

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 9 des Stabilitätsratsgesetzes (Ergänzung zu Drucksache 20/10130)

Im Nachgang zu dem Schreiben vom 15. Januar 2024 wird die außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) (TOP 1 der 28. Sitzung des Stabilitätsrates am 18. Dezember 2023) übersandt. Die Stellungnahme wurde dem Stabilitätsrat mit Schreiben vom 17. Januar 2024 übermittelt und wird daher nachgereicht.

Stabilitätsrat



Unabhängiger Beirat

Außerordentliche Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG

12. Januar 2024

In seiner 28. Sitzung am 18. Dezember 2023 hat der Stabilitätsrat einen Beschluss zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits verabschiedet. Er verweist darauf, dass die Beratungen im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Bundeshaushalt 2024 noch nicht abgeschlossen seien. Daher könne derzeit keine Schätzung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos erfolgen. Eine Überprüfung der Einhaltung der Obergrenze solle erst im Rahmen der nächsten turnusmäßigen Sitzung des Stabilitätsrats im Frühjahr 2024 stattfinden.

Der unabhängige Beirat nimmt hierzu wie folgt Stellung:

- Der Stabilitätsrat hat die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit in seiner Dezember-Sitzung, anders als gesetzlich vorgesehen, nicht überprüft und keine Projektionen vorgelegt. Deswegen hat der unabhängige Beirat zum regulären Zeitpunkt keine ausführliche Stellungnahme erstellt.**
 - Der Stabilitätsrat hat die Aufgabe, die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG zu überwachen. Der unabhängige Beirat soll ihn dabei unterstützen und eine Beurteilung vornehmen.**
 - Im Stabilitätsrat überwachen sich die Finanzministerien von Bund und Ländern selbst. Der unabhängige Teil der Haushaltsüberwachung auf der nationalen Ebene in Form des unabhängigen Beirats ist im europäischen Vergleich schlank aufgestellt, was sich auch in der geringen personellen und sachlichen Ausstattung des Beirats zeigt.
 - Grundlage der Beschlussfassung des Stabilitätsrats ist im Regelfall eine Fiskalprojektion des Bundesministeriums der Finanzen. Diese setzt auf der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Bundesregierung auf. Bund und Länder beraten über diese Projektionen vorab im Arbeitskreis Stabilitätsrat und stimmen die Beschlussvorlage für den Stabilitätsrat ab.
 - Der unabhängige Beirat erstellt keine eigenen Projektionen. Er bewertet vielmehr auf Basis aktueller Informationen die Beschlussvorlage für die Sitzung des Stabilitätsrates und die darin enthaltenen Projektionen. Er nimmt auf dieser Grundlage zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits Stellung.
 - Der Stabilitätsrat weist zwar in seinem Beschluss auf die gesetzliche Verpflichtung hin, zweimal jährlich zur Einhaltung der Obergrenze des gesamtstaatlichen Defizits jeweils für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre Stellung zu nehmen. Durch das Aussetzen der Überprüfung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits kommt er dieser Verpflichtung aber nicht nach.
 - Bereits die letzte Überprüfung im Mai 2023 genügte nicht den Anforderungen des Stabilitätsratgesetzes, was ebenfalls mit fehlenden Beschlüssen zum Bundeshaushalt 2024 und der Finanzplanung bis 2027 begründet wurde: Der Stabilitätsrat legte seinen Einschätzungen teilweise veraltete Informationen zugrunde und gab außerdem nur eine Einschätzung bis zum Jahr 2026 und nicht bis zum Jahr 2027 ab.¹

¹ Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 20. Stellungnahme des unabhängigen Beirats vom Mai 2023.

2. Der Stabilitätsrat begründet den Verzicht auf eine Überprüfung der gesamtstaatlichen Vorgaben mit dem kurzfristigen Anpassungsbedarf der Haushaltsplanung des Bundes in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023. Der unabhängige Beirat hatte in seinen früheren Stellungnahmen vom Dezember 2021, vom April 2022 und vom Dezember 2022 auf die verfassungsrechtlichen Risiken der Verschuldung in den Sondervermögen hingewiesen.

- Vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hatte der Bund erhebliche Defizite in Sondervermögen geplant, die zusammen mit dem Defizit des Kernhaushalts weit oberhalb der nach der Schuldenbremse des Grundgesetzes im Regelfall maximal zulässigen Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP lagen. Die Defizite sollten überwiegend durch Kredite finanziert werden, zu deren Aufnahme die Sondervermögen im Zusammenhang mit früheren Notlagen ermächtigt wurden. Die Defizite der Sondervermögen sollten gemäß den Planungen dabei nicht auf die Obergrenze der Nettokreditaufnahme der Schuldenregel angerechnet werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht Mitte November 2023 klargestellt hat, dass eine solche Finanzierung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist, gibt es erheblichen Anpassungsbedarf bei der Haushalts- und Finanzplanung für den Kernhaushalt und die Sondervermögen. Die diesbezüglichen Planungen des Bundes ab 2024 sind noch nicht abgeschlossen.

Der Stabilitätsrat stellt fest, dass die Länder eine Projektion für ihre Kernhaushalte hätten vorlegen können. Der unabhängige Beirat merkt hierzu an, dass für das gesamtstaatliche Defizit auch die Extrahaushalte der Länder relevant sind. Die Länder legten hierfür bisher keine Projektionen vor und überließen es stets dem BMF, entsprechende Schätzungen vorzunehmen. Dies hat der unabhängige Beirat in der Vergangenheit bereits kritisiert.² Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 109 Abs. 3 GG bindet die Länder unmittelbar und die diesbezüglichen Auswirkungen auf die Finanzierungsspielräume wären auch hier zu überprüfen.

- Die Schuldenbremse ist als *nationale* Fiskalregel ein wichtiger Teil der Absicherung der Einhaltung der *europäischen* Fiskalregeln. Die Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse obliegt dem Stabilitätsrat. **Eine unabhängige Überwachung der Einhaltung der Schuldenbremse sieht die deutsche Finanzordnung, anders als bei der Einhaltung der europäischen Vorgaben, nicht vor. Der unabhängige Beirat unterstützt den Stabilitätsrat nur im Hinblick auf die Überprüfung der europäischen Vorgaben.** Er kann bei seinen Stellungnahmen Bezug auf die Schuldenbremse nehmen, ist in die Überwachung von deren Einhaltung aber nicht eingebunden.

Der unabhängige Beirat hat vor diesem Hintergrund in früheren Stellungnahmen auf die Probleme hingewiesen, die sich aus der zunehmenden Auslagerung von Defiziten in Extrahaushalte ergeben.³ Er hat dabei vor allem darauf hingewiesen, dass aufgrund der fehlenden Anrechnung der Defizite der Extrahaushalte im Rahmen der *nationalen* Schuldenbremse bei den Ländern und seit 2022 auch beim Bund bei einer umfangreichen Nutzung der Sondervermögen die Einhaltung der *europäischen* Vorgaben zum gesamtstaatlichen Defizit durch die *nationale* Schuldenbremse nicht mehr abgesichert ist.

- Der Beirat hat darüber hinaus auf die Unsicherheit im Hinblick auf die Haushaltsplanungen aufgrund der erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken hingewiesen, die sich nun materialisiert haben.
- Insgesamt verringert sich mit den umfangreichen Extrahaushalten die Transparenz der Staatsfinanzen. Dies erschwert nicht zuletzt die Aufgabe des Stabilitätsrats und des unabhängigen Beirats, die Regelkonformität der öffentlichen Finanzen zu überwachen.

3. Der unabhängige Beirat geht auf Basis vorliegender Erkenntnisse davon aus, dass Deutschland im laufenden Jahr die europäischen Fiskalregeln einhalten wird.

- **Der unabhängige Beirat stellt fest, dass die Unsicherheit hinsichtlich der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos in der Tat sehr hoch ist. Er stellt gleichzeitig fest, dass eine hohe Unsicherheit einer Projektion der Staatsfinanzen nicht grundsätzlich entgegensteht.**
- So hätte der Stabilitätsrat etwa ein Status-Quo-Szenario erstellen können. Etwaige Handlungsbedarfe im Hinblick auf die Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits hätte er so darstellen und bewerten können.

² Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 17. Stellungnahme vom Dezember 2021, S. 24; 19. Stellungnahme vom Dezember 2022, S. 22.

³ Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 17. Stellungnahme vom Dezember 2021, S. 26f; 18. Stellungnahme vom April 2022 S. 21f; 19. Stellungnahme vom Dezember 2022, S. 20f.

Für das Jahr 2024 hält der unabhängige Beirat die im Dezember 2023 vom Bundesfinanzminister erwartete gesamtstaatliche Defizitquote von 1,5 % des BIP für plausibel.⁴ Die Defizitquote im Jahr 2023 könnte bei rund 2 % liegen (wie etwa zuletzt von der Bundesbank erwartet⁵). Da der Konjunktoreinfluss auf die Veränderung des Defizits nach Einschätzung des unabhängigen Beirats mehr oder weniger neutral sein dürfte und im EU-Kontext wohl weiterhin keine temporären Effekte an- bzw. abgesetzt werden, dürfte die strukturelle gesamtstaatliche Defizitquote aus heutiger Sicht um 0,5 Prozentpunkte (oder mehr) von 2023 auf 2024 zurückgehen. Der erwartete Rückgang entspricht damit den bislang üblichen Anforderungen zur Einhaltung der *europäischen* Regeln.

- Diese Einschätzung ist auch kompatibel mit den zuletzt vorgelegten Projektionen der Bundesbank, der Gemeinschaftsdiagnose und des Sachverständigenrats. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die jüngsten daran anschließenden Entscheidungen der Bundesregierung waren in den Projektionen zwar nicht oder nicht vollständig berücksichtigt. Da das Urteil die Defizitmöglichkeiten in den Sondervermögen einschränkt, ist in den Prognosen des Sachverständigenrats und der Gemeinschaftsdiagnose aktuell eher ein stärkerer Rückgang des strukturellen Defizits als noch im Herbst zu erwarten. Die Bundesbank hat erläutert, dass ihre Defizitprojektion dadurch nicht wesentlich betroffen ist, da die Folgen des Urteils hier bereits stilisiert enthalten waren.
- Für den weiteren Verlauf nach dem Jahr 2024 nimmt der unabhängige Beirat keine Einschätzung vor und verweist auf seine letzte Stellungnahme vom Frühjahr 2023. Für die kommenden Jahre wird keine Einschätzung abgegeben, da der unabhängige Beirat davon ausgeht, dass dann voraussichtlich reformierte *europäische* Regeln relevant sein werden.

4. Der unabhängige Beirat empfiehlt, die Arbeitsweise des Stabilitätsrats zu überprüfen.

- **Zur Erfüllung des bestehenden gesetzlichen Auftrags sollte der Stabilitätsrat aus Sicht des unabhängigen Beirats zukünftig sicherstellen, dass die Überwachung des gesamtstaatlichen Defizits im geforderten Turnus gewährleistet ist.** Das heißt, auch wenn nicht alle Haushaltsplanungen zum üblichen Zeitpunkt vorliegen, sollte eine Projektion vorgelegt und diese dann im Hinblick auf die Vorgaben des § 51 Absatz 2 HGrG bewertet werden. Dabei sind etwaige Handlungsbedarfe herauszuarbeiten, die im Verlauf der Planungen zu adressieren sind. Projektionen zu festgelegten Zeitpunkten sind im Übrigen auch Bestandteil der europäischen Haushaltsüberwachung (für Stabilitätsprogramm und *Draft Budgetary Plan*).
- **Es ist zudem zu erwarten, dass die vorgesehene Reform der europäischen Fiskalregeln auch Anpassungsbedarf bei der nationalen Umsetzung der europäischen Fiskalregeln und deren Überwachung mit sich bringen könnte.** Im Dezember 2023 einigte sich der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN-Rat) auf eine Reform. Die geänderten Regeln sollen wohl für die Haushaltsjahre ab 2025 gelten.
- **Die Einhaltung der europäischen Regeln ist in Deutschland auf nationaler Ebene durch die Schuldenbremse für den Bund und die Länder zusätzlich abgesichert.** Auch dies entspricht europäischen Vorgaben. Durch die Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts wird diese Funktion der Schuldenbremse wieder stärker abgesichert. Die Regierungen müssen dies nun in ihren Planungen berücksichtigen.
- **Die Überprüfung der Einhaltung der spezifisch nationalen Vorgaben (der Schuldenbremse) obliegt allein dem Stabilitätsrat, der sich damit selbst überwacht.** Fiskalregeln sind vor allem dann wirksam, wenn deren Einhaltung durch geeignete unabhängige Institutionen überwacht wird. Dies stärkt die diesbezügliche Transparenz und unterstützt die Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Deshalb wurde eine unabhängige Fiskalüberwachung auch im europäischen Regelwerk verankert. **Es spräche daher viel dafür, auch eine unabhängige Überwachung der Schuldenbremse in Deutschland vorzusehen. Der unabhängige Beirat wäre in der derzeitigen Konstellation dazu nicht in der Lage. Dies würde daher eine größere und grundlegende institutionelle Reform erfordern.**

⁴ Vgl. hierzu: Pressestatements von Bundeskanzler Scholz, Bundesminister Habeck und Bundesminister Linder am 13. Dezember 2023 in Berlin ([bundesregierung.de](https://www.bundesregierung.de)).

⁵ Deutsche Bundesbank, Sinkende Inflation, aber noch keine Entwarnung – Perspektiven der deutschen Wirtschaft bis 2026, Monatsbericht, Dezember 2023, S. 15 - 36.

In jedem Fall wäre es aus Sicht des Beirats wichtig, die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit bezüglich der Finanzen des Bundes und der Länder im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen, Aussichten und Vorgaben der Schuldenbremse auf der Ebene des Stabilitätsrats deutlich zu erhöhen. Hierzu wären aus Sicht des Beirats geeignete Übersichten zusammen- und bereitzustellen. Der Beirat hat hierzu konkrete Vorschläge unterbreitet.⁶

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates am 12. Januar 2024

Prof. Dr. Thiess Büttner (Vorsitzender)

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Thomas Lenk (stellv. Vorsitzender)

Universität Leipzig

Dr. Imke Brüggemann-Borck

Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Deutscher Landkreistag, Berlin

Prof. Dr. Oliver Holtemöller

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)

Prof. Dr. Georg Milbradt

Ministerpräsident a. D.

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

⁶ Vgl. unabhängiger Beirat des Stabilitätsrates, 9. Stellungnahme vom Juni 2018, S. 26f; 18. Stellungnahme vom April 2022, S. 17f.

