auch im weiteren Verlauf, wenn die Krise weiter zurückliegt, eine grundlegende Annäherung an das MTO stark verzögern würde.

Die Ausnahmeklausel für das Jahr 2022 bei den nationalen Schuldenbremsen

Für das Jahr 2022 formuliert der Stabilitätsrat hinsichtlich der nationalen Schuldenbremsen die Ansicht, dass weiterhin eine außergewöhnliche Notsituation bzw. Naturkatastrophe im Sinne von Art. 109 Abs. 3 Satz 2 GG festgestellt werden könne. Dass die bislang geplanten (strukturellen) Nettokreditaufnahmen des Bundes und einiger Länder die verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Jahr 2022 überschreiten, ist indes keine hinreichende Begründung. Stattdessen wäre schon allein aus verfassungsrechtlicher Sicht begründet darzulegen, dass auch im Jahr 2022 eine außergewöhnliche Notsituation besteht, die sich weiterhin der Kontrolle des Staates entzieht, und dass die geplanten, zur Überwindung und Bewältigung der Notsituation angemessenen und erforderlichen Maßnahmen zur Überschreitung der regulären Grenzen führen.

Aus Sicht des Beirats zeigen die vorliegenden Projektionen der verschiedenen Institutionen keine solche außergewöhnliche Notsituation für das Jahr 2022 an. Alle Projektionen weisen vielmehr auf einen gesamtwirtschaftlichen Aufschwung hin. Die Produktionslücke ist etwa geschlossen oder wird teils bereits positiv erwartet. Zudem liegen gemäß der aktuellen Steuerschätzung die Steuereinnahmen ab dem Jahr 2021 über dem Niveau, das vor der Corona-Krise erwartet wurde, wenn zwischenzeitliche Rechtsänderungen ausgeblendet werden.¹⁵ Belastungen durch solche zwischenzeitlichen Rechtsänderungen, die sich unmittelbar aus der Corona-Notlage ergeben, sind dabei eher gering. Auch sonstige Kosten zum Ausgleich pandemiebedingt wegfallender Gewinne oder verfügbarer Einkommen dürften nur noch in überschaubarem Umfang veranschlagt sein. Explizit ausgewiesen sind diesbezügliche Ausgaben nur für die Corona-Unternehmenshilfen (im Jahr 2022: 0,2 % des BIP ggü. mehr als 1 % des BIP im laufenden Jahr). Darüber hinaus senkt der konjunkturelle Aufschwung das Defizit. Das heißt, das Zurückfahren der fiskalischen Wirtschaftsstützung, das im Defizitrückgang zum Ausdruck kommt, steht einem sich selbst tragenden Aufschwung nicht entgegen. Von welcher Zusatzbelastung bei der öffent-

¹⁵ Vgl. auch Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 2021, Öffentliche Finanzen, S. 68. Zwischenzeitliche Rechtsänderungen gemäß Ausweis des Arbeitskreises Steuerschätzungen: Anlage 2 zur Pressemitteilung der Schätzergebnisse Mai 2020, September 2020, November 2020, Mai 2021 und November 2021. Von besonderer Bedeutung waren dabei das Familienentlastungsgesetz II und die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags. Ersteres beinhaltete die Anhebungen von Freibeträgen bei der Einkommensteuer und die Rechtsverschiebung des Tarifs in den Jahren 2021 und 2022.

lichen Gesundheitsversorgung durch die Pandemie ausgegangen wird, ist nicht erkennbar. Die ausgewiesenen Sonderzuschüsse des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung reflektieren jedenfalls nur zum Teil pandemiebedingte Zusatzausgaben.

Der Beirat erwartet nicht, dass die zusätzliche Konsolidierung, die für das Einhalten der verfassungsrechtlichen Obergrenzen im Rahmen der Schuldenbremse im Jahr 2022 eventuell erforderlich wäre, den Aufschwung gefährden würde. Vielmehr sind für das Jahr 2022 auch ohne Rückgriff auf Ausnahmeklauseln noch erhebliche Defizite finanzierbar, die die Wirtschaftsentwicklung stützen. Dies liegt vor allem daran, dass Bund und Länder auf zuvor gebildete Reserven zurückgreifen können. Die derzeit vorhandenen Rücklagen dürften hierfür auch ohne Rückgriff auf vorfinanzierte Sondervermögen ausreichen oder es bestünde allenfalls ein begrenzter Konsolidierungsbedarf, der den Aufschwung nicht gefährden dürfte. Dies gilt umso mehr als auch das kommende Jahr noch teilweise durch Angebotsbeschränkungen gekennzeichnet sein und insgesamt gesehen kein Nachfragemangel bestehen dürfte. Eine weitere Ausdehnung staatlicher Ausgaben könnte künftig den Preisanstieg weiter verstärken. Für die Folgejahre wäre ohne Rückgriff auf die Ausnahmeklausel zwar zügiger über fiskalische Anpassungsmaßnahmen zu entscheiden, weil die Reserven 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 andernfalls zusätzlich aufgenommenen Schulden zu leisten.**

Unabhängig davon, ob auf die Ausnahmeklausel zurückgegriffen wird oder nicht, hält es der Beirat für erforderlich, dass Bund und Länder aussagekräftige Informationen zu den Haushaltsergebnissen zeitnah vorlegen. Um eine sachgerechte Analyse zu ermöglichen, sollten darin Angaben enthalten sein zu den: (1) Haushaltsabschlüssen für Kern- und Extrahaushalte (separat), (2) Abschlüssen in Abgrenzung der jeweiligen Schuldenbremse (mit separatem Ausweis der Konjunkturkomponente und der herausgerechneten finanziellen Transaktionen), (3) im Berichtsjahr aufgenommenen Notlagenkrediten (einschließlich des Zusammenhangs zur Krisenabwehr), (4) über das Jahresende hinaus vorhandenen Reserven (Rücklagen verschiedenster Form und vorfinanzierte Extrahaushalte, deren Ergebnis nicht auf die Schuldenbremse angerechnet wird) und Restkreditermächtigungen, (5) Tilgungspflichten (insgesamt und nach Jahren), (6) im Berichtsjahr vollzogenen Schuldenerlassen und Forderungsbeständen, bei denen ein Erlass geplant ist oder die wirtschaftliche Lage des Schuldners eine fristgerechte Rückzahlung nicht erwarten lässt. Diese Informationen sind nicht nur für die nationale Haushaltsüberwachung bedeutsam. Sie sind letztlich auch nötig, um zu beurteilen, welche Risiken trotz Schuldenbremsen im Raum stehen, die Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit künftig zu verfehlen.

7. Bindende Fiskalregeln für solide Staatsfinanzen

Bindende Fiskalregeln sind aus Sicht des Beirats von entscheidender Bedeutung, um solide Staatsfinanzen verlässlich abzusichern. Die derzeit bestehenden Fiskalregeln sind demokratisch beschlossen und in Verfassungen, Gesetzen oder Richtlinien festgelegt. Sie sollen der staatlichen Schuldenneigung entgegenwirken und staatliche Defizite und Schulden begrenzen. Dabei sind die quantitativen Grenzen und Anpassungspfade zumeist so ausgestaltet, dass sie Sicherheitsabstände zu nicht mehr tragfähigen Staatsfinanzen gewährleisten. Damit soll nicht zuletzt sichergestellt werden, dass staatliches Handeln in

Krisen die Tragfähigkeit nicht bedroht und bedarfsweise ausreichender Spielraum für eine aktiv stabilisierende Finanzpolitik besteht, wie es in der derzeitigen Corona Krise praktiziert wird. Fiskalregeln sollen zudem der Gefahr begegnen, dass die Geldpolitik unter fiskalische Dominanz gerät, das heißt, Preisstabilität zugunsten der staatlichen Solvenzsicherung zurückgestellt wird. Dies ist angesichts der besonderen institutionellen Rahmenbedingungen in der europäischen Währungsunion mit gemeinsamer Währung bei nationaler Finanzautonomie von besonderer Bedeutung. **Die Regeln müssen nachvollziehbar, vermittelbar und glaubwürdig sein. Die Bindungswirkung ist letztlich entscheidend für den Erfolg der Regeln. Sie ist unverzichtbar für die Glaubwürdigkeit der institutionellen Rahmenbedingungen und die Stabilität der europäischen Währungsunion.**

Die Fiskalregeln zielen zumeist nicht auf die Ausgaben- oder Einnahmenstruktur oder den Umfang des Budgets. Sie begrenzen aber die Schuldenfinanzierung und machen es deshalb erforderlich, dass die Regierungen Prioritäten setzen. So steht etwa auch Deutschland vor großen Herausforderungen. Im Koalitionsvertrag werden diesbezüglich wichtige Ziele formuliert. Vorhaben, die etwa darauf ausgerichtet sind, die Wachstumsbedingungen zu verbessern (u.a. durch eine leistungsfähige Infrastruktur und Digitalisierung), den Klimawandel zu verhindern bzw. zu bewältigen, die staatlichen Leistungen effizienter bereit zu stellen oder einen angemessenen sozialen Ausgleich zu gewährleisten, sind von großer Bedeutung. Eine besonders wichtige Aufgabe der Regierung ist es deshalb, die Öffentlichkeit von der Notwendigkeit zu überzeugen, dass vor dem Hintergrund der geltenden Fiskalregeln die Finanzierung dieser wichtigen Regierungsmaßnahmen über zusätzliche Einnahmen oder geringere andere Ausgaben erfolgen sollte. Eine fiskalische Lastverlagerung auf die Zukunft sollte vermieden werden. Unabhängige Fiskalinstitutionen – wie der unabhängige Beirat – haben nicht den Auftrag, über Höhe und Struktur von Einnahmen und Ausgaben zu befinden. Dies ist eine politische Aufgabe. Sie sind auch nicht gefordert, die Regeln zu bestimmen oder umzuinterpretieren. Sie sollen vielmehr die bestehenden Fiskalregeln und deren Glaubwürdigkeit stützen, indem sie die Einhaltung der qualitativen und quantitativen Vorgaben überwachen und Umgehungsversuchen entgegenzutreten. Sie sind aus gutem Grund unabhängig, um so ihren Aufgaben bestmöglich nachkommen zu können.

Derzeit wird über Reformen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts diskutiert. Ob sich die Mitgliedstaaten auf eine Reform bzw. eine Ertüchtigung der bestehenden Regeln einigen können, ist unklar. Zur Debatte steht sogar, auf quantitative Vorgaben ganz zu verzichten. Das Ziel für den Schuldenabbau soll dann länderspezifisch zwischen nationaler Regierung, unter Umständen dem nationalen Fiskalrat und der Europäischen Kommission – also letztlich politisch – festgelegt und vom Rat gebilligt werden. So seien zu ambitionierte Vorgaben vermeidbar. Auf der anderen Seite fordern einige Mitgliedstaaten eine striktere Umsetzung der bestehenden Regeln.

Ohne eine Einigung droht, dass die bestehenden Regeln durch die Europäische Kommission noch weiter ausgelegt werden als ohnehin schon. Es ist bereits derzeit kaum verlässlich vorherzusagen, wie die länderspezifischen Vorgaben im konkreten Fall ausfallen und wie sie überprüft werden. Selbst im Nachhinein ist dies nicht immer nachvollziehbar. **Die Bindungswirkung, die bereits jetzt geschwächt ist, droht künftig vollständig verloren zu gehen. Damit würden die Regeln quasi durch die Hintertür abgeschafft und durch einen kaum durchschaubaren politischen Verhandlungsprozess ersetzt. Die Regelvorgaben und deren Einhaltung lassen sich dann auch nicht mehr durch externe, unabhängige Institutionen überprüfen.**

Der Beirat plädiert demgegenüber eindringlich dafür, die EU-Regeln im Sinne der ursprünglichen Ziele wieder zu ertüchtigen oder transparent zu reformieren. Sie sollten jährliche quantitative fiskalische Ziele und Anpassungspfade enthalten, sodass hohe Schuldenquoten sinken, wenn ein Mitgliedsland die Vorgaben einhält. Ausnahmen und Auslegungsspielräume wären eng zu begrenzen.

Auch die Anwendung oder Reform der Schuldenbremse in Deutschland ist im Gespräch. Mit dem Koalitionsvertrag verpflichtet sich die neue Bundesregierung zwar perspektivisch auf die Einhaltung der regulären Obergrenze der Schuldenbremse. Offenbar sollen aber Festlegungen zur Schuldenbremse des Bundes, die sich etwa auf die Sondervermögen beziehen, so geändert werden, dass im bestehenden Umfeld erhebliche zusätzliche Finanzierungsspielräume genutzt werden können. Das verfassungsrechtliche Ziel der Schuldenbremse würde damit aber faktisch ausgehöhlt und ihre Bindungswirkung geschwächt.

Aus Sicht des Beirats ist es wichtig, dass die Schuldenbremse auch künftig die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen absichert und die Einhaltung der europäischen Regeln gewährleistet. Wie oben beschrieben, steht die Schuldenbremse der Umsetzung von wichtigen Strukturreformen nicht entgegen. Sie erfordert aber eine Gegenfinanzierung zusätzlicher Maßnahmen ohne zusätzliche Schulden. **Falls die heutige verfassungsrechtliche Gestaltung der Schuldenbremse nicht mehr für überzeugend gehalten wird, sollten Reformen transparent für Öffentlichkeit und Parlamente diskutiert und rechtlich nachvollziehbar umgesetzt werden. Unterlaufen werden sollte die Schuldenbremse nicht.**

In der Öffentlichkeit wurden im Vorfeld der Bildung der neuen Bundesregierung Vorschläge diskutiert, zusätzliche finanzielle Spielräume zu schaffen, indem die Schuldenbremse umgangen oder ausgehebelt wird. Ähnliche Ansätze sind offenbar auch in der Koalitionsvereinbarung enthalten. Der Beirat merkt hierzu kritisch an:

- **Die mit der Corona-Notlage begründete Aktivierung der Ausnahmeklausel soll wohl eingesetzt werden, um nicht krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren bzw. vorzufinanzieren. Aus Sicht des Beirats widerspricht dies der Intention der Ausnahmeklausel und birgt erhebliche verfassungsrechtliche Risiken.**
 - Die Ausnahmeklausel bezieht sich auf außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Sie ist nicht dafür gedacht, andere Ausgaben oder Abgabensenkungen außerhalb der regulären Obergrenze zu finanzieren. Auch Sondervermögen oder andere Extrahaushalte sollten nicht auf Basis der Ausnahmeklausel für andere Zwecke vorfinanziert werden können. Eine etwaige Überschreitung der regulären Obergrenzen wäre daher konkret mit der Notsituation und unabweisbaren Budgetlasten zu begründen und abzuleiten (siehe hierzu auch die Bemerkungen im Abschnitt 5c).
 - So hat auch jüngst der Staatsgerichtshof des Landes Hessen in Bezug auf die Schuldenbremse Hessens entschieden, die mit der Bundesregel weitgehend identisch ist: Wird vom

Neuverschuldungsverbot der Landesschuldenbremse abgewichen, so müssen demnach die Kreditermächtigung und die kreditfinanzierten Maßnahmen zur Krisenbewältigung geeignet und erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Ausmaß der Krise stehen.

- **Offenbar ist geplant, bestimmte staatliche Aufgaben auf öffentliche Unternehmen zu übertragen und diese (oder deren Finanzierung) aus der Schuldenbremse auszuklamern. Damit die Finanzierung öffentlicher Aufgaben nicht mehr unter die Schuldenbremse fällt, müssen aus Sicht des Beirats indes eine Reihe von Voraussetzungen gelten.** Auf der einen Seite kann es durchaus sachlich gerechtfertigt sein, staatliche Aufgaben an ein öffentliches Unternehmen zu übertragen, falls sie sich so effizienter und effektiver ausführen lassen. Auf der anderen Seite sollten Aufgaben und „nicht-rentierliche“ Projekte (wie etwa Subventionen oder Transfers) nicht nur deshalb öffentlichen Unternehmen übertragen werden, um sie außerhalb der Schuldenbremse zu finanzieren.

Aus Sicht des Beirats sollten Aufgaben dort angesiedelt werden, wo sie ökonomisch sinnvoll hingehören. Die Aufgaben sollten dabei kostengünstig finanziert werden. Wenn es sich um Aufgaben handelt, die von öffentlichen Unternehmen eigenverantwortlich erfüllt werden, kann dies wie bisher außerhalb der Schuldenbremse erfolgen.

- Generell kann es vorteilhaft sein, öffentliche Unternehmen mit staatlichen Aufgaben zu betrauen, wenn so die staatlichen Ziele sachgerecht erfüllt werden können. Insbesondere im kommunalen Bereich gibt es hierfür zahlreiche Beispiele.
- **Für eine sachgerechte Einbeziehung in die Schuldenbremse liefert die in den VGR festgelegte Herangehensweise aus Sicht des Beirats sinnvolle und zielführende Anhaltspunkte:** Die Zuordnung orientiert sich erstens an nachvollziehbaren Sachkriterien. Zweitens soll die Schuldenbremse die EU-Regeln absichern; deshalb sollte der Bereich der Gültigkeit möglichst gut übereinstimmen. Damit ein öffentliches Unternehmen durch die VGR dem Privatsektor zugeordnet wird, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:
 - Das Unternehmen kann als eigenständig handelnde Einheit gelten. Dafür muss es insbesondere Entscheidungsautonomie hinsichtlich seiner Hauptaufgabe besitzen. Der Preis muss für das Angebot des Unternehmens wirtschaftlich signifikant sein. Konkret wird gefordert, dass das Unternehmen zumindest die Hälfte seiner Produktions- und Nettoszinskosten durch seine Verkaufserlöse am Markt abdecken kann. Die Verkäufe sollten nicht im Wesentlichen nur an den Staat erfolgen (es sei denn, die Aufträge wurden vorher ausgeschrieben).
 - Auch müssen einzelne Transaktionen von öffentlichen Unternehmen in den VGR dem Staatsektor zugeordnet werden. Ein Beispiel dafür sind die Corona-Hilfskredite der KfW: Diese werden in den Staatsektor umgesetzt, obwohl die KfW zum Unternehmens-

sektor gehört. Auch eine staatliche Eigenkapitalerhöhung für ein öffentliches Unternehmen, die dem Verlustausgleich dient, wird in den VGR als defizitwirksamer Zuschuss erfasst.

- **Gemäß der Koalitionsvereinbarung soll auch die der Schuldenbremse zugrundeliegende Konjunkturbereinigung überprüft werden.** Hier sind in der Tat unterschiedliche Vorgehensweisen denkbar. Allerdings ist das derzeitige Verfahren aus gutem Grund mit dem Ansatz der europäischen Fiskalregeln im Einklang: Die Schuldenbremse soll nicht zuletzt deren Einhaltung sicherstellen. **Teilweise wird vorgeschlagen, die Verfahren zur Konjunkturbereinigung so zu verändern, dass sie grundsätzlich mehr Verschuldung ermöglichen. Dies hält der Beirat für verfehlt, weil es gerade nicht der Zielsetzung der Schuldenbremse entspräche.** So wird etwa diskutiert, den konjunkturellen Einfluss nicht wie bisher an der Normalauslastung, sondern an Indikatoren für vollausgelastete potenzielle Kapazitäten zu orientieren. Auch geänderte Konjunkturbereinigungsverfahren müssen aber letztlich die verfassungsrechtlichen Vorgaben einhalten. Demnach sollen die ausgeklammerten konjunkturellen Einflüsse im Auf- und Abschwung symmetrisch sein. **Ziel ist letztlich, die Schulden verlässlich zu begrenzen. Dazu müssen sich die Konjunktüreinflüsse im Zeitverlauf etwa ausgleichen.** Zudem würde eine Ausrichtung an vollausgelasteten potenziellen Kapazitäten die Messproblematik noch vergrößern, da Annahmen, etwa über die Höhe potenzieller Kapazitäten, einen noch größeren Einfluss auf die Messung des konjunkturell bedingten Defizits bekämen als in der gegenwärtigen Praxis.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Herbst 2021

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 7. Dezember 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. Oliver Holtemöller
IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle e.V.,
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

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