

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

18. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

26. April 2022

Zusammenfassung

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

- **Die gesamtwirtschaftlichen Aussichten stellen sich aus Sicht des Beirats ungünstiger dar.** Die Beschlussvorlage basiert auf der Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar. Diese stellte sich zu Jahresbeginn noch als durchaus plausibel dar. Inzwischen haben sich die Aussichten insbesondere durch den völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine aber deutlich verschlechtert - was auch in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat konstatiert wird. Insgesamt ist der konjunkturelle Ausblick sehr unsicher. Davon ist auch die Potenzialschätzung betroffen. Der Beirat sieht hier Grund zur Vorsicht bei der Beurteilung der Wachstumsaussichten der deutschen Volkswirtschaft. Die vorgelegte Potenzialschätzung liegt aber im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen.
- **Die Fiskalprojektion berücksichtigt einige neue Maßnahmen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg.** Sie ist aber nicht in die gesamtwirtschaftliche Projektion eingebettet. Bei Veröffentlichung dieser Stellungnahme dürften eine aktuellere gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vorliegen und neue fiskalische Maßnahmen von der Bundesregierung beschlossen worden sein.
- **Aus Sicht des Beirats ist die vorgelegte gesamtstaatliche Defizit-Projektion zum zugrunde gelegten Informationsstand anfangs zu hoch und ab 2025 zu niedrig angesetzt.** Insbesondere dürfte der Kreditfinanzierungsbedarf im Bundeshaushaltsentwurf 2022 nochmals zu hoch veranschlagt sein – wie bereits in den vergangenen beiden Jahren. Im späteren Projektionszeitraum scheinen die projizierten gesamtstaatlichen Defizite hingegen eher niedrig, und basieren auf Überschüssen bei Ländern und Gemeinden. **Neue Informationen erhöhen für sich genommen die Defizite.** So verschlechterten sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven im Zuge des russischen Angriffskrieges. Zudem enthält der Ergänzungshaushalt gegenüber dem zugrundeliegenden Planungsstand den bisherigen Ankündigungen zufolge weitere defiziterhöhende Maßnahmen.

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

- **Aus Sicht des Beirats wäre der Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln im laufenden Jahr im Hinblick auf die notwendige Kreditfinanzierung einzelner Maßnahmen ausführlicher zu begründen.** Nach der vorliegenden Finanzplanung wird die Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit im Jahr 2022 nicht eingehalten. Aufgrund der Pandemie greift auf europäischer Ebene indes eine generelle Ausnahmeklausel. **Nach den Plänen der Bundesregierung soll mit Verweis auf die fortbestehende Pandemie auch für die Schuldenbremse in diesem Jahr die Ausnahmeklausel gelten.** Aus Sicht des Beirats ist aber konkret darzulegen und zu begründen, inwieweit die durch Ausnahmekredite finanzierten Maßnahmen im Sinne eines finalen Veranlassungszusammenhangs geeignet, erforderlich und angemessen sind, um der Notsituation im Haushaltsjahr 2022 zu begegnen. Erwägungen bezüglich einer Anwendung der Notfallklausel zur Finanzierung von weiteren Maßnahmen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg sind für den Beirat dem Grunde nach nachvollziehbar. Auch hier wären aber konkrete Begründungen elementar.
- **Der Beirat hält es aufgrund der erheblichen Unsicherheit derzeit nicht für notwendig, für die kommenden Jahre Korrekturmaßnahmen im Hinblick auf etwaige Verfehlungen der Vorgaben zu erwägen.** Gemäß den europäischen Fiskalregeln ist prinzipiell ein jährlicher Rückgang der strukturellen Defizitquote um einen halben Prozentpunkt erforderlich, wenn strukturell noch keine Defizitquote von 0,5% erreicht wurde. Die vorgelegte Finanzplanung hält diese Vorgabe nicht in allen Jahren ein. Zwar ist im Durchschnitt der Jahre ein entsprechender Abbaupfad angelegt, für das Jahr 2024 wird die Vorgabe jedoch verfehlt. Der Ausblick auf die gesamtstaatlichen Defizite ist aber hoch unsicher und wird sich wohl in den nächsten Wochen noch deutlich verändern.
- **Der Beirat hält es für wichtig, dass die aktuelle Überprüfung der europäischen Fiskalregeln dazu führt, dass sich die Finanzpolitik wieder im Rahmen eines klaren und quantitativ nachvollziehbaren Regelwerks bewegt.** Die konkrete Umsetzung dieser Fiskalregeln ist aktuell kaum noch nachzuvollziehen.
- **Die Schuldenbremse kann die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels der europäischen Fiskalregeln v.a. angesichts der Kreditspielräume in Sondervermögen nur noch sehr eingeschränkt absichern. Aus Sicht des Beirats wird die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat deswegen deutlich wichtiger und zugleich schwieriger.** Bund und Länder haben im Zuge der Corona-Krise erhebliche kreditfinanzierte Sondervermögen und daneben (bzw. auch schon vorher) Rücklagen aufgebaut. Diese sollen in den kommenden Jahren Maßnahmen außerhalb der Schuldenbremse finanzieren – sie erhöhen aber das gesamtstaatliche Defizit. **Aus Sicht des Beirats widerspricht es der Intention der Schuldenbremse, die für die Jahre 2020 und 2021 geltende Ausnahmeklausel dafür zu nutzen, nicht unmittelbar krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren oder vorzufinanzieren.**

Inhaltsverzeichnis

1.	Vorbemerkungen.....	3
2.	Haushaltsergebnisse 2021	4
3.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.....	5
4.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen.....	9
5.	Zum Beschlussvorschlag und zur Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit	18
6.	Weitere Erwägungen des Beirats zu ausgewählten Aspekten.....	20

1. 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 18. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2022 erstellt.

Die dem Stabilitätsrat vom Bund und den Ländern vorgelegte gesamtwirtschaftliche Projektion und die mittelfristige Finanzplanung bilden die bereits eingetretenen und zu erwartenden Konsequenzen des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine nur teilweise ab. Dies ist angesichts der Aktualität dieser Entwicklung und der gegebenen Arbeitsteilung zwischen den bei der Erstellung der Projektionen beteiligten Institutionen nachvollziehbar. Aus diesem Grund sind belastbare Aussagen über die Einhaltung der Obergrenze derzeit aber nur sehr eingeschränkt möglich. Dazu kommt, dass erhebliche Unsicherheit über den Verlauf des Krieges besteht – weitere wirtschafts- und finanzpolitisch gravierendere Entwicklungen sind gerade aufgrund der engen wirtschaftlichen Verbindungen mit Russland möglich.

Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt Informationen, die bis zum 19. April verfügbar waren. Dies beinhaltet unter anderem die folgenden Informationen:

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat für die Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2022 in der Fassung vom 8. April 2022.
- Zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022 sowie Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 2023 und zur Finanzplanung bis 2026 vom 16. März 2022.
- Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 26. Januar 2022.
- Projektionen der Europäischen Kommission (Februar 2022), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2022), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (April 2022) und des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2022).
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Jahresprojektion 2022 der Bundesregierung.

2. Haushaltsergebnisse 2021

Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für Finanzierungssaldo und Schuldenstand¹⁾

In % des BIP, für 2021	Prognose (Herbst 2020) BMF	Prognose (Frühjahr 2021) BMF	Prognose (Herbst 2021) BMF	Ist (Frühjahr 2022) Stabilitätsrat, eigene Be- rechnungen
1. Finanzierungssaldo	-7	-9	-5¼	-3,7
2. Konjunkturkomponente	-1	-1¼	-1½	-1,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo	-6	-7¾	-3¾	-2,2
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte ²⁾	0	0	-¼	-0,1
5. Struktureller Finanzierungssaldo	-6	-7¾	-3½	-2,1
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ³⁾	-5½	-7	-3¼	-1,6
7. Produktionslücke ⁴⁾	-1,8	-2,3	-2,9	-2,9
8. Schuldenstand (Maastricht)	72½	74½	70¼	69,3

1) Die Werte für die Prognosen des BMF sind für die Positionen 1. – 7. der 15., der 16. und der 17. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. Für den Schuldenstand werden Werte gemäß den Schätzungen zu den Beschlussvorlagen des AK Stabilitätsrat vom 4. Dezember 2020, vom 3. Mai 2021, respektive vom 18. November 2021 berichtet. Die Ist-Werte basieren auf den Informationen des BMF u.a. zum Staatskonto. – 2) Als temporärer Effekt sind Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen berücksichtigt. – 3) Der Primärsaldo stellt den Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 4) In % des Produktionspotenzials.

Nach den dem Stabilitätsrat vorgelegten Berechnungen betrug das strukturelle Defizit im Jahr 2021 2,1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Übersicht 1). Das strukturelle Defizit bezeichnet den um Konjunkturlinien und temporäre Maßnahmen bereinigten Saldo. Die temporären Corona-Maßnahmen werden bei der europäischen Haushaltsüberwachung allerdings nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet.¹ Das strukturelle Defizit fiel wesentlich geringer aus, als noch im Herbst oder gar im Frühjahr des Jahres 2021 vom BMF erwartet wurde. Dies ist vor allem auf ein deutlich niedrigeres 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 dennoch mit erheblichem Abstand verfehlt. **Die Schuldenquote nach der Maastricht-Abgrenzung** ist im vergangenen Jahr ebenfalls geringer ausgefallen als prognostiziert. Sie lag aber mit gut 69 % weiterhin deutlich über der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60 %.

¹ Üblicherweise werden temporäre Maßnahmen, mit denen Regierungen auf ungewöhnliche Ereignisse außerhalb ihrer Kontrolle reagieren, aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet. Bei den temporären Corona-Maßnahmen wurde auf europäischer Ebene von diesem Prinzip abgewichen.² 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.

Für die europäischen Fiskalregeln galt im Jahr 2021 wie schon im Vorjahr eine Generalausnahme von der Verpflichtung zur Einhaltung der Obergrenzen.² Zu der Einschätzung, dass auch im Jahr 2021 eine außergewöhnliche Notsituation für Deutschland im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vorlag, kam auch der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss vom 8. Dezember 2020. **Wie bereits in der Stellungnahme vom Dezember des vergangenen Jahres festgestellt, erachtet auch der Beirat die im Jahr 2021 geltenden Umstände als außergewöhnlich und krisenhaft und hält daher den Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der Fiskalregeln für sachgerecht.**

Zwar sind erhebliche Abweichungen zwischen Schätz- und Ist-Werten angesichts der durch die Corona-Krise verursachten Unsicherheit kaum vermeidbar. In seinen Stellungnahmen sowohl vom Frühjahr als auch vom Herbst des Jahres 2021 hatte der unabhängige Beirat bereits darauf hingewiesen, dass die Schätzwerte zu pessimistisch bzw. die Defizite eher zu hoch angesetzt waren und deshalb eine günstigere Defizitentwicklung erwartet. **Im Jahr 2021 wiederholte sich mithin die Erfahrung aus dem Jahr 2020, dass die Finanzpolitik in der anhaltenden Notsituation für das Jahr 2021 erheblich höhere Defizite plante, als sie im Ergebnis erforderlich waren.**

3. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die Bundesregierung erwartet in ihrer Jahresprojektion eine Zunahme des preisbereinigten BIP im Jahr 2022 um 3,6 % und im Jahr 2023 um 2,3 % (vgl. Übersicht 2). Für die Folgejahre bis zum Jahr 2026 setzt sie jeweils 0,8 % an. Damit passt die Bundesregierung die Prognose für die Zuwachsrate des BIP gegenüber der Herbstprojektion für das laufende Jahr deutlich nach unten an; damals ging sie von einer Zuwachsrate von 4,1 % für das Jahr 2022 aus. Der Anstieg im Jahr 2023 fällt hingegen stärker aus, so dass es durch die neue Projektion kaum Auswirkungen auf das BIP-Niveau in der mittleren Frist gibt. Die Abwärtsrevision für das laufende Jahr gegenüber dem Herbst dürfte auf die unerwartet starken Pandemiewellen im Winterhalbjahr und deren Einfluss auf den privaten Konsum zurückzuführen sein. So wurde dessen Veränderungsrate für das Jahr 2022 um 0,6 Prozentpunkte nach unten gesetzt. Diese Revision steht im Einklang mit dem Konjunkturmodell, das viele Beobachter zum Jahreswechsel hatten. Auch die Gemeinschaftsdiagnose hat im Herbst 2021 die negativen Auswirkungen der Pandemie für das Winterhalbjahr unterschätzt. Trotzdem sieht die Jahresprojektion im laufenden Jahr einen starken Anstieg des privaten Konsums um 6 % und einen mittlerweile als sehr moderat zu bewertenden Anstieg des Konsum-Deflators um 3 % vor. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer steigen mit 3,7 % in diesem und 3 % im kommenden Jahr etwas stärker als noch in der Herbstprojektion.

² 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.

Zugleich nimmt die Erwerbstätigkeit in beiden Jahren in etwa mit der Geschwindigkeit zu, die von der Bundesregierung auch im Herbst erwartet wurde. Die preisbereinigten Konsumausgaben des Staates stagnieren laut Jahresprojektion mit den auslaufenden Corona-Maßnahmen im Jahr 2022 und sinken leicht im Jahr 2023. Erst in der Folge kehren sie zu ihrem langfristigen Trend zurück.

Der Deflator des BIP legt in der Projektion der Bundesregierung mit 2,9 % im Jahr 2022 zu. Dies bedeutet im Vergleich zur Herbstprojektion eine merkliche Aufwärtsrevision, so dass der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsproduktes insgesamt im Vergleich zum Herbst kaum revidiert wurde. Für die Jahre 2023 bis 2026 wird in etwa die gleiche Dynamik heimischer Preise angenommen, wie auch im Herbst. Insgesamt stellen sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven gemäß der Jahresprojektion bis zum Jahr 2026 für die öffentlichen Finanzen gegenüber der Erwartung im Herbst kaum verändert dar. Allerdings sind in der Jahresprojektion nicht die Auswirkungen des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges Russlands auf die Ukraine enthalten, die zu deutlichen Steigerungen bei Rohstoffpreisen – insbesondere von Energieträgern – und zusätzlichen Lieferkettenproblemen geführt haben.

Übersicht 2: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2022)						
1aa. BIP, preisbereinigt	2,7	3,6	2,3	0,8	0,8	0,8
1ab. BIP-Deflator	3,1	2,9	1,7	1,8	1,8	1,8
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	0,0	6,0	2,6	0,8	0,8	0,8
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	3,0	3,0	1,7	1,9	1,9	1,9
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	3,2	3,7	3,0	2,9	2,9	2,9
1d. Arbeitnehmer	0,3	1,1	0,4	-0,4	-0,4	-0,4
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,2	3,1	3,0	3,2	3,3	3,3
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Europäische Kommission (Interim, Februar 2022)						
2aa. BIP, preisbereinigt	2,8	3,6	2,6	/	/	/
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2022)						
3aa. BIP, preisbereinigt	2,9	2,7	3,1	1,2	1,1	1,0
3ab. BIP-Deflator	3,0	3,5	3,2	/	/	/
3ba. BIP, preisbereinigt (Alternativszenario)	2,9	1,9	-2,2	/	/	/
3bb. BIP-Deflator (Alternativszenario)	3,0	3,4	3,5	/	/	/
4. SVR (März 2022)						
4aa. BIP, preisbereinigt	2,9	1,8	3,6	/	/	/
4ab. BIP-Deflator	3,0	3,9	3,5	/	/	/
5. IWF (April 2022)						
5aa. BIP, preisbereinigt	2,8	2,1	2,7	1,5	1,4	1,2
5ab. BIP-Deflator	3,2	4,8	2,9	1,9	1,8	1,9

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).

Bewertung

Die Jahresprojektion der Bundesregierung für die Jahre 2022 und 2023 liegt größtenteils in der Spanne der Prognosen, die im Winter 2021/22 von Seiten der Institute vorlagen, welche an der Gemeinschaftsdiagnose teilnehmen.³ Zu Jahresbeginn stellte sich die Projektion noch als durchaus plausibel dar. Eine konjunkturelle Abschwächung im Winterhalbjahr durch die erneut auftretenden Pandemiefolgen war evident. Das Bild, dass deren Nachlassen einen deutlichen Aufschwung mit sich bringen würde, hatte sich bereits in früheren Wellen gezeigt. Insbesondere für die privaten Konsumausgaben zeichnete sich für das Sommerhalbjahr eine hohe Dynamik ab. Zudem wurde mit der allmählichen Überwindung der Folgen gestörter Lieferketten gerechnet, was die Produktion angeregt und den Preisdruck moderiert hätte. **Seit der Jahresprojektion haben sich die internationalen Rahmenbedingungen jedoch deutlich verschlechtert, was auch in der Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat konstatiert wird. Mit dem russischen Angriffskrieg sind viele Lieferbeziehungen von Energiegütern und anderen Rohstoffen in Frage gestellt.** Der kräftige Preisanstieg bei Energie und Lebensmitteln, der durch Vorleistungsverflechtungen auch auf andere Gütergruppen ausstrahlt, führt zu einem deutlichen Kaufkraftentzug und die gestiegene Unsicherheit belastet die Export- und Investitionsaussichten. Zudem dürfte der erneute Lockdown in Teilen Chinas die Lieferkettenproblematik wieder verschärfen. Vor diesem Hintergrund rechnet die Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr mit einer spürbar geringeren wirtschaftlichen Dynamik für das laufende Jahr als die Bundesregierung in der Jahresprojektion. Zudem dürfte die Inflation sowohl im laufenden als auch im kommenden Jahr deutlich höher ausfallen. Mit Blick auf die Lage der öffentlichen Finanzen ist dabei zu bedenken, dass vordringlich die heimische Inflation zu einem Plus bei den öffentlichen Einnahmen führt. Bei importierter Inflation fallen hingegen die mit höheren Preisen einhergehenden zusätzlichen Einkommen im Ausland an und werden in Deutschland nicht besteuert. Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung auf diese Entwicklungen in ihrer Frühjahrsprojektion reagieren wird. **Insgesamt ist der konjunkturelle Ausblick derzeit aber sehr unsicher.** So ist denkbar, dass es eine weitere Zuspitzung in Form eines Energieembargos geben wird. In diesem Fall droht ein deutlicher wirtschaftlicher Einbruch. Darauf deuten neben einem von der Gemeinschaftsdiagnose entwickelten Szenario (vgl. Alternativszenario in der Übersicht 2) auch eine Reihe weiterer Studien hin.⁴

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Das Wachstum des Produktionspotenzials setzt die Bundesregierung für die Jahre 2022 bis 2024 jeweils mit 1,1 % an. In den Jahren 2025 und 2026 liegt es bei 1 %. Damit werden das Potenzial und das Potenzialwachstum leicht höher eingeschätzt als noch im Herbst. Maßgeblich ist hier, dass die Wachstumsbeiträge der totalen Faktorproduktivität nun in der Fortschreibung mit statistischen Zeitreihenmodellen stärker ausfallen. Mit 0,7 Prozentpunkten sind sie in den Jahren 2025 und 2026 in der

³ Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Jahresprojektion 2022 der Bundesregierung. <https://gemeinschaftsdiagnose.de/2022/01/26/stellungnahme-der-projektgruppe-gemeinschaftsdiagnose-zur-jahresprojektion-2022-der-bundesregierung/>

⁴ Siehe hierzu Berger, E., et al. (2022), A potential sudden stop of energy imports from Russia: Effects on energy security and economic output in Germany and the EU. Arbeitspapier 01/2022, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2022

Potenzialschätzung des Bundes auf dem höchsten Stand seit dem Jahr 2003. Die Abschwächung der Potenzialwachstumsrate geht auf den Faktor Arbeit zurück, dessen Wachstumsbeiträge im Zuge des demografischen Wandels negativ werden.

Die Produktionslücke ist in der Projektion im Jahr 2022 nur noch wenig geöffnet, und wechselt im Jahr 2023 in eine leichte Überauslastung, die mit Nachholeffekten nach der Corona-Krise im Einklang steht. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums schließt sich die Lücke annahmegemäß.

Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2022)								
1aa. Produktionspotenzial	1,3	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
1ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3201	3237	3275	3312	3349	3385	3420	3454
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,4	-4,3	-2,9	-0,5	0,7	0,4	0,2	0,0
1bb. (in Mrd. €) ²⁾	46,8	-152,6	-106,3	-18,7	26,3	15,9	7,9	0,0
2. Gemeinschaftsdiagnose (April 2022)								
2aa. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3	1,2	1,2
2ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3198	3232	3271	3312	3358	3403	3444	3485
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,3	0,5	0,7	0,9
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,5	-4,2	-2,6	-1,2	0,5	0,3	0,2	0,0
2ca. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,1	0,9	0,8
2cb. Produktionspotenzial. nach MODEM (in Mrd. €)	3197	3232	3269	3306	3346	3383	3413	3440
2cc. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,4
3. SVR (März 2022)⁴⁾								
3aa. Produktionspotenzial	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8
3ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3204	3242	3280	3316	3350	3382	3411	3439
3ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,3	-0,4
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,3	-4,6	-3,1	0,3	/	/	/	/
4. IWF (April 2022)								
4aa. Produktionspotenzial	1,5	-1,6	2,2	1,1	1,9	1,3	1,3	1,2
4ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3232	3180	3251	3285	3349	3393	3437	3478
4ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	1,0	-1,8	-0,7	-0,8	0,0	0,2	0,5	0,7
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	0,4	-2,6	-2,1	-1,1	-0,3	-0,1	0,0	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 2022 und der Potenzialschätzung vom November 2021. Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt.

Bewertung

Insgesamt liegen die Potenzialraten und die Produktionslücken im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 3). Die aktuellen Potenzialschätzungen der Gemeinschaftsdiagnose nach der EU-Methode sehen sogar eine etwas höhere Wachstumsdynamik vor, was jedoch vor allem darauf zurückzuführen ist, dass mit einer höheren (Netto-)Zuwanderung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine gerechnet wird als noch im Jahreswirtschaftsbericht. Nach der modifizierten Methode, die insbesondere den demografischen Wandel anders abbildet, ist das Potenzial trotz höherer Migration niedriger. **Grundsätzlich steht die Potenzialschätzung derzeit aber vor zusätzlichen Herausforderungen und offenen Fragen, die in der Tendenz Vorsicht bei der Beurteilung der Wachstumsaussichten der deutschen Volkswirtschaft nahelegen und die Beurteilung der Lage der öffentlichen Finanzen erschweren.** Neben dem demografischen Wandel, der in den kommenden Jahren den Faktor Arbeit schwächen wird, dürfte auch die Energiewende mit dem Ziel des Klimaschutzes vorerst die Wachstumsaussichten schwächen. Klimaschutzinvestitionen dürften langfristig zwar dem Wohlstand weltweit zugutekommen. Mittelfristig sind Klimaschutzmaßnahmen jedoch mit Verlusten an Produktionskapazitäten verbunden, wodurch das Produktionspotenzial geschwächt wird.⁵ So dürften im Hinblick auf kurz- bis mittelfristige Renditeaussichten und unter Wachstumsgesichtspunkten vorzeitig Teile des Kapitalstocks ausgesondert und Technologien aufgegeben werden. Die Frage der Energieversorgung hat durch die angestrebte Abkehr von russischen Energieimporten zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Die Substitution von leitungsgebundenem Erdgas durch den Import von verflüssigtem Gas dürfte die Energiekosten erhöhen und bedarf des Ausbaus der Infrastruktur. Insofern andere Investitionen dadurch verdrängt werden, schwächt dies zunächst auch das Produktionspotenzial. Ähnlich sieht es mit den geplanten zusätzlichen Ausgaben in Bereich der Verteidigung aus, die zwar teilweise zu den staatlichen Investitionen gezählt werden, jedoch die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht unmittelbar erhöhen dürften.

4. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

a) Zur Entwicklung des unbereinigten Finanzierungssaldos und des Schuldenstandes

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Die Fiskalprojektion im Beschlussvorschlag für die Sitzung des Stabilitätsrats am 28. April 2022 berücksichtigt die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg nur unvollständig. Das ist angesichts der unvorhergesehenen Entwicklungen nachvollziehbar. Die Fiskalprojektion basiert auf der Jahresprojektion der Bundesregierung, allerdings ist die projizierte Finanzpolitik nicht in die gesamtwirtschaftliche Projektion eingebettet:

⁵ Vgl. dazu in Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2022), Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress. Frühjahr 2022, Kiel, Kapitel 5.

- Hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung basiert die Fiskalschätzung auf den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung von Ende Januar 2022 und entspricht vor allem aufgrund der Entwicklungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg nicht mehr der aktuellen Lage.
- Hinsichtlich der Finanzpolitik ist der Stand Ende März 2022. So ist der Beschluss der Bundesregierung vom 16. März 2022 berücksichtigt: Dieser umfasst den zweiten Entwurf zum Bundeshaushalt 2022 sowie die Eckwerte für die Mittelfristplanung des Bundes bis 2026. Damit wurden insbesondere höhere Defizite von Sondervermögen beschlossen (v.a. Energie- und Klimafonds, neues Bundeswehr-Sondervermögen und erste Entlastungsmaßnahmen angesichts hoher Energiekosten vom Februar). Zudem ist das zweite fiskalische Maßnahmenpaket vom März 2022 berücksichtigt. Dieses soll die Folgen der hohen Energiekosten vor allem für private Haushalte zusätzlich abmildern.

Eine neue Regierungsprojektion zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der Ergänzungshaushalt des Bundes 2022 dürften kurz vor dem Beschluss des Stabilitätsrats zur gesamtwirtschaftlichen Defizitgrenze vorliegen. Die dabei vorgesehenen Maßnahmen sind nur zum Teil in dem Beschlussvorschlag des Stabilitätsrats enthalten, und der Beirat konnte diese Maßnahmen aufgrund der Terminvorgaben auch nicht in seiner Stellungnahme berücksichtigen.⁶ Auch die Anfang April beschlossenen Unternehmenshilfen, die kurzfristige Liquiditätsengpässe überbrücken sollen, sind noch nicht berücksichtigt. Aufgrund der Ausgestaltung als Kredit- und Bürgschaftsprogramme dürften letztere das VGR-Defizit jedoch nicht stärker belasten.

Die Projektionen sind derzeit mit sehr hoher Unsicherheit behaftet. Die weitere Entwicklung des russischen Angriffskrieges und dessen Auswirkungen sind nicht verlässlich abzuschätzen. Dies betrifft sowohl die gesamtwirtschaftliche Entwicklung als auch etwaige weitere fiskalisch bedeutsame Maßnahmen. So hat die Regierung umfangreiche Stabilisierungsmaßnahmen in Aussicht gestellt, sollte sich die wirtschaftliche Entwicklung etwa wegen einer Energiekrise verschlechtern. Je nach der weiteren Entwicklung könnte es auch erforderlich werden, die Ausnahmeregelungen der Schuldenbremse erneut in Anspruch zu nehmen und die Ausnahmeklausel der europäischen Fiskalregeln im kommenden Jahr erneut zu aktivieren. **Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Beirat auf eine kurze Darstellung und Einordnung der vorgelegten Projektion.**

Für das Jahr 2022 projiziert das BMF eine im Vergleich zum Vorjahr unveränderte Defizitquote von 3¾ %. Danach sinkt die Quote schrittweise auf ½ % im Jahr 2026 (siehe Übersicht 4). Im laufenden Jahr belastet demnach die Corona-Krise noch den Staatshaushalt. Es sind gemäß BMF-Angaben temporäre Corona-Maßnahmen im Umfang von rund 1½ % des BIP berücksichtigt. Hinzu kommen insbesondere Belastungen aus den zuvor genannten Fiskalpaketen. Darunter fallen gemäß BMF temporäre Lasten von rund ½ % des BIP aus dem Maßnahmenpaket von Ende März, das in Reaktion auf die hohen Energiepreise auch infolge des russischen Angriffskrieges geschnürt wurde (v.a. Energiepauschale und

⁶ Das am 23. März 2022 beschlossene Entlastungspaket ist in der Projektion enthalten und wird voraussichtlich im Ergänzungshaushalt enthalten sein.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2022

temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe). Zudem fließen beginnend mit dem laufenden Jahr erhebliche Mittel aus den Sondervermögen des Bundes ab (und erhöhen damit das gesamtstaatliche Defizit). Diese sind aus den Corona-Notlagen-Krediten der Jahre 2020 und 2021 deutlich aufgestockt worden bzw. werden neu eingerichtet (geplantes Bundeswehr-Sondervermögen). Im Jahr 2023 entfallen die genannten temporären Lasten von insgesamt 2% des BIP weitgehend. Zudem wurde ab dem Jahr 2023 wohl ein tendenziell sparsamer Ausgabenkurs bei den Gebietskörperschaften angenommen.

Die gesamtstaatlichen Defizite fallen weit überwiegend beim Bund an. Dies reflektiert im Jahr 2022 noch fiskalische Corona-Lasten, die der Bund weitestgehend übernimmt und über die Ausnahmeklausel finanziert. Ab 2023 plant die Bundesregierung, die Regelgrenze der Schuldenbremse im Kernhaushalt wieder einzuhalten. Allerdings finanziert der Bund seine Verteidigungs-, Klima- und Digitalisierungspolitik zum guten Teil aus seinen Sondervermögen. Nach der Anpassung der Regelungen der Schuldenbremse im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt des Jahres 2021 bleiben die Defizite der Sondervermögen des Bundes bei der Schuldenbremse künftig außen vor und werden nicht länger der strukturellen Nettokreditaufnahme des Bundes zugeschlagen.⁷ In den für die europäischen Fiskalregeln relevanten Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen schlagen die Defizite der Sondervermögen aber weiterhin beim Bund zu Buche und erhöhen das gesamtstaatliche Defizit. Dies gilt auch für die Auflösung der erheblichen Rücklagen des Bundes. Bei Ländern und Gemeinden sind die Salden im Projektionszeitraum meist ausgeglichen oder im Überschuss projiziert.⁸ Die Sozialversicherungen verzeichnen in der Projektion Defizite von bis zu ½ % des BIP. Zum Ende des Projektionshorizonts schließen sich die Defizite zwar – bei deutlich steigenden Beitragssätzen. Allerdings werden im Zeitverlauf insgesamt Defizite in einem Umfang projiziert, der deutlich über die verfügbaren Liquiditätsrücklagen der Sozialversicherungen hinausgeht.

Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (April 2022)	-3,7	-3 ¾	-2	-1 ¾	-1	-½
<i>1a. Stabilitätsrat (Dezember 2021)</i>	-5 ¼	-2 ¼	-¾	¼	¾	
<i>1b. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)</i>	-7 ¼	-3 ¼	-1 ½	-½	0	
<i>1c. Stabilitätsrat (Juni 2021)</i>	-9	-3	-1 ½	-¾	-¼	
<i>1d. Stabilitätsrat (Dezember 2020)</i>	-7	-2 ¼	-1 ¼	-½		
<i>1e. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2020)</i>	-4 ¼	-2	-¾	-¼		
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2022)	-3,7	-1,4	-0,7			
4. SVR (März 2022)	-3,7	-2,6	-2,2			
5. IWF (April 2022)	-3,7	-3,3	-0,7	-0,1	0,3	0,4

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab dem Jahr 2022 für den Stabilitätsrat sowie für 1b. bis 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

⁷ Siehe hierzu die 17. Stellungnahme des Beirats.

⁸ Die Länder legen bedauerlicherweise keine eigene Schätzung zu VGR-Defiziten vor. Sie teilen aber offenbar im Grundsatz die diesbezügliche Einschätzung des Bundes, da die Beschlussvorlage keine gegenteilige Einschätzung der Länder enthält.

Im Vergleich zur Projektion für den Stabilitätsrat im Dezember 2021 ist der Finanzierungssaldo ab 2022 in allen Jahren ungünstiger (siehe Übersicht 4). Zwar fiel die Defizitquote 2021 deutlich geringer aus als noch im Dezember vom Stabilitätsrat erwartet. Ausschlaggebend war, dass die Belastungen durch Corona-Maßnahmen – wie auch in vorangegangenen BMF-Projektionen – erheblich zu hoch angesetzt wurden. Zudem übertrafen die Steuereinnahmen die Erwartungen stark. Ab dem Jahr 2022 projiziert das BMF aber höhere Defizitquoten als im Dezember 2021, obwohl insbesondere die günstige Steuerentwicklung im Jahr 2021 auf die Folgejahre ausstrahlen dürfte. Dies geht vor allem auf die zwischenzeitlich beschlossenen finanzpolitischen Maßnahmen zurück. Mit den Beschlüssen im Januar und März des laufenden Jahres wurden etwa 200 Mrd. € an zusätzlichen Kreditmöglichkeiten in Sondervermögen geschaffen oder geplant. **Im Ergebnis fallen die kumulierten Salden in den Jahren von 2022 bis 2025 nunmehr um 250 Mrd. € höher aus als gemäß des Schätzstandes vom Dezember 2021.**

Übersicht 5: Projektion des BMF¹⁾

In % des BIP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Finanzierungssaldo	-3,7	-3 ³ / ₄	-2	-1 ³ / ₄	-1	- 1 ² / ₂
davon:						
1a. Bund	-4,0	-3	-1 ¹ / ₂	-1 ¹ / ₂	-1	-1
1b. Länder	0,1	- 1 ¹ / ₄	0	0	1 ¹ / ₄	1 ¹ / ₄
1c. Gemeinden	0,0	0	0	0	0	1 ¹ / ₄
1d. Sozialversicherungen	0,1	- 1 ¹ / ₄	- 1 ¹ / ₂	- 1 ¹ / ₂	- 1 ¹ / ₄	- 1 ¹ / ₄
2. Zinsausgaben	0,6	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂
3. Primärsaldo²⁾	-3,1	-3 ³ / ₄	-1 ¹ / ₂	-1 ¹ / ₄	- 1 ¹ / ₄	0
4. Einnahmen	47,8	45 ¹ / ₂	46	46 ¹ / ₄	47	47 ¹ / ₄
davon:						
4a. Steuern	24,7	23 ¹ / ₄	23 ³ / ₄	24	24 ¹ / ₄	24 ¹ / ₂
4b. Sozialbeiträge	17,7	17 ¹ / ₄	17 ¹ / ₂	17 ¹ / ₂	18	18 ¹ / ₄
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,4	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂	1 ¹ / ₂
4d. Sonstige ³⁾	4,9	4 ¹ / ₂	4 ¹ / ₄	4 ¹ / ₄	4 ¹ / ₄	4
5. Primärausgaben²⁾	50,9	48 ¹ / ₂	47 ¹ / ₄	47 ¹ / ₂	47 ¹ / ₄	47 ¹ / ₄
davon:						
5a. Sozialleistungen	26,2	25 ¹ / ₄	25	25 ¹ / ₄	25 ¹ / ₂	25 ¹ / ₂
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	9,2	9	9	9 ¹ / ₄	9 ¹ / ₄	9 ¹ / ₄
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	17,1	16	16	16 ¹ / ₄	16 ¹ / ₄	16 ¹ / ₄
5b. Arbeitnehmerentgelte	8,2	8	7 ³ / ₄	7 ³ / ₄	7 ³ / ₄	7 ³ / ₄
5c. Vorleistungen	6,5	6 ¹ / ₂	5 ³ / ₄	5 ¹ / ₂	5 ¹ / ₂	5 ¹ / ₂
5d. Subventionen	2,9	2	1 ¹ / ₂	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄
5e. Bruttoanlageninvestitionen	2,5	3	3	3	2 ³ / ₄	2 ³ / ₄
5f. Vermögenstransfers	1,9	1 3 ¹ / ₄	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄	1 ³ / ₄
5g. Sonstige ⁴⁾	2,5	2 ¹ / ₂	2 ¹ / ₂	2 ¹ / ₄	2 ¹ / ₄	2 ¹ / ₄
6. Nachrichtlich: Schuldenquote	69,3	66 ³ / ₄	65 ³ / ₄	65 ³ / ₄	65	64 ¹ / ₂

1) 1.-5.: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des BMF. Werte für die Projektionsjahre sind auf ein Viertelprozent gerundet. 2) Der Primärsaldo und die Primärausgaben stellen den Finanzierungssaldo bzw. die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 3) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers (ohne vermögenswirksame Steuern) – 4) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

Die Schuldenquote stieg in der Corona-Krise auf 69,3 % im Jahr 2021. In der Projektion sinkt sie schrittweise bis 64½ % im Jahr 2026 (siehe Übersicht 6). Der Rückgang reflektiert vor allem das nominale BIP-Wachstum im Nenner der Quote. Zudem ist wohl unterstellt, dass Forderungen und Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Bad Banks und Corona-Hilfen abgebaut werden. Dies senkt die Maastricht-Schulden.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands¹⁾

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (April 2022)²⁾						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,3	66¾	65¾	65¾	65	64½
1b. Bruttoschuldenstand	2476	2536	2599	2666	2704	2752
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	162	67	63	67	38	49
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	132	142	77	71	38	27
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d.	30	-76	-15	-4	0	22
1f. BIP zu jeweiligen Preisen ³⁾	3571	3800	3953	4055	4160	4267
2. Gemeinschaftsdiagnose (April 2022)						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,3	66,6	63,2			
2. Bruttoschuldenstand	2476	2528	2556			
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	162	52	28			
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	132	52	28			
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d.	30	0	0			
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3571	3796	4040			
3. SVR (März 2022)						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	69,4	68,6	66,2			
3b. Bruttoschuldenstand	2478	2575	2665			
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ⁴⁾	164	97	90			
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	133	97	90			
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d. ⁴⁾	31	0	0			
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3571	3753	4024			
4. IWF (April 2022)						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	70	71	68	66	63	61
4b. Bruttoschuldenstand	2507	2707	2735	2738	2726	2709
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ⁴⁾	193	200	28	3	-12	-17
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	133	127	28	3	-12	17
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d. ⁴⁾	60	73	0	0	0	-34
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3571	3819	4038	4178	4311	4447

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. Die Werte für den Schuldenstand basieren auf Angaben der Bundesbank. – 3) – Das vom Stabilitätsrat zugrunde gelegte BIP ist Angaben der Bundesbank vom 25. Februar 2022 entnommen. 4) Eigene Berechnungen.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

In der vorliegenden Projektion werden für die Jahre 2022 bis 2025 strukturelle Defizitquoten oberhalb des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) von 0,5 % geschätzt. 2026 soll das MTO wieder eingehalten werden. Das strukturelle Defizit weicht dabei nur leicht vom unbereinigten Defizit ab (siehe Übersichten 7 und 8). Im laufenden Jahr erhöhen die negativen konjunkturellen Effekte das unbereinigte Defizit noch etwas, in den Jahren 2023 bis 2025 senken es die dann positiven konjunkturellen Effekte. Zum Ende des Prognosezeitraums, im Jahr 2026, wird, wie bei makroökonomischen Prognosen üblich, eine konjunkturelle Normallage mit geschlossener Produktionslücke angenommen. Da keine temporären Effekte unterstellt sind, entspricht der unbereinigte dann dem strukturellen Saldo.

Die strukturelle Defizitquote geht gemäß BMF-Schätzung ab dem Jahr 2023 jahresdurchschnittlich um $\frac{3}{4}$ Prozentpunkte zurück. Dabei liegt aber die Verbesserung im Jahr 2024 niedriger als $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt und mithin unterhalb der im Rahmen der europäischen Fiskalregeln vorgesehenen jährlichen Verbesserung von in der Regel 0,5 Prozentpunkten.

Temporäre Effekte, die zur Ermittlung des strukturellen Saldos abzusetzen wären, werden in den Projektionsjahren nicht ausgewiesen. Die in der Corona-Krise ergriffenen temporären Stützungsmaßnahmen und Gesundheitsausgaben werden nicht als temporäre Effekte aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet (in Einklang mit der derzeitigen EU-Haushaltsüberwachung). Im Jahr 2021 belasteten diese Maßnahmen den Finanzierungssaldo mit rund 4 % des BIP, für das Jahr 2022 fallen sie gemäß den BMF-Angaben auf rund $1\frac{1}{2}$ % des BIP und 2023 laufen sie weitestgehend aus. Hinzu kommen im Jahr 2022 die oben erwähnten temporären Lasten in engerem Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg von $\frac{1}{2}$ % des BIP.

Die genannten temporären Effekte werden zwar bei der Haushaltsüberwachung nicht abgesetzt. Sie können aber für analytische Zwecke abgezogen werden, um einen Eindruck von der grundlegenden strukturellen Haushaltsentwicklung zu bekommen. **Rechnet man diese temporären Maßnahmen heraus, zeigt sich letztlich eine grundlegend expansive fiskalische Ausrichtung auch in den Jahren 2022 und 2023.** Die so bereinigten grundlegenden strukturellen Defizite belaufen sich in den Jahren 2022 bis 2024 auf $1\frac{1}{2}$ %, 2% und knapp 2% des BIP. Ausschlaggebend dürften die hohen Defizite sein, die für die Sondervermögen für Verteidigung und Klima angenommen bzw. projiziert werden. **Erst für 2025 ist nach der BMF-Projektion ein größerer grundlegender Konsolidierungsschritt zu erwarten.**

Übersicht 7: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Stabilitätsrat (April 2022) ²⁾	0,9	-2,1	-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½
1a. Stabilitätsrat (Dezember 2021)	/	-2,1	-3½	-2¼	-1	0	½	/
1b. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)	/	-1,8	-6	-3¼	-1½	-¼	0	/
1c. Stabilitätsrat (Juni 2021)	/	-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	-¼	/
1d. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2021)	0,7	-2,0	-7¾	-2¾	-1¼	-½	-¼	/
1e. Stabilitätsrat (Dezember 2020)	0,7	-2½	-6	-2¼	-1¼	-½	/	/
2a. Gemeinschaftsdiagnose (April 2022)	0,7	-2,2	-2,4	-1,1	-0,9	/	/	/
2b. Gemeinschaftsd. (MODEM, April 2022)	0,6	-2,1	-2,3	-1,1	-1,1	/	/	/
3. SVR (März 2022) ³⁾	0,9	-1,8	-2,1	-1,4	-2,4	/	/	/
4. IWF (April 2022) ⁴⁾	/	-2,9	-2,6	-2,8	-0,5	0,0	0,3	0,4

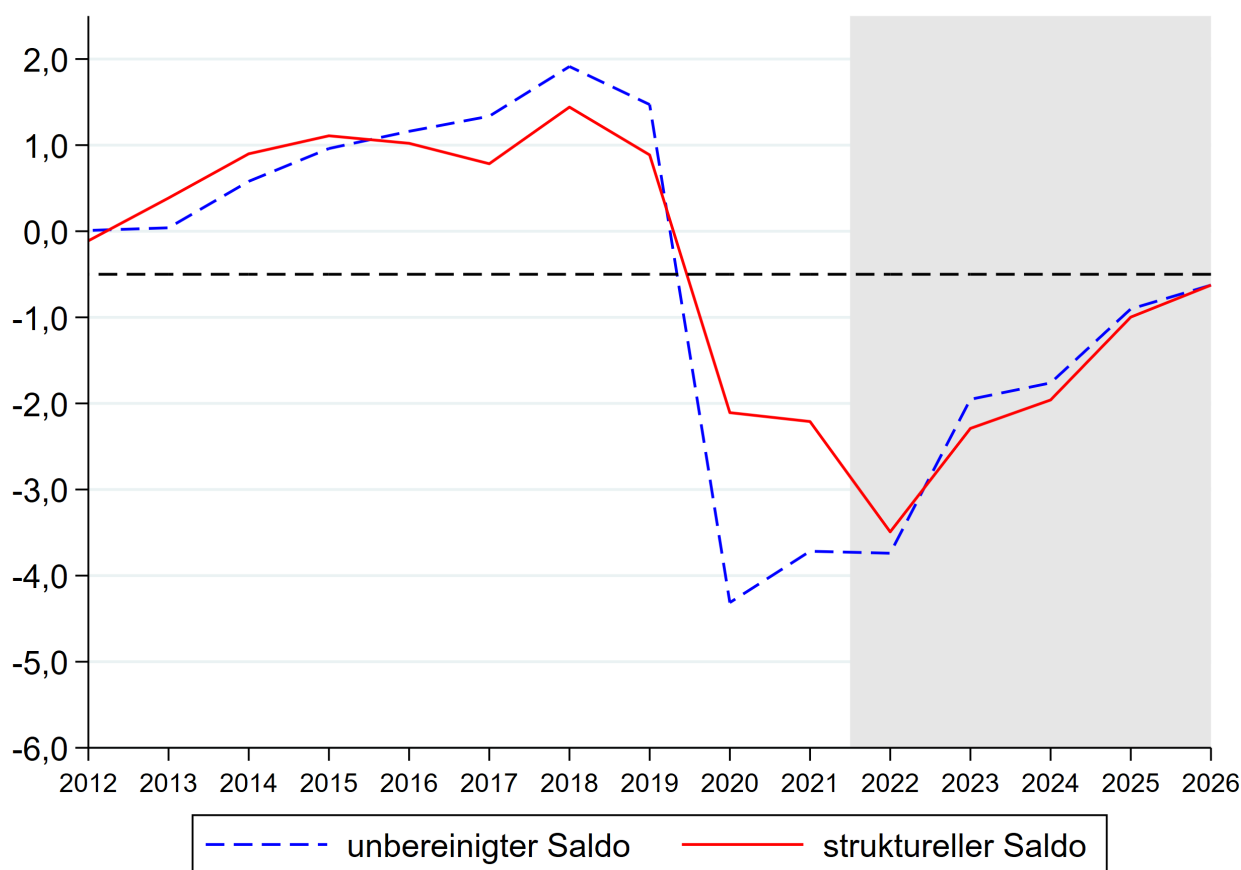
1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab dem Jahr 2022 für 1a. bis 1d. sowie ab dem Jahr 2020 für 1e.) sind für den Stabilitätsrat auf ein Viertelprozent gerundet. 2) Bis zum Jahr 2020 sind die Werte gemäß aktuellem Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. 3) Der Sachverständigenrat berechnet im Rahmen seiner Aktualisierten Konjunkturprognose 2022 und 2023 keine strukturellen Salden. Ausgewiesen sind daher konjunkturbereinigte Werte anhand eigener Berechnungen. 4) Zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen wird hier der konjunkturbereinigte Saldo abgebildet. Der IWF berücksichtigt den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen als temporär und rechnet diesen aus dem strukturellen Saldo heraus.

Übersicht 8: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos^{1,2)}

In % des BIP	2021	2022	2023	2024	2025	2026
1. Finanzierungssaldo	-3,7	-3¾	-2	-1¾	-1	-½
2. Konjunkturkomponente	-1,5	-¼	¼	¼	0	0
2a. in Mrd. € ²⁾	-53,6	-9,4	13,2	8,0	4,0	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	-2,2	-3½	-2¼	-2	-1	-½
4a. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,1	0	0	0	0	0
5a. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	-1,6	-3	-1¾	-1½	-½	-0
7. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-2,9	-0,5	0,7	0,4	0,2	0,0

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf dem Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 8. April 2022 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2022, der Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Januar 2021 sowie eigenen Berechnungen. 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 unterstellten 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 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



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

c) Bewertung der Fiskalprognose

Die dem Stabilitätsrat vorgelegte Fiskalprojektion ist angesichts der Entwicklungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg zum Zeitpunkt der Sitzung überholt. Bei Veröffentlichung des Beschlusses des Stabilitätsrats dürften eine aktuellere gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vorliegen und wohl auch noch neue fiskalische Maßnahmen beschlossen worden sein.

Legt man den Informationsstand zugrunde, von welchem die BMF-Projektion ausgeht, erscheint die Defizitschätzung aus Sicht des Beirats anfangs zu hoch und ab 2025 zu niedrig. Insbesondere erwartet der Beirat, dass der Kreditrahmen aus dem Haushaltsentwurf 2022 nicht im veranschlagten Maße benötigt wird. Im späteren Projektionszeitraum scheinen die projizierten gesamtstaatlichen Defizite hingegen eher niedrig: Um sie zu erreichen, müsste der Ausgabenkurs sehr sparsam sein. Zudem fallen in der Projektion Mehreinnahmen aus der kalten Progression bei der Einkommensteuer an, da die bisherigen Beschlüsse zum Einkommensteuertarif nicht ausreichen, um sie zu kompensieren. Sollte die kalte Progression wie in den vergangenen

Jahren durch Tarifverschiebungen ausgeglichen werden, würden etwas höhere Defizite anfallen.⁹ Es erscheint insgesamt fraglich, dass hohe Defizite beim Bund einschließlich seiner Sondervermögen durch Überschüsse bei den anderen Ebenen zum guten Teil ausgeglichen werden.

Aktuelle Projektionen von GD, SVR und IWF kommen zu geringeren (unbereinigten und strukturellen Defiziten im laufenden Jahr (vgl. Übersichten 4 und 7). Die Auswirkungen des russischen Angriffskrieges sind in diesen Projektionen berücksichtigt und belasten für sich genommen den Finanzierungssaldo. Die Projektionen dürften auf einem vergleichbaren Stand bezüglich der Fiskalmaßnahmen basieren wie die BMF-Projektion. Die Unterschiede dürften nicht zuletzt daraus resultieren, dass die Corona-Lasten hier geringer veranschlagt sind. Bezüglich der GD kommt es zudem zu einem geringeren Defizit im laufenden Jahr, weil die Einnahmen höher eingeschätzt werden und ein stärkerer Rückgang bei den Subventionen unterstellt ist.

Weitere Anmerkungen zu den einzelnen Ebenen:

- Für den Bund veranschlagt das BMF mittelfristig ein VGR-Defizit von 1 % des BIP. Dies ergibt sich überschlägig aus den geplanten, kreditfinanzierten Ausgaben für Verteidigung, Klimapolitik und Digitalisierung. So sind höhere Ausgaben für die Ausrüstung der Bundeswehr unterstellt. Maßnahmen insbesondere zum Klimaschutz und für Digitalisierung sollen aus Notlagenkrediten der Jahre 2020 und 2021 finanziert werden, die in diesen Jahren nicht benötigt wurden und in Sondervermögen übertragen wurden. Diese „aufgehobenen Notlagenkredite“ belaufen sich auf etwa 100 Mrd € ($\frac{1}{2}$ % des BIP jährlich bei einer Gleichverteilung auf die Jahre 2022 bis 2026). Darüber hinaus sind noch Rücklagen von fast 50 Mrd € vorhanden, die offenbar in den kommenden Jahren zur Haushaltsfinanzierung eingeplant sind. Zudem lässt der Koalitionsvertrag erwarten, dass die 0,35 %-Grenze der Schuldenbremse für strukturelle Kredite des Kernhaushalts vollständig ausgeschöpft wird. Für den Bund einschließlich seiner Sondervermögen in der hier relevanten VGR-Abgrenzung scheint dies insgesamt auf ein Defizit von 1% bis $1\frac{1}{2}$ % des BIP jährlich im Finanzplanungszeitraum hinauszulaufen.
- Für Länder und Gemeinden erwartet das BMF mittelfristig einen Überschuss von insgesamt $\frac{1}{2}$ % des BIP. Überschüsse dieser Größenordnung verzeichneten Länder und Gemeinden beispielsweise im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019. Länder und Gemeinden sehen ihre Haushalte aber etwa durch Maßnahmen im Rahmen des Klimaschutzes oder der Digitalisierung ebenfalls belastet. Insofern könnten sie künftig Haushaltsspielräume stärker ausnutzen als vor der Corona-Krise. Auch könnten manche Länder versuchen, Haushaltsreserven aus der Corona-Krise zu nutzen, um künftige Ausgaben durch Kredite finanzieren zu können. Damit schiene es plausibel, für diese Ebenen eher von geringen Defiziten oder insgesamt ausgeglichenen Salden auszugehen. Die Länder legen für sich und ihre Gemeinden indes keine eigene VGR-Schätzung vor.
- Bei den Sozialversicherungen sind über den Projektionszeitraum erhebliche Defizite eingestellt. Aufgrund noch vorhandener Rücklagen wären in der Tat vorübergehend Defizite möglich. Allerdings werden bei der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung VGR-Defizite

⁹ Vgl. dazu die Darstellung des vierten Steuerprogressionsberichts in Bundesfinanzministerium (2020), Der Effekt der kalten Progression bei der Einkommensteuer, Monatsbericht Dezember. Berlin.

in einem Umfang projiziert, der jeweils deutlich über die verfügbaren Liquiditätsrücklagen der Sozialversicherungen hinausgeht. Um zu verhindern, dass die Liquiditätsrücklagen ihre Untergrenzen unterschreiten, müssen grundsätzlich die Beitragssätze angehoben werden. Dies hätte eine höhere Abgabenlast bei niedrigeren Defiziten zur Folge. Die Schätzungen für die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung sind aus Sicht des Beirats insoweit nicht plausibel.

Aus Sicht des Beirats erhöhen aktuelle Informationen, die noch nicht in der BMF-Projektion berücksichtigt wurden, für sich genommen durchweg die Defizite. So verschlechterten sich die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven im Zuge des russischen Angriffskrieges. Zudem werden mit dem Ergänzungshaushalt gegenüber dem zugrunde liegenden Planungsstand wohl weitere defiziterhöhende Maßnahmen beschlossen werden.

Der Beirat stellt fest, dass die Projektion der Staatsfinanzen mit sehr hoher Unsicherheit verbunden ist. Die Unsicherheit betrifft neben der wirtschaftlichen Entwicklung auch etwaige neue finanzpolitische Maßnahmen. Diese sind zum Beispiel zu erwarten, wenn die Energiepreise erneut einen starken Sprung machen. Bei den bereits beschlossenen Maßnahmen ist teils schwer zu sagen, wie sich die Haushaltslasten zeitlich verteilen werden. So wurden in der Vergangenheit oft deutlich höhere Ausgaben beispielsweise für Verteidigung oder andere Investitionen veranschlagt als letztlich abgeflossen sind. Die Bundesregierung plant nicht zuletzt deshalb, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

5. Zum Beschlussvorschlag und zur Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit

Zum vorgelegten Beschlussvorschlag stellt der Beirat fest:

- **Die Unsicherheit über die weitere gesamtwirtschaftliche und fiskalische Entwicklung ist außerordentlich hoch.** Sämtliche Projektionen sind im Fluss und in nächster Zeit wohl immer wieder anzupassen.
- **Die dem Stabilitätsrat vorgelegten Projektionen sind angesichts neuer Entwicklungen im Zuge des russischen Angriffskrieges nicht mehr aktuell.** Zwar sind neue fiskalische Maßnahmen teilweise berücksichtigt, aber die zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Projektionen sind nicht angepasst.
- Zum Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln:
 - **Für das laufende Jahr 2022 gilt bei den europäischen Fiskalregeln eine Generalausnahme.** Für die Schuldenbremse in Deutschland hat der Deutsche Bundestag im Januar 2022 ein Fortbestehen der zuletzt im April vergangenen Jahres festgestellten, außergewöhnlichen Notsituation beschlossen.¹⁰ Konkret wurde beschlossen, dass die „aufgrund der Corona-Pandemie bestehende außergewöhnliche

¹⁰ Der Deutsche Bundestag hat mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder am 27.1.2022 beschlossen, dass die mit Beschlüssen vom 2.7.2020, 8.12.2020 und 23.4.2021 festgestellte, außergewöhnliche Notsituation weiter fortbesteht. Vgl. Bundestagsdrucksache 20/505.

Notsituation“ ohne nähere Zeitangabe „weiter fortbesteht“ und „erhebliche finanzwirksame Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Abmilderung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Folgen“ erfordert. Der Beschluss steht allerdings im Zusammenhang mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2021 und nicht mit dem Haushalt des Jahres 2022.

- **Wie der Beirat in seiner 17. Stellungnahme ausgeführt hat, erscheint durch den Verweis auf die fortbestehende Pandemie ein Rückgriff auf die Notfallklausel im Haushaltsjahr 2022 nicht ausreichend begründet.** Jedenfalls ist nicht dargelegt und begründet worden, dass der Umfang der Überschreitung der Obergrenze durch über Kredite zu finanzierende Maßnahmen im Sinne des gebotenen finalen Veranlassungszusammenhangs zur Bekämpfung der Corona-Pandemie noch erforderlich und angemessen ist.
- **Wegen der diversen Folgen des russischen Angriffskrieges für Deutschland beabsichtigt die Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag „möglichst bald“ einen Ergänzungshaushalt vorzulegen, der ausschließlich Maßnahmen enthalten soll, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Folgen des Krieges stehen.** Auch dafür soll die Notfallklausel ein weiteres Mal und neben der Corona-Pandemie in Anspruch genommen werden.¹¹ **Erwägungen bezüglich einer Anwendung der Notfallklausel zur Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg sind für den Beirat dem Grunde nach nachvollziehbar.** Es wäre dabei aber konkret darzulegen und zu begründen, inwieweit die durch Kredite finanzierten Maßnahmen im Sinne eines finalen Veranlassungszusammenhanges geeignet, erforderlich und angemessen sind, um dieser festgestellten Notsituation sachlich-inhaltlich und temporär im Haushaltsjahr 2022 zu begegnen. Hier wäre zum Beispiel darzulegen, warum trotz hoher Preisanstiege auf Kreditfinanzierung gesetzt wird oder warum eine temporäre Senkung von Energiesteuern geeignet ist, die Notlage abzuwehren.
- **Im Hinblick auf die europäischen Fiskalregeln, ist es sinnvoll, über einen etwaigen Rückgriff auf die Generalausnahme im Jahr 2023 erst im weiteren Jahresverlauf zu entscheiden,** wenn der Ausblick klarer ist. Die Europäische Kommission hat diesbezüglich angekündigt, auf Basis ihrer Frühjahrsprognose von Mitte Mai zu prüfen, ob die Generalausnahme für das Jahr 2023 nochmals gelten soll.

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

- **Nach der vorliegenden Finanzplanung wird die Obergrenze für das strukturelle Defizit im laufenden Jahr nicht eingehalten.** Da auf europäischer Ebene derzeit die im Zuge der Corona-Pandemie im Jahr 2020 aktivierte Generalausnahme fortbesteht, wird diese Übertretung von Seiten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates nicht beanstandet. **Wird die Generalausnahme nicht verlängert, wäre für die folgenden Jahre nach den bestehenden europäischen Fiskalregeln prinzipiell ein**

¹¹ Wörtlich hat der Bundesfinanzminister dazu am 22.3.2022 (BT-PIPr 20/1834) ausgeführt: „Wir werden die Begründung für die Überschreitung der Regelobergrenze der Verschuldung dann auch für den Ergänzungshaushalt anpassen und über die Corona-Pandemie hinaus auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung des Ukraine-Krieges ausdehnen.“

Rückgang der strukturellen Defizitquote um einen halben Prozentpunkt erforderlich. Die vorgelegte Finanzplanung hält diese Vorgabe nicht in allen Jahren ein. Zwar ist im Durchschnitt der Jahre ein entsprechender Abbaupfad angelegt, für das Jahr 2024 jedoch ist die projizierte Reduktion des Saldos geringer als die Regelvorgabe.

- Aufgrund der erheblichen Unsicherheit für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen und die Entwicklung der öffentlichen Haushalte im Besonderen **hält es der Beirat aber derzeit für nicht notwendig, Maßnahmen zu ergreifen, um die Regelvorgabe für den Abbaupfad in jedem Jahr einzuhalten.**

6. Weitere Erwägungen des Beirats zu ausgewählten Aspekten

- **Die konkrete Umsetzung der europäischen Fiskalregeln durch die Europäische Kommission ist kaum noch nachzuvollziehen. Es wäre zu begrüßen, wenn die gestartete Überprüfung der Fiskalregeln dazu führte, dass sich die Finanzpolitik wieder in einem klaren und quantitativ nachvollziehbaren Rahmen bewegt.** Numerische, bindende Fiskalregeln sind für solide Staatsfinanzen und die Stabilität des Euroraums wichtig. Bereits in der Vergangenheit waren die Entscheidungen und Empfehlungen der Kommission kaum vorhersehbar und oft diskretionär. Zuletzt schlug die Europäische Kommission beispielsweise dem Rat der EU sogar vor, die regulären quantitativen Vorgaben im Jahr 2023 nicht wieder anzuwenden, selbst wenn keine Generalausnahme mehr gilt. Die Kommission will die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme stattdessen – wie auch im Rahmen der Ausnahmeklausel – anhand von vagen Prinzipien bewerten.¹² Sie will – wie im Jahr 2022 – nur qualitative Vorgaben machen. Dies würde eine Aufgabe des bestehenden quantitativen und regelgebundenen Verfahrens bedeuten. An seine Stelle würden Bewertungen treten, die politisch ausgehandelt werden. Die quantitativen Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im präventiven Arm spielten dann keine Rolle mehr. Der Beirat sieht eine solche gravierende Änderung in der Umsetzung der Fiskalregeln als problematisch an. Nach Einschätzung des Beirats ist durch vorgegebene Grenzwerte eine wesentlich stärkere Bindungswirkung gegeben als durch situationsbezogene fiskalpolitische Bewertungen. Diese Sicht teilt auch das europäische Netzwerk der unabhängigen Fiskalinstitutionen.¹³
- **Es ist gut begründet, wenn der Stabilitätsrat seine Empfehlungen an den regulären quantitativen Vorgaben der europäischen Regeln orientiert.** Wenn die strukturelle Defizitquote die Regelgrenze von 0,5 % des BIP übertrifft, ist es zur Einhaltung der Vorgaben im Regelfall demnach ausreichend, dass die strukturelle Defizitquote um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr sinkt.

¹² Die Europäische Kommission nennt fünf Prinzipien. Die Inhalte sind sehr allgemein, überschneiden sich teils. Die Überschriften lauten (verkürzt): 1) Koordinierung und policy mix 2) Graduelle Anpassung; 3) Investitionsausgaben beibehalten; 4) Mittelfristige Planungen für graduelle Anpassung, 5) Länderspezifische Anpassungen.

¹³ „Numerical rules should remain a core part of the overall framework and need to be better designed to improve compliance, reduce risks of procyclicality and be simpler. There are strong advantages to numerical rules that provide a transparent benchmark and objective basis for setting and assessing policy.“ Vgl.: EU IFI (2022), “EU Fiscal and Economic Governance Review, A Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions”, Position Paper EU IFI, Brüssel 2022.

- **Der Wegfall von temporären Corona-Maßnahmen wird im Rahmen der Haushaltsüberwachung als strukturelle Saldoverbesserung gewertet.** Dadurch besteht die Gefahr, dass notwendige Schritte zur grundlegenden Konsolidierung 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 Schuldenbremse soll unter anderem die Vorgaben der europäischen Regeln absichern. Neuere Beschlüsse und Planungen sind für die Bindungswirkung der Schuldenbremse problematisch und sind teilweise bei den Verfassungsgerichten anhängig.**¹⁴ Aus Sicht des Beirats widerspricht es der Intention der Schuldenbremse, die für die Jahre 2020 und 2021 geltende Ausnahmeklausel dafür zu nutzen, nicht unmittelbar krisenbezogene Maßnahmen zu finanzieren oder vorzufinanzieren.¹⁵ Kritisch erscheint auch, dass bestehende Tilgungspläne aufgeschoben werden sollen. Das Bundeswehr-Sondervermögen ist hinsichtlich der Schuldenbremse anders zu bewerten. Es soll durch eine Grundgesetzänderung nachvollziehbar verfassungsrechtlich verankert werden. Eine Verfassungsänderung benötigt breite parlamentarische Unterstützung.
- **Die Schuldenbremse des Grundgesetzes in Art. 109 bindet die Haushalte des Bundes und der Länder gleichermaßen unmittelbar.** Daher betrachtet der Beirat Versuche der Aufweichung wie in Rheinland-Pfalz mit Sorge. Dort wird durch die jüngste Verfassungsänderung die geplante Schuldübernahme von 3 Mrd. € Liquiditätskrediten, durch die sich der Schuldenstand des Landes um 9% erhöhen würde, Kraft Fiktion nicht als Krediteinnahme des Landes gewertet.
- **Da Sondervermögen des Bundes nunmehr aus der Schuldenbremse ausgeklammert sind, kann die Schuldenbremse die Einhaltung des mittelfristigen Haushaltsziels der europäischen Fiskalregeln nur noch sehr eingeschränkt absichern.** Alles in allem hat sich der Bund mit Sondervermögen und Rücklagen rund 5 % des BIP für kreditfinanzierte Maßnahmen in den nächsten Jahren zurückgelegt – außerhalb des Rahmens der Schuldenbremse. Auch bei den Ländern wurden im Zuge der Corona-Krise kreditfinanzierte Sondervermögen und daneben Rücklagen aufgebaut. Es bleibt abzuwarten, ob der Umgang mit den im Rahmen der Corona-Notlage bereitgestellten Kreditermächtigungen auch beim Bund verfassungsrechtlich beanstandet wird. Nicht zuletzt durch die geänderte Buchungspraxis bei den Sondervermögen des Bundes droht die Regelgrenze der Schuldenbremse des Bundes im Hinblick auf die europäischen Regelgrenzen ins Leere zu laufen. Fließen die „zurückgelegten“ Kreditermächtigungen beispielsweise bis

¹⁴ Anfang April 2022 haben 197 Mitglieder des Deutschen Bundestages beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle zur Prüfung des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes des Bundes gestellt. Auf Länderebene sind bereits Beanstandungen durch die Verfassungsgerichtsbarkeit erfolgt. So hat der Hessische Staatsgerichtshof mit Urteil vom 27.10.2021 (NVwZ 2022, 147) das Gute-Zukunft-Sicherungsgesetz, aufgrund dessen ein kreditfinanziertes, 12 Mrd. € umfassendes Sondervermögen gebildet wurde, für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt (dazu ausf.: Henneke, Deutsches Verwaltungsblatt 2022, 195 ff.). Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 1.4.2022 (VGH N 7/21) – trotz Anerkennung größerer Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers – ebenfalls herausgestellt, dass die Verfassung einen finalen Veranlassungszusammenhang zwischen Notlage und Kreditaufnahme im Sinne eines zeitlich-inhaltlichen Zusammenhangs voraussetzt. Dieser sei bei der Beseitigung von Engpässen bei der Breitbandkapazität und zum weiteren Ausbau der digitalen Infrastrukturen nicht gegeben. Außerdem hat auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hervorgehoben, dass die Schuldenregel „nicht gestattet, gleichsam bei Gelegenheit mit dem Einsatz von Haushaltsmitteln vorrangig andere Ziele (Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes) als die Beseitigung der Folgen der festgestellten Notsituation (hier der Corona-Pandemie) zu verfolgen; daher ist der Einsatz der Mittel für den Klimaschutz im vorliegenden Zusammenhang damit unzulässig. Unabhängig davon mögen die Herausforderungen des Klimawandels zwar die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen und die zu unternehmenden Anstrengungen groß sein. Dies allein rechtfertigt jedoch nicht, den Klimawandel zu einer 'außergewöhnlichen Notsituation' zu erklären, da es sich insoweit nicht um ein plötzlich aufgetretenes Ereignis, sondern um eine lang absehbare Entwicklung handelt (vgl. auch BVerfG, NJW 2021, 1723 ff.), auf die der Haushaltsgesetzgeber sich einstellen kann und konnte.“

¹⁵ Vgl. hierzu ausführlich die 17. Stellungnahme des Beirats.

Ende 2026 gleichmäßig ab, so entstehen jährliche zusätzliche Defizite in Höhe von $1\frac{1}{4}$ % des BIP. Zusätzlich könnte der Bund in seinem Kernhaushalt die strukturelle Nettokreditgrenze von 0,35 % des BIP ausschöpfen. Selbst wenn Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen zusammengenommen einen etwa ausgeglichenen strukturellen Saldo aufweisen, steht gesamtstaatlich ein strukturelles Defizit von mehr als $1\frac{1}{2}$ % des BIP zu Buche. Die Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat wird deswegen deutlich wichtiger und zugleich schwieriger. Potenziell ist eine umfangreiche Abstimmung von Bund und Ländern erforderlich, um zu gewährleisten, dass die europäischen Verpflichtungen sicher eingehalten werden.

- **Der Beirat begrüßt, dass der Kalender der Beratungen des Stabilitätsrats im ersten Halbjahr umgestellt wurde.** Der Beirat hatte in vergangenen Stellungnahmen darauf gedrungen, den Beratungskalender zu verändern, um auf einem konsistenteren Projektionsmaterial aufsetzen zu können. Eine Beratung auf Basis des Stabilitätsprogramms (mit vollständig durchgerechnetem Staatskonto) erscheint hier gegenüber dem bisherigen Ansatz vorteilhaft. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der Termin im laufenden Jahr auf einen Zeitpunkt fällt, an dem die Eckwerte durch die sich überstürzenden Entwicklungen im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg veraltet sind. Zudem wird durch den geänderten Terminplan erreicht, dass die Befassung des Stabilitätsrats mit der Frage der Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit auf denselben Daten basiert, wie der im Frühjahr anstehende Bericht im Rahmen des europäischen Semesters (Stabilitätsprogramm).

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2022

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 26. April 2022

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

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

Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe
Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel)

Dr. Stephan Fasshauer
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

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

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

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