

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 9 des Stabilitätsratsgesetzes

Langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sichern

Der Stabilitätsrat hat am 2. Mai 2023 unter dem Vorsitz des Bundesministers der Finanzen, Christian Lindner, und des Ministers der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Marcus Optendrenk, getagt.

Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die öffentlichen Haushalte weiter vor großen Herausforderungen stehen. Die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr dürfte zwar robuster ausfallen als noch im Herbst vergangenen Jahres erwartet, dennoch belasten die erhöhten Energiekosten und die weiterhin sehr hohe Inflation die Konjunktur merklich. Die Finanzpolitik muss nach der notwendigen Stabilisierung wieder verstärkt die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen. Hierzu gehört auch die Rückführung der erhöhten Schuldenstandsquote. In dem aktuellen gesamtwirtschaftlichen Umfeld ist eine zukunftsorientierte Finanzpolitik erforderlich, die Deutschland auf einen preisstabilen Wachstumspfad führt und durch Setzung von Prioritäten Finanzierungslücken schließt und neue Handlungsspielräume schafft.

Bundesminister der Finanzen, Christian Lindner:

„Der Staat kann nicht auf Dauer mehr Geld ausgeben, als ihm die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zur Verfügung stellen. Was wir jetzt brauchen, ist ein entschiedener Konsolidierungskurs mit einer klaren Priorisierung der Ausgaben. Auf Bundesebene sind wir dafür schon wichtige Schritte gegangen: Die Schuldenbremse wird mit dem regulären Haushalt eingehalten. Beim WSF-Energie gehe ich davon aus, dass wir deutlich unter den eingestellten Mitteln bleiben werden. Damit sind wir auf einem guten Weg. Gleichzeitig müssen wir Voraussetzungen schaffen für wirtschaftliches Wachstum. Daher müssen wir als Bundesregierung alles uns Mögliche tun, um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zu verbessern. Dasselbe gilt auch und gerade für die europäische Ebene. Solide öffentliche Finanzen sind die Voraussetzung, damit wirtschaftliches Wachstum überhaupt ermöglicht wird. Auch in der EU brauchen wir deshalb klare, verlässliche und verbindliche fiskalische Regeln, die auch durchgesetzt werden.“

Der Minister der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Marcus Optendrenk:

„Trotz der andauernden Herausforderungen ist es nach den Krisenjahren umso wichtiger, zur haushaltspolitischen Normalität im Rahmen der Schuldenbremse zurückzukehren. Nachhaltige Finanzen sichern angesichts steigender Zinsen die zukünftige Handlungsfähigkeit des Staates und dienen damit dem Prinzip der Generationengerechtigkeit.“

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Ursprungsdatei ermöglichte keine Weiterverarbeitung zu einer barrierefreien Bundestagsdrucksache.

Die Ministerin der Finanzen des Landes Rheinland-Pfalz, Doris Ahnen:

„Das entschlossene Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden in den Krisenjahren konnte einen tiefen konjunkturellen Einbruch in Deutschland erfolgreich verhindern. Gerade in den Krisenjahren hat sich gezeigt, dass eine vorausschauende Finanzpolitik die Voraussetzung dafür schafft, dass die öffentlichen Haushalte schnell und in angemessenem Umfang reagieren konnten. Jetzt geht es weiter darum, dass Bund und Länder gemeinsam Verantwortung für die bedeutenden Transformationsprozesse zu einer zukunftsfähigen und klimagerechten Volkswirtschaft übernehmen.“

Der Stabilitätsrat erwartet für das Jahr 2023 ein gesamtstaatliches Defizit von 4,25 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Das gesamtstaatliche Defizit ist in hohem Maße auf die temporären Maßnahmen zur Krisenbewältigung zurückzuführen. Je nach Entwicklung der Energiepreise könnte das Ergebnis für die öffentlichen Haushalte deutlich günstiger ausfallen. Der strukturelle, d. h. um konjunkturelle und bestimmte Einmaleffekte bereinigte gesamtstaatliche Finanzierungssaldo läge im Jahr 2023 bei -3,25 Prozent des BIP und würde sich laut Projektion bis zum Jahr 2026 auf rund -0,75 Prozent des BIP verbessern. In Umsetzung des Fiskalvertrags hält Deutschland nach Einschätzung des Stabilitätsrates damit die Vorgabe des geltenden Regelwerks der europäischen Haushaltsüberwachung ein, das strukturelle Defizit als Richtwert um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr abzubauen. Gleichzeitig würde die Schuldenstandsquote bis zum Jahr 2026 auf 65,5 Prozent des BIP zurückgeführt.

Der Beirat teilt nicht ohne weiteres die Schlussfolgerungen des Stabilitätsrates zur Einhaltung der europäischen Vorgaben. Er kritisiert dabei die Finanzprojektion des Stabilitätsrates als teilweise veraltet und unvollständig und bemängelt einen aus seiner Sicht unzureichenden Abbau des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits. Nach Einschätzung des Beirats dürfte die Defizitquote im Jahr 2023 aufgrund niedrigerer Mittelabflüsse aus dem Sondervermögen WSF-Energie deutlich geringer ausfallen, während sie im Jahr 2026 auch höher als vom Stabilitätsrat erwartet liegen könnte.

Der Stabilitätsrat weist darauf hin, dass die verwendeten Daten zur Finanzprojektion den diesjährigen Verzögerungen in der Haushaltsaufstellung des Bundes geschuldet sind und damit eine beratungsfähige Projektion nur bis 2026 möglich ist. Die mit dem Haushaltsaufstellungsverfahren des Bundes angestrebte stärkere Konsolidierung ist auch für die Umsetzung der Empfehlung des Beirats zu einem stärkeren Abbau des gesamtstaatlichen strukturellen Defizits erforderlich. Aus Sicht des Stabilitätsrates ist es zudem nicht sinnvoll, zum jetzigen Zeitpunkt Annahmen über die tatsächlichen Mittelabflüsse aus dem Sondervermögen WSF-Energie zu treffen.

Die Europäische Kommission hat am 26. April 2023 einen Legislativvorschlag für eine Reform des Regelwerks zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgelegt. Der Stabilitätsrat spricht sich dafür aus, auch einen reformierten SWP so auszugestalten, dass für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsame quantitative Mindestvorgaben für die Ausgabenregel, Haltelinien zur Absicherung der Rückführung der Schuldenstandsquoten sowie die unveränderte Beibehaltung des Defizitverfahrens bei Überschreitung der Obergrenze eines Defizits von 3 Prozent des BIP in Verbindung mit einem multilateralen Ansatz gelten. Die Fiskalregeln müssen verlässlich, transparent und verbindlich und für föderale Bundesstaaten wie Deutschland umsetzbar bleiben, damit sie die notwendige zeitnahe, realistische Reduzierung hoher Schuldenstandsquoten und die Handlungsfähigkeit sicherstellen sowie wirtschaftliches Wachstum und Investitionen in die Zukunftsfähigkeit ermöglichen.

Der Stabilitätsrat hat ein aktualisiertes Eckpunktepapier im Rahmen der Umsetzung der Haushaltsüberwachung zur Vermeidung einer drohenden Haushaltsnotlage beschlossen. Das Eckpunktepapier dient als Arbeitsgrundlage für den Evaluationsausschuss und konkretisiert die Vorgaben des Stabilitätsratsgesetzes und der Geschäftsordnung. Die Neufassung war wegen der Umsetzung der Schuldenbremse in den Ländern seit dem Jahr 2020 und der Aktualisierung des Stabilitätsratsgesetzes erforderlich.

Die Beschlüsse und die Beratungsunterlagen werden veröffentlicht unter: www.stabilitaetsrat.de

27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023

Übersicht der Dokumente zur Unterrichtung der Parlamente gemäß § 9 des Stabilitätsratsgesetzes

Tagesordnung

TOP 1

Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gemäß § 7 des Stabilitätsratsgesetzes

- Beschluss und Beratungsunterlagen
- 20. Stellungnahme des unabhängigen Beirats
- Begründung einer abweichenden Bewertung des Stabilitätsrates gemäß § 7a Absatz 6 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates

TOP 2

Eckpunktepapier im Zusammenhang mit den Aufgaben des Evaluationsausschusses nach den §§ 8 und 10 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates

- Beschluss und Beratungsunterlagen

Stabilitätsrat
Vorsitzender

Stabilitätsrat, Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Mitglieder des Stabilitätsrates

Hausanschrift: Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin
Telefon: 030-18 662-1922
Fax: 030-18 662-88-1922
E-Mail: poststelle@stabilitaetsrat.deAz.: FV 4004/22/10011
Datum: 24. April 2023**27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023**

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

zur 27. Sitzung des Stabilitätsrates lade ich Sie auch im Namen des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, Herrn Finanzminister Dr. Marcus Optendrenk (Nordrhein-Westfalen), für

Dienstag, 2. Mai 2023, 14:00 Uhr.

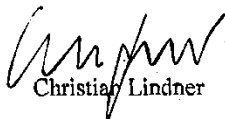
in das Bundesministerium der Finanzen, Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin, EURO-Saal (DRH 3137) ein.

Die folgende **Tagesordnung** ist vorgesehen:

1. Überwachung der Einhaltung der strukturellen gesamtsstaatlichen Defizitobergrenze nach § 51 Absatz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz
2. Eckpunktepapier im Zusammenhang mit den Aufgaben des Evaluationsausschusses nach §§ 8 und 10 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates
3. Verschiedenes

Für die Sitzung ist auch eine Videozuschaltung möglich.

Mit freundlichen Grüßen


Christian Lindner

TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023

Beschluss des Stabilitätsrates**zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen
Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes
gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz**

Die wirtschaftliche Abschwächung in diesem Jahr fällt milder aus als noch im Herbst vergangenen Jahres erwartet. Für das laufende Jahr geht die Bundesregierung in ihrer Frühjahrsprojektion davon aus, dass das reale BIP 2023 um 0,4 % zunimmt. Ein deutlicher Rückgang des BIP im Jahresdurchschnitt ist trotz bestehender Risiken weniger wahrscheinlich geworden. Dazu haben vor allem die Anpassungen der privaten Haushalte und Unternehmen an die hohen Energiepreise und die damit verbundenen Einsparungen von Gas sowie die staatlichen Stabilisierungsmaßnahmen beigetragen. Dennoch belasten die hohen Energiekosten und die weiterhin hohe Inflationsrate infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die konjunkturelle Entwicklung. Mögliche Auswirkungen der jüngsten Entwicklungen auf den Finanzmärkten sind weiter zu beobachten.

Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die öffentlichen Haushalte weiter vor großen Herausforderungen stehen. Die Finanzpolitik muss nach der notwendigen Stabilisierung im derzeitigen wirtschaftlichen Umfeld wieder verstärkt die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in den Blick nehmen. Hierzu gehört auch die Rückführung hoher Schuldenstandsquoten. In dem aktuellen gesamtwirtschaftlichen Umfeld braucht es eine zukunftsorientierte Finanzpolitik, die Deutschland auf einen preisstabilen Wachstumspfad führt und durch Setzung von Prioritäten Finanzierungslücken schließt und neue Handlungsspielräume schafft.

Wie schon in den Jahren 2020 bis 2022 sind die quantitativen Vorgaben des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) auch im Jahr 2023 aufgrund der „Allgemeinen Ausweichklausel“ ausgesetzt. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Erholung und der steigenden Zinslasten begrüßt der Stabilitätsrat das Vorgehen in der europäischen Haushaltsüberwachung, die allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 2024 zu deaktivieren.

Der Stabilitätsrat erwartet für das Jahr 2023 ein gesamtstaatliches Defizit von $4\frac{1}{4}\%$ des BIP. Das gesamtstaatliche Defizit ist in hohem Maße auf die temporären Maßnahmen zur Krisenbewältigung zurückzuführen. Je nach Entwicklung der Energiepreise könnte das Ergebnis für die öffentlichen Haushalte deutlich günstiger ausfallen. In Umsetzung des Fiskalvertrags hält Deutschland die Vorgabe des geltenden Regelwerks der europäischen Haushaltsüberwachung ein, auf dem Anpassungspfad hin zum mittelfristigen Haushaltsziel das strukturelle Defizit als Richtwert um 0,5 Prozentpunkte pro Jahr abzubauen. Der strukturelle, d.h. um konjunkturelle und bestimmte Einmaleffekte bereinigte gesamtstaatliche Finanzierungssaldo läge im Jahr 2023 bei $-3\frac{1}{4}\%$ des BIP und würde sich lt. Projektion bis zum Jahr 2026 auf rd. $-\frac{3}{4}\%$ des BIP verbessern. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Abbau des strukturellen Defizits um rd. $\frac{3}{4}\%$ des BIP.

Vor diesem Hintergrund vertritt der Stabilitätsrat die Auffassung, dass die Überschreitung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits bis 2026 eine zulässige Abweichung gemäß § 51 Absatz 2 Satz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes darstellt. Derzeit sieht der Stabilitätsrat deshalb davon ab, Maßnahmen zur Rückführung des überhöhten Finanzierungsdefizits zu empfehlen.

Die Europäische Kommission hat Vorschläge für eine Reform des Regelwerks zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) vorgelegt, der ECOFIN-Rat hat hierzu erste Schlussfolgerungen beschlossen. Der Stabilitätsrat spricht sich dafür aus, auch einen reformierten SWP so auszugestalten, dass für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemeinsame quantitative Vorgaben in Verbindung mit einem multilateralen Ansatz gelten, die Fiskalregeln für föderale Bundesstaaten wie Deutschland umsetzbar sind und eine Reduzierung hoher Schuldenstandsquoten gesichert ist.

Beratungsunterlage zum TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023

Schätzung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz (in % des BIP)						
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo	-1,8	-3 ¼	-1 ½	-¾	-¾	.
Gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo ¹	-2,6	-4 ¼	-1 ¾	-¾	-¾	.
davon:						
Bund	-3,3	-4 ½	-1 ¾	-1	-¾	.
Länder	0,3	0	0	¼	¼	.
Gemeinden	0,2	¼	¼	¼	¼	.
Sozialversicherungen	0,2	0	0	-¼	-½	.

Stand: 30. März 2023

Die Länder schätzen den Finanzierungssaldo der Kernhaushalte der Länder in finanzstatistischer Abgrenzung wie folgt ein.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Länder (Mrd. €)	12,2	-12	-11 ½	-8 ½	-9 ½	.

Die abweichenden Salden der Länderprojektion führten rechnerisch zu einer Verschlechterung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos um ca. ¼ Prozentpunkt in allen Schätzjahren.

I. Vorbemerkungen

Die im Folgenden dargestellte Projektion basiert auf der Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 25. Januar 2023 sowie den anhand der Jahresprojektion und der Ist-Ergebnisse 2022 vom BMF intern fortgeschriebenen Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022. Derzeit werden der Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2024 und der Finanzplan bis 2027 aufgestellt. Da hierfür keine Eckwerte beschlossen wurden, reicht der dargestellte Zeitraum der vorgelegten Projektion nur bis zum bisherigen letzten Finanzplanungsjahr 2026. Dabei wurden die Steuereinnahmen des Bundeshaushalts sowie der Länder und Gemeinden an die aktualisierten Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ angepasst. Die Schätzungen zur Haushaltsentwicklung von Ländern und Gemeinden wurden zudem auf Basis der Ist-Ergebnisse des Jahres 2022 aktualisiert. Die Extrahaushalte des Bundes beinhalten Annahmen, die zum Zeitpunkt der Projektion getroffen wurden. Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-Energie) ist mit seinem im vergangenen Jahr beschlossenen Wirtschaftsplan 2023 in die Projektion eingegangen. Eine belastbare andere Einschätzung der Mittelabflüsse in diesem Jahr, insbesondere für die Gaspreisbremse, ist

derzeit nicht möglich.

Die Projektion der Entwicklung der Sozialversicherungen erfolgte durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Projektion ist angesichts der fehlenden Eckwerte zum Bundeshaushalt und deren Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden sowie angesichts bestehender Risiken hinsichtlich der weiteren Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine von hoher Unsicherheit geprägt.

Die Projektion soll in das Deutsche Stabilitätsprogramm 2023 einfließen. Eine Entscheidung des Bundeskabinetts über das Deutsche Stabilitätsprogramm ist derzeit für den 26. April 2023 geplant. Mit dem Deutschen Stabilitätsprogramm kommt Deutschland seiner Verpflichtung gemäß Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 473/2013 zur Übermittlung einer nationalen mittelfristigen Finanzplanung, die im Einklang mit ihrem mittelfristigen Haushaltsrahmen steht, vollumfänglich nach.

II. Erläuterungen zur Übersicht

Entwicklung der öffentlichen Haushalte für die Jahre 2022 bis 2026

Projektion in finanzstatistischer Abgrenzung

- **Öffentlicher Gesamthaushalt:** Der Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts, bestehend aus den Kernhaushalten von Bund, Ländern, Gemeinden und deren jeweiligen Extrahaushalten (in finanzstatistischer Abgrenzung), lag im Jahr 2022 bei -131,9 Mrd. €. Das ist ein um rd. 5,3 Mrd. € höheres Defizit als im Jahr 2021 mit -126,7 Mrd. €. Im vergangenen Jahr kamen zu den finanziellen Folgen der COVID-19-Pandemie die finanziellen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hinzu.

Die Ausgaben des Jahres 2022 überschritten aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Entlastungs- und Stützungsmaßnahmen, insbesondere des Wirtschaftlichen Abwehrschirms, das Vorjahresniveau deutlich um 7,6 % (rd. +88,2 Mrd. €). Gleichzeitig nahmen die Einnahmen im Jahr 2022 kräftig um rd. 8,0 % gegenüber dem Vorjahr zu (rd. +83 Mrd. €), was vor allem auf einen Anstieg der Steuereinnahmen um rd. 8,5 % (rd. 70,4 Mrd. €) zurückzuführen war. Dies dämpfte die Zunahme des Defizits deutlich.

Bei getrennter Betrachtung der Gebietskörperschaften erhöhte sich 2022 das Defizit des Bundes um rd. 13,4 Mrd. € und der Überschuss der Gemeinden reduzierte sich um 2,0 Mrd. €. Die Länder konnten ihren Überschuss aus dem Jahr 2021 (rd. 0,5 Mrd. €) auf rd. 10,5 Mrd. € verbessern.

Für das laufende Jahr wird in der vorgelegten Projektion mit einem Finanzierungsdefizit des Öffentlichen Gesamthaushalts von 268 Mrd. € gerechnet. Damit würde das Defizit um rd. 136 Mrd. € höher als im Jahr 2022 ausfallen, was vor allem mit den unterstellten Mittelabflüssen aus dem WSF-Energie im Zusammenhang steht. (Ohne den WSF-Energie läge das Finanzierungsdefizit im Jahr 2022 bei rd. 147 Mrd. €.) Dabei dürften die Ausgaben der öffentlichen Haushalte um rd. 12 ½ % gegenüber dem Vorjahr steigen. Die

Einnahmen würden nur leicht um rd. 1 ½ % zunehmen. In den Folgejahren wird gemäß Projektion das kassenmäßige Finanzierungsdefizit deutlich sinken. Für das Ende des Projektionszeitraums wird ein Defizit des Gesamthaushalts von 42 ½ Mrd. € erwartet. Maßgeblich für die Defizite des öffentlichen Gesamthaushalts sind die Extrahaushalte des Bundes.

- **Bund:** Das Finanzierungsdefizit des Bundes (einschließlich seiner Extrahaushalte) betrug im Jahr 2022 rd. 145,1 Mrd. € und war damit um rd. 13,4 Mrd. € höher als im Jahr 2021 (rd. -131,7 Mrd. €). Dabei verbesserte sich der Finanzierungssaldo des Bundeshaushalts um rd. 99,6 Mrd. € auf rd. -116,0 Mrd. € (2021: -215,6 Mrd. €). Der Finanzierungssaldo der Extrahaushalte verschlechterte sich dagegen um rd. +113,0 Mrd. € auf -29,1 Mrd. €. Diese Veränderungen resultierten zu einem Großteil aus einer deutlichen Verringerung der Zuweisungen des Bundeshaushalts an den Klima- und Transformationsfonds (KTF, rd. -56,6 Mrd. € ggü. 2021) und dem Wegfall der Zuweisungen an das Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ aus dem Jahr 2021 in Höhe von 16 Mrd. Euro zur Finanzierung von Folgen der Flutkatastrophe in den betroffenen Ländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Bayern) mit entsprechenden Auswirkungen auf die Ausgaben des Bundeshaushalts und Einnahmen der Extrahaushalte. Hinzu kommen die Mittelabflüsse im Rahmen des Wirtschaftlichen Abwehrschirms. Die Ausgaben des Bundes stiegen gegenüber 2021 um rd. 7,2 % und damit etwas stärker als die Einnahmen (rd. + 6,4 %).

Im laufenden Jahr wird für den Bund mit einem Defizit von 268 ½ Mrd. € gerechnet, das ergäbe ggü. 2022 eine Verschlechterung um rd. -123 ½ Mrd. €. Die Erhöhung des Defizits resultiert in Höhe von rd. -154 Mrd. € aus den Extrahaushalten, vor allem aus den im Wirtschaftsplan des WSF-Energie unterstellten Mittelabflüssen (Gas- und Strompreisbremse sowie Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen) in Höhe von rd. 121 Mrd. € (+rd. 91 Mrd. € ggü. Vorjahr). Auch die Sondervermögen KTF und „Bundeswehr“ dürften im Jahr 2023 zur Verschlechterung des Finanzierungssaldos ggü. dem Vorjahr beitragen. Das Finanzierungsdefizit des Bundeshaushalts verbessert sich dagegen um rd. 30 ½ Mrd. €.

Im Jahr 2024 könnte mit Auslaufen vor allem des Wirtschaftlichen Abwehrschirms das Defizit des Bundes kräftig zurückgehen, im Jahr 2025 würde sich der Abbau des Defizits fortsetzen. Am Ende des Projektionszeitraums würde sich der kassenmäßige Finanzierungssaldo des Bundes wieder leicht verschlechtern aufgrund rückläufiger Darlehensrückflüsse beim WSF.

Der hier dargestellte Bundeshaushalt beinhaltet das Soll des Bundeshaushalts 2023 und für 2024 bis 2026 den gültigen Finanzplan vom 1. Juli 2022. Auswirkungen von zwischenzeitlich beschlossenen ausgabenseitig wirksamen Maßnahmen, z. B. die Einführung des Bürgergelds und die Wohngeldreform, sowie absehbare Veränderungen z. B. auf Grund der Zinsentwicklung und der Tarifrunde in diesem Jahr sind Gegenstand der derzeit laufenden Haushaltsaufstellung. Die Steuereinnahmen wurden auf Basis der Jahresprojektion der Bundesregierung vom 25. Januar 2023 angepasst. In die Projektion zu den Extrahaushalten des Bundes ist, soweit erfolgt, eine Neueinschätzung der Mittelabflüsse eingeflossen.

Auf Grund dieser unterschiedlichen Stände wird keine NKA ausgewiesen.

- **Länder:** Der Finanzierungssaldo der Länderhaushalte, einschließlich ihrer Extrahaushalte, in ihrer Gesamtheit verbesserte sich im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr deutlich von rd. 0,5 Mrd. € auf rd. 10,5 Mrd. €. Dabei wiesen die Länderkernhaushalte 2022 einen Finanzierungsüberschuss von rd. 12,0 Mrd. € aus, was ggü. dem Vorjahr einem Plus von 17,9 Mrd. € entspricht, während sich der Finanzierungssaldo der Extrahaushalte insgesamt um 7,8 Mrd. € auf -1,5 Mrd. € verschlechterte. Die deutliche Zunahme des Finanzierungsüberschusses bei den Länderkernhaushalten resultierte vor allem aus einem kräftigen Anstieg der Steuereinnahmen. Im laufenden Jahr wird für die Länder mit einem Finanzierungsdefizit von 2 Mrd. € mit einer deutlichen Verschlechterung gegenüber dem Vorjahr gerechnet (rd. -12 ½ Mrd. €). Dabei könnte sich der Überschuss bei den Kernhaushalten um rd. 11 Mrd. € verringern. Der Rückgang der Einnahmen ergibt sich insbesondere aus der Reduzierung von coronabedingten Hilfen des Bundes und der Sozialversicherungen. Die Ausgaben verringern sich aufgrund des geringeren Umfangs an coronabedingten Hilfen entsprechend. Hinzu kommen Ausgabensteigerungen gegenüber 2022 insbesondere für die Unterstützung der Gemeinden und für Personalausgaben. Im kommenden Jahr könnte der Finanzierungssaldo der Länder ausgeglichen sein. Für die Jahre 2025 und 2026 werden Überschüsse erwartet, die sowohl aus dem Kernhaushalt als auch aus den Extrahaushalten resultieren.
- **Gemeinden:** Die kommunalen Kernhaushalte haben das vergangene Jahr mit einem Überschuss von 2,2 Mrd. € abgeschlossen. Die Abweichung zur letzten Projektion ergibt sich dabei insbesondere aus geringeren Zuweisungen von Verwaltungen, die aber immer noch kräftig zunahmen. Die Steuereinnahmen übertrafen die Erwartungen. Im laufenden Jahr wird nun eine Seitwärtsbewegung des Saldos erwartet. 2024 schließen die Gemeinden im Aggregat mit etwa ausgeglichenen Kernhaushalten ab. In den Folgejahren sind dann Überschüsse um 3 Mrd. € angelegt.

Der starke Anstieg der Sonstigen Einnahmen resultiert vor allem aus höheren laufenden und investiven Zuweisungen der Länder, einschließlich der durchgeleiteten Mittel des Bundes zur Bewältigung der Flutschäden des Jahres 2021. Ausgabeseitig tragen diese Einnahmen insbesondere zu höheren Sachinvestitionen bzw. Vermögensübertragungen an Dritte bei. Die Personalausgaben wachsen in den ersten Jahren der Projektion stärker als zuletzt erwartet. Hier dürften zudem Aufwärtsrisiken bestehen.

Die Sozialausgaben wachsen im laufenden Jahr noch einmal kräftig, insbesondere die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und die Arbeitslosenhilfe. In den Folgejahren nehmen die Sozialausgaben nur noch schwach bis moderat zu.

Projektion in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

- **Staatlicher Finanzierungssaldo (Maastricht):** Der Staatshaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen einschl. ihrer jeweiligen Extrahaushalte in den Kategorien der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) verzeichnete im Jahr 2022 ein Finanzierungsdefizit in Höhe von rd. 2,6 % des BIP und lag damit im Gegensatz zu 2020 und 2021 wieder unterhalb der Maastricht-Obergrenze von 3 % des BIP. Mit -129,2 Mrd. € verzeichnet der Bund (Kernhaushalt und Extrahaushalte) ein höheres Defizit als der Staat insgesamt (-101,3 Mrd. €). Grund für das geringere gesamtstaatliche Defizit ist ein positiver Finanzierungssaldo bei Ländern (+12,4 Mrd. €) und Gemeinden (+8,8 Mrd. €) sowie bei der Sozialversicherung (+6,7 Mrd. €).

Im laufenden Jahr 2023 könnte der gesamtstaatliche Maastricht-Finanzierungssaldo bei rd. -4 ¼ % des BIP liegen, im kommenden Jahr 2024 würde die Defizitquote gemäß dieser Projektion auf rd. -1 ¾ % des BIP zurückgehen. Hierin ist der Wirtschaftliche Abwehrschirm (WSF Energie) mit rd. -3 % des BIP im Jahr 2023 und -½ % des BIP im Jahr 2024 enthalten. Bis zum Jahr 2026 geht der gesamtstaatliche nominale Finanzierungssaldo auf rd. -¾ % des BIP zurück.

- **Struktureller Finanzierungssaldo:** In den Jahren 2021 bis 2023 sind die Fiskalregeln des präventiven Arms des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) ausgesetzt („Allgemeine Ausweichklausel“). Zur Ermittlung des strukturellen Finanzierungssaldos wird der nominale Saldo um konjunkturelle Einflussfaktoren und grundsätzlich um Einmaleffekte gemäß der EU-einheitlichen Methodik bereinigt. Allerdings werden gemäß Absprache mit der EU KOM Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-Pandemie und der Energiekrise im Allgemeinen nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet, auch wenn sie nur einmaligen oder temporären Charakter haben.

Der strukturelle, d.h. um konjunkturelle und bestimmte Einmaleffekte bereinigte gesamtstaatliche Finanzierungssaldo läge im Jahr 2023 bei -3 ¼ % des BIP und würde sich laut Projektion bis zum Jahr 2026 auf rd. -¾ % des BIP verbessern. Dies entspricht einem jahresdurchschnittlichen Abbau des strukturellen Defizits um rd. ¾ % des BIP.

- **Schuldenstandsquote (Maastricht):** Die Schuldenstandsquote in % des BIP ist im Jahr 2022 erstmals seit Beginn der Krisenjahre deutlich gesunken von 69,3% des BIP im Jahr 2021 auf 66,3 % des BIP im Jahr 2022. Im Jahr 2023 wird die Schuldenstandsquote nach der aktuellen Projektion zunächst auf rd. 67 ¾ % des BIP ansteigen. (Ohne den WSF Energie würde sich ein weiteres Absinken auf rd. 64 ¾ % des BIP ergeben.) In den kommenden Jahren ist dann mit einem Rückgang der Schuldenquote auf rd. 65 ½ % des BIP im Jahr 2026 zu rechnen. (Ohne den WSF-Energie läge die Schuldenquote 2026 bei 62 ¼ % des BIP.)

Annahmen zur finanzstatistischen Projektion des Öffentlichen Gesamthaushalts

1. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

	2022	2023	2024	2025 bis 2027
	- Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in Prozent -			
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	7,1	6,1	4,5	2,9

2021: Statistisches Bundesamt vom 24. Februar 2023.

2024 bis 2027: Ergebnisse der Jahresprojektion der Bundesregierung vom 25. Januar 2023, die gemäß Vorausschätzungsgesetz (EgVG) und Vorausschätzungsverordnung (EgVO) von der Gemeinschaftsdiagnose als unabhängiger Einrichtung befürwortet wurde.

2. Steueraufkommen

Die Ergebnisse der 163. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022 wurden auf der Basis der Jahresprojektion der Bundesregierung vom 25. Januar 2023 fortgeschrieben.

Darstellung der öffentlichen Haushalte

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte wird in der Abgrenzung der Finanzstatistik ausgewiesen. Die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, der Länder und Gemeinden beinhalten auch die Extrahaushalte der jeweiligen Ebene. Die Extrahaushalte der Ebenen sind im Öffentlichen Gesamthaushalt enthalten. Die Darstellung der Entwicklung des Bundeshaushalts, der Länderhaushalte und der Gemeindehaushalte im Einzelnen beinhaltet jeweils die Kernhaushalte. Ergänzend wird der staatliche Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dargestellt.

Die Extrahaushalte des Bundes beinhalten u. a. ERP-Sondervermögen, Bundeseisenbahnvermögen, EU-Finanzierung, Versorgungsrücklage des Bundes, Versorgungsfonds des Bundes, Entschädigungsfonds, Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau, Investitions- und Tilgungsfonds, Postbeamtenversorgungskasse, Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin), „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“, Energie- und Klimafonds, Restrukturierungsfonds, FMS-Wertmanagement, Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), Sondervermögen „Aufbauhilfe“, Kommunalinvestitionsförderungsfonds, Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung, Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“, Sondervermögen „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“, Wirtschaftsstabilisierungsfonds, Sondervermögen „Aufbauhilfe 2021“ und Sondervermögen „Bundeswehr“.

- 2022: Bund: Rechnungsergebnisse des Bundeshaushalts 2022;
Länder: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Länder
(SFK 3,1. - 4. Quartal 2022);
Gemeinden: Vierteljährliche Kassenergebnisse der kommunalen
Haushalte (GFK, 1. - 4. Quartal 2022).
- 2023: Bund: Soll Bundeshaushalt 2023; Finanzplan bis 2026 gemäß
Kabinettsbeschluss vom 1. Juli 2022, einschließlich Berücksichtigung der
Fortschreibung des AK „Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober
2022 auf Basis Ist 2022 und Jahresprojektion der Bundesregierung.
Länder, Gemeinden und Extrahaushalte des Bundes: BMF-Schätzung.
- 2024 - 2026: Bund: Finanzplan 2024 bis 2026 gemäß Kabinettsbeschluss vom
1. Juli 2022, einschließlich Berücksichtigung der Fortschreibung des AK
„Steuerschätzungen“ vom 25. bis 27. Oktober 2022 auf Basis Ist 2022
und Jahresprojektion der Bundesregierung.

Stand: 30. März 2023.

Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2027

Abgrenzung Finanzstatistik ¹	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Bund	609,7	763 ½	580 ½	568	578 ½	.	25	-24	-2	2	.
Länder	522,3	517 ½	530	544 ½	558	.	-1	2 ½	2 ½	2 ½	.
Gemeinden	325,8	342	352 ½	361 ½	372 ½	.	5	3	2 ½	3	.
Öffentlicher Gesamthaushalt	1255,6	1409 ½	1249	1254 ½	1286	.	12 ½	-11 ½	½	2 ½	.
II. Einnahmen											
Bund	464,6	495	531 ½	547	529	.	6 ½	7 ½	3	-3 ½	.
Länder	532,9	515	530	549	562	.	-3 ½	3	3 ½	2 ½	.
Gemeinden	328,4	344 ½	353 ½	365 ½	376	.	5	2 ½	3 ½	3	.
Öffentlicher Gesamthaushalt	1123,8	1141 ½	1200 ½	1242	1244	.	1 ½	5	3 ½	0	.
III. Finanzierungssaldo											
Bund	-145,1	-268 ½	-48 ½	-21	-49 ½	.					
Länder	10,5	-2	-0	4 ½	4	.					
Gemeinden	2,6	2 ½	1	4	3 ½	.					
Öffentlicher Gesamthaushalt	-131,9	-268	-48	-12 ½	-42 ½	.					

¹ Bund, Länder und Gemeinden: Kern- und Extrahaushalte;
Öffentlicher Gesamthaushalt: Kern- und Extrahaushalte der
Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung.

² Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherung jeweils ein-
schließlich ihrer Extrahaushalte.

³ 2022 aktualisiert Stand 21. April 2023.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Abgrenzung	- in % des BIP -					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ²						
Struktureller Finanzierungssaldo	-1,8	-3 ¼	-1 ½	-¾	-¾	.
Finanzierungssaldo (Maastricht)	-2,6	-4 ¼	-1 ¾	-¾	-¾	.
davon: Bund	-3,3	-4 ½	-1 ¾	-1	-¾	.
Länder	0,3	0	0	¼	¼	.
Gemeinden	0,2	¼	¼	¼	¼	.
Sozialversicherungen	0,2	0	0	-¼	-½	.
Schuldenstand (Maastricht) ³	66,3	67 ¾	66 ½	66 ¼	65 ½	.

BMF - I A 4

30. März 2023

Entwicklung des Öffentlichen Gesamthaushalts bis 2027

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	324,3	340	351	358 ½	369 ½	.	5	3	2	3	.
Laufender Sachaufwand	212,1	225	231 ½	232	229 ½	.	6	3	0	-1	.
Zinsausgaben an andere Bereiche	28,8	58 ½	43	52	63 ½	.	103 ½	-26 ½	21	21 ½	.
Sachinvestitionen	73,1	75 ½	78	80	82	.	3	3 ½	2 ½	2 ½	.
Zahlungen an andere Verwaltungen ¹	184,7	149 ½	146	151	158	.	-19	-2 ½	3 ½	4 ½	.
Sonstige Ausgaben	432,6	560 ½	399	381	384	.	29 ½	-29	-4 ½	1	.
Insgesamt	1255,6	1409 ½	1249	1254 ½	1286	.	12 ½	-11 ½	½	2 ½	.
II. Einnahmen											
Steuern	898,3	924	963 ½	1012	1047	.	3	4 ½	5	3 ½	.
Sonstige Einnahmen	225,5	217 ½	237 ½	230	197	.	-3 ½	9	-3	-14 ½	.
Insgesamt	1123,8	1141 ½	1200 ½	1242	1244	.	1 ½	5	3 ½	0	.
III. Finanzierungssaldo	-131,9	-268	-48	-12 ½	-42 ½	.					

¹ Verrechnungsverkehr und Zahlungen an Sozialversicherungen.Kern- und Extrahaushalte der Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung.
Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

BMF - I A 4

30. März 2023

Entwicklung des Bundeshaushalts (Kernhaushalt) bis 2027¹

		2022	2023	2024	2025	2026	2027	- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
		- Mrd. € -										
I. Ausgaben	Personalausgaben	37,1	41	39	39	39 ½	.	10 ½	-5	1	½	.
	Laufender Sachaufwand	45,1	49	49 ½	44 ½	42 ½	.	9	1	-10 ½	-4	.
	Zinsausgaben an andere Bereiche ²	10,6	31 ½	19 ½	24	27	.	194 ½	-37 ½	23	11 ½	.
	Sachinvestitionen	6,5	8	7 ½	7	7	.	23 ½	-8 ½	-7	- ½	.
	Zahlungen an Verwaltungen	268,1	232	215 ½	220 ½	226 ½	.	-13 ½	-7	2 ½	2 ½	.
	Sonstige Ausgaben	113,2	114 ½	93	93 ½	94	.	1 ½	-19	½	1	.
	Insgesamt	480,7	476 ½	423 ½	428 ½	436 ½	.	-1	-11	1	2	.
II. Einnahmen	Steuern	337,2	359	373 ½	394 ½	408	.	6 ½	4	5 ½	3 ½	.
	Sonstige Einnahmen	27,5	32	29	27 ½	20	.	15 ½	-9	-4 ½	-27 ½	.
	Insgesamt	364,7	391	402	422	428	.	7	3	5	1 ½	.
III. Finanzierungssaldo	-116,0	-85 ½	-21 ½	-6 ½	-8	.						
IV. Nettokreditaufnahme	115,4	45 ½	.	.	.	.						

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

¹ 2023 Soll Bundeshaushalt, 2024 bis 2026 gültiger Finanzplan vom 1. Juli 2022. Auswirkungen zwischenzeitlich beschlossener ausgabenseitig wirksamer Maßnahmen - wie z. B. Bürgergeld und Wohngeldreform - sowie absehbare Veränderungen z. B. auf Grund der Zinsentwicklung und der Tarifrunde 2023 sind Gegenstand der derzeit laufenden Haushaltsaufstellung. Steuereinnahmen wurden auf Basis Jahresprojektion der Bundesregierung vom 25. Januar 2023 angepasst.

² Zahlungen an das Sondervermögen „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“ sind in Zahlungen an Verwaltungen enthalten.

BMF - I A 4

30. März 2023

Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) bis 2027

BMF-Projektion

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	151,8	158 ½	167 ½	172	179	.	4 ½	5 ½	3	4	.
Laufender Sachaufwand	56,7	55 ½	55 ½	56	56 ½	.	-2	-0	1	1	.
Zinsausgaben an andere Bereiche	8,4	9	10 ½	11 ½	13	.	8	16	12 ½	10	.
Sachinvestitionen	9,3	10 ½	10 ½	10 ½	11	.	10 ½	½	3	3 ½	.
Zahlungen an Verwaltungen	154,9	153 ½	158	163	168	.	-1	3	3	3 ½	.
Sonstige Ausgaben	109,9	98 ½	99	101 ½	103 ½	.	-10	0	2 ½	2	.
Insgesamt	490,9	486	500 ½	514 ½	531	.	-1	3	3	3	.
II. Einnahmen											
Steuern	366,5	367	383 ½	400 ½	415 ½	.	0	4 ½	4 ½	3 ½	.
Sonstige Einnahmen	136,6	120	118 ½	118	116 ½	.	-12 ½	-1	-½	-1 ½	.
Insgesamt	503,1	486 ½	502	518 ½	532	.	-3 ½	3	3 ½	2 ½	.
III. Finanzierungssaldo	12,0	1	1 ½	4	½	.					

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

- Projektion der Länder -

	Ist		Schätzung					Ist	Schätzung				
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2022		2023	2024	2025	2026	2027
- in Mrd € -													
Ausgaben													
Personalausgaben	151,8	156	162	167 ½	173 ½	180	3 ½	2 ½	4	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Laufender Sachaufwand	56,7	55	54 ½	55	55 ½	56	2	-3 ½	-1	1	1	1	1
Zinsausgaben an andere Bereiche	8,4	10	11 ½	12 ½	14	15 ½	-7 ½	19 ½	15 ½	9	10 ½	9 ½	9 ½
Sachinvestitionen	9,3	12	12 ½	12 ½	12	11 ½	5 ½	28 ½	3 ½	1	-2 ½	-4	-4
Zahlungen an Verwaltungen	155,0	153 ½	158 ½	164	168 ½	170 ½	2	-1	3	3 ½	2 ½	1 ½	1 ½
Sonstige Ausgaben	109,8	110 ½	112 ½	113	115	115 ½	-5	½	2	½	1 ½	½	½
Ausgaben insgesamt	490,9	497	511	524 ½	538	549	½	1	3	2 ½	2 ½	2	2
Einnahmen													
Steuern	366,5	365	381 ½	398 ½	413	427	10	- ½	4 ½	4 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Sonstige Einnahmen	136,6	119 ½	118 ½	117 ½	115 ½	116 ½	-7 ½	-12 ½	-1	-1	-1 ½	½	½
Einnahmen insgesamt	503,1	484 ½	500	516	529	543 ½	4 ½	-3 ½	3	3	2 ½	3	3
Finanzierungssaldo	12,2	-12	-11 ½	-8 ½	-9 ½	-5 ½							

Die Tabelle weist die Entwicklung der Kernhaushalte aus. Die von einigen Ländern insbesondere zur Bewältigung der Folgen der Pandemie gegründeten Sondervermögen sind nicht abgebildet.

Entwicklung der Gemeindehaushalte (Kernhaushalte) bis 2027
BMF-Projektion

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2023	2024	2025	2026	2027
	- Mrd. € -						- Veränderung in % gegenüber Vorjahr -				
I. Ausgaben											
Personalausgaben	75,3	80	84	86	90	.	6	5	2 ½	4 ½	.
Laufender Sachaufwand	63,0	65	67	69 ½	71 ½	.	3	3	3 ½	3 ½	.
Zinsausgaben an andere Bereiche	1,8	2	2	2	2	.	5	6	6	6	.
Sachinvestitionen	37,2	40 ½	43	45	47	.	8 ½	6	5	3 ½	.
Zahlungen an Verwaltungen	12,6	13	13	13 ½	14	.	4	-0	2	2 ½	.
Sonstige Ausgaben ¹	114,5	120	122	124	126 ½	.	5	1 ½	1 ½	2	.
Insgesamt	304,4	320 ½	331	340 ½	351	.	5 ½	3 ½	2 ½	3	.
II. Einnahmen											
Steuern	121,4	124 ½	129 ½	137 ½	143 ½	.	2 ½	4	6	4 ½	.
Sonstige Einnahmen	185,2	198	202	206 ½	210 ½	.	7	2	2	2	.
Insgesamt	306,6	322 ½	331 ½	344	354	.	5	2 ½	3 ½	3	.
III. Finanzierungssaldo	2,2	2	½	3 ½	3	.					

67,7	70 ½	71	72 ½	74	.
------	------	----	------	----	---

¹ Einschließlich soziale Leistungen:

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

BMF - I A 4

3. April 2023

Ableitung des Finanzierungssaldos des Sektors Staat ("Maastricht-Finanzierungssaldo") aus dem Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts

	2022	2023	2024	2025	2026
- Mrd. Euro -					
Bund¹					
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	-145,1	-268 ½	-48 ½	-21	-49 ½
Finanzielle Transaktionen ²	34,5	63 bis 64	-35 ½ bis -34 ½	-31 bis -30	-1 ½ bis - ½
Sonstiges ³	-18,7	23 ½ bis 24 ½	4 ½ bis 5 ½	7 bis 8	20 bis 21
Finanzierungssaldo gemäß VGR	-129,2	-182 bis -180	-79 ½ bis -77 ½	-45 bis -43	-31 bis -29
Länder¹					
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	10,5	-2	0	4 ½	4
Finanzielle Transaktionen ²	8,7	4 ½ bis 5 ½	5 bis 6	6 bis 7	6 ½ bis 7 ½
Sonstiges ³	-6,8	- ½ bis ½	-3 bis -2	-1 ½ bis - ½	-2 bis -1
Finanzierungssaldo gemäß VGR	12,4	2 bis 4	2 bis 4	9 bis 11	8 ½ bis 10 ½
Gemeinden¹					
Finanzierungssaldo gem. Finanzstatistik	2,6	2 ½	1	4	3 ½
Finanzielle Transaktionen ²	4,9	4 bis 5	4 bis 5	4 ½ bis 5 ½	4 ½ bis 5 ½
Sonstiges ³	1,3	- ½ bis ½	- ½ bis ½	-1 bis 0	-2 bis -1
Finanzierungssaldo gemäß VGR	8,8	6 bis 8	4 ½ bis 6 ½	7 ½ bis 9 ½	6 bis 8
Staat					
Finanzierungssaldo des Öffentlichen Gesamthaushalts gem. Finanzstatistik	-131,9	-268	-48	-12 ½	-42 ½
Finanzielle Transaktionen ²	48,1	71 bis 74	-26 ½ bis -23 ½	-21 bis -18	9 ½ bis 12 ½
Sonstiges ³	-24,1	22 ½ bis 25 ½	1 bis 4	4 ½ bis 7 ½	16 bis 19
Finanzierungssaldo (VGR) der Sozialversicherung	6,7	-2 bis -1	-3 ½ bis -2 ½	-9 ½ bis -8 ½	-18 ½ bis -17 ½
Finanzierungssaldo des Staates gemäß VGR	-101,3	-176 ½ bis -169 ½	-77 bis -70	-38 ½ bis -31 ½	-35 ½ bis -28 ½
Finanzierungssaldo des Staates gemäß VGR, in % des BIP	-2,6	-4 ¼	-1 ¾	-¾	-¾

¹ Kern- und Extrahaushalte.² Darlehensrückzahlungen und -vergaben, Beteiligungsverkäufe und -erwerbe sowie Schuldenaufnahmen und -tilgungen bei anderen staatlichen Einheiten.³ Phasenverschiebungen, sonstige VGR-spezifische Effekte.

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

20. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

zur Sitzung des Stabilitätsrats am 2. Mai 2023

Zusammenfassung

Der Beirat sieht den vorgelegten Beschlussvorschlag des Stabilitätsrats kritisch. Es ist nicht sachgerecht, dass der Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung auf eine teilweise veraltete Projektion zurückgreift. Der Überwachung sollten aktuelle und aussagekräftigere Informationen zugrunde liegen. Der Stabilitätsrat gibt außerdem nur eine Einschätzung bis zum Jahr 2026 ab. Gesetzlich gefordert ist gemäß §7 Abs. 1 Stabilitätsratsgesetz aber eine Einschätzung für die kommenden vier Jahre einschließlich des Jahres 2027.

Durch die Nutzung von Notlagen-Krediten auch in den kommenden Jahren beim Bund und den Ländern sowie die zusätzliche Kreditaufnahme des Bundeswehrfonds entstehen gewichtige gesamtstaatliche Defizite. Bei den Ländern setzt sich die Tendenz fort, auch über die Coronakrise hinaus Maßnahmen in Extrahaushalte (Sondervermögen) auszulagern und deren Kreditfinanzierung mit der Bekämpfung von Notlagen zu begründen. Die Extrahaushalte ermöglichen es, dass Defizite auch in den Folgejahren entstehen. **Der Einsatz von Extrahaushalten gefährdet die Einhaltung der europäischen Vorgaben zum strukturellen gesamtstaatlichen Defizit, auch wenn die Schuldenbremse des Artikel 109 GG möglicherweise formal eingehalten wird.** Diese Praxis erschwert auch die Aufgabe des Stabilitätsrats, die Regelkonformität der öffentlichen Finanzen zu überwachen.

Die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung, die der Stabilitätsrat seinen Beratungen am 2. Mai zugrunde legt, entstand Mitte Januar 2023. Die Revisionen im Vergleich zur Herbstprojektion vom Oktober 2022 waren zum damaligen Zeitpunkt nachvollziehbar. Aus heutiger Sicht erwartet der Beirat, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für die öffentlichen Finanzen günstiger ausfallen wird. Darauf deutet auch die jüngst aktualisierte Prognose der Bundesregierung hin.

Die projizierte Entwicklung des Produktionspotenzials liegt insbesondere für das laufende Jahr im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen. Zum Ende des mittelfristigen Projektions-

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

zeitraums weichen die Potenzialschätzungen dann stärker voneinander ab. Hier dürften vor allem Unterschiede bei der Modellierung des demografischen Wandels zum Vorschein kommen. **Bezüglich der Produktionslücke im laufenden Jahr gehen die Schätzungen deutlich auseinander.** Dabei ordnet sich die Schätzung der Produktionslücke der Bundesregierung im Mittelfeld ein.

Weil die Schuldenbremse die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit nicht mehr gewährleistet, sind die Haushaltsüberwachung und Koordination der Finanzpolitik im Stabilitätsrat noch wichtiger als vor der Coronakrise. Diese Aufgaben kann der Stabilitätsrat nur erfüllen, wenn ihm eine vollständige und aktuelle Projektion und aussagekräftiges Hintergrundmaterial vorliegen. **Der Beirat hält es dabei auch für wichtig, dass künftig transparenter über die Projektionen für die Extrahaushalte informiert wird;** u.a. durch einen gesonderten Ausweis von gewichtigen Extrahaushalten wie dem Bundeswehrfonds und den Klima- und Transformationsfonds des Bundes sowie den Nebenhaushalten der Länder.

Der Beirat erwartet auf Basis aktueller Entwicklungen für das Jahr 2023 ein deutlich niedrigeres gesamtstaatliches Defizit als der Stabilitätsrat ($4\frac{1}{4}$ % des BIP). Für das Endjahr der vorgelegten Projektion (2026) überwiegen aus Sicht des Beirats die Risiken für eine höhere Defizitquote als die erwarteten $\frac{3}{4}$ %. Unter anderem geht er davon aus, dass Bund und Länder höhere Defizite in ihren Extrahaushalten machen, als in der Projektion für den Stabilitätsrat offenbar unterstellt.

Der Beirat teilt nicht ohne weiteres die Schlussfolgerung des Stabilitätsrats bezüglich der Einhaltung der europäischen Vorgaben. Er ist insbesondere nicht davon überzeugt, dass der geplante Pfad für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in den Jahren 2023 bis 2026 im Einklang mit den europäischen Vorgaben steht. **Aus Sicht des Beirats nähert sich das geplante strukturelle Defizit dem mittelfristigen Haushaltsziel (MTO) von 0,5 % des BIP nicht ausreichend an.**

Die europäischen Vorgaben sehen vor, dass die Regierungen den Auffassungen ihrer unabhängigen nationalen Fiskalräte entweder folgen oder aber ihre abweichende Meinung begründen (comply or explain). Der Beirat erwartet daher, dass auf seine Stellungnahmen entsprechend reagiert wird. Der Beirat hatte in seiner Stellungnahme zur Vorlage für die Sitzung des Stabilitätsrats des Stabilitätsrats im vergangenen Dezember bereits Zweifel an den Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats geäußert. Eine Reaktion ist daraufhin aber nicht erfolgt.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	3
2. Haushaltsergebnisse für das Jahr 2022	4
3. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung.....	5
4. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen.....	11
5. Schlussfolgerungen des Beirats	21

1. Vorbemerkungen

Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtsstaatlichen 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 20. Stellungnahme wurde für die Sitzung des Stabilitätsrats am 2. Mai 2023 erstellt.

Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt unter anderem die folgenden Informationen, die im Vorfeld der Sitzung des Stabilitätsrats zur Verfügung standen:

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtsstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsatzgesetzes gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz für die Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023 in der Fassung vom 5. April 2023.
- Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 25. Januar 2023.
- Projektionen der Europäischen Kommission (Februar 2023), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2023), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (April 2023) und des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2023).
- Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Jahresprojektion 2023 der Bundesregierung.

Vom Bundesministerium der Finanzen (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.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

2. Haushaltsergebnisse für das Jahr 2022**Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für Finanzierungssaldo und Schuldenstand¹⁾**

In % des BIP, für 2022	Prognose (Herbst 2021) BMF	Prognose (Frühjahr 2022) BMF	Prognose (Herbst 2022) BMF	Ist (Frühjahr 2023) Stabilitätsrat, eigene Be- rechnungen
1. Finanzierungssaldo	-2¼	-3¾	-3½	-2,6
2. Konjunkturkomponente	0	-¼	-¼	-0,2
3. Konjunkturbereinigter Saldo	-2¼	-3½	-3¼	-2,4
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte ²⁾	0	0	-¾	-0,7
5. Struktureller Finanzierungssaldo	-2¼	-3½	-2½	-1,8
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ³⁾	-1¾	-3	-2½	-1,8
7. Produktionslücke ⁴⁾	0,0	-0,5	-0,6	-0,3
8. Schuldenstand (Maastricht)	68	66¾	66¾	66,3

1) Die Werte für die Prognosen des BMF sind für die Positionen 1.-7. der 17., der 18. und der 19. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. Für den Schuldenstand werden Werte gemäß den Schätzungen zu den Beschlussvorlagen des AK Stabilitätsrat vom 18. November 2021, vom 7. Mai 2022, respektive vom 24. November 2022 berichtet. Die Ist-Werte basieren auf den Informationen des BMF u.a. zum Staatskonto. – 2) Als temporären Effekt buchte das BMF im Herbst 2022 geplante Kapitalmaßnahmen des neu aufgespannten wirtschaftlichen Abwehrrschirms. – 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 2022 1,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Übersicht 1). Das strukturelle Defizit bezeichnet den um Konjunkturfälle und temporäre Maßnahmen bereinigten Saldo. Temporäre Maßnahmen werden dabei abgesetzt (die temporären Corona-Maßnahmen werden bei der europäischen Haushaltsüberwachung allerdings nicht aus dem strukturellen Saldo herausgerechnet).¹ Das strukturelle Defizit fiel mithin wesentlich geringer aus, als noch im Herbst oder gar im Frühjahr des Jahres 2022 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 deutlich verfehlt. **Die Schuldenquote nach der Maastricht-Abgrenzung** ist ebenfalls geringer ausgefallen als prognostiziert. Mit einem Wert von gut 66,3 % liegt sie aber weiterhin über der in den europäischen Fiskalregeln festgelegten Obergrenze von 60 %.

Für die europäischen Fiskalregeln galt im Jahr 2022 wie schon im Vorjahr eine Generalausnahme von der Verpflichtung zur Einhaltung der Obergrenzen.² Zu der Einschätzung, dass auch im Jahr 2022 aufgrund der fortwirkenden Folgen der Corona-Pandemie sowie der weitreichenden Auswirkungen des

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

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

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine eine außergewöhnliche Notsituation für Deutschland im Sinne von Art. 115 Abs. 2 Satz 6 und 7 GG vorlag, kam auch der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss vom 3. Juni 2022.

Erhebliche Abweichungen zwischen Schätz- und Ist-Werten sind angesichts der durch die krisenhaften Entwicklungen verursachten Unsicherheit kaum vermeidbar. In seinen Stellungnahmen in den letzten Jahren hatte der unabhängige Beirat allerdings wiederholt darauf hingewiesen, dass die Schätzwerte zu pessimistisch bzw. die Defizite eher zu hoch angesetzt waren, und erwartete deshalb eine günstigere Defizitentwicklung. **Auch im Jahr 2022 wiederholte sich die Erfahrung der letzten Jahre: der Stabilitätsrat ging von erheblich höheren Defiziten aus, als sie im Ergebnis eintrafen.**

3. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung

a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Die dem Stabilitätsrat vorgelegte BMF-Projektion basiert auf der gesamtwirtschaftlichen Jahresprojektion der Bundesregierung vom Januar. Demnach erwartet die Bundesregierung eine Zunahme des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts (BIP) für das laufende Jahr um 0,2 % und für das Jahr 2024 um 1,8 % (Übersicht 2).

In diesem Jahr wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gemäß der Prognose durch einen rückläufigen privaten Konsum gedämpft. Zwar legen die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer mit 5,2 % spürbar zu. Allerdings steigen die Verbraucherpreise, gemessen am Deflator des privaten Konsums, mit 5,5 % kräftiger, sodass die Beschäftigten infolge sinkender Reallöhne einen leichten Kaufkraftverlust erleiden.

Im kommenden Jahr trägt der private Konsum nach der Prognose dann wieder positiv zur gesamtwirtschaftlichen Expansion bei. Da die Inflationsrate – gemessen am Deflator des privaten Verbrauchs – deutlich auf 2,2 % zurückgeht, aber die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer erneut kräftig um 4,7 % steigen, nimmt die Kaufkraft wieder spürbar zu. Die Auswirkungen der Konjunkturschwäche auf den Arbeitsmarkt dürften gering bleiben. Zwar lässt der Anstieg der Erwerbstätigkeit allmählich nach. Dies dürfte aber vielmehr auf strukturelle Faktoren zurückzuführen und Ausdruck des demografischen Wandels sein. Jedenfalls wird der Projektion zufolge die Erwerbslosenquote in diesem und im kommenden Jahr nahezu unverändert bleiben.

In der mittleren Frist in den Jahren 2025 bis 2027 legt die Wirtschaftsleistung dann mit konstanten Raten in Höhe von 0,9 % pro Jahr zu. Der Preisanstieg, gemessen am Deflator sowohl des BIP als auch

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.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

des privaten Verbrauchs, geht auf 2,0 % zurück. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer steigen um jeweils 3 %. Die Zahl der Arbeitnehmer sinkt leicht, insbesondere weil eine steigende Erwerbslosenquote prognostiziert wird.

Übersicht 2: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2023)						
1aa. BIP, preisbereinigt	1,9	0,2	1,8	0,9	0,9	0,9
1ab. BIP-Deflator	5,1	5,9	2,7	2,0	2,0	2,0
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	4,6	-0,2	1,6	0,9	0,9	0,9
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	6,9	5,5	2,2	2,0	2,0	2,0
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	4,3	5,2	4,7	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,6	0,5	0,2	-0,3	-0,3	-0,3
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	2,8	2,8	2,7	3,1	3,3	3,5
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,67	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75
2. Europäische Kommission (Interim, Februar 2023)⁴⁾						
2aa. BIP, preisbereinigt	1,8	0,0	1,3			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2023)						
3aa. BIP, preisbereinigt	1,8	0,3	1,5	0,8	0,9	0,9
3ab. BIP-Deflator	5,5	5,9	2,6	2,1	1,9	1,8
4. SVR (März 2023)						
4aa. BIP, preisbereinigt	1,8	0,2	1,3			
4ab. BIP-Deflator	5,5	6,7	3,0			
5. IWF (April 2023)						
5aa. BIP, preisbereinigt	1,8	-0,1	1,1	2,0	1,8	1,2
5ab. BIP-Deflator	5,5	5,0	2,9	2,5	2,5	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). – 4) Zur Vergleichbarkeit mit den anderen Projektionen sind hier Werte ohne Kalenderbereinigung berichtet

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Revision gegenüber Herbst 2022: Mit der Jahresprojektion revidierte die Bundesregierung ihre Herbstprojektion merklich für das laufende Jahr nach oben und für das kommende Jahr nach unten; im Herbst prognostizierte sie einen Rückgang um 0,4 % für das Jahr 2023 und einen Zuwachs um 2,3 % für das Jahr 2024. Maßgeblich für die Aufwärtskorrektur im laufenden Jahr dürfte eine spürbar geringere Inflationsrate sein, die mit einem kleineren Rückgang beim realen privaten Konsum einhergeht. Während die Bundesregierung im Herbst noch einen Anstieg des Deflators des privaten Verbrauchs um 6,3 % erwartete, geht sie nunmehr nur von einer Zunahme um 5,5 % aus. Zudem fällt der Projektion zufolge der Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer in diesem Jahr mit 5,2 % etwas stärker aus als in der Herbstprojektion (5,0 %). Unter dem Strich dürften in diesem Jahr demnach die Reallöhne und damit die Kaufkraft etwas weniger sinken, als ursprünglich erwartet. Insgesamt fällt der Rückgang beim privaten Konsum mit 0,2 % deutlich schwächer aus, als noch im Herbst (-0,9 %) erwartet worden war. Für das kommende Jahr schätzt die Regierung den Kaufkraftgewinn nun etwas schwächer ein. Während der erwartete Lohnanstieg im Vergleich zur Herbstprojektion unverändert bleibt, revidierte sie den Anstieg der Verbraucherpreise um 0,3 Prozentpunkte nach oben. Die Revisionen der Wachstumsraten in der mittleren Frist sind im Vergleich zur Herbstprojektion gering.

Bewertung

Die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung, die der Stabilitätsrat seinen Beratungen am 2. Mai zugrunde legt, entstand Mitte Januar 2023. Die Revisionen im Vergleich zur Herbstprojektion vom Oktober 2022 waren zum damaligen Zeitpunkt nachvollziehbar. Insbesondere die Abwärtskorrektur der Inflationsprognose für das laufende Jahr steht im Einklang mit den seit Herbst zum Teil spürbar gesunkenen Rohstoff- und Energiepreisen. Zudem wurden am Jahresende weitreichende Maßnahmen zur Deckelung der Energiepreise beschlossen, die unmittelbar den Anstieg der Verbraucherpreise dämpfen. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass die konjunkturelle Abschwächung im Winterhalbjahr 2022/2023 glimpflicher ausgefallen ist, als im Herbst befürchtet.

Auch aus heutiger Sicht ist die Projektion der Bundesregierung insgesamt gesehen weiterhin vertretbar. Der erwartete Anstieg sowohl des preisbereinigten als auch des nominalen Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr liegt weitgehend im Mittelfeld der als Vergleichsmaßstab herangezogenen Prognosen, die zwischen Februar und April 2023 veröffentlicht wurden (vgl. Übersicht 2). Bei der Einschätzung der Zunahme der realen Wirtschaftsleistung ist der Internationale Währungsfonds etwas pessimistischer als die Vergleichsprognosen; der erwartete Anstieg des BIP-Deflators, und damit des nominalen BIP, fällt hingegen beim Sachverständigenrat etwas kräftiger aus. Größere Unterschiede zur Projektion der Bundesregierung gibt es bei der Prognose des Anstiegs der Wirtschaftsleistung im kommenden Jahr. Die Bundesregierung liegt mit einem Zuwachs von 1,8 % am oberen Rand des Spektrums der Vergleichsprognosen. Den unteren Rand bilden mit einem Plus von 1,3 % die Prognosen des Sachverständigenrates und der Europäischen Kommission. Maßgeblich für diese Unterschiede dürften die mit den jeweiligen Prognosen einhergehenden Potenzialschätzungen sein, da diese mittelfristig den Anker für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung darstellen (vgl. Abschnitt 3b). Allerdings werden diese Unterschiede bei einer nominalen Betrachtung in Teilen durch den Anstieg des BIP-Deflators ausgeglichen,

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

so dass die Zunahme des nominalen BIPs im kommenden Jahr in einer sehr engen Bandbreite von +4,2 % (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose) bis +4,5 % (Bundesregierung) liegt. Vor diesem Hintergrund ist der von der Bundesregierung erwartete Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter im kommenden Jahr auffällig niedrig. Die Bruttolöhne und -gehälter sind für die Staatsfinanzen von besonderer Bedeutung, da sie maßgeblich für die Entwicklung der Lohnsteuer und der Sozialbeiträge sind. Mit einem Plus von 4,9 % besetzt die Bundesregierung den unteren Rand des Prognosespektrums, während die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose mit einem Plus von 5,8 % am oberen Rand liegt; der Sachverständigenrat geht von einer Zunahme um 5,5 % aus. Erwartungsgemäß hat die Bundesregierung daher im Zuge der jüngsten Aktualisierung der gesamtwirtschaftlichen Projektion (Frühjahrsprojektion 2023 vom 26. April 2023) den Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter angehoben. Daher erwartet der Beirat, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Aussichten für die Staatsfinanzen aus heutiger Sicht günstiger darstellen als noch im Rahmen der Januar-Projektion unterstellt.

Insgesamt sind die Abweichungen jedoch vertretbar und spiegeln die Unsicherheit wider, die sich im Hinblick auf die getroffenen Annahmen, die verwendeten Schätzmethoden und die zur Verfügung stehenden bzw. zur Prognose herangezogenen Konjunkturindikatoren ergeben. So wurden seit Jahresbeginn eine Reihe von Prognosen für das Jahr 2023 leicht angehoben, da einige Konjunkturdaten in den vergangenen Wochen eher positiv überrascht haben. Für den weiteren Verlauf der Konjunktur könnte sich ein Aufwärtsrisiko auch daraus ergeben, dass die angebotsseitigen Behinderungen, unter denen die deutsche Wirtschaft seit geraumer Zeit im Zusammenhang mit den Lieferschwierigkeiten bei wichtigen Vorprodukten sowie einem außergewöhnlich hohen Krankenstand leidet, schneller nachlassen als gemeinhin unterstellt. Abwärtsrisiken gibt es im Zusammenhang mit den jüngsten Turbulenzen im internationalen Bankensektor, die sich auch auf Kreditinstitute in Deutschland ausweiten könnten. Dies würde die wirtschaftliche Dynamik vor allem über einen Rückgang des Kreditangebots deutlich stärker belasten. Ein weiteres Abwärtsrisiko stellt nach wie vor die Verfügbarkeit von Erdgas im kommenden Winter dar. Zwar ist die Ausgangsposition deutlich günstiger als vor Jahresfrist, da die Gasspeicher zu Beginn des Frühjahrs mit über 60 % außergewöhnlich gut gefüllt sind. Dennoch kann eine Gasmangel-lage im kommenden Winter nicht ausgeschlossen werden, vor allem wenn die Temperaturen über einen längeren Zeitraum sehr niedrig sein sollten.

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

Die Bundesregierung hat ihre Einschätzung des Potenzialwachstums nach oben angepasst. Im Durchschnitt des Zeitraums der Jahre von 2022 bis 2027 beträgt die Wachstumsrate 0,9 % (nach 0,7 % in der Herbstprojektion). An der Einschätzung eines sich geringfügig abschwächenden Wachstums der Produktionsmöglichkeiten hat sich jedoch nichts geändert. Dabei dämpft der Rückgang des Arbeitsvolumens, der sich für die kommenden Jahre aus demografischen Gründen abzeichnet, das Potenzialwachstum. In Teilen gleicht eine etwas stärkere Ausweitung der anderen Produktionsfaktoren, insbesondere der totalen Faktorproduktivität, dies aus.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Die Konjunktur schwächt sich nach der Projektion der Bundesregierung im laufenden Jahr erneut ab. Die Produktionslücke, die den Abstand des Bruttoinlandsprodukts vom Produktionspotenzial misst, wird demnach mit -1,1 % wieder deutlich negativ sein. Im Vergleich zur Herbstprojektion fällt die geschätzte Unterauslastung allerdings deutlich geringer aus (im Herbst 2022 wurde die Produktionslücke für das laufende Jahr auf -1,8 % geschätzt). Der Grund hierfür ist eine deutliche Aufwärtsrevision beim BIP, die sowohl aus einer Unterschätzung des Anstiegs im Jahr 2022 als auch aus der Aufwärtsrevision der Prognose für das Jahr 2023 folgt. Zwar wurde damit einhergehend auch die Potenzialschätzung für das Jahr 2023 im Vergleich zum Herbst um 0,4 % nach oben angepasst. Allerdings fiel die Aufwärtsrevision beim Produktionspotenzial geringer aus als jene beim BIP, so dass sich die erwartete Unterauslastung verringerte. In den kommenden Jahren schließt sich dann die Produktionslücke allmählich.

Bewertung

Insgesamt liegen die Potenzialraten insbesondere für das laufende Jahr im Spektrum der Berechnungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 3). Zum Ende des mittelfristigen Projektionszeitraums weichen die Potenzialschätzungen dann stärker voneinander ab. Während der IWF, die Bundesregierung und die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (bei Verwendung einer von der EU vorgeschlagene Methode) die kräftigsten Wachstumsraten erwarten, gehen der Sachverständigenrat und die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose nach der modifizierten EU-Methode (MODEM) von einer deutlich stärkeren Abschwächung der Potenzialraten in den kommenden Jahren aus. Hier dürften vor allem Unterschiede bei der Modellierung des demografischen Wandels zum Vorschein kommen. Zwar unterstellen alle Institutionen bei ihren Projektionen einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung, der für sich genommen das Wachstum des Produktionspotenzials dämpft. Unterschiede bestehen allerdings hinsichtlich darüberhinausgehender Effekte. So erwartet die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose nach MODEM zusätzlich, dass eine alternde Bevölkerung auch die Partizipationsquote senkt.

Bezüglich der Produktionslücke im laufenden Jahr gehen die Schätzungen deutlich auseinander. Da die Unterschiede beim prognostizierten Niveau des Bruttoinlandsprodukts eher gering sind, werden diese Diskrepanzen vor allem durch die Niveaus des Produktionspotenzials im laufenden Jahr verursacht. Während die Schätzungen des IWF und des Sachverständigenrates den unteren Rand des Spektrums bilden, ordnet sich die Schätzung des Produktionspotenzials der Bundesregierung im Mittelfeld ein. Die obere Variante der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (MODEM) ist am höchsten. Entsprechend liegt die Produktionslücke gemäß Bundesregierung mit -1,1 % zwischen den Schätzungen der anderen Institutionen, die von -0,6 % bis -1,7 % reichen. Alle Projektionen beinhalten dann für den weiteren Verlauf ein Schließen der Produktionslücken – mit dann sehr unterschiedlichen Veränderungsraten des Bruttoinlandsprodukts.³

³ Bei der Projektion des Sachverständigenrates, der eine vergleichsweise geringe Unterauslastung für dieses Jahr diagnostiziert, fällt der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2024 deutlich schwächer aus (+1,3%) als bei der Bundesregierung (+1,8%) oder der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (+1,5%) (vgl. Übersicht 2). Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose schließt die Produktionslücke bezogen auf die Schätzung des Produktionspotenzials nach der EU-Methode.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Bundesregierung (Jahresprojektion, Januar 2023)								
1aa. Produktionspotenzial	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
1ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3221	3248	3276	3307	3338	3365	3391	3418
1ba. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-3,1	-1,4	-0,3	-1,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0
1bb. (in Mrd. €) ²⁾	-108,6	-49,5	-13,5	-45,3	-11,9	-9,0	-4,8	0,0
2. Gemeinschaftsdiagnose (April 2023)								
2aa. Produktionspotenzial nach EU Methode	0,6	0,5	0,9	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9
2ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3214	3232	3260	3291	3318	3344	3373	3405
2ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,2	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,5	-0,4
2b. Produktionslücke nach EU Methode (in % des Potenzials)	-2,9	-0,9	0,0	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
2ca. Produktionspotenzial nach MODEM	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,7	0,5	0,5
2cb. Produktionspotenzial. nach MODEM (in Mrd. €)	3235	3265	3297	3327	3353	3375	3392	3409
2cc. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	0,4	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,0	-0,3
2d. Produktionslücke nach MODEM (in % des Potenzials)	-3,6	-1,9	-1,1	-1,7	-1,0			
3. SVR (März 2023)⁴⁾								
3aa. Produktionspotenzial	0,8	0,8	0,9	0,9	0,6	0,5	0,7	0,6
3ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3201	3226	3255	3283	3303	3320	3342	3363
3ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,6	-0,7	-0,6	-0,7	-1,0	-1,3	-1,4	-1,6
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-2,5	-0,7	0,2	-0,5	0,2			
4. IWF (April 2023)								
4aa. Produktionspotenzial	-0,3	0,8	0,1	1,2	1,2	1,8	1,2	1,1
4ab. Produktionsp. (in Mrd. €)	3220	3245	3247	3287	3325	3385	3424	3463
4ac. Abweichung zu 1ab (in %) ³⁾	-0,1	-0,1	-0,9	-0,6	-0,4	0,6	1,0	1,3
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-3,0	-1,3	0,4	-0,9	-0,9	-0,7	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 2023 und der Potenzialschätzung vom November 2022. Die Werte für das Produktionspotenzial und die Produktionslücke sind nicht kalenderbereinigt.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Das breite Spektrum für das aktuelle Niveau des Produktionspotenzials verdeutlicht die hohe Unsicherheit, mit denen die Schätzungen verbunden sind. Neben den unterschiedlichen Schätzmethoden dürfte zum Tragen kommen, dass die Folgen der außergewöhnlichen Krisen der drei zurückliegenden Jahre derzeit schwer zu beurteilen sind. So ist unklar, inwieweit diese nur als temporär und konjunkturell einzustufen sind bzw. inwieweit sie die Produktionsmöglichkeiten dauerhaft und strukturell beeinflussen. Schließlich besteht auch Unsicherheit über die Auswirkungen von Energiekrise und beschleunigter Energiewende auf die mittelfristigen Produktionsmöglichkeiten. In den hier betrachteten Potenzialschätzungen werden die unmittelbaren Auswirkungen des Einhaltens der Emissionsziele nicht berücksichtigt. Dahinter verbirgt sich implizit die Annahme, dass CO₂-Reduktionen durch eine kräftige Zunahme der Rate des energiesparenden technischen Fortschritts und nicht durch eine Drosselung des Energieverbrauchs (und damit der Produktion) erreicht werden können.⁴

4. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

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

Die vorgelegte Fiskalprojektion ist teilweise veraltet. Sie basiert auf der länger zurückliegenden Finanzplanung des Bundes vom letzten Jahr und auf den gesamtwirtschaftlichen Annahmen vom Januar. Im Einzelnen liegen der Projektion die folgenden Annahmen zugrunde.

- **Gesamtwirtschaftliche Annahmen:** Der Fiskalprojektion des BMF liegt die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vom Januar 2023 zugrunde. Im Vorfeld der Sitzung des Stabilitätsrats hat die Bundesregierung indes eine aktualisierte Makroprojektion vorgelegt.
- **Bundesfinanzen:**
 - Für den Bund basiert die Projektion im Wesentlichen auf Sollwerten für 2023 aus dem Herbst letzten Jahres und für die Jahre ab 2024 auf der Planung vom Juli 2022.
 - Der Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-Energie) ging mit dem Wirtschaftsplan 2023 und der damals neu aufgestellten Mittelfristplanung vom letzten Herbst ein. Demnach ist sein VGR-Defizit für das Jahr 2023 mit rund 3 % des BIP und für das Jahr 2024 mit etwa ½ % des BIP veranschlagt; ab dem Jahr 2025 dürften für den WSF-Energie nur noch sehr geringe Defizite in die Projektion eingestellt sein, die im Wesentlichen von den Zinsausgaben aus der Kreditaufnahme in den Jahren 2023 und 2024 abhängen.
 - Für den Bundeshaushalt wurden einzelne Positionen an die gesamtwirtschaftliche Projektion von Januar 2023 angepasst und der Abschluss 2022 berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die Steuereinnahmen. Seit der letzten Vorlage vom Dezember wurden aufgrund des Projektionsschlusses 30. März keine weiteren Rechtsänderungen berücksichtigt.

⁴ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Von der Pandemie zur Energiekrise – Wirtschaft und Politik im Dauerstress, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2022, Kapitel 5, Kiel 2022; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose: Inflation im Kern hoch – Angebotskräfte jetzt stärken, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2023, Kapitel 5, München 2023.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

- **Länder und Gemeinden:** Die Angaben zu den Ländern und Gemeinden passte das BMF an den Haushaltsabschluss 2022 und die aktualisierte Steuerschätzung an.
- **Sozialversicherungen:** Die Projektion für die Sozialversicherungen erstellte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Es bezog die Haushaltsabschlüsse 2022 sowie die Januar-Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dabei ein. Den Kabinettsbeschluss für eine Pflegereform von Anfang April berücksichtigte es nicht.

Die Projektion weist für das Jahr 2023 eine stark steigende gesamtsstaatliche Defizitquote von 4¼ % aus (für das Jahr 2022 lag die Quote bei 2,6 %). Für das Jahr 2024 veranschlagt das BMF eine Quote von 1¾ % und für die Jahre 2025 sowie 2026 von jeweils ¾ % des BIP (siehe Übersicht 4). Dieser Entwicklung liegen insbesondere folgende Faktoren zugrunde:

- **Das hohe Defizit im Jahr 2023 entfällt vor allem auf den wirtschaftlichen Abwehrschirm (WSF-Energie).** Ohne dieses Sondervermögen gerechnet, lägen die Defizitquoten der Jahre 2023 und 2024 jeweils bei grob 1¼ % und 1 %. Die Coronakrise und die diesbezüglichen Hilfsmaßnahmen schlugen in größerem Umfang letztmals im Jahr 2022 zu Buche und ab dem Jahr 2023 praktisch nicht mehr. Im Jahr 2022 betrugen die Defiziteffekte temporärer Corona-Hilfsmaßnahmen rund ½ % des BIP. Die Defiziteffekte der temporären neuen Hilfsmaßnahmen in der Energiekrise lagen 2022 bei 2 % des BIP.
- **Das BMF projiziert, dass die strukturellen Salden in der mittleren Frist schlechter ausfallen werden als im Vorkrisenjahr 2019.** Während im Jahr 2019 noch ein konjunkturbereinigter Überschuss von 0,7 % des BIP erzielt wurde, plant die Bundesregierung in den Endjahren der Projektion mit konjunkturbereinigten Defiziten von ¾ % des BIP (temporäre Einflüsse spielen dann keine Rolle mehr). Vor allem umfangreichere Ausgaben für Klimapolitik und Verteidigung will die Bundesregierung mittelfristig über Defizite finanzieren (über Nebenhaushalte). Zusätzlich plant sie, die NKA-Obergrenze der Schuldenbremse im Kernhaushalt des Bundes auszuschöpfen.
- **Bezogen auf die staatlichen Ebenen fallen die Defizite vor allem beim Bund an** (vgl. Übersicht 5). Gründe für die Defizite auf Bundesebene sind unter anderem die Übernahme der Hauptlast in der Krisenfinanzierung und gleichzeitig hohe Entlastungszahlungen für Länder und Kommunen durch den Bund. Der Kernhaushalt des Bundes soll die Obergrenze der Schuldenbremse künftig zwar wieder einhalten. Hinzu kommen aber umfangreiche Defizite in den Sondervermögen WSF-Energie, Klima- und Transformationsfonds (KTF) und Bundeswehr. Zudem greift der Bund auf noch vorhandene Rücklagen zurück. Länder und Gemeinden gemeinsam verzeichnen gemäß der BMF-Projektion Überschüsse. Die Sozialversicherungen insgesamt weisen gemäß den Angaben ab dem Jahr 2025 zunehmend Defizite auf.
- **Die vorgelegte Schätzung der Länder ist für die Einordnung der Fiskalprojektion – wie in den Vorjahren – wenig hilfreich.** Die Länder weisen nur Projektionen für die Kernhaushalte aus (diese fallen wie üblich ungünstiger aus als die BMF-Projektion). Es fehlt nicht zuletzt eine dazu konsistente Schätzung für die zahlreichen Nebenhaushalte, die über sehr umfangreiche

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Reserven bzw. Kreditermächtigungen verfügen⁵ und damit Defizite finanzieren dürften (die Nebenhaushalte werden meist nicht von der Schuldenbremse erfasst). Insofern lässt sich nicht einmal das finanzstatistische Gesamtergebnis für die Länder aus der Länderprojektion ableiten. Ohnehin basiert aber die Berechnung des gesamtstaatlichen Defizits auf den VGR, die auch der Fiskalprojektion des BMF zugrunde liegen. Da die Länder keine ausdrücklichen Vorbehalte zu der VGR-Projektion des BMF in die Beschlussvorlage eingebracht haben, geht der Beirat davon aus, dass sie damit im Wesentlichen konformgehen.

- **Bei den Sozialversicherungen dürften die Soziale Pflegeversicherung (PV), die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Gesetzliche Rentenversicherung für die Defizite verantwortlich sein.** Defizite sind hier grundsätzlich durch die demografischen Entwicklungen und Leistungsausweitungen sowie die noch vorhandenen Rücklagen angelegt. Für die PV sind noch keine Erhöhungen der Beitragssätze in der Projektion berücksichtigt, und die Defizite gehen deswegen wohl deutlich über die vorhandenen Reserven hinaus. Auch um dies zu verhindern, beschloss das Bundeskabinett Anfang April den Entwurf eines Gesetzes, das die Finanzierungslücken zumindest für die mittlere Frist schließt. Dazu soll der Beitragssatz Mitte des Jahres 2023 im Durchschnitt um 0,35 Prozentpunkte auf 3,4 % steigen. Dem stehen allerdings auch Leistungsausweitungen gegenüber, die zumindest zunächst finanziell allerdings weniger stark ins Gewicht fallen. Für die GKV werden die Lücken zurzeit eher von Jahr zu Jahr geschlossen. Ein Entwurf für eine umfassendere GKV-Reform ist für Ende Mai angekündigt. Hier sind allerdings wohl spürbare Beitragssatzsteigerungen in die Projektion eingestellt. Die gesetzliche Rentenversicherung hat besonders hohe Rücklagen und kann ihre Finanzlücken gemäß Projektion in der Mittelfrist daraus decken. Gemäß Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung vom Ende des Jahres 2022 wird mit dem ersten Beitragssatzsprung für das Jahr 2027 gerechnet (von zur Zeit 18,6 % auf 19,3 %). Für die Bundesagentur für Arbeit stieg der Beitragssatz zu Jahresbeginn um 0,2 Prozentpunkte auf 2,6 %. Damit sollte sie wieder Überschüsse erzielen und ihre Rücklage wieder auffüllen können.

Gegenüber der vorangegangenen Sitzung des Stabilitätsrats wurde die Defizitquote nach unten revidiert. Im Vergleich zur im Dezember des Jahres 2022 vorgelegten Fiskalprojektion revidierte das BMF die Ansätze für die Defizitquote für die Jahre 2023 und 2024 leicht und für die mittlere Frist stärker nach unten (siehe Übersicht 4). Dies dürfte die Anpassungen an das deutlich günstigere Ergebnis des Jahres 2022 sowie die Aktualisierungen für Gesamtwirtschaft und Steuereinnahmen reflektieren.

⁵ Bislang fehlt eine vollständige Übersicht über die Reservebestände der Länder. Die Bundesbank befragte die Länder zu den Beständen zum Jahresende 2021 und stellte Informationen zusammen. Als Bestände von Rücklagen und Sondervermögen meldeten die Länder etwa 110 Mrd. € (darunter auch eine größere Position von 49 Mrd. € für die Beamtenversorgung). Hinzu kommen weitere Reserven, wie beispielhaft aufgeführt allgemeine Rücklagen oder Reserven in Corona-Sondervermögen). Die Verwendung der Reserven ist gesetzlich beschränkt; solche Vorgaben lassen sich aber in der Regel ändern. Vgl. Deutsche Bundesbank, Reservebestände der Länder zum Jahresende 2021, Monatsbericht, Oktober 2022, S. 27.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Stabilitätsrat (April 2023)	-2,6	-4¼	-1¾	-¾	-¾	
1a. Stabilitätsrat (Dezember 2022)	-3½	-4½	-2	-1½	-1½	
1b. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2022)	-3½	-2	-2	-1½	-1	
1c. Stabilitätsrat (April 2022)	-3¾	-2	-1¾	-1	-½	
1d. Stabilitätsrat (Dezember 2021)	-2¼	-¾	¼	¾		
1e. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2021)	-3¾	-1½	-½	0		
2. Gemeinschaftsdiagnose (April 2023)	-2,6	-2,2	-0,9			
3. SVR (März 2023)	-2,6	-1,6	-0,4			
4. IWF (April 2023)	-2,6	-3,7	-1,9	-0,9	-0,7	-0,5

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab dem Jahr 2023 für den Stabilitätsrat sowie für 1b. bis 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet.

Übersicht 5: Projektion des BMF¹⁾

In % des BIP	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Finanzierungssaldo	-2,6	-4¼	-1¾	-¾	-¾	
davon:						
1a. Bund	-3,3	-4½	-1¾	-1	-¾	
1b. Länder	0,3	0	0	¼	¼	
1c. Gemeinden	0,2	¼	¼	¼	¼	
1d. Sozialversicherungen	0,2	0	0	-¼	-½	
2. Zinsausgaben	0,7	¾	1	1	1¼	
3. Primärsaldo²⁾	-1,9	-3½	-¾	¼	½	
4. Einnahmen	47,1	45¾	46	46½	46¾	
davon:						
4a. Steuern	24,8	24	23¾	24¼	24½	
4b. Sozialbeiträge	17,2	17¼	17½	17½	17½	
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,4	¼	½	½	½	
4d. Sonstige ³⁾	4,7	4¼	4¼	4	4	
5. Primärausgaben²⁾	49,0	49¼	46¾	46¼	46	
davon:						
5a. Sozialleistungen	25,2	24¾	24¾	25	25¼	
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	9,2	8¾	8¾	8¾	9	
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	16,0	16	16	16¼	16¼	
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,9	7¾	7¾	7¾	7¾	
5c. Vorleistungen	6,1	5¾	5¾	5½	5¼	
5d. Subventionen	1,9	3¾	1¾	1½	1¼	
5e. Bruttoanlageninvestitionen	2,6	2½	2½	2¾	2¾	
5f. Vermögenstransfers	2,4	2¼	2	1¾	1¾	
5g. Sonstige ⁴⁾	2,9	2¼	2¼	2	2	
6. Nachrichtlich: Bruttoschuldenquote	66,3	67¾	66½	66¼	65½	

1) 1.-5.: eigene Berechnungen auf Basis der Daten des BMF. 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.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des Schuldenstands¹⁾

In Mrd. € (sofern nicht anders angegeben)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Stabilitätsrat (April 2023)²⁾						
1a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	66,3	67¾	66½	66¼	65½	
1b. Bruttoschuldenstand	2563	2776	2853	2917	2968	
1c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	68	213	77	64	51	
1d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	101	170	71	37	31	
1e. Veränderung der Schulden ohne 1d.	-34	43	6	27	30	
1f. BIP zu jeweiligen Preisen	3867,0	4103	4287	4412	4540	
2. Gemeinschaftsdiagnose (April 2023)						
2a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	67	65,2	64,7			
2. Bruttoschuldenstand	2590	2679	2767			
2c. Veränderung des Bruttoschuldenstands	95	89	89			
2d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	101	91	40			
2e. Veränderung der Schulden ohne 2d.	-6	-2	49			
2f. BIP zu jeweiligen Preisen	3867,1	4109	4280			
3. SVR (März 2023)						
3a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	67,4	65,3	63,5			
3b. Bruttoschuldenstand	2608	2699	2737			
3c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	136	91	39			
3d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	101,0	66,0	19,0			
3e. Veränderung der Schulden ohne 3d. ³⁾	35,0	25,0	20,0			
3f. BIP zu jeweiligen Preisen	3867,1	4134	4312			
4. IWF (April 2023)						
4a. Bruttoschuldenquote (in % des BIP)	66,5	67,2	66,5	64,4	62,3	60,9
4b. Bruttoschuldenstand	2573	2723	2803	2841	2871	2895
4c. Veränderung des Bruttoschuldenstands ³⁾	101	150	80	38	31	24
4d. Defizit (= -Finanzierungssaldo)	101	150	80	38	31	24
4e. Veränderung der Schulden ohne 4d. ³⁾	0	0	0	0	0	0
4f. BIP zu jeweiligen Preisen	3867,0	4054	4217	4411	4607	4751

1) Die Werte für das Bruttoinlandsprodukt sind für die Projektionsjahre ab 2023 auf volle Milliarden gerundet. – 2) Die Werte für die Bruttoschuldenquote unter 1a. sind für die Jahre ab 2023 auf ein Viertelprozent gerundet. Bei den Werten für die Positionen 1c. und 1e. für das Jahr 2022 sowie zusätzlich 1b. und 1d. für die Jahre ab 2023 handelt es sich um eine eigene Berechnung. – 3) Eigene Berechnungen.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Die Schuldenquote steigt im laufenden Jahr und sinkt dann im weiteren Verlauf. Gemäß BMF-Ansätzen steigt die Schuldenquote im laufenden Jahr auf 67¼ %, im Jahr 2022 betrug sie gemäß jüngsten Eurostat-Angaben 66,3 %. Im Anschluss fällt sie sukzessive auf 65½ % im Jahr 2026 (siehe Übersicht 6). Auf der einen Seite senken i) das nominale BIP-Wachstum im Nenner der Quote, ii) der Abbau von Verbindlichkeiten im Zusammenhang mit Bad Banks (Schulden werden im Zuge des Portfolioabbaus zurückgeführt) und der Abbau von Corona-Hilfsdarlehen sowie iii) die Rückführung von Kassenreserven des Bundes die Quote. Auf der anderen Seite erhöht sich die Quote i) infolge der Defizite. Zudem sind offenbar ii) für das Jahr 2023 noch deutliche Liquiditätshilfen in der Energiekrise schuldenerhöhend veranschlagt (solche finanzielle Transaktionen schlagen sich generell nicht im Defizit nieder, anders als Kapitaleinlagen zum Verlustausgleich). Schließlich führen iii) Disagien, die bei der Schuldenaufnahme anfallen, für sich genommen dazu, dass die Schulden stärker steigen als das Defizit. Im Vergleich zur im Dezember vorgelegten BMF-Projektion ist die Quote niedriger. Dies reflektiert das niedriger Ausgangsniveau im Jahr 2022, die geringeren Defizite sowie das stärkere Wachstum des nominalen BIP.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

Die strukturelle Defizitquote liegt gemäß BMF-Angaben in allen Jahren oberhalb des mittelfristigen Haushaltsziels (MTO) von 0,5 %. Am stärksten ist die Überschreitung im laufenden Jahr mit einer strukturellen Defizitquote von 3¼ % (Übersicht 7). Bis zum Jahr 2026 sinkt die Überschreitung, und die strukturelle Quote beläuft sich dann auf ¾ %. Das hohe WSF-Energie-Defizit macht die fiskalische Ausrichtung im Jahr 2023 deutlich expansiv, sofern die Ausrichtung wie üblich am konjunkturbereinigten Primärdefizit gemessen wird: Das konjunkturbereinigte Primärdefizit in Relation zum BIP steigt um rund 1 Prozentpunkt (vgl. Übersicht 8). Vor allem im Jahr 2024 sinkt es dann wieder spürbar, und ab dem Jahr 2025 sollen konjunkturbereinigte Primärüberschüsse erzielt werden: Ausschlaggebend dafür ist, dass die Stützungsmaßnahmen des WSF-Energie im Jahr 2024 auslaufen. In der Folge entfallen seine Defizite weitgehend.

Die Einflüsse der Konjunktur und der vom BMF ausgewiesenen temporären Faktoren sind zusammengekommen vor allem im Jahr 2023 und auch noch im Jahr 2024 merklich negativ.

- Der moderat negative Effekt der Konjunktur auf die Staatsfinanzen folgt aus der in Abschnitt 3 b) beschriebenen negativen Produktionslücke. Demnach belastet die Konjunktur im Jahr 2022 die Staatsfinanzen in Höhe von ¼ % des BIP und im Jahr 2023 von ½ % des BIP. In den Folgejahren läuft der negative konjunkturelle Einfluss sukzessive aus.
- Temporäre Lasten werden in den Unterlagen nicht explizit ausgewiesen. Das BMF dürfte die Abzüge für temporäre Lasten gegenüber seiner Schätzung von November 2022 aber leicht angepasst haben. Gerundet liegen die Zahlen indes weiter bei ¾ % des BIP für das Jahr 2022 und im Jahr 2023 bei ¼ % des BIP. Hierbei handelt es sich um die Kapitalmaßnahmen des WSF-Energie (v.a. für Gashandelsunternehmen).

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Übersicht 7: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Stabilitätsrat (April 2023) ²⁾	-2,7	-2,9	-1,8	-3¼	-1½	-¾	-¾	
1a. Stabilitätsrat (Dezember 2022)		-3,0	-2½	-3¼	-2	-1½	-1½	
1b. Deutsche Haushaltsplanung (DBP, Oktober 2022)		-2,5	-3	-2¼	-2	-1½	-1	
1c. Stabilitätsrat (April 2022)		-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½	
1d. Deutsches Stabilitätsprogramm (April 2022)	-2,0	-2,1	-3½	-2¼	-2	-1	-½	
1e. Stabilitätsrat (Dezember 2021)	-2,1	-3½	-2¼	-1	0	½		
2a. Gemeinschaftsdiagnose, EU-Methode (April 2023)	-2,9	-3,3	-2,5	-1,9	-1,0			
2b. Gemeinschaftsdiagnose, Modifizierte EU-Methode (April 2023)	-2,5	-2,7	-1,9	-1,4	-0,5			
3. SVR (März 2023)	-2,2	-3,4	-2,6	-1,3	-0,5			
4. IWF (April 2023) ³⁾	-2,7	-3,0	-2,8	-3,2	-1,4	-0,5	-0,6	-0,5

1) Die Werte für die Projektionsjahre (ab dem Jahr 2023 für 1., ab 2022 für 1a. bis 1d. sowie ab dem Jahr 2021 für 1e.) sind für den Stabilitätsrat auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Bis zum Jahr 2021 sind die Werte gemäß aktuellem Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. – 3) 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)}

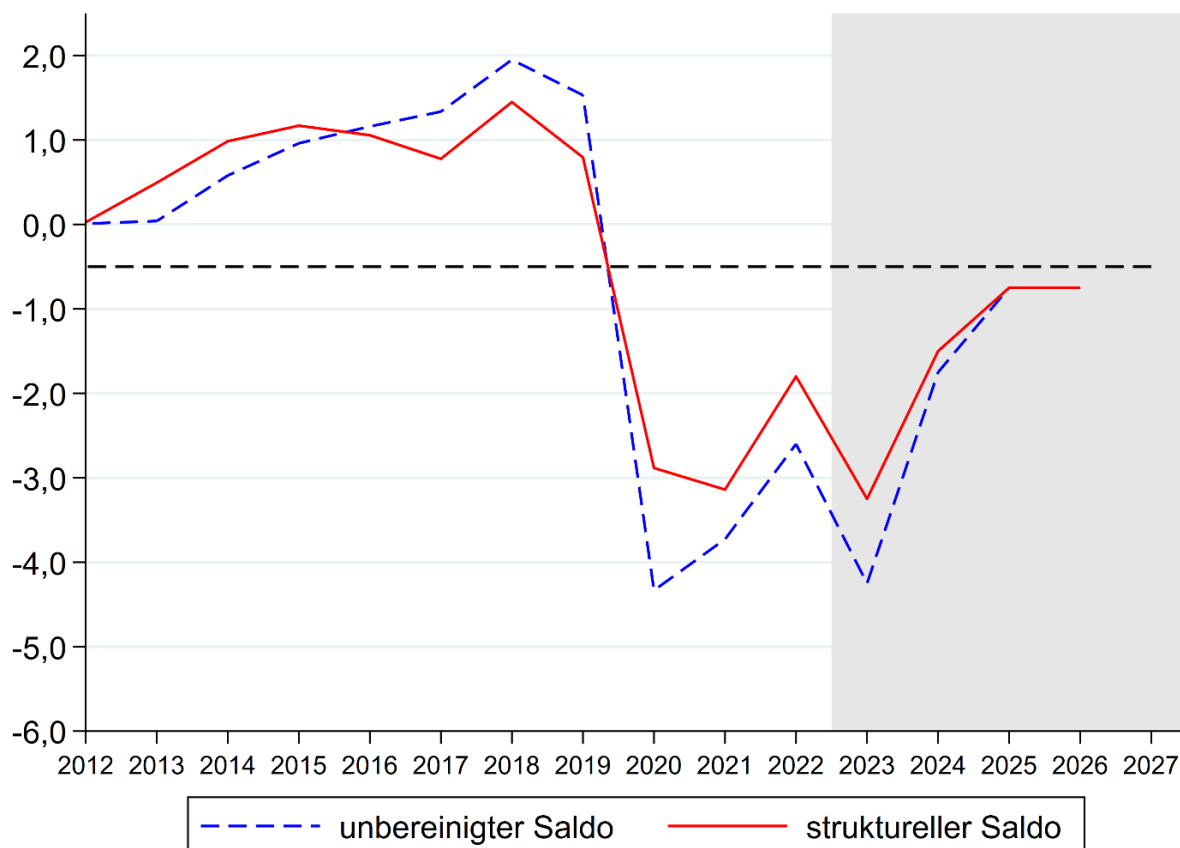
In % des BIP	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Finanzierungssaldo	-2,6	-4¼	-1¾	-¾	-¾	
2. Konjunkturkomponente	-0,2	-½	-¼	-0	-0	
2a. in Mrd. € ²⁾	-6,8	-22,8	-6,0	-4,5	-2,4	
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	-2,4	-3½	-1½	-¾	-¾	
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	-0,7	-¼	0	0	0	
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	-1,8	-3¼	-1½	-¾	-¾	
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	-1,8	-2¾	-½	¼	½	
7. Produktionslücke (in % des Potenzials)	-0,3	-1,1	-0,3	-0,2	-0,1	

1) Die präsentierten Zahlen basieren auf dem Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 5. April 2023 für die Sitzung des Stabilitätsrates am 24. April 2023, der Jahresprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom Januar 2023 sowie eigenen Berechnungen. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für die Projektionsjahre ab 2023 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Jahresprojektion 2023) 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.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

- Die Kommission hat die temporären Effekte für die Bewertung im Rahmen der EU-Fiskalregeln im Herbst ebenso abgegrenzt. Ob sie weiter so vorgehen wird, ist nicht bekannt. Im Grundsatz werden im EU-Verfahren Budgetlasten nicht als temporär aus dem strukturellen Saldo ausgeklammert, wenn sie aus gezieltem politischem Handeln entstanden sind – es sei denn, dieses bezieht sich auf ein gravierendes Ereignis außerhalb der staatlichen Kontrolle. Allerdings ist die Kommission von diesem Grundsatz in der Corona-Notlage abgewichen. Sie erfasst Corona-Maßnahmen grundsätzlich nicht als temporär (sodass sie das strukturelle Defizit zunächst erhöhen). Warum die Kommission nunmehr die Kapitalmaßnahmen temporär verbucht, ist dem Beirat nicht bekannt. Nicht als temporär gemeldet werden zahlreiche weitere Lasten aus anderen Stützungsmaßnahmen. Dies betrifft insbesondere die Lasten aus der Gas- und Strompreisbremse, aber z.B. auch einmalige Sozialleistungen oder Steuervergünstigungen.

Abbildung 1: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP nach der Beschlussvorlage des Stabilitätsrats (vgl. Übersicht 7, 1). Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP (vgl. Übersicht 4, 1). Bis zum Jahr 2021 sind die Werte gemäß aktuellem Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

c) Bewertung der Fiskalprognose

Die Fiskalprojektion des BMF, die sich der Stabilitätsrat zu eigen macht, ist teilweise veraltet; dies gilt insbesondere für die zugrundeliegende Finanzplanung des Bundes. Sie berücksichtigt aktuelle Entwicklungen nicht. Der Beirat hält insbesondere die für das Jahr 2023 projizierte Defizitquote für deutlich zu hoch. In dieser Bewertung stimmt er mit anderen Institutionen überein. Für das Endjahr der Projektion sieht der Beirat dagegen alles in allem eher Risiken für ein höheres Defizit. Dabei stimmt der Beirat mit dem Stabilitätsrat überein, dass die Unsicherheit weiterhin erheblich ist. Allerdings ist die Unsicherheit kein Grund, um auf eine umfassende Aktualisierung der Projektion zu verzichten.

Zum laufenden Jahr 2023:

- **Die BMF-Projektion einer Defizitquote von 4¼ % im laufenden Jahr ist aus Sicht des Beirats unplausibel hoch**, wenn die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektionen, die gesunkenen Energiepreise und die finanzpolitischen Beschlüsse berücksichtigt werden.
- **Aus Sicht des Beirats sind insbesondere deutlich niedrigere Ausgaben des Wirtschafts- und Stabilisierungsfonds-Energie (WSF-Energie) zu erwarten:** Die Projektion enthält für den WSF-Energie die ursprünglichen Planansätze aus dem vergangenen Jahr. Die Energiepreise stellen sich nunmehr aber erheblich niedriger dar, als damals erwartet.
 - So sollten mit den niedrigeren Energiepreisen auch die Vertragspreise sinken, die für die Kosten der Energiepreiskontrollen relevant sind. Die netto veranschlagten⁶ gut 2 % des BIP für das Jahr 2023 und knapp ¼ % des BIP für das Jahr 2024⁷ scheinen bei den aktuellen Preiserwartungen viel zu hoch angesetzt.
 - Der Stützungsbedarf für Gashandelsunternehmen wie Uniper sinkt mit geringeren Energiepreisen, denn der Bedarf hängt davon ab, wie stark die Einkaufspreise für diese Unternehmen über ihren Abgabepreisen liegen. Dieser Abstand ist nun kleiner als zwischenzeitlich erwartet. Uniper selbst scheint davon auszugehen, dass die Stützungen aus dem letzten Jahr ausreichen, um verbleibende Belastungen aus Gasersatzbeschaffungen zu decken. Im Wirtschaftsplan des WSF-Energie wurde der Bedarf für 2023 hingegen noch mit rund 15 Mrd. € angesetzt.
- **Die jüngste gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vom April fällt im Hinblick auf ihren Einfluss auf die Staatsfinanzen günstiger aus** als die Jahresprojektion vom Januar. So sind insbesondere die Bemessungsgrundlagen für Steuern und Sozialbeiträge nach oben revidiert worden. Dies entspricht auch der Einschätzung anderer Institutionen (GD und SVR). Auch daher ist eine günstigere Entwicklung für die Staatsfinanzen zu erwarten.
- **Im Ergebnis hält der Beirat eine steigende Defizitquote im laufenden Jahr aus heutiger Sicht für wenig plausibel. Er erwartet vielmehr eine sinkende Defizitquote. So schätzen etwa auch die GD und der SVR, die im Beirat vertreten sind, Defizitquoten für das Jahr 2023 von 2,2 % bzw. 1,6 % (Übersicht 4).** Die Abweichungen gegenüber den BMF-Angaben resultieren zum guten Teil aus niedriger erwarteten Ausgaben des WSF-Energie für die Energiepreiskontrollen und für Vermögenstransfers

⁶ Abgesetzt sind Einnahmen aus der Abschöpfung von Erträgen von Stromproduzenten.

⁷ Vgl. Beschluss des Stabilitätsrats zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtsstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzgesetzes gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz vom Dez. 2022, S. 9.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

an Gashandelsunternehmen sowie aus einer günstigeren gesamtwirtschaftlichen Basislinie.⁸ Aus den gleichen Gründen erwarten GD und SVR auch eine niedrigere Defizitquote für das Jahr 2024. Die anstehenden Haushaltsplanungen für dieses Jahr können für dieses Prognosejahr aber noch stärkere Änderungen bringen.

- **Angesichts der vorgenannten Gründe erwartet der Beirat auch, dass die Schuldenquote günstiger ausfallen wird als gemäß der BMF-Projektion.**

Zum Endjahr der Projektion (2026):

- **Für das letzte Jahr der Projektion sieht der Beirat aus heutiger Sicht Risiken für eine höhere Defizitquote als vom BMF projiziert (¾ %).** Es bestehen zwar auch positive Risiken, u.a.:
 - So könnten die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Staatsfinanzen günstiger ausfallen als in der Jahresprojektion erwartet (insbesondere hinsichtlich der Steuer- und Sozialbeitragsentwicklung).
 - Auch dürfte die Pflegeversicherung günstiger abschließen als projiziert, weil umfangreiche Beitragssatzerhöhungen in der Vorbereitung sind und die derzeit projizierten Defizite unplausibel sind.
- **Aus Sicht des Beirats überwiegen aber etliche negative Risiken, u.a.:**
 - Das VGR-Defizit des Bundes (einschl. seiner Sondervermögen) liegt im Jahr 2026 in einer Größenordnung von 20 Mrd. € unter dem projizierten finanzstatistischen Defizit des Bundes. Dem Beirat liegen keine detaillierten Informationen vor, was für diese Abweichung im Einzelnen verantwortlich ist. Das BMF hat insbesondere auf „Maastricht-Effekte“ verwiesen, allein 0,2 % des BIP – also etwa 9 Mrd. € – ergäben sich aus dem finanzstatistischen Defizit des Sondervermögens „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“, das in den VGR nicht relevant ist. Ohne weitere Gründe erscheint dem Beirat eine Größenordnung von 20 Mrd. € dennoch unplausibel hoch.
 - Das projizierte Defizit der Nebenhaushalte erscheint zu niedrig: Für die Nebenhaushalte des Bundes sind in der Summe Defizite von „nur“ rund 40 Mrd. € eingestellt (finanzstatistisch). Die Planansätze deuten hier auf höhere Defizite hin – insbesondere, wenn über die Ausgaben des Bundeswehr-Sondervermögens eine Zielquote von 2 % gemäß NATO-Vereinbarung eingehalten werden soll.
 - Die in der bisherigen Finanzplanung und damit in der Projektion enthaltene Abführung der Bundesbank erscheint zu hoch: Es sind Einnahmen des Bundes aus Abführungen der Bundesbank von 2½ Mrd. € in der Projektion enthalten. Aus heutiger Sicht sind in den nächsten Jahren keine Abführungen zu erwarten.⁹
 - Weitere potenziell defiziterhöhende Maßnahmen sind in der Vorbereitung (diese stehen den oben genannten entlastenden Maßnahmen bei der Pflegeversicherung entgegen).

⁸ Der IWF schätzt eine Defizitquote von 3,7 % für das laufende Jahr; dem Beirat sind die Gründe für die erwartete deutliche Verschlechterung nicht bekannt – die ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Erwartungen spielen hier eine gewisse Rolle.

⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank, <https://www.bundesbank.de/de/publikationen/berichte/geschaeftsberichte/faq-bilanzielle-risiken-der-deutschen-bundesbank>.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

- Die Personalausgaben liegen in Relation zum BIP niedriger als im Jahr 2022 (vgl. Übersicht 5). Das erscheint angesichts des geltend gemachten Personalbedarfs und der zu erwartenden Tarifabschlüsse unplausibel.
- Die Länderfinanzen könnten schlechter abschneiden als vom BMF erwartet. Das BMF projiziert für die Länder einschließlich Sondervermögen kaum finanzstatistische Defizite. Der Beirat hält es für wahrscheinlich, dass einige Länder ihre sehr umfangreichen Reserven bzw. Kreditermächtigungen in Nebenhaushalten nutzen, um negative Salden zu finanzieren, die sich auch in der VGR Abgrenzung niederschlagen. Im Übrigen sieht die Schätzung der ZDL auch Defizite in den Kernhaushalten vor.

5. Schlussfolgerungen des Beirats

Der Beirat sieht den vorgelegten Beschlussvorschlag des Stabilitätsrats kritisch. Es ist nicht sachgerecht, dass der Stabilitätsrat zur Haushaltsüberwachung auf eine teilweise veraltete Projektion zurückgreift. Der Überwachung sollten aktuelle und aussagekräftigere Informationen zugrunde liegen. Der Stabilitätsrat gibt außerdem nur eine Einschätzung bis zum Jahr 2026 ab. Gesetzlich gefordert ist gemäß Stabilitätsratsgesetz aber eine Einschätzung für die kommenden vier Jahre einschließlich des Jahres 2027.

Der Beirat teilt nicht ohne weiteres die Schlussfolgerung des Stabilitätsrats bezüglich der Einhaltung der europäischen Vorgaben. Aus heutiger Sicht erscheint insbesondere der Defizitpfad nicht im Einklang mit den üblichen europäischen Vorgaben. Diese bemisst der Beirat wie der Stabilitätsrat ab dem Jahr 2024 am bisherigen Richtwert zur Wiederannäherung an das mittelfristige Haushaltsziel von 0,5 % des BIP.¹⁰ Aus Sicht des Beirats nähert sich das geplante strukturelle Defizit dem MTO nicht ausreichend an. Für das Jahr 2027 fehlt eine Einschätzung des Stabilitätsrats.

Im Einzelnen:

Der Stabilitätsrat steht im Zentrum der Haushaltsüberwachung in Deutschland. Der unabhängige Beirat soll ihn dabei unterstützen, die Einhaltung der europäischen Fiskalvorgaben zu überwachen. Dabei gilt gemäß § 7 Abs. 1 Stabilitätsratsgesetz konkret: „Der Stabilitätsrat überprüft auf Grundlage einer Schätzung des gesamtsstaatlichen Finanzierungssaldos zweimal jährlich die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtsstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre.“ **Der Stabilitätsrat beurteilt nur das laufende und die folgenden drei Jahre und erfüllt mithin den gesetzlichen Auftrag nicht.**

¹⁰Die Reform der europäischen Regeln wird derzeit zwar diskutiert. Solange keine Änderungen beschlossen sind, sind die bestehenden Regeln anzuwenden. Stabilitätsrat und Beirat berücksichtigen insofern nicht, dass die Europäische Kommission die europäischen Regeln dennoch anders anwenden will als vor der Coronakrise. Vgl. COM(2023) 141 final: Fiscal policy guidance for 2024, insb. S. 6-7: “At the same time, in the period until a new fiscal framework comes into operation and given the specific economic situation characterised by high uncertainty, it would not be appropriate to return to the ‘matrix of adjustment requirements’ that was used in the context of the preventive arm of the Stability and Growth Pact between 2015 and 2020”. Die diesbezügliche Vorgehensweise hat sich der ECOFIN gemäß Informationsstand des Beirats auch nicht zu eigen gemacht.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Weil die Schuldenbremse die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit nicht mehr gewährleistet,¹¹ sind die Haushaltsüberwachung und Koordination der Finanzpolitik im Stabilitätsrat noch wichtiger als vor der Coronakrise. Diese Aufgaben kann der Stabilitätsrat nur erfüllen, wenn ihm eine vollständige und aktuelle Projektion und aussagekräftiges Hintergrundmaterial vorliegen.

Der Beirat hält es nicht für sachgerecht, dass der Stabilitätsrat seiner Mai-Beratung eine offensichtlich veraltete Projektion zugrunde legt. Die vorgelegte Projektion basiert zum guten Teil auf Planansätzen des vergangenen Jahres – teils vom Juni 2022. Inzwischen haben sich die Rahmenbedingungen aber deutlich geändert. Relevant ist dies nicht zuletzt für die Ausgaben des WSF-Energie. Die Energiepreise, die hierfür wesentlich sind, haben sich gegenüber dem Stand bei der Planung Ende des Jahrs 2022 stark reduziert. Auch sind die aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektionen der Regierung von April nicht berücksichtigt, sondern die fiskalisch ungünstigere Jahresprojektion vom Januar. **Der Beirat hält es für erforderlich, dass der Stabilitätsrat künftigen Beratungen im Rahmen der Haushaltsüberwachung eine aktuelle und konsistente Schätzung für den gesamten Beurteilungszeitraum gemäß § 7 Abs. 1 StabiRatG zugrunde legt.¹² Eine solche Schätzung ist für eine sachgerechte und informierte Haushaltsüberwachung unabdingbar.** Die Schätzung sollte eine aktuelle gesamtwirtschaftliche Projektion enthalten und eine damit konsistente aktuelle Projektion der fiskalischen Entwicklung. Hinsichtlich der berücksichtigten Maßnahmen sollten diese Projektionen auf dem rechtlichen Status quo beruhen. Sofern sich die Bundesregierung bis zur Schätzung schon auf Gesetzesentwürfe für neue Maßnahmen verständigt hat, könnten diese zusätzlich in die Schätzung eingehen.

Die von den Ländern vorgelegte Schätzung für den Finanzierungssaldo fällt gegenüber der Schätzung des BMF ungünstiger aus. Die Länder weisen bis zum Jahr 2026 erhebliche Defizite aus. Da sich die Länder-Schätzung auf ihre Kernhaushalte bezieht, überrascht diese Einschätzung im Hinblick auf die Verpflichtung der Länder, ihre Kernhaushalte ohne die Aufnahme von Krediten auszugleichen – wenn allgemein eine konjunkturelle Normallage erwartet wird. Hierzu haben die Länder keine näheren Informationen vorgelegt. Für das gesamtstaatliche Defizit sind indes auch die Extrahaushalte von Bedeutung. **Bei den Ländern setzt sich die Tendenz fort, auch über die Coronakrise hinaus, Maßnahmen in Extrahaushalte (Sondervermögen) auszulagern und deren Kreditfinanzierung mit der Bekämpfung von Notlagen zu begründen.** Diese Extrahaushalte ermöglichen es, die Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit, Jährlichkeit und Fälligkeit nicht einzuhalten und führen so dazu, dass Defizite auch in den Folgejahren entstehen. Nachdem das Saarland im Herbst 2022 ein Sondervermögen „Transformationsfonds für den Strukturwandel im Saarland“ eingerichtet hatte, hat das Land Nordrhein-Westfalen im Dezember 2022 ein Sondervermögen „Krisenbewältigung“ mit einem Volumen von 5 Mrd. € beschlossen, und in den Planungen für einen Koalitionsvertrag in Berlin haben sich die beteiligten Parteien auf die Einrichtung eines Sondervermögens „Klimaschutz, Resilienz und Transformation“ mit bis zu 10 Mrd. € Volumen geeinigt.¹³

¹¹ Siehe hierzu ausführlich unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 19. Stellungnahme vom Dezember 2022, S.19ff.

¹² Vgl. zu weiteren ausführlicheren Beiratsempfehlungen zu den zugrundeliegenden Informationen und Datengrundlagen unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 9. Stellungnahme vom Juni 2018.

¹³ Das Land Bremen hat im Februar 2023 einen Nachtragshaushalt beschlossen, der ebenfalls auf eine Notlage rekurriert. Allerdings fließen die zusätzlichen 3 Milliarden Euro in den Kernhaushalt des Landes.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Durch die Nutzung von Notlagen-Krediten auch in den kommenden Jahren beim Bund und den Ländern sowie die zusätzliche Kreditaufnahme des Bundeswehrfonds entstehen gewichtige Defizite. Der zunehmende Einsatz von Extrahaushalten gefährdet die Einhaltung der europäischen Vorgaben zum strukturellen Defizit, auch wenn die Schuldenbremse des Artikel 109 GG möglicherweise formal eingehalten wird. Eine solche Praxis erschwert auch die Aufgabe des Stabilitätsrats, die Regelkonformität der öffentlichen Finanzen zu überwachen.¹⁴ Der Beirat nimmt zur Kenntnis, dass die Vorgänge in den Extrahaushalten des Bundes und der Länder in der Schätzung des BMF grundsätzlich berücksichtigt werden, kann diese Berücksichtigung aber nicht bewerten, da Informationen zu den Salden der einzelnen Extrahaushalte nicht vorgelegt wurden. Eine systematische Berichterstattung nach einheitlichen Kriterien erfolgt nicht.

Der Beirat hält es insbesondere für wichtig, dass transparenter über die Projektionen für die Extrahaushalte informiert wird, u.a. durch einen gesonderten Ausweis von gewichtigen Extrahaushalten wie dem Bundeswehrfonds, dem Klima- und Transformationsfonds des Bundes sowie den Nebenhaushalten der Länder. Das Bundesverfassungsgericht wird im weiteren Verlauf dieses Jahres über einen Normenkontrollantrag im Hinblick auf die Befüllung des Klima- und Transformationsfonds des Bundes über die Ausnahmeklausel im Zusammenhang mit dem Zweiten Nachtragshaushalt 2021 des Bundes entscheiden. Das diesbezügliche Urteil könnte auch Auswirkungen auf die umfangreichen Sondervermögen haben, die die Länder über die Nutzung der Ausnahmeklausel befüllen (oder dies planen).

Der Beirat erwartet auf Basis aktueller Entwicklungen für das Jahr 2023 ein deutlich niedrigeres gesamtstaatliches Defizit als der Stabilitätsrat. Gemäß Beschlussvorlage erwartet der Stabilitätsrat ein gesamtstaatliches Defizit von 4¼ % des BIP. Dies wäre nur wenig niedriger als in der Projektion vom letzten Herbst. Der Beirat hält es hingegen für plausibel, dass sich der deutlich günstigere Abschluss im Jahr 2022 zum guten Teil fortschreibt und dass das Defizit im Jahr 2023 schon deshalb deutlich niedriger ausfällt, als im letzten Herbst geschätzt. Zudem geht er davon aus, dass die gesunkenen Energiepreise und die für die Staatsfinanzen günstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Staatshaushalte zusätzlich entlasten. Insgesamt erwartet der Beirat daher eine sinkende Defizitquote. So schätzten etwa der Sachverständigenrat und die Gemeinschaftsdiagnose, die im Beirat vertreten sind, eine Defizitquote von 1,6 % bzw. 2,2 % (im Jahr 2022 lag die Quote bei 2,6 %).

Für das Endjahr der Projektion (2026) überwiegen aus Sicht des Beirats die Risiken für eine höhere Defizitquote als die erwarteten ¾ %. Unter anderem geht er davon aus, dass Bund und Länder höhere Defizite in ihren Extrahaushalten machen, als in der Projektion für den Stabilitätsrat offenbar unterstellt.

Der Beirat ist von der Schlussfolgerung des Stabilitätsrats nicht überzeugt, dass der geplante Pfad für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit in den Jahren 2023 bis 2026 im Einklang mit den bisherigen europäischen Vorgaben steht.

- Zu den EU-Vorgaben: Für das Jahr 2023 gilt in der EU eine Generalausnahme, und die regulären quantitativen Vorgaben gelten daher nicht. Die europäische Ebene gibt aber auch für das Jahr 2023

¹⁴Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 17. Stellungnahme vom Dezember 2021, S.20f.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Empfehlungen für die finanzpolitische Ausrichtung. Ab dem Jahr 2024 gelten dann wieder die regulären Vorgaben. Zwar ist diesbezüglich eine Reformdiskussion im Gange. Da diese aber noch nicht abgeschlossen ist, sind aus Sicht des Beirats die bestehenden Vorgaben zugrunde zu legen. Hierbei orientiert er sich an der gleichen Maßgabe wie der Stabilitätsrat: Solange das MTO (Defizitquote von 0,5 % des BIP) noch nicht erreicht ist, ist die strukturelle Defizitquote schrittweise auf das MTO zurückzuführen. Als Richtwert werden jährliche Schritte von 0,5 Prozentpunkten verwendet.

- **Zum Defizit im Jahr 2023 merkt der Beirat an: Legt man die Erwartung des Stabilitätsrats zugrunde, ergibt sich ein deutlicher Anstieg des konjunkturbereinigten Defizits. Dann müsste der Stabilitätsrat aber aus Sicht des Beirats einen Widerspruch zur Empfehlung der europäischen Ebene feststellen.** So hatte der Europäische Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission Deutschland für das laufende Jahr eine weniger expansive fiskalische Ausrichtung mit zielgerichteteren Maßnahmen empfohlen (vgl. hierzu ausführlicher die 19. Stellungnahme des Beirats zur Sitzung des Stabilitätsrats vom Dezember 2022).¹⁵
- **Zum Defizitabbau in den Jahren 2024 bis 2026 stellt der Beirat fest:**
 - **Wenn die vom Stabilitätsrat erwartete Projektion zugrunde gelegt wird, ist der Abbaupfad formal nicht ausreichend.** In der Projektion ist zwar im Durchschnitt der Jahre 2024 bis 2026 eine strukturelle Verbesserung von $\frac{3}{4}$ % des BIP ausgewiesen, doch wird die jährliche Regelvorgabe einer Verbesserung von 0,5 % des BIP für das Jahr 2026 nicht eingehalten (für das Jahr 2027 gibt der Stabilitätsrat keine Prognose ab). Bei der Kontrolle der Einhaltung der Regeln durch die Europäische Kommission wurde zwar häufig ein Zweijahreszeitraum zu Grunde gelegt. Für den potenziell relevanten Zweijahreszeitraum 2025/26 verbessert sich die Quote des strukturellen Saldos aber ebenfalls um weniger als 0,5 % des BIP im Jahresdurchschnitt. Zudem wird die jahresdurchschnittliche Verbesserung von mehr als 0,5 % des BIP in den Jahren 2024 bis 2026 nur erreicht, weil der Stabilitätsrat sie an dem sehr hohen Defizit für das Jahr 2023 bemisst. In seiner vorherigen Stellungnahme hat der Beirat in diesem Zusammenhang bildlich von der Errichtung einer *Sprungchance* gesprochen.¹⁶ Ein solch hohes Defizit steht aber – wie zuvor ausgeführt – nicht im Einklang mit den Kommissionsempfehlungen. Im obigen Bild käme dies einer *Sprungchance ohne Baugenehmigung* gleich.
 - **Der Pfad ist bei Weitem nicht ausreichend, wenn man eine aus Sicht des Beirats realistische Projektion zugrunde legt.** Der Beirat hält die Projektion für das Defizit des Jahres 2023 für deutlich zu hoch und sieht für das Defizit des Jahres 2026 Aufwärtsrisiken. In einer realistischen Projektion verläuft der Defizitpfad in den Jahren von 2023 bis 2026 aus seiner Sicht also eher flach, und die Abbauschritte sind entsprechend kleiner. Wird etwa für das Jahr 2023 eine Defizitquote von 2 % angesetzt (dieser Wert läge zwischen Projektion der GD und des SVR) und wird die BMF-Projektion für das Jahr 2026 beibehalten (der Beirat sieht Aufwärtsrisiken), so würde die strukturelle Defizitquote in den Jahren 2024 bis 2026 insgesamt gesehen nur um etwa $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt zurückgehen. Die jahresdurchschnittliche Verbesserung läge damit sehr deutlich unter der regulären Anforderung von 0,5 Prozentpunkten.

¹⁵Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, 19. Stellungnahme vom Dezember 2022.

¹⁶Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, *ibid.*

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

- **Die europäischen Vorgaben sehen vor, dass die Regierungen den Auffassungen ihrer unabhängigen nationalen Fiskalräte entweder folgen, oder aber ihre abweichende Meinung begründen (comply or explain). Der Beirat erwartet daher, dass auf seine Stellungnahmen entsprechend reagiert wird.**¹⁷ Der Beirat hatte in seiner Stellungnahme zur Vorlage für die Sitzung des Stabilitätsrats im vergangenen Dezember bereits Zweifel an den Schlussfolgerungen des Stabilitätsrats geäußert.¹⁸ Eine Reaktion ist daraufhin aber nicht erfolgt.

¹⁷ Communication from the Commission: Common principles on national fiscal correction mechanisms, 20. Juni 2012 (LexUriServ.do (europa.eu)).

¹⁸ Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats, ibid.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2023

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 19. April 2023

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. Achim Truger
Universität Duisburg-Essen, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung,
Wiesbaden.

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

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Timo Wollmershäuser
ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V., Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose

TOP 1 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023

Beschluss des Stabilitätsrates**Begründung einer abweichenden Bewertung des Stabilitätsrates gemäß § 7a Absatz 6 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates**

1. Der unabhängige Beirat hält es für nicht sachgerecht, dass der Stabilitätsrat auf eine teilweise veraltete Projektion zurückgreift. Außerdem werde nur eine Einschätzung bis zum Jahr 2026 abgegeben.
2. Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates teilt nicht ohne weiteres die Schlussfolgerung des Stabilitätsrats bezüglich der Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin. Aus Sicht des Beirats nähert sich das geplante strukturelle Defizit dem mittelfristigen Haushaltsziel (MTO) von 0,5 % des BIP nicht ausreichend an.

Der unabhängige Beirat begründet dies damit, dass die jahresdurchschnittliche Verbesserung des strukturellen Finanzierungssaldos von mehr als 0,5 % des BIP nur dargestellt werden könne, weil der Stabilitätsrat sie an dem sehr hohen Defizit für das Jahr 2023 bemesse. Der Pfad sei bei Weitem nicht ausreichend, wenn man eine aus Sicht des Beirats realistische Projektion zugrunde legen würde. Der Beirat hält die Projektion für das Defizit 2023 für deutlich zu hoch und sieht für das Defizit 2026 Aufwärtssrisiken.

3. Der unabhängige Beirat vertritt die Auffassung, dass der Einsatz von Extrahaushalten die Einhaltung der europäischen Vorgaben zum strukturellen gesamtstaatlichen Defizit gefährde, auch wenn die Schuldenbremse des Artikel 109 GG möglicherweise formal eingehalten wird.

Der Stabilitätsrat dankt dem unabhängigen Beirat für seine fundierte und detaillierte Stellungnahme. Er nimmt die kritischen Hinweise des Beirats zur Kenntnis und stellt ausdrücklich fest, dass sie bei seiner weiteren Arbeit Beachtung finden werden. An seinem Beschluss für die heutige Sitzung hält der Stabilitätsrat jedoch fest.

Der Stabilitätsrat erkennt an, dass die vom Beirat angesprochenen Punkte einer inhaltlichen Stellungnahme bedürfen, die seine Haltung erläutert:

Zu 1.: Wie vom Beirat zutreffend festgestellt, kann mit der vorliegenden Beschlussunterlage der gesetzliche Auftrag, die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre zu prüfen, nicht erfüllt werden. Ursächlich hierfür sind die diesjährigen Verzögerungen im Haushaltsaufstellungsverfahren des Bundes. Der Stabilitätsrat sagt zu, seine Verpflichtung zukünftig wieder vollständig zu erfüllen. Für den Fall, dass erneut nur eingeschränkte

- 2 -

Grundlagen für die Projektion vorliegen würden, wird der Arbeitskreis des Stabilitätsrates ein Verfahren zur Erstellung einer Projektion für das vierte Jahr entwickeln.

Zu 2.: Zu der vom Beirat unterstellten deutlich geringeren gesamtstaatlichen Defizitquote im Jahr 2023 in Höhe von 2 % (anstelle 4 ¼ %) des BIP gibt der Stabilitätsrat zu bedenken, dass diese Defizitquote mit einer erheblich niedrigeren Neuverschuldung des Staates einhergehen und damit auch zu geringeren Kapitalkosten führen würde. Rechnerisch könnte dadurch die Defizitobergrenze in Höhe von 0,5 % des BIP dann bereits im Jahr 2026 wieder eingehalten werden.

Der Beirat erwartet für 2023 deutlich niedrigere Ausgaben des Wirtschaftsstabilisierungsfonds Energie („WSF-Energie“) als der Stabilitätsrat, der sich am gültigen Wirtschaftsplan des WSF-Energie orientiert. Es ist aus Sicht des Stabilitätsrates nicht sachgerecht, zum jetzigen Zeitpunkt Annahmen über die tatsächlichen Mittelabflüsse aus dem Sondervermögen „WSF-Energie“ zu treffen, da es sich nur um eine Momentaufnahme handeln würde, die den tatsächlichen Finanzbedarf des WSF-Energie deutlich unterzeichnen könnte. Das projizierte Defizit 2023 ist vor dem Hintergrund der hohen Unsicherheit bezüglich der Ausgaben für Strom-, Gas- und Wärmepreisbremse mutmaßlich als Obergrenze zu interpretieren. Dabei ist auch zu beachten, dass die Preiserwartungen für Energie sich nicht zwingend mit der Verteilung der Vertragspreise der Letztverbraucher decken müssen.

Die vom unabhängigen Beirat genannten Aufwärtsrisiken für die Defizitquote 2026 sieht der Stabilitätsrat ebenfalls. Er weist jedoch darauf hin, dass die Projektionen, die dem Beirat vorgelegt werden, nur finanzpolitische Maßnahmen berücksichtigen, die auf Basis politischer Beschlüsse quantifizierbar sind. Für darüber hinausgehende Schlussfolgerungen ist die Vorlage des Entwurfs für den Bundeshaushalt 2024 sowie der Finanzplanung bis 2027 abzuwarten.

Die Aufwärtsrisiken bestätigen die Notwendigkeit für Bund und Länder, durch konsequente Prioritätensetzung die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte sicherzustellen.

Zu 3.: Der Stabilitätsrat teilt die Auffassung des Beirats, dass Sondervermögen von Bund und Ländern zu Abweichungen zwischen dem finanzstatistischen und dem gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo führen. Die hohen Volumina dieser Sondervermögen verschärfen diese Problematik. Bund und die betroffenen Länder sehen sich in der Pflicht, die Zahlungsströme aus diesen Sondervermögen so zu beachten, dass die europäischen Defizitvorgaben eingehalten werden.

TOP 2 der 27. Sitzung des Stabilitätsrates am 2. Mai 2023

Beschluss des Stabilitätsrates

im Zusammenhang mit den Aufgaben des Evaluationsausschusses nach §§ 8 und 10 der Geschäftsordnung des Stabilitätsrates

Der Stabilitätsrat beschließt das anliegende Eckpunktepapier für die Arbeit des Evaluationsausschusses. Es ersetzt die Eckpunktepapiere vom 15. Oktober 2010 und vom 23. Mai 2011.

Die Neufassung ist wegen der vollständigen Umsetzung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 und vor dem Hintergrund der Aktualisierung des Stabilitätsratsgesetzes in diesem Zusammenhang erforderlich geworden.

Anlage zum Beschluss vom 2. Mai 2023

Eckpunkte für die Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage (§ 4 StabiRatG)
und das Sanierungsverfahren (§ 5 StabiRatG)

I. Aufgaben des Evaluationsausschusses

Der Stabilitätsrat hat den Evaluationsausschuss nach § 8 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung (GO StabiRat) mit folgenden Aufgaben betraut:

- Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage einer Gebietskörperschaft nach § 4 Absatz 2 StabiRatG: Dabei sind nach § 4 Absatz 3 StabiRatG alle relevanten Bereiche des betroffenen Haushalts umfassend einzubeziehen.
- Vereinbarung eines Sanierungsprogramms mit der betreffenden Gebietskörperschaft nach § 5 Absatz 1 StabiRatG, wenn der Stabilitätsrat nach § 4 Absatz 4 StabiRatG eine drohende Haushaltsnotlage festgestellt hat.
- Begleitung des Sanierungsverfahrens nach § 5 Absätze 2 bis 6 StabiRatG.

Nähere Regelungen zum Evaluationsausschuss – insbesondere zu seiner Zusammensetzung und Arbeitsorganisation – finden sich in § 10 GO StabiRat.

Die Tätigkeit des Evaluationsausschusses beginnt mit der Einsetzung durch einen Beschluss des Stabilitätsrates und endet – je nach Ergebnis der Prüfung – mit dem Abschluss der Prüfung oder des Sanierungsverfahrens.

II. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage

Nach Einleitung der Prüfung durch den Stabilitätsrat (§ 4 Absatz 2 StabiRatG) geht der Evaluationsausschuss davon aus, dass in der betroffenen Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht und prüft, ob diese Arbeitshypothese widerlegt werden kann. Dafür bedarf es hinreichend gewichtiger Argumente seitens der betroffenen Gebietskörperschaft oder aus der Mitte des Evaluationsausschusses. Nur wenn sich in der Gesamtschau fundiert begründen lässt, dass die Hypothese zurückzuweisen ist, kann die Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass die Gebietskörperschaft sich nicht in einer drohenden Haushaltsnotlage befindet. Ansonsten wird der Evaluationsausschuss dem Stabilitätsrat empfehlen, eine drohende Haushaltsnotlage festzustellen (§ 4 Absatz 4 StabiRatG). Diese Vorgehensweise trägt der Aussage der Kennziffern und der Projektion im Rahmen der laufenden Haushaltsüberwachung Rechnung; auch wird so die Prüfung durch den Evaluationsausschuss auf einen notwendigen und zugleich ausreichenden Umfang beschränkt.

Je nach Einzelfall kann es verschiedene Gründe geben, die gegen die Feststellung einer drohenden Haushaltsnotlage sprechen. Eine abschließende Aufzählung ist daher nicht möglich. Insbesondere folgende Argumente können zur Widerlegung der Arbeitshypothese in Betracht kommen:

1. Einmaleffekte

Für den Ausweis einer drohenden Haushaltsnotlage können Einmaleffekte ursächlich sein, die nur vorübergehend eine Auffälligkeit ausgelöst haben, aber nicht von Dauer sind.

2. Verbesserung im zeitlichen Verlauf

Zeigt die Entwicklung der einzelnen Kennziffern im zeitlichen Verlauf eine kontinuierliche Verbesserung hin zu einem tragfähigen Haushalt, könnte die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage abgelehnt werden. Es muss auf Basis der bisherigen Entwicklung eine Verbesserung der Kennziffern in Bezug auf die Schwellenwerte der jeweiligen Gebietskörperschaft glaubwürdig erreicht werden können.

3. Beschlossene Sanierungsmaßnahmen

Bereits beschlossene Sanierungsmaßnahmen der Gebietskörperschaften werden, sofern sie in der Zukunft eine nicht nur vorübergehende Verbesserung der Kennziffern bewirken, vom Evaluationsausschuss auf ihre Haushaltswirksamkeit überprüft. Dem Evaluationsausschuss obliegt die Bewertung, ob diese Sanierungsmaßnahmen geeignet erscheinen, die drohende Haushaltsnotlage abzuwenden.

4. Kommunale Ebene bzw. Sozialversicherungen

Bei Einbeziehung der kommunalen Ebene bzw. der Sozialversicherungen könnte sich eine Neueinschätzung der Haushaltslage der jeweiligen Gebietskörperschaft ergeben.

5. Vermögen

Die Haushaltssituation könnte sich unter Berücksichtigung des Finanzvermögens und ggf. des marktmäßig veräußerbaren Sachkapitals der betreffenden Gebietskörperschaft signifikant günstiger darstellen, so dass die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage unter Verweis auf die dadurch erzielbaren Einnahmen abgelehnt werden kann.

6. Einhaltung der Verschuldungsregel nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz

Für den Bund und seit 2020 auch für die Länder gilt die Verschuldungsregel nach Artikel 109 Absatz 3 Grundgesetz (sog. Schuldenbremse). Der Hinweis auf die Einhaltung der bundes- bzw. landesrechtlichen Schuldenbremse könnte zur Entkräftung der Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage bspw. in den nachfolgenden Fällen herangezogen werden:

a) Außergewöhnliche Notsituation oder Naturkatastrophe

Eine durch parlamentarischen Beschluss (Bundestag für den Bund, Landtag für das entsprechende Land) festgestellte bzw. nach Landesrecht anerkannte Naturkatastrophe oder außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz könnte die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage entkräften. Die Feststellung einer außergewöhnlichen Notsituation oder Naturkatastrophe allein reicht jedoch dafür nicht aus. Bewertungsmaßstab ist die absehbare Rückkehr zu einem tragfähigen Haushalt.

b) Negative Konjunkturkomponente in der landeseigenen Schuldenbremse

Vorübergehende Auffälligkeiten könnten sich bei kurzfristigen Kennziffern ergeben, wenn die Konjunkturkomponente in der landeseigenen Schuldenbremse einen überdurchschnittlich hohen negativen Wert aufweist. In dieser Situation ist im Hinblick auf die gesetzlich geforderte Symmetrie einer an den Konjunkturverlauf angepassten Zielgröße der Schuldenbremse nachzuweisen, dass der Effekt über den Konjunkturzyklus

hinweg absehbar kompensiert werden kann. Hierdurch kann die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage entkräftet werden.

c) Hohe Rücklagenauflösungen

Die Hypothese einer drohenden Haushaltsnotlage kann entkräftet werden, wenn die Rücklagenauflösung darauf abzielt, in einem Übergangszeitraum das strukturelle Haushaltsgleichgewicht zurückzugewinnen. Ein Indiz hierfür könnte z. B. sein, dass die Auflösungen von Finanzvermögen im Zeitverlauf stark sinken, während das Finanzierungsdefizit gleichzeitig kleiner wird, so dass ein angemessener Übergangspfad erkennbar ist und eine längerfristige Finanzierungsoption ausgeschlossen werden kann.

7. Landesspezifische Besonderheiten

Vom mehrheitlichen Vorgehen der anderen Länder abweichende, aber in der Wirkungsweise äquivalente landesspezifische Regeln, bspw. für die Haushaltsführung, können bei der Prüfung, ob eine drohende Haushaltsnotlage vorliegt oder nicht, entlastend berücksichtigt werden.

Der Stabilitätsrat muss auch dann eine Prüfung einleiten, wenn die Gebietskörperschaft selbst auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweist (§ 4 Absatz 2 Nr. 1 StabiRatG). Dafür hat sie entsprechende Argumente vorzutragen. Da diese Gründe nicht verallgemeinert werden können, kann für diesen Fall ex ante kein Prüfraster festgelegt werden.

Der Evaluationsausschuss überprüft und gewichtet die vorgetragenen Argumente. In einem Bericht an den Stabilitätsrat nimmt der Evaluationsausschuss Stellung dazu, ob in der betroffenen Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage droht oder nicht, und gibt eine entsprechende Beschlussempfehlung. Gelangt der Evaluationsausschuss zu dem Prüfergebnis, dass keine Haushaltsnotlage droht, kann er gleichwohl zur Vermeidung künftiger Haushaltsnotlagen in seinem Beschlussvorschlag dem Stabilitätsrat ergänzende Hinweise oder Mahnungen zur Haushaltsdisziplin an die Gebietskörperschaft empfehlen.

III. Sanierungsverfahren

Das Sanierungsverfahren wird durch die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms eingeleitet (§ 5 Absatz 1 Satz 1 StabiRatG). Durch die Umsetzung des Sanierungsprogramms soll erreicht werden, dass das Analysesystem der fortlaufenden Haushaltsüberwachung für das betroffene Land / den Bund in absehbarer Zeit keine Auffälligkeit mehr hinsichtlich einer drohenden Haushaltsnotlage anzeigt (§ 5 Absatz 2 StabiRatG).

Die betroffene Gebietskörperschaft schlägt ein Sanierungsprogramm vor (§ 5 Absatz 1 Satz 2 StabiRatG). Der Evaluationsausschuss überprüft diesen Vorschlag, stimmt die Einzelheiten des Sanierungsprogramms mit der Gebietskörperschaft ab und legt dem Stabilitätsrat einen Beschlussvorschlag dazu vor. Die Vereinbarung eines Sanierungsprogramms mit dem Stabilitätsrat verschafft der betroffenen Gebietskörperschaft politische Rückendeckung für ihre notwendigen Sanierungsmaßnahmen.

Im Sanierungsprogramm werden einzelfallspezifische, jährliche und auf das Analysesystem bezogene Zielwerte sowie darauf zugeschnittene Sanierungsmaßnahmen festgelegt (§ 5 Absatz 3 StabiRatG). Der Weg zur Zielerreichung wird anhand der weiteren Entwicklung relevanter Einnahme- und Ausgabearten dargestellt. Insbesondere ist die Gesamtwirkung aller Sanierungsmaßnahmen hinsichtlich der Ergebnisse des Analysesystems darzustellen.

Die Dauer des Sanierungsprogramms wird fallbezogen vereinbart, beträgt aber mindestens zwei Jahre (§ 5 Absatz 4 Satz 1 StabiRatG). Ein Verfahren kann im Fall eines nicht mehr auffälligen Ergebnisses des Analysesystems vorzeitig beendet werden, wenn der Evaluationsausschluss diese Entwicklung als nachhaltig einschätzt (§ 5 Absatz 4 Satz 2 StabiRatG). Umgekehrt kann die Laufzeit eines Programms verlängert werden, wenn die aktuellen Ergebnisse auf Basis des Analysesystems weiterhin auffällig sind (§ 5 Absatz 4 Satz 3 StabiRatG).

Die Gebietskörperschaft berichtet jährlich im Herbst über die Umsetzung des vereinbarten Sanierungsprogramms (§ 5 Absatz 5 Satz 1 StabiRatG). In dem Bericht informiert die Gebietskörperschaft insbesondere über die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen, die Entwicklung der relevanten Einnahme- und Ausgabearten sowie die Auswirkungen auf das Analysesystem.

Der Evaluationsausschuss begleitet das Sanierungsverfahren der betroffenen Gebietskörperschaft, indem er auf der Grundlage des Sanierungsberichts die Umsetzung des Sanierungsprogramms überprüft. Er legt dem Stabilitätsrat hierzu einen Beschlussvorschlag und eine Bewertung vor.

Das Sanierungsverfahren endet mit Ablauf des (verlängerten) Sanierungsprogramms oder durch vorzeitige Beendigung gemäß § 5 Absatz 4 Satz 2 StabiRatG.

