

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

13. Stellungnahme

zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

nach § 51 Absatz 2 HGrG

Endfassung, 18. Juni 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung und Bewertung	1
2.	Vorbemerkungen	3
3.	Haushaltsergebnisse 2019	5
4.	Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2020....	6
5.	Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen	12
6.	Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit..	20
7.	Weitere Prüfsteine für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.....	23

1. Zusammenfassung und Bewertung

Die COVID-19-Pandemie und die Maßnahmen zur Eindämmung haben weltweit eine starke Rezession ausgelöst. Die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zeigt dementsprechend für die deutsche Wirtschaft derzeit stark unterausgelastete Kapazitäten. Nach dem Tiefpunkt im laufenden Jahr erwartet die Bundesregierung eine schrittweise Erholung. **Der Beirat hält die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung einschließlich der Potenzialschätzung für vertretbar.** Dabei stellte er die erhebliche Unsicherheit in Rechnung, unter der diese Projektion erstellt wurde. Es ist davon auszugehen, dass die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund neuer Informationen zu revidieren sein wird.

Dem Stabilitätsrat wurde keine konsistente Fiskalschätzung vorgelegt. Vielmehr wurde lediglich eine rechnerische Fortschreibung der älteren Projektion aus dem Stabilitätsprogramm präsentiert, die auf das strukturelle Defizit im Jahr 2020 beschränkt ist. Dieses wird mit 5½ % des BIP beziffert. **Gemäß Berechnungen des Beirats dürfte dahinter eine unbereinigte Defizitquote von 8½ % stehen. Diese liegt am oberen Rand des Vergleichsspektrums anderer Institutionen. Der Beirat hält diese Größenordnung aber für durchaus möglich.** Dies gilt umso mehr, als das jüngst verabredete Konjunkturpaket hier noch nicht berücksichtigt wurde. Das Defizit könnte aufsetzend auf der rechnerischen Fortschreibung über 9 % des BIP hinausgehen.

Das strukturelle Defizit wird im laufenden Jahr die reguläre Obergrenze von 0,5 % des BIP erheblich überschreiten. Der Stabilitätsrat stuft diese Überschreitung gemäß Beschlussvorschlag nicht als Regelverstoß ein, weil die nationale Regelung an die europäischen Vorgaben anknüpft und für letztere aktuell eine Ausnahmeklausel greift. **Der Beirat hält den Rückgriff auf die Ausnahmeklausel unter den gegenwärtigen außergewöhnlichen und krisenhaften Umständen für richtig.** Die Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit muss demnach gegenwärtig nicht eingehalten werden, und es müssen aktuell keine Konsolidierungsmaßnahmen zur Korrektur ergriffen werden.

Der Beirat weist aber darauf hin, dass die Ausnahmeklausel **kreditfinanzierte Ausgaben oder Steuer-senkungen nicht in beliebiger Höhe zulässt.** Der Zweck der Ausnahmeklausel besteht darin, die Handlungsfähigkeit des Staates konkret zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. Neben Stützungsmaßnahmen und Liquiditätshilfen für Unternehmen sind aktuell konjunkturpolitische Maßnahmen zur Stimulierung des privaten Verbrauchs und der privaten Investitionen von der Bundesregierung beschlossen worden. Hinzu kommt eine Ausweitung von Förderprogrammen im Rahmen der Sondervermögen des Bundes und ein vergleichsweise geringer Anstieg der Investitionen des Bundes. Bezüglich der konjunkturellen Wirkungen der diskretionären konjunkturpolitischen Maßnahmen besteht im gegenwärtigen Umfeld Unsicherheit. **Angesichts der krisenhaften Situation hält der Beirat Art und Umfang der bislang beschlossenen defizitwirksamen Maßnahmen aber für vertretbar.**

Entgegen den geltenden Vorgaben legt der Stabilitätsrat keine Einschätzung für die kommenden vier Jahre vor. Er begründet dies damit, dass eine solche Einschätzung aufgrund der unzureichend belastbaren Datenlage und der dynamischen Entwicklung zurzeit nicht aussagekräftig wäre. Für den Beirat ist es aus ökonomischer Perspektive nachvollziehbar, angesichts der sehr hohen Unsicherheit jetzt darauf zu verzichten, mittelfristige fiskalpolitische Handlungsempfehlungen vorzulegen. **Der Stabilitätsrat sollte aber klarstellen, dass die Abweichung von der Obergrenze für den strukturellen Finanzierungssaldo im Einklang mit den europäischen Vorgaben korrigiert wird, sobald die Ausnahmesituation nicht mehr besteht.** Eine entsprechende Erklärung des Stabilitätsrats würde einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Sorgen über eine Destabilisierung der öffentlichen Finanzen zu zerstreuen.

Die Prüfung der Regeleinhaltung wird künftig deutlich anspruchsvoller sein als in den vergangenen Jahren mit vergleichsweise guter Wirtschafts- und Haushaltsentwicklung. Herausforderungen ergeben sich nicht zuletzt durch abweichende Vorgaben zwischen den nationalen und europäischen Haushaltsregeln. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der konkreten Vorgaben zu den Konsolidierungspfaden und den teils unterschiedlichen Abgrenzungen und Berechnungsmethoden. **Daher ist es jetzt umso dringlicher, eine gute Daten- und Informationslage zu schaffen.** Der Beirat hat in früheren Stellungnahmen auf die derzeitigen Lücken und Probleme hingewiesen und Vorschläge unterbreitet.

Der Beirat weist darauf hin, dass sich die fiskalischen Risiken nicht allein anhand der strukturellen Defizitquote ablesen lassen. Die Bundesregierung erwartet eine Schuldenstandsquote in der Größenordnung von 75 %. Dieser Wert beinhaltet indes noch nicht die Maßnahmen, die seit April beschlossen wurden einschließlich des Konjunkturpakets. Zugleich vergeben Bund und Länder umfangreich Garantien und Eigenkapital für Unternehmen und es bestehen hohe Ermächtigungsrahmen. Hierin könnten größere Risiken als in der Vergangenheit liegen.

Die nationalen Regeln sehen die Tilgung der außergewöhnlichen krisenbedingten Verschuldung vor. Der Bund hat eine Tilgung über 20 Jahre festgelegt. Die Länder haben sehr unterschiedliche Zeiträume von bis zu 50 Jahren gewählt. Der Beirat merkt an, dass sehr lange Tilgungszeiträume insbesondere dann die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die künftige Einhaltung der Verschuldungsgrenzen gefährden können, wenn eine überdurchschnittliche Verschuldung bereits in der Ausgangssituation vorhanden war.

Der Beirat weist zudem auf die besonderen Probleme der kommunalen Ebene hin. Sie kann bei krisenhaften Belastungen ihrer Haushalte nicht auf Ausnahmeklauseln zurückgreifen. Um eine starke kurzfristige Konsolidierung (u.a. durch Einschnitte bei den Investitionen) oder eine bedenkliche Flucht in Kassenkredite zu vermeiden, ist eine finanzielle Unterstützung der Kommunen angezeigt. **Der Beirat hält die diesbezüglichen Vereinbarungen im Rahmen des Konjunkturpakets für gut begründet.**

Der Beirat hält aktuell eine umfangreiche Stabilisierung der Wirtschaft über die Staatsfinanzen für richtig. Er weist zugleich darauf hin, dass künftige Herausforderungen für die Staatsfinanzen insbesondere aus der Demografie im Auge zu behalten sind. Durch die Auswirkungen der Corona-Krise werden bestehende Probleme verschärft. Dies gilt insbesondere für die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung. **Aus Sicht des Beirats ist im weiteren Verlauf zu klären, wie mit den drohenden erheblichen Anstiegen der Sozialbeitragssätze umgegangen werden soll.**

Von der Europäischen Kommission wird vorgeschlagen, 750 Mrd. € an Schulden zur Finanzierung des EU-Haushalts aufzunehmen. Davon sollen 500 Mrd. € für Transfers genutzt werden. Gemessen am deutschen BIP-Anteil wären davon rund 125 Mrd. € Deutschland zuzurechnen. **Die Ausgestaltung und der Umfang etwaiger Transfers auf der europäischen Ebene sind letztlich politisch zu entscheiden. Aus Sicht des Beirats birgt ein Einstieg in eine umfangreiche Verschuldung auf EU-Ebene jedoch etliche Risiken.** Es wäre dafür zu sorgen, dass die künftigen Belastungen transparent abgebildet werden, denn entsprechende Finanzmittel werden im weiteren Verlauf benötigt werden. Ohne diese Transparenz entsteht die Gefahr einer Schuldenillusion, wodurch die bestehenden Fiskalregeln weiter ausgehöhlt würden.

2. Vorbemerkungen

Der Beirat unterstützt den Stabilitätsrat bei der Überwachung der Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 HGrG gemäß § 6 des Stabilitätsratsgesetzes. Dazu nimmt er vor der entsprechenden Beschlussfassung des Stabilitätsrats Stellung zur Frage der Einhaltung dieser Obergrenze.

Der Beschlussvorschlag für den Stabilitätsrat am 22. Juni 2020 beinhaltet Feststellungen zum Überschreiten der Obergrenze im Jahr 2020. Über die Finanzlage in den folgenden Jahren und die Einhaltung der Obergrenze für die Jahre 2021 bis 2024 wird unter Verweis auf eine nicht hinreichend belastbare Datenlage und die dynamische Entwicklung keine Aussage getroffen.

Die Stellungnahme des Beirats berücksichtigt nur Informationen, die bis zum 17. Juni 2020 verfügbar waren. Dies beinhaltet unter anderem die folgenden öffentlichen Informationen:

- Beschlussvorschlag des Arbeitskreises (AK) Stabilitätsrat vom 4. Mai 2020 für die Sitzung des Stabilitätsrats am 22. Juni 2020
- Deutsches Stabilitätsprogramm 2020 vom April 2020 basierend auf der Projektion der Bundesregierung für das Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 vom März 2020 sowie Deutsche Haushaltsplanung 2020 (Draft Budgetary Plan, DBP) vom Oktober 2019
- Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020 und die darauf basierende Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2020
- Projektionen der Europäischen Kommission (Mai 2020), der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (April 2020), des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR, März 2020), der Deutschen Bundesbank (Mai 2020) und des Internationalen Währungsfonds (IWF, April 2020) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD, Juni 2020)
- Haushaltsergebnisse gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und in Maasricht-Abgrenzung sowie gemäß Finanzstatistik mit Stand Mai 2020
- Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020
- Entwurf eines zweiten Nachtrags zum Bundeshaushalt vom 16. Juni 2020

Vom BMF 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.

In seiner Bewertung der Entscheidungsgrundlage des Stabilitätsrats bezieht sich der Beirat – soweit nicht anders erwähnt – auf den Beschlussvorschlag des AK Stabilitätsrat vom 4. Mai 2020 für die Sitzung des Stabilitätsrats am 22. Juni 2020 und insbesondere auf die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die rechnerische Fortschreibung der im Stabilitätsprogramm enthaltenen Fiskalprojektion.

Aufgrund der COVID-19-Pandemie unterscheidet sich die Datengrundlage für die Erstellung der Stellungnahme von derjenigen der vergangenen Jahre. Für den Nachtrag zum Bundeshaushalt für das Jahr 2020 wurde von der Bundesregierung im März 2020 eine Sonderprognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung erstellt. Die fiskalischen Projektionen des Deutschen Stabilitätsprogramms 2020 vom April 2020 basieren auf dieser Vorausschätzung. In Übereinstimmung mit den *Guidelines for a streamlined format of the 2020 Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak* der Europäischen Kommission beschränken sich alle darin gezeigten Projektionen auf das laufende Jahr.

Neben dem Bund haben die Länder Strategien zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Konsequenzen der COVID-19-Pandemie implementiert. In der vom BMF vorgelegten Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos sind diese Maßnahmen bis zum 27. März 2020 erfasst. In die rechnerische Fortschreibung wurden weitere Maßnahmen bis zum 29. April einbezogen.

3. Haushaltsergebnisse 2019

Deutschland hat im Jahr 2019 die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des Fiskalvertrags erfüllt. Der strukturelle Finanzierungssaldo, der um Konjunkturlinien und temporäre Maßnahmen bereinigt ist, lag für das Jahr 2019 gemäß der jüngsten Berechnung der Europäischen Kommission bei +0,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (vgl. Übersicht 1). Das BMF hat auf Basis der Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung einen Wert von +0,5 % des BIP ermittelt. Der Überschuss entsprach damit in etwa der Prognose, die dem Stabilitätsrat im November 2018 vorgelegt wurde (+½ % des BIP). Dabei kompensierten sich zwei Abweichungen im Vergleich zum November 2018. Zum einen fiel der unbereinigte Saldo im Ergebnis deutlich positiver aus als noch 2018 erwartet. Zum anderen wird nunmehr aber ein deutlich höherer gesamtwirtschaftlicher Auslastungsgrad angesetzt – d.h., es wird ein größerer Teil des Überschusses als konjunkturbedingt klassifiziert. Dies ist damit begründet, dass durch die Corona-Krise der Potenzialpfad der Wirtschaft insgesamt niedriger angesetzt wird – einschließlich des Produktionspotenzials für das Jahr 2019. Die Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP (entspricht einem strukturellen Finanzierungssaldo von -0,5 % des BIP) wurde aber mit deutlichem Abstand eingehalten.

Die Schuldenstandsquote nach der Maastricht-Abgrenzung ist im vergangenen Jahr um 2,1 Prozentpunkte gesunken. Der staatliche Überschuss und insbesondere die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung, durch die das nominale BIP als Bezugsgröße im Nenner gestiegen ist, trugen hierzu wesentlich bei. **Die Schuldenstandsquote lag am Ende des Jahres 2019 bei 59,8 %. Sie unterschritt damit erstmals seit dem Jahr 2002 knapp die in den europäischen Fiskalregeln festgelegte Obergrenze von 60 %.**

Übersicht 1: Prognose-Ist Vergleich für den strukturellen Finanzierungssaldo¹⁾

In % des BIP, für 2019	Prognose	Prognose	Ist	Ist
	(Herbst 2018)	(Herbst 2019)	(Frühjahr 2020)	(Frühjahr 2020)
	BMF	BMF	BMF ²⁾	Europäische Kommission
1. Finanzierungssaldo	1	1½	1,4	1,4
2. Konjunkturkomponente	0,3	0,2	1,0	0,5
3. Konjunkturbereinigter Saldo	½	1¼	0,5	0,9
4. Temporäre Maßnahmen/ Effekte	0	0	0,0	0
5. Struktureller Finanzierungssaldo	½	1¼	0,5	0,9
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ³⁾	1½	2¼	1,3	1,7
7. Produktionslücke ⁴⁾	0,6	0,4	1,9	1,0

1) Die Zahlen für die Prognosen des BMF sind der 10., respektive, der 12. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats entnommen. – 2) Die präsentierten Zahlen basieren auf der vom BMF vorgelegten rechnerischen Fortschreibung, der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020 sowie Berechnungen des Beirats. – 3) Der Primärsaldo stellt den Saldo ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 4) In % des Produktionspotenzials.

4. Zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung vom April 2020**a) Zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung****Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung¹**

Die COVID-19-Pandemie und die Maßnahmen zur Eindämmung haben nicht nur in Deutschland, sondern weltweit eine stark ausgeprägte Rezession zur Folge. Die Bundesregierung erwartet in ihrer Frühjahrsprojektion einen Einbruch des preisbereinigten BIP um 6,3 % im laufenden Jahr (vgl. Übersicht 2). Im Jahr 2021 wird sich die deutsche Konjunktur der Projektion zufolge wieder erholen und die gesamtwirtschaftliche Produktion um 5,2 % zulegen. In der mittleren Frist in den Jahren 2022 bis 2024 setzt sich die Erholung mit Wachstumsraten von 1,4 % pro Jahr fort. Allerdings wird nach Einschätzung der Bundesregierung die Produktion von Waren und Dienstleistungen mittelfristig nicht das Niveau erreichen, das vor Ausbruch der Corona-Krise erwartet wurde. Im Vergleich zur Projektion vom Herbst 2019 liegt nach heutiger Einschätzung das preisbereinigte BIP im Jahr 2024 um 3,0 % niedriger. Zum Konjunkturreinbruch in diesem Jahr trägt vor allem ein kräftiger Rückgang der inländischen Absorption bei. Sowohl die Ausrüstungsinvestitionen als auch der private Verbrauch gehen stärker zurück als das BIP. Nicht zuletzt lässt eine schrumpfende Weltwirtschaft die Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen deutlich sinken.

Für die Verbraucherpreise (Deflator des privaten Konsums) erwartet die Bundesregierung einen Anstieg von 0,3 % in diesem und 1,4 % im kommenden Jahr. Der BIP-Deflator steigt in diesem

¹ Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2020): Stellungnahme der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose zur Frühjahrsprojektion 2020 der Bundesregierung, München.

Jahr mit 1,7 % deutlich kräftiger. Maßgeblich für diese Diskrepanz sind Terms-of-Trade-Effekte, da zu Beginn des Jahres 2020 die Rohölpreise und damit einhergehend die Importpreise kräftig gesunken sind. Mittelfristig wird für die Verbraucherpreise und den BIP-Deflator mit einem Anstieg von jährlich 1,6 % gerechnet, etwas weniger als noch in den Projektionen vom vergangenen Herbst (1,7 %) bzw. Frühjahr (1,8 %). In der aktuellen Projektion wird ab dem Jahr 2022 somit ein nominales BIP-Wachstum von jährlich 3,0 % erwartet.

Die Anzahl der Arbeitnehmer wird nach Einschätzung der Bundesregierung in diesem Jahr infolge des gesamtwirtschaftlichen Einbruchs zum ersten Mal seit dem Jahr 2005 zurückgehen. Gleichzeitig steigt die Erwerbslosenquote in Abgrenzung der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) auf 3,8 %. Im kommenden Jahr nimmt die Beschäftigung im Zuge der Erholung wieder zu, und die Erwerbslosenquote sinkt. Allerdings wird die Dynamik am Arbeitsmarkt deutlich schwächer bleiben als vor der Krise. Dazu trägt – unabhängig von der Corona-Krise – der sich verstärkende demografische Wandel bei einer nachlassenden Nettozuwanderung bei, sodass per Saldo die Beschäftigung in der mittleren Frist ab dem Jahr 2022 trendmäßig sinkt. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer werden im laufenden Jahr nach Einschätzung der Bundesregierung erstmals im wiedervereinigten Deutschland zurückgehen. Hier macht sich insbesondere der starke Anstieg der Kurzarbeit bemerkbar. Die Kurzarbeit wirkt sich zwar nicht auf die Anzahl der Beschäftigten aus. Sie drückt aber die Bruttolöhne und -gehälter, während das als Lohnersatz geleistete Kurzarbeitergeld zu den monetären Sozialleistungen zählt. Mittelfristig wird projiziert, dass die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer mit einer Rate von 3 % steigen.

Bewertung

Derzeit unterscheiden sich die vorliegenden Prognosen und Projektionen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland stark (vgl. Übersicht 2). Besonders hohe Unsicherheit herrschte bei den bis Anfang April veröffentlichten Projektionen – wie diejenige des Sachverständigenrats (SVR) vom 30. März und der Gemeinschaftsdiagnose vom 8. April – über die Dauer des „Shutdown“ und das damit verbundene Absinken der Wirtschaftsleistung. Der SVR legte deshalb eine Szenarienrechnung vor. Später vorgelegte Projektionen (wie diejenige der Bundesregierung vom 29. April oder der Europäischen Kommission vom 6. Mai) fielen nicht zuletzt deshalb pessimistischer aus, weil sich die längere „Shutdown“-Phase und das langsamere Wiederhochfahren der Wirtschaft bereits abzeichneten. Zudem wurden im Hinblick auf die Geschwindigkeit der konjunkturellen Erholung nach Beendigung des „Shutdown“ in den einzelnen Projektionen unterschiedliche Annahmen getroffen. Während beim SVR und der Gemeinschaftsdiagnose die Wachstumsrate im Jahr 2021 den Rückgang im Vorjahr übersteigt, verläuft die Erholung in den anderen Projektionen deutlich schwächer.

Auf die derzeit hohe Unsicherheit deutet zudem die außergewöhnlich große Spannbreite der von Consensus Economics erfassten BIP-Prognosen für Deutschland hin. Im Vergleich zum Jahresbeginn hat sich der Abstand zwischen der optimistischsten und der pessimistischsten Prognose für das Jahr 2020 von 1,6 Prozentpunkten (–0,2 % bis +1,4 %) auf 8,7 Prozentpunkte (–1,3 % bis –10,0 %) im April erhöht. Während der großen Rezession im Frühjahr 2009 erreichte diese Spannbreite der BIP-Prognosen für das laufende Jahr gerade einmal 4 Prozentpunkte (–3,0 % bis –7,0 %). Zusätzlich herrscht über die Geschwindigkeit der konjunkturellen Erholung hohe Unsicherheit. So betrug im April die Spannbreite

der BIP-Prognosen für das kommende Jahr 9,5 Prozentpunkte (+0,5 % bis +10,0 %) und war damit deutlich größer als im Frühjahr 2009, als sie bei nur 3,5 Prozentpunkten (-1,5 % bis +2,0 %) lag. Uneinigkeit besteht vor allem bei der Geschwindigkeit der Erholung. Die Hälfte der befragten Prognostiker erwartet für das Jahr 2021 einen Anstieg des BIP, der mindestens so hoch ausfällt wie der Rückgang in diesem Jahr. Für die andere Hälfte wird die Produktion von Waren und Dienstleistungen das Vorkrisenniveau noch nicht im nächsten Jahr erreichen – das Produktionsniveau wird im Jahr 2021 teilweise noch deutlich niedriger angesetzt.

Insgesamt beschreibt die von der Bundesregierung vorgelegte Projektion vor dem Hintergrund der hohen Prognoseunsicherheit und der vielen zu treffenden Annahmen über den weiteren Infektionsverlauf sowie das Ausmaß und die Wirksamkeit gesundheits- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen eine durchaus mögliche Entwicklung. In allen vorliegenden Projektionen wurde auf die zahlreichen Risiken für die Konjunkturprognose hingewiesen. So können insbesondere eine weitere Verlängerung des „Shutdown“, eine langsamere Lockerung der Maßnahmen oder eine zweite Infektionswelle die Konjunktur nicht nur unmittelbar aufgrund verlängerter Produktionsstillstände belasten. Zudem kann sich die anschließende Erholung deutlich verlangsamen, da die Wiederherstellung von Lieferketten erschwert und eine Zunahme von Unternehmensinsolvenzen wahrscheinlicher wird. Unklar ist, ob mit der Corona-Krise dauerhafte potenzialsenkende Effekte einhergehen, die eine konjunkturelle Erholung hin zu einem niedrigeren Produktionspotenzial rechtfertigen würden. Von dem jüngst vereinbarten Konjunkturpaket der Bundesregierung dürften positive Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung ausgehen. In einer ersten groben Abschätzung erwartet beispielsweise die Deutsche Bundesbank, dass hierdurch (gegenüber ihrer Basislinie ohne diese Maßnahmen) das reale BIP im laufenden Jahr um mehr als ein Prozent und im kommenden Jahr um etwa ein halbes Prozent höher liegen könnte.²

² Die Wachstumsraten wären demnach im laufenden Jahr entsprechend größer und im kommenden Jahr kleiner. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2020 bis 2022, Monatsbericht, Juni 2020, S. 16 f.

Übersicht 2: Aktuelle¹⁾ Projektionen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2020)						
1aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-6,3	5,2	1,4	1,4	1,4
1ab. BIP-Deflator	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,6
1ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,6	-7,4	6,5	1,3	1,3	1,3
1bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	0,3	1,4	1,6	1,6	1,6
1c. Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ²⁾	3,1	-0,9	3,8	3,0	3,0	3,0
1d. Arbeitnehmer	1,2	-0,5	0,2	-0,2	-0,2	-0,2
1e. Erwerbslosenquote in % (nach ILO ³⁾)	3,0	3,8	3,4	3,6	3,7	3,7
1f. Kurzfristige Zinssätze in % (technische Annahme)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Europäische Kommission (Mai 2020)						
2aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-6,5	5,9			
2ab. BIP-Deflator	2,2	2,1	1,6			
2ba. Privater Verbrauch, preisbereinigt	1,6	-8,3	6,0			
2bb. Privater Verbrauch, Deflator	1,3	0,3	1,4			
2c. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer ²⁾	3,2	-0,6	3,2			
2d. Erwerbstätige	0,9	-0,9	0,6			
2e. Erwerbslosenquote in %	3,2	4,0	3,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2020)						
3aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-4,2	5,8			
3ab. BIP-Deflator	2,2	1,9	1,3			
4. SVR (März 2020)						
4aa. BIP, preisbereinigt ⁴⁾	0,6	-5,4 bis -2,8	1,0 bis 3,7			
4ab. BIP-Deflator	2,2	2,3	2,0			
5. Deutsche Bundesbank (Mai 2020)⁵⁾						
5aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-6,8	3,2	3,7		
5ab. BIP-Deflator	2,2	2,4	1,2	1,2		
6. IWF (April 2020)						
6aa. BIP, preisbereinigt	0,6	-7,0	5,2			
6ab. BIP-Deflator						
7. OECD (Juni 2020)⁶⁾						
7aa. BIP, preisbereinigt ⁷⁾	0,6	-6,6	5,8			
7ab. BIP-Deflator	2,1	1,9	0,8			

1) In dieser Stellungnahme werden Projektionen ausgewiesen, die in den vergangenen drei Monaten veröffentlicht wurden. – 2) Werte zu laufenden Preisen. – 3) International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation) – 4) Die Werte stellen die Bandbreite der vom SVR vorgestellten Szenarien dar. – 5) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Deutschen Bundesbank ab. – 6) Werte für das Szenario ohne zweite Welle der COVID-19-Pandemie („Single-hit scenario“). – 7) Kalenderbereinigt.

b) Zum Produktionspotenzial und zur Produktionslücke

Kurzbeschreibung der Projektion der Bundesregierung

Das Wachstum des Produktionspotenzials setzt die Bundesregierung für das Jahr 2020 mit 0,8 % und für das Jahr 2021 mit 1,1 % an (vgl. Übersicht 3). Bis zum Jahr 2024 dürfte die Potenzialrate dann allmählich wieder auf 0,8 % sinken, was im Wesentlichen auf demografische Faktoren zurückzuführen ist. Bereits in früheren Projektionen kam es beim mittelfristigen Ausblick zu einer Verlangsamung des Potenzialwachstums. Im Gegensatz zu früheren Projektionen schätzt die Bundesregierung jetzt allerdings die Wachstumsraten in allen Jahren niedriger ein. Insbesondere im laufenden Jahr ist der Anstieg mit 0,8 % deutlich geringer als noch in der Projektion vom Herbst 2019, als die Potenzialrate auf 1,5 % geschätzt wurde. Insgesamt setzt die Bundesregierung damit das preisbereinigte Produktionspotenzial um 3,0 % niedriger an als noch im Herbst 2019.

Die Produktionslücke wird im laufenden Jahr infolge des starken konjunkturellen Einbruchs deutlich negativ. Da die Erholung im kommenden Jahr den Einbruch nicht ausgleichen wird, kommt es gemäß der Bundesregierung erst gegen Ende des mittelfristigen Projektionszeitraums zu einem Abbau der Unterauslastung der deutschen Wirtschaft. Durch die Abwärtskorrektur des gesamten Potenzialpfades wurde die Einschätzung des Auslastungsgrads im vergangenen Jahr deutlich nach oben korrigiert. Während in der Projektion vom Herbst 2019 die Produktionslücke im Jahr 2019 von der Bundesregierung noch auf +0,4 % geschätzt wurde, wurde sie zuletzt mit +1,9 % angesetzt. Dabei geht die Korrektur im Wesentlichen auf die Neueinschätzung des Produktionspotenzials zurück, während sich das BIP weitgehend wie erwartet entwickelt hat.

Bewertung

Dass sich die deutsche Wirtschaft in diesem Jahr in einer ausgeprägten Unterauslastung befindet, ist unbestritten und deckt sich mit den Bewertungen anderer Institutionen (vgl. Übersicht 3). Quantitative Unterschiede lassen sich weitgehend mit den unterschiedlichen Prognosen des Rückgangs des preisbereinigten BIP erklären. Bei all jenen Schätzungen der Produktionslücke, deren Verfahren zur Bestimmung des Produktionspotenzials auf dem Produktionsfunktionsansatz der Europäischen Kommission beruhen, ist auch für die vergangenen Jahre eine spürbare Abwärtsrevision des Produktionspotenzials und damit eine Aufwärtsrevision der Produktionslücke zu beobachten. Während aus Sicht der Deutschen Bundesbank und des SVR die Schätzung sowohl der Potenzialrate als auch der Produktionslücke für das Jahr 2019 weitgehend unverändert im Vergleich zur Herbstprojektion 2019 bleibt, liegt bei der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission die Produktionslücke um 0,9 bzw. 0,8 Prozentpunkte höher. Die von der Bundesregierung vorgenommene Korrektur fällt mit einem Plus von 1,5 Prozentpunkten noch kräftiger aus.³ Dies macht sich unmittelbar in einer veränderten Einschätzung der Konjunkturkomponente des Finanzierungssaldos im Jahr 2019 bemerkbar: Aus heutiger Sicht begünstigt die Konjunktur gemäß der Bundesregierung die Staatsfinanzen mit 32,7 Mrd. € deutlich stärker als noch vor einem halben Jahr angesetzt (6,1 Mrd. €).

³ Die im Vergleich kräftigere Korrektur des Potenzialpfades und damit der Produktionslücke für 2019 ist nach Angaben des BMWi unter anderem auf eine langsamere Erholung in der Phase nach Ende des „Shut downs“ ab Mitte des Jahres 2020 und damit eine von der Gemeinschaftsdiagnose und der Europäischen Kommission abweichende Konjunkturprognose zurückzuführen. Dass sich dies rückwirkend auswirkt, geht auf die Glättungsverfahren zurück, die nach der Methode der Europäischen Kommission angewendet werden, und ist daher aus Sicht des Beirats vertretbar.

Zusätzlich zur Prognose der konjunkturellen Folgen der Corona-Krise ist die Abschätzung ihrer dauerhaften Potenzialeffekte mit hoher Unsicherheit verbunden. Wenngleich die von der Bundesregierung vorgenommene Abwärtsrevision des Produktionspotenzials in der mittleren Frist wohl eher als technisches Ergebnis der verwendeten Schätzmethode zu interpretieren ist, erscheint dies aus ökonomischer Sicht nicht unplausibel. So könnten etwa die Unterbrechung globaler Lieferketten sowie eine signifikante Zunahme von Unternehmensinsolvenzen die Produktionsmöglichkeiten der deutschen Volkswirtschaft auch längerfristig beeinträchtigen.

Übersicht 3: Aktuelle Schätzungen des Potenzialwachstums¹⁾ und der Produktionslücke

Änderung ggü. Vorjahr in % (soweit nicht anders angegeben)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Bundesregierung (Frühjahrsprojektion, April 2020)						
1a. Produktionspotenzial	1,1	0,8	1,1	0,9	0,9	0,8
1b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,9	-5,3	-1,5	-1,1	-0,6	0,0
1bb. Produktionslücke (in Mrd. €) ²⁾	64,9	-183,8	-54,0	-39,6	-21,8	0,0
2. Europäische Kommission (Mai 2020)						
2a. Produktionspotenzial	1,2	0,9	1,2			
2b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-6,4	-2,0			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2020)						
3a. Produktionspotenzial	1,2	1,1	1,3	1,2	1,1	1,2
3b. Produktionslücke (in % des Potenzials)	1,0	-4,3	0,0	0,0	0,0	0,0
3c. Produktionspotenzial nach MODEM	1,3	1,2	1,1	1,0	0,7	0,6
4. SVR (März 2020)						
4a. Produktionspotenzial	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
4b. Produktionslücke (in % des Potenzials) ³⁾	0,6	-6,3 bis -3,6	-5,7 bis -1,3			
5. Deutsche Bundesbank (Mai 2020)						
5a. Produktionspotenzial	1,4	0,8	0,8	0,8		
5b. Produktionslücke (in % des Potenzials) ⁴⁾	1,2	-6,6	-4,3	-1,6		
6. IWF (April 2020) ⁵⁾						
6a. Produktionspotenzial						
6b. Produktionslücke (in % des Potenzials)						
7. OECD (Juni 2020) ⁵⁾						
7a. Produktionspotenzial						
7b. Produktionslücke (in % des Potenzials)						

1) Preisbereinigt. – 2) Bezogen auf das nominale BIP. – 3) Die Werte stellen die Bandbreite der vom SVR vorgestellten Szenarien dar. – 4) Da die angegebenen Werte nicht kalenderbereinigt sind, weichen sie vom Ausweis der Deutschen Bundesbank ab. – 5) Nicht ausgewiesen.

5. Zur Fiskalschätzung des Bundesministeriums der Finanzen

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

Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF legt dem Stabilitätsrat keine konsistente Fiskalschätzung für das laufende Jahr und keine mittelfristige Schätzung vor. Diese sollen erst im September nach der Aufstellung des Bundeshaushalts 2021 und des mittelfristigen Finanzplans bereitgestellt werden.

Das BMF bildet in den Unterlagen für den Stabilitätsrat für das laufende Jahr lediglich einen alten Rechenstand vom April mit einem Staatsdefizit von 7¼ % des BIP ab. Diese Projektion entspricht dem Stabilitätsprogramm von Mitte April. Das Stabilitätsprogramm basiert auf der Ad-hoc-Aktualisierung der Regierungsprognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die dem Nachtragshaushalt 2020 des Bundes vom März zugrunde lag. Eine Aktualisierung dieser Prognose wurde nicht vorgelegt. Allerdings hat das BMF Informationen über bis Ende April beschlossene Maßnahmen berücksichtigt, um (allein) den strukturellen Saldo fortzuschreiben. **Auf Basis der BMF-Informationen zum strukturellen Saldo leitet der Beirat für das laufende Jahr eine gesamtstaatliche Defizitquote von rund 8½ % des BIP ab (ohne Berücksichtigung des jüngsten Konjunkturpakets).**

Die starke Verschlechterung des Finanzierungssaldos reflektiert die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Neben den Corona-bedingten Mehrausgaben (s.u.) führen die automatischen Stabilisatoren dazu, dass der Wirtschaftseinbruch unmittelbar auf die Staatshaushalte durchschlägt: So sinken auf der einen Seite die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber erheblich, während auf der Ausgabenseite insbesondere die Kurzarbeiter- sowie Arbeitslosengeldzahlungen stark ansteigen.⁴

Finanzpolitische Stützungsmaßnahmen für die Einkommen privater Haushalte, zum Schutz von Unternehmen gegen Insolvenzen und zur Beschäftigungssicherung kommen hinzu. Seit März wurden verschiedene Maßnahmen aufgelegt, die in der Fortschreibung berücksichtigt sind. Nicht einbezogen wurde das am 3. Juni im Koalitionsausschuss der Bundesregierung vereinbarte Konjunkturpaket. Zu den berücksichtigten Maßnahmen gehören die Ausweitungen bei der Grundsicherung für Arbeitslose sowie beim Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld. Zudem werden Einkommenseinbußen von Eltern wegen wegfallender Kinderbetreuung zum Teil kompensiert. Um Beschäftigungsverhältnisse zu schützen, übernimmt die Bundesagentur für Arbeit (BA) derzeit außerdem die Sozialbeiträge auf das Kurzarbeitergeld. Mit verschiedenen steuerlichen Maßnahmen soll dafür gesorgt werden, dass Unternehmen Liquidität im Betrieb halten und ihre Steuerzahlungen schnell an die schlechte Geschäftslage anpassen können. Beispielsweise können Vorauszahlungen für die Gewinnsteuern herabgesetzt und Verluste in

⁴ Bei den Sozialversicherungsbeiträgen an die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung steht dem Rückgang von Beiträgen auf das Arbeitsentgelt eine Zunahme von Beiträgen auf die genannten Lohnersatzleistungen gegenüber. Jedoch beträgt die Beitragsbemessungsgrundlage bei Letzteren nur rund 80 % des ausfallenden Sollarbeitsentgelts, wodurch es insgesamt zu negativen einnahmeseitigen Effekten kommt. Darüber hinaus schlagen im staatlichen Budget ausgabenseitig die Mehraufwendungen der BA aufgrund der Übernahme der Beiträge auf Lohnersatzleistungen zu Buche.

gewissem Umfang einfacher verrechnet werden.⁵ Als Branchenstützung wurde bereits im April beschlossen, ab 1. Juli den Umsatzsteuersatz auf Speisen in der Gastronomie von 19 % auf den ermäßigten Satz von 7 % für ein Jahr herabzusetzen.⁶ Vor allem Einzel- und kleine Unternehmen können außerdem Transfers erhalten, um bei Corona-bedingten Umsatzausfällen laufende Kosten zu decken. Zudem können Unternehmen Garantien für Kredite und unter Umständen Eigenkapitalhilfen erhalten. Letztere schlagen sich dabei aber überwiegend nicht im staatlichen Defizit, sondern im Maastricht-Schuldenstand nieder (s.u.).

Mit zusätzlichen Finanzmitteln unterstützt der Staat das Gesundheitssystem. Es geht zunächst darum, dass ausreichend Behandlungskapazitäten für COVID-19-Fälle zur Verfügung stehen und die Verbreitung des Virus in Deutschland dauerhaft eingedämmt wird. Zudem werden Einnahmeausfälle insbesondere von Krankenhäusern oder Arztpraxen teilweise kompensiert, wenn sie sich aufgrund der Verschiebung von nicht mit Covid-19 zusammenhängenden Behandlungen ergeben.

Das BMF erwartet, dass sich die Finanzlage auf der Bundesebene am stärksten verschlechtert. Beim Bund sinken die Steuereinnahmen im Vorjahresvergleich gemäß der offiziellen Steuerschätzung deutlicher als bei Ländern und Gemeinden (Bund: -44½ Mrd. €, Länder: -27½ Mrd. €, Gemeinden: -12½ Mrd. €). Zudem – und noch gewichtiger – plant der Bund im Sinne seiner gesamtstaatlichen Verantwortung mehr Mittel für die Hilfsprogramme für Unternehmen ein und übernimmt den größeren Teil der Finanzlasten in den Bereichen Gesundheit, Arbeitsmarkt und Soziales. Zu beachten ist, dass die Länder für ihre Haushalte höhere Lasten erwarten, als das BMF in seiner Schätzung ansetzt.

Die Krise belastet die Finanzen der Sozialversicherungen stark. Bei der BA führt sie im laufenden Jahr zu erheblich höheren Ausgaben für Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld. Hier erwartet die Bundesregierung ein hohes Defizit, das nach Einschätzung des Beirats die Rücklagen der BA übersteigen dürfte. Unter den anderen Zweigen ist vor allem die Gesetzliche Krankenversicherung negativ betroffen. Die Belastung fällt aber weniger stark aus, als auf den ersten Blick zu vermuten wäre: Vor allem der Bund und teilweise die Länder übernehmen Teile der Mehrausgaben und der Kompensationen für wegfallende sonstige Behandlungen, wodurch die Kassen entlastet werden. Alle Sozialversicherungszweige sind auf der Einnahmeseite über die schwächeren Beitragseingänge belastet. Allerdings werden die Beitragseinnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Sozialen Pflegeversicherung und der Gesetzlichen Rentenversicherung durch die Beiträge auf Lohnersatzleistungen der BA gestützt. Bei der Kranken- und Pflegeversicherung stabilisieren die Beitragszahlungen für Rentenbezieher.

Im Vergleich zur Schätzung vom vergangenen Herbst wurde der Finanzierungssaldo erheblich nach unten revidiert (vgl. Übersicht 4). Ausschlaggebend sind die Wirtschaftsschwäche in der Corona-Krise und die damit zusammenhängenden fiskalischen Stützungsmaßnahmen. Der Saldo geht im Vorjahresvergleich stärker zurück als die Revision des Jahresergebnisses 2020, weil die staatlichen Haushalte bereits vor der Krise expansiv ausgerichtet waren: Ein Saldenrückgang war bereits angelegt.

⁵ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Steuerliche Maßnahmen für Unternehmen aus Anlass der Corona-Krise, Berlin 2020.

⁶ Im Rahmen des Konjunkturpakets hat der Koalitionsausschuss vom 3. Juni 2020 weitere temporäre Entlastungen bei der Umsatzsteuer beschlossen (siehe unten). Damit verringert sich der ermäßigte Steuersatz (also auch der auf Speisen) auf 5% in der zweiten Jahreshälfte 2020.

Übersicht 4: Aktuelle Projektionen des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2020)	1,4	-8 $\frac{1}{2}$ ²⁾				
<i>1a. Stabilitätsprogramm (April 2020)</i>	1,4	-7 $\frac{1}{4}$				
<i>1b. Stabilitätsrat (Dezember 2019)</i>	1 $\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	0	0	$\frac{1}{2}$	
<i>1c. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2019)</i>	1 $\frac{1}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1d. Aktualisierung (September 2019)</i>	1 $\frac{1}{4}$	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
<i>1e. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2019)</i>	1	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	
2. Europäische Kommission (Mai 2020)	1,4	-7,0	-1,5			
3. Gemeinschaftsdiagnose (April 2020)	1,4	-4,7	0,0			
4. SVR (März 2020)	1,4	-0,8	-1,0			
5. Deutsche Bundesbank (Mai 2020)	1,4	-6	-3 $\frac{1}{4}$	-1 $\frac{3}{4}$		
6. IWF (April 2020)	1,4	-5,5	-1,2			
7. OECD (Juni 2020) ³⁾	1,4	-7,1	-3,8			

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1., 1a. und 5. sowie ab 2019 für 1b. - 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Eigene Berechnung auf Basis der rechnerischen Fortschreibung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos vom BMF mit Stand vom 26. Mai 2020 und der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020. – 3) Werte für das Szenario ohne zweite Welle der COVID-19-Pandemie („Single-hit scenario“).

Die Schuldenstandsquote steigt gemäß Stabilitätsprogramm im laufenden Jahr auf 75 $\frac{1}{4}$ % (vgl. Übersicht 5). Dies bedeutet im Vorjahresvergleich einen starken Anstieg um 15 Prozentpunkte. Neben dem hohen Defizit spielen sogenannte „Deficit Debt Adjustments“ eine wichtige Rolle: Das heißt, der Schuldenanstieg fällt höher aus, als durch das Defizit erklärt wird. Dies hängt insbesondere mit den Garantien für Hilfskreditprogramme der KfW und Landesförderbanken sowie Kapitaleinlagen für Unternehmen zusammen. Diese schlagen sich nach derzeitiger Einschätzung des BMF nur moderat im Defizit nieder; die Effekte auf den Schuldenstand sind deutlich höher. Im Finanzierungssaldo zeigen sich staatliche Garantien für die Kreditvergabe an inländische Unternehmen erst, wenn daraus Zahlungspflichten entstehen. Kapitaleinlagen werden nur dann defizitwirksam erfasst, wenn sie faktisch Verluste ausgleichen und insofern als Transfers anzusehen sind. Während der Saldo damit nur wenig betroffen ist, gilt dies nicht für den Schuldenstand. Die neuen staatlichen Garantieprogramme für Kredite (der KfW) sehen eine hohe Risikoübernahme von 80 % bis zu 100 % der Kreditsumme vor.⁷ Da der Staat die Förderbanken mit der Kreditvergabe beauftragt hat und den Großteil der Ausfallrisiken trägt, werden diese bei der Ermittlung der Maastricht-Schuldenstandsquote dem Staatssektor zugerechnet und erhöhen den Maastricht-Schuldenstand. Für Kapitaleinlagen wird vom BMF generell unterstellt, dass diese über Kredite finanziert werden und insofern den Schuldenstand erhöhen.

⁷ Die KfW finanziert die Darlehenssumme zu 100 %, und der Kredit wird dann über die Hausbank vergeben. Dabei übernimmt die Hausbank höchstens 20% des Risikos. Der gesamte Kredit (die KfW-Finanzierung) wird dem Maastricht-Schuldenstand zugerechnet. Bis zur Höhe von 100 Mrd. € ist dieser Effekt auf den Schuldenstand allerdings durch die Refinanzierung der KfW über den Wirtschaftsstabilisierungsfonds des Bundes abgedeckt.

Der Datenstand für die Berechnung der Schuldenstandsquote berücksichtigt allerdings nur Maßnahmen bis zum 27. März. Unter Berücksichtigung der bereits zusätzlich beschlossenen defizitwirksamen Maßnahmen dürfte die Schuldenstandsquote unter Beibehaltung der vom BMF getroffenen Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung noch höher liegen.

Übersicht 5: Projektion aus dem Stabilitätsprogramm (April 2020)¹⁾

In % des BIP	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Finanzierungssaldo	1,4	-7¼				
davon:						
1a. Bund	0,6	-4¾				
1b. Länder	0,4	-1¼				
1c. Gemeinden	0,2	-¼				
1d. Sozialversicherungen	0,3	-¾				
2. Zinsausgaben	0,8	¾				
3. Primärsaldo²⁾	2,3	-6½				
4. Einnahmen	46,8	47¼				
davon:						
4a. Steuern	24,2	23½				
4b. Sozialbeiträge	17,4	18¼				
4c. Empfangene Vermögenseinkommen	0,6	¾				
4d. Sonstige ³⁾	4,5	4¾				
5. Primärausgaben²⁾	44,6	53½				
davon:						
5a. Sozialleistungen	24,6	27¾				
5aa. davon: Soziale Sachleistungen	8,7	9¾				
5ab. davon: Monetäre Sozialleistungen	15,9	18				
5b. Arbeitnehmerentgelte	7,9	8¾				
5c. Vorleistungen	5,2	5¾				
5d. Subventionen	0,9	3½				
5e. Bruttoanlageninvestitionen	2,5	2¾				
5f. Vermögenstransfers	1,2	1¼				
5g. Sonstige ⁴⁾	2,2	4				
6. Nachrichtlich: Schuldenstandsquote	59,8	75¼				

1) Da die rechnerische Fortschreibung des BMF nicht nach einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien untergliedert ist, wird in dieser Tabelle auf die ältere Projektion aus dem Stabilitätsprogramm 2020 zurückgegriffen. Die Unterschiede zur rechnerischen Fortschreibung betreffen überwiegend die Steuereinnahmen und Sozialversicherungen. Die Werte sind gemäß dem Ausweis des BMF für das Projektionsjahr 2020 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Der Primärsaldo und die Primärausgaben stellen den Finanzierungssaldo bzw. die Ausgaben ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben dar. – 3) Verkäufe, sonstige laufende Einnahmen und empfangene Vermögenstransfers (ohne vermögenswirksame Steuern). – 4) Nettozugang sonstiger nicht-finanzieller Vermögensgüter, sonstige laufende Ausgaben.

Übersicht 6: Aktuelle Projektionen des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP bzw. Produktionspotenzials	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Rechnerische Fortschreibung (Mai 2020)	0,5	-5½	/	/	/	/
<i>1a. Stabilitätsprogramm (April 2020)</i>	1,3	/	/	/	/	/
<i>1b. Stabilitätsrat (Dezember 2019)</i>	1¼	½	¼	¼	½	/
<i>1c. Übersicht über die Haushaltsplanung (Oktober 2019)</i>	1¼	½	¼	¼	½	/
<i>1d. Aktualisierung (September 2019)</i>	1¼	½	¼	¼	½	/
<i>1e. Stabilitätsrat (Juni 2019)</i>	¾	½	¼	¼	½	/
2. Europäische Kommission (Mai 2020)	0,9	-3,8	-0,5	/	/	/
3a. Gemeinschaftsdiagnose (April 2020) ³⁾	1,0	-2,6	0,0	/	/	/
3b. Gemeinschaftsdiagnose (MODEM, April 2020) ³⁾	0,7	-2,6	-0,1	/	/	/
4. SVR (März 2020)	/	/	/	/	/	/
5. Deutsche Bundesbank (2020) ^{2) 3)}	¼	-3¾	-1¾	-1¼	/	/
6. IWF (April 2020) ⁴⁾	/	/	/	/	/	/
7. OECD (Juni 2020) ⁴⁾	/	/	/	/	/	/

1) Die Werte für die Projektionsjahre (2020 für 1. sowie ab 2019 für 1b. - 1e.) sind auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Zur Konjunkturbereinigung wird der disaggregierte Ansatz der Deutschen Bundesbank verwendet. – 3) Zur besseren Vergleichbarkeit mit den übrigen Schätzungen werden hier die konjunkturbereinigten Salden abgebildet. Die Gemeinschaftsdiagnose und die Bundesbank berücksichtigen (etwa im Gegensatz zu BMF und Europäischer Kommission) den überwiegenden Teil der Corona-bedingten Maßnahmen als temporär und rechnen diesen aus den strukturellen Salden heraus. – 4) Nicht ausgewiesen.

b) Zur Ableitung des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos**Beschreibung der Schätzung des Bundesministeriums der Finanzen**

Auf der Basis des Stabilitätsprogramms schreibt das BMF das strukturelle gesamtstaatliche Defizit im laufenden Jahr auf 5½ % des BIP fort (vgl. Übersicht 6). Dabei werden in Einklang mit dem Vorgehen in der EU keine temporären Maßnahmen und Effekte in Ansatz gebracht (vgl. Übersicht 7).⁸ Die Mai-Steuerschätzung und bis zum 29. April beschlossene Maßnahmen wurden bei dieser Fortschreibung berücksichtigt. Eine durchgerechnete Projektion wurde nicht vorgelegt. Die Differenz von unbereinigtem und strukturellem Saldo entspricht damit dem geschätzten Konjunktoreinfluss auf das Niveau des Saldos. Der konjunkturelle Einfluss wird auf Basis der Frühjahrsprojektion der Regierung ermittelt (siehe oben).

⁸ Vgl. Europäische Kommission, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, 2019 Edition, Institutional Paper 101, April 2019, S. 9: Principle IV: Deliberate policy actions that increase the deficit do not, as a rule, qualify as one-offs. The provisions on one-offs are primarily meant to avoid policy measures that do not lead to a sustained improvement of the budget balance being treated as structural. In order to give policymakers the right incentive to fully recognise the permanent budgetary impact of their actions, there is therefore a strong presumption that deliberate policy actions that increase the deficit are of a structural nature.

Übersicht 7: Komponenten des strukturellen Finanzierungssaldos¹⁾

In % des BIP	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Finanzierungssaldo	1,4	-8½				
2. Konjunkturkomponente	1,0	-2¾	-¾	-½	-¼	0
2a. in Mrd. € ²⁾	32,7	-92,6	-27,2	-20,0	-11,0	0,0
3. Konjunkturbereinigter Saldo ³⁾	0,5	-5½				
4. Temporäre Maßnahmen / Effekte	0,0	0				
5. Struktureller Finanzierungssaldo ⁴⁾	0,5	-5½				
6. Konjunkturbereinigter Primärsaldo ⁵⁾	1,3	-4¾				
7. Produktionslücke	1,9	-5,3	-1,5	-1,1	-0,6	0,0

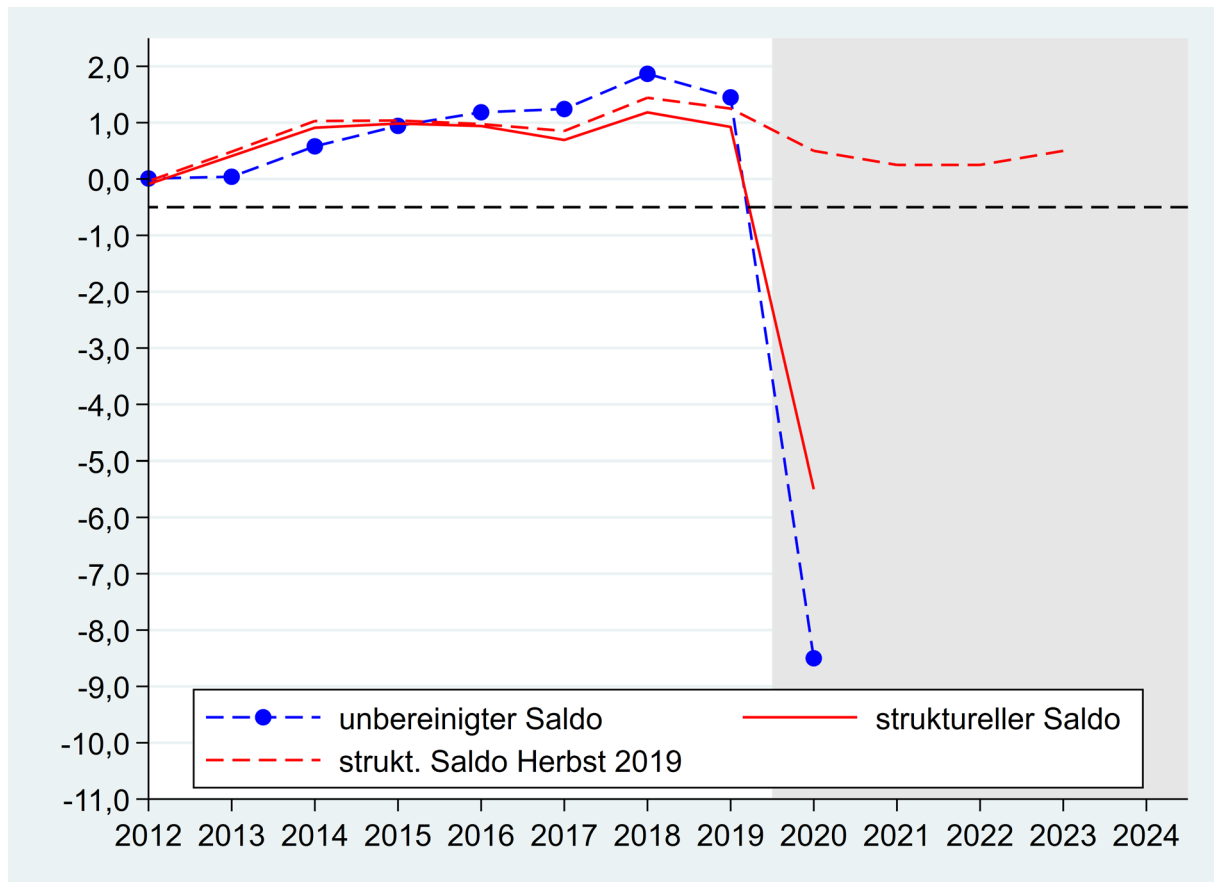
1) Die präsentierten Zahlen basieren auf der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos für das Deutsche Stabilitätsprogramm 2020, der rechnerischen Fortschreibung für den strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo vom BMF mit Stand vom 26. Mai 2020, der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020 sowie Berechnungen des Beirats. Die Werte unter 1., 2., 3., 4., 5. und 6. sind für das Projektionsjahr 2020 auf ein Viertelprozent gerundet. – 2) Die Konjunkturkomponente ergibt sich durch Multiplikation der Produktionslücke (in Mrd. €, Frühjahrsprojektion 2020) mit der Budgetsemielastizität für den Gesamtstaat (0,504). – 3) Differenz aus Finanzierungssaldo und Konjunkturkomponente. – 4) Konjunkturbereinigter Saldo minus temporäre Maßnahmen / Effekte – 5) Konjunkturbereinigter Saldo plus geleistete Vermögenseinkommen in % des BIP.

Die Fortschreibung des BMF zeigt den starken Stabilisierungsbeitrag der Staatsfinanzen in der Corona-Krise. Die Veränderung des Primärsaldos (Saldo ohne Zinsausgaben) setzt sich aus der Veränderung des konjunkturbedingten und des konjunkturbereinigten (hier gleichzeitig: strukturellen) Teils zusammen. Ersterer bildet die geschätzte Wirkung der automatischen Stabilisatoren, letzterer die diskretionäre fiskalische Wirtschaftsstützung ab (die fiskalische Ausrichtung). Gemäß der Schätzung des BMF auf Basis des EU-Verfahrens zur Konjunkturbereinigung schlagen die automatischen Stabilisatoren im laufenden Jahr mit 3¾ % des BIP zu Buche (Rückgang der Konjunkturkomponente in Relation zum BIP gegenüber dem Jahr 2019). Die expansive fiskalische Ausrichtung (Veränderung der konjunkturbereinigten Primärsaldoquote) macht 6 Prozentpunkte aus. Dabei ist anzuerkennen, dass die Schätzung derzeit besonders schwierig ist und die Zahlenangaben insofern eher als grobe Größenordnungen interpretiert werden sollten.

c) Bewertung der Fiskalprognosen

Die Corona-Krise ist derzeit noch im vollen Gange, wenngleich die zur Eindämmung auferlegten Einschränkungen bereits merklich gelockert wurden. Die konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen lassen sich gegenwärtig kaum verlässlich abschätzen. So sind der weitere Verlauf der Pandemie und der Einschränkungen sowie die gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen höchst unsicher. Dies betrifft die Entwicklung in Deutschland selbst ebenso wie diejenige des internationalen Umfelds, die wiederum auf Deutschland zurückstrahlt. Insofern stellt derzeit jede Projektion nur eine Momentaufnahme unter sehr hoher Unsicherheit dar. **Ungeachtet dessen hält es der Beirat für unzureichend, dass dem Stabilitätsrat für das laufende Jahr zum guten Teil veraltetes und nicht konsistentes Zahlenmaterial vorgelegt wird. Das erschwert die Einordnung und Interpretation erheblich.**

Abbildung 1: Entwicklung des unbereinigten und des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos gemäß Fortschreibung (ohne Berücksichtigung des Ergebnisses des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020)



Die durchgezogene rote Linie zeigt die Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP (vgl. Übersicht 6, 1.). Die gestrichelte rote Linie zeigt die im Herbst 2019 projizierte Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos in % des BIP. Die gestrichelte blaue Linie zeigt den unbereinigten Finanzierungssaldo in % des BIP. Für die Jahre bis zum Jahr 2019 sind die Werte gemäß dem aktuellen Ausweis der Europäischen Kommission abgebildet. Für das Jahr 2020 ist für den strukturellen Finanzierungssaldo die aktuelle rechnerische Fortschreibung des BMF und für den unbereinigten Saldo eine eigene Berechnung des Beirats basierend auf dieser Fortschreibung und der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 29. April 2020 abgebildet.

Mit der Fortschreibung des BMF für den strukturellen Saldo im Jahr 2020 ist ein gesamtstaatliches Defizit in der Größenordnung von 8½ % des BIP kompatibel (vgl. Abbildung 1 und Übersicht 6). Dies zeigt eine eigene Berechnung des Beirats – das BMF hat keine Fortschreibung zum unbereinigten Defizit für das laufende Jahr vorgelegt. **Dieser Wert liegt am oberen Rand des Vergleichsspektrums anderer Institutionen.** Dass andere Defizitprojektionen teilweise deutlich niedriger liegen, dürfte unter anderem an deren früheren Veröffentlichungsterminen liegen, zu denen sich die negativen Auswirkungen der Corona-Krise noch nicht im tatsächlichen Maße abgezeichnet hatten. Zudem hat das BMF unterstellt, dass die Kreditermächtigungen ausgeschöpft werden: Diese wurden vor Verabschiedung des neuen Konjunkturpakets in anderen Prognosen noch zu einem größeren Teil als Sicherheitspuffer angesehen und nicht in der Defizitschätzung berücksichtigt. Inzwischen wurden insbesondere mit dem Konjunkturpaket weitere Maßnahmen beschlossen, die nun im Entwurf des zweiten Nachtrags Haushalts der Bundesregierung abgebildet sind. Dabei soll nicht mehr auf die bestehenden Rücklagen

zurückgegriffen werden, während zuvor die allgemeine Rücklage (Asylrücklage) noch um 10,6 Mrd. € reduziert werden sollte. Zudem werden im Umfang von rund 30 Mrd. € Zuweisungen an Sondervermögen geleistet, obschon die daraus zu finanzierenden Maßnahmen zu einem erheblichen Teil erst in den kommenden Jahren umgesetzt werden (z.B. Mittel zur Senkung der EEG-Umlage im Umfang von 11 Mrd. €).⁹

Insgesamt gesehen wird das Konjunkturpaket gegenüber der Fortschreibung des BMF insbesondere beim Bund, aber auch bei den Ländern zu höheren Defiziten führen. Zwar enthält es innerstaatliche Kredite oder Transfers an Sozialversicherungen, Kommunen und Länder, die für sich genommen den gesamtstaatlichen Saldo nicht ändern. Allerdings sinkt dadurch dort der kurzfristige Anpassungsbedarf bei den Sozialbeiträgen und insbesondere ausgabenseitig bei den Kommunen. Gleichzeitig dürfte das neue Fiskalpaket positiv auf die Konjunktur wirken und sich daher zu einem gewissen Teil selbst tragen. Die Deutsche Bundesbank beispielsweise schätzt, dass sich die Defizitquote im Jahr 2020 in ihrer Prognose durch das Konjunkturpaket um rund 1½ Prozentpunkte erhöhen würde.¹⁰ Da die BMF-Fortschreibung aber bereits die Ausnutzung vorhandener Haushaltspuffer unterstellte und der zweite Nachtragshaushalt des Bundes bei einer erheblichen Ausweitung der Nettokreditaufnahme um 62,5 Mrd. € umfangreiche Vorsorge für kommende Haushaltsjahre enthält, **dürfte die vom Beirat für das laufende Jahr abgeleitete fortgeschriebene Defizitquote von 8½ % daher weniger stark anzupassen sein. Unter Beibehaltung der gesamtwirtschaftlichen Annahmen könnte das Defizit aber dennoch über 9 % des BIP hinausgehen.**

Das strukturelle Defizit wird im laufenden Jahr vom BMF mit 5½ % des BIP beziffert und damit erheblich höher als 0,5 % des BIP ausfallen. Die Ableitung des strukturellen Saldos in der BMF-Projektion basiert grundsätzlich auf dem von der Europäischen Kommission genutzten Konjunkturberreinigungsverfahren. Die Schätzung der Konjunkturkomponente des Finanzierungssaldos ist in Krisenzeiten außergewöhnlich schwierig: die hohe Unsicherheit betrifft die erwartete Wirtschaftsentwicklung sowie ihre Aufteilung in einen konjunkturellen und einen strukturellen Teil. Die relativ großen Unterschiede zwischen den revidierten Schätzungen der Europäischen Kommission und der Bundesregierung für die Produktionslücke 2019 erscheinen dem Beirat vor dem Hintergrund der grundsätzlich hohen Streuung der Produktionslückenschätzungen und hohen Schätzunsicherheit vertretbar, wenngleich dadurch die Konjunkturkomponente des Finanzierungssaldos des Jahres 2019 im Vergleich zu anderen Projektionen am größten eingeschätzt wird. **Alles in allem erscheint ein strukturelles Defizit von 5½ % im Jahr 2020 aber kompatibel mit der fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Projektion des BMF.** Unter Berücksichtigung des am 3. Juni vereinbarten Konjunkturpakets wird das strukturelle Defizit spürbar höher ausfallen. Da das Paket zum guten Teil temporär angelegt ist, würde sich diese Zusatzlast im weiteren Verlauf entsprechend wieder verringern.

⁹ Ohne Beteiligung am Eigenkapital der Deutschen Bahn. Berücksichtigt wurden die Sondervermögen "Kinderbetreuungsausbau" 1 Mrd. €, "Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter" 1,5 Mrd. €, Sondervermögen "Energie- und Klimafonds" 26,2 Mrd.€, Sondervermögen "Digitale Infrastruktur 1 Mrd. €.

¹⁰ Vgl. für eine erste Einordnung: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der deutschen Wirtschaft für die Jahre 2020 bis 2022, Monatsbericht, Juni 2020.

In den EU-Verfahren zur Haushaltsüberwachung bei der Ermittlung des strukturellen Saldos wurden die das Defizit erhöhenden mit der COVID-19-Pandemie zusammenhängenden Maßnahmen generell nicht als temporär ausgewiesen. Dies kann sich zukünftig kritisch auswirken. Es wäre darauf zu achten, dass nach überstandener Krise die Anpassungspfade an die regulären Haushaltsziele nicht zu stark in die Länge gezogen werden. Diese Gefahr besteht dann, wenn das Auslaufen der temporären Corona-Maßnahmen den strukturellen Saldo verbessert und dies als Konsolidierung im Sinne der europäischen Vorgaben gewertet wird: Diese sehen in der Regel eine jährliche Verbesserung des strukturellen Saldos um 0,5 % des BIP vor, und die temporären Lasten sind zumeist deutlich höher. Etwaige grundlegende Schief lagen würden in diesem Fall gegebenenfalls nur sehr langsam korrigiert.

6. Überschreiten der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit

Im Ergebnis geht der Stabilitätsrat gemäß Beschlussvorschlag vom 4. Mai davon aus, dass die reguläre Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5 % des BIP im Jahr 2020 erheblich überschritten wird. Allerdings wird die Abweichung als zulässig im Sinne des § 51 Absatz 2 Satz 2 HGrG gewertet. In dieser Vorschrift wird hinsichtlich der möglichen Abweichung von der Obergrenze auf die europäischen Vorgaben verwiesen. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c) des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 2. März 2012 (Europäischer Fiskalpakt) ist eine Abweichung zulässig, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen. Nach Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b) desselben Vertrags ist damit ein außergewöhnliches Ereignis angesprochen, das sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen hat.¹¹

Die Einstufung der aktuellen Lage als außergewöhnlich im Sinne des Europäischen Fiskalpakts deckt sich mit der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 20. März 2020 und der Erklärung der Europäischen Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) vom 23. März. Zu der Einschätzung der aktuellen Lage als außergewöhnliche Notsituation im Sinne von Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes kam zudem der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss vom 25. März.

Der Beirat erachtet die aktuellen Umstände ebenfalls als außergewöhnlich und krisenhaft und hält daher den Rückgriff auf die Ausnahmeklauseln der Fiskalregeln für richtig. Die Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle Finanzierungsdefizit ist zunächst nicht erforderlich. Entsprechend müssen aktuell keine Maßnahmen getroffen werden, um das Defizit zurückzuführen.

Obschon gegenwärtig keine Verpflichtung zur Einhaltung der oben genannten Obergrenze besteht, ist es allerdings grundsätzlich nicht gerechtfertigt, in beliebiger Höhe kreditfinanzierte Ausgaben oder Steuersenkungen zu tätigen. Der Zweck der Ausnahmeregelung im europäischen und nationalen Regelwerk zur Schuldenbegrenzung besteht darin, die Handlungsfähigkeit des Staates konkret zur Krisenbewältigung zu gewährleisten. Nach nationalem Recht werden Bund und Länder, nicht aber

¹¹ Artikel 3 Absatz (3) b lautet: „Außergewöhnliche Umstände“ sind ein außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle der betreffenden Vertragspartei entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Lage der öffentlichen Finanzen hat, oder ein schwerer Konjunkturabschwung im Sinne des geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakts, vorausgesetzt, die vorübergehende Abweichung der betreffenden Vertragspartei gefährdet nicht die mittelfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Sozialversicherungen und Kommunen, zu einer ergänzenden Kreditaufnahme in dem Umfang ermächtigt, in dem die Aufwendungen für die Bewältigung und Überwindung der Notsituation in gesundheitlicher und wirtschaftlicher Hinsicht kompetenzgemäß, bestimmt, geeignet und erforderlich sind. Hinsichtlich des erforderlichen Umfangs besteht zwar ein politischer Beurteilungsspielraum. Aufwendungen wegen der Notsituation dürfen aber nicht nur, weil jetzt die Gelegenheit besteht, und nicht „ultra vires“, also außerhalb der eigenen Kompetenzen, getroffen werden.¹²

Angesichts der krisenhaften Situation hält der Beirat den Umfang der bislang getroffenen defizitwirksamen Maßnahmen für vertretbar. Da die Bekämpfung der Pandemie durch Kontaktsperren und Einschränkungen der Geschäftstätigkeit die wirtschaftliche Entwicklung ohnehin stark beeinträchtigt, ist es sinnvoll, dass die Finanzierung der Maßnahmen derzeit nicht durch Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen, sondern durch Ausweitung der Verschuldung erfolgt. Allerdings könnten Finanzierungsbeiträge durch haushaltsmäßige Auflösung vorhandener Rücklagen, wie etwa der allgemeinen Rücklage (Asylrücklage) des Bundes, erzielt werden. Dies dürfte haushaltsrechtlich geboten sein. Tatsächlich verzichtet der Entwurf des zweiten Nachtragshaushalts des Bundes auf die noch im Rahmen des ersten Nachtragshaushalts geplante Entnahme von 10,6 Mrd. € aus der allgemeinen Rücklage (Asylrücklage), die im März mit 48,2 Mrd. € veranschlagt wurde. Zudem sieht der zweite Nachtragshaushalt erhebliche Mittel zur Vorfinanzierung von Sondervermögen vor. Der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo und weitgehend der Maastricht-Schuldenstand werden allerdings nicht verändert, wenn die haushaltsmäßige Nettokreditaufnahme ausgeweitet wird statt vorhandene Rücklagen zu nutzen oder wenn Sondervermögen vorfinanziert werden statt die jeweiligen Ausgaben bei Mittelabfluss zu finanzieren.

Aus Sicht des Beirats steht aktuell zurecht die Wirtschaftsstützung im Vordergrund. Es ist wichtig, in der Krise die wirtschaftlichen Wachstumsgrundlagen zu schützen. Hierzu gehören die Sicherung von Beschäftigungs- und Einkommensperspektiven ebenso wie gute Aussichten für Unternehmensinvestitionen. Eine solide Wirtschaftsentwicklung erleichtert nicht zuletzt solide Staatsfinanzen. Im Hinblick auf die Angemessenheit der Maßnahmen sind indes deren Folgelasten zu berücksichtigen. Bereits mit den bis Ende Mai beschlossenen Maßnahmen wird die Kreditfinanzierung erheblich ausgeweitet, und es zeichnen sich spürbare weitere Belastungen ab. So hat der Koalitionsausschuss der Bundesregierung am 3. Juni ein weiteres Maßnahmenpaket auf Bundesebene beschlossen, das einen weiteren Nachtragshaushalt erforderlich macht. Auf Länderebene werden zusätzliche Nachtragshaushalte geplant. Darüber hinaus sind umfangreiche Maßnahmen auf europäischer Ebene in Vorbereitung, die deutlich steigende Finanzierungsbeiträge Deutschlands erwarten lassen. Es sind damit innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums bereits sehr umfangreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht worden, die von der Ausrichtung wie vom Volumen her eine Stabilisierung ermöglichen. Da eine schleppende Erholung vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie nicht unwahrscheinlich ist, können in der Zukunft weitere Maßnahmen erforderlich werden, zumal eine weitere Infektionswelle derzeit nicht ausgeschlossen werden kann. **Vor diesem Hintergrund hält es der Beirat für sinnvoll, dass die Finanz-**

¹² Vgl. Hans-Günter Henneke, Coronabedingte Finanzschäden in den (Kommunal-)Haushalten isolieren, Deutsches Verwaltungsblatt 11 (2020), 725 (727 ff.) m.w.N.

politik im Hinblick auf etwaige weitere Maßnahmen zur Konjunkturstabilisierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt zunächst den weiteren Pandemieverlauf abwartet und bewertet, wie die bisherigen Maßnahmen wirken.

Wenngleich der gegenwärtige massive Einsatz der Kreditfinanzierung gerechtfertigt ist, ist er im weiteren Verlauf zurückzuführen. Das bedeutet nicht, dass bei der Entscheidung über die Durchführung von Maßnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaftstätigkeit zugleich über Konsolidierungsmaßnahmen zu befinden ist;¹³ es dürfen dabei aber später notwendige Konsolidierungsnotwendigkeiten nicht aus dem Blick verloren werden. Die grundgesetzlichen Vorgaben zur Schuldenbremse sehen eine mit einem konkreten Tilgungsplan unterlegte „**Rückführung der aufgenommenen Kredite binnen eines angemessenen Zeitraums**“ vor. Damit wird die zukunftsbindende belastende Wirkung anerkannt, zugleich aber eine konjunkturgerechte Ausgestaltung der Rückführung ermöglicht, wobei in der Zukunft bei abweichendem Konjunkturverlauf der Tilgungsplan nachträglich sowohl verkürzt wie verlängert werden kann.

Die gesetzlichen Vorgaben für den Stabilitätsrat sehen vor, dass die Einhaltung der auf europäischer Ebene vereinbarten Obergrenze für das strukturelle Defizit nicht nur für das laufende Jahr, sondern auch für die vier folgenden Jahre zu überprüfen ist. Gegenwärtig liegt indes keine diesbezügliche Einschätzung für die Jahre 2021 bis 2024 vor. Der Beschlussvorschlag verweist auf eine unzureichende Datenlage. Der Beirat gibt als ökonomisches Beratungsgremium keine rechtliche Bewertung ab, ob dies vor dem Hintergrund der Gesetzeslage als gerechtfertigt angesehen werden kann. Der Beirat hält es aber angesichts der sehr hohen Unsicherheit für vertretbar, kurzfristig auf eine Mittelfristprojektion zu verzichten und noch keine mittelfristigen Handlungsempfehlungen für die zukünftige Einhaltung der Obergrenze zu geben.

Zudem scheint eine Beurteilung der Regeleinhaltung im weiteren Verlauf schon deshalb faktisch nicht möglich, weil die Anforderungen davon abhängen, wann die europäische allgemeine Ausnahmeklausel wieder aufgehoben wird.¹⁴ Insgesamt ist zu erwarten, dass die sehr hohen Defizite des laufenden Jahres im weiteren Verlauf allein deswegen wieder sinken, weil erstens die gesamtwirtschaftliche Erholung einsetzen wird und zweitens die temporären fiskalischen Stützungsmaßnahmen auslaufen. Dass die reguläre Obergrenze automatisch wieder erreicht wird, erscheint indes aus derzeitiger Sicht fraglich – wenngleich nicht ausgeschlossen. Angesichts des günstigen Zinsniveaus werden die höheren Schulden zumindest anfangs keine zusätzliche Belastung darstellen. Im Hinblick auf die fiskalischen Herausforderungen wird es entscheidend darauf ankommen, auf welchen Potenzialpfad die Wirtschaft einschwenkt und inwieweit damit strukturelle Wachstumsverluste zu verzeichnen sind.

Der Stabilitätsrat sollte klarstellen, dass die derzeitige Abweichung von der Obergrenze für den strukturellen Finanzierungssaldo im Einklang mit den europäischen Vorgaben korrigiert wird, sobald die Ausnahmesituation nicht mehr besteht. Eine entsprechende Erklärung des Stabilitätsrats würde einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Sorgen über eine Destabilisierung der öffentlichen Finanzen zu zerstreuen.

¹³ Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Mai 2020, S. 76.

¹⁴ Die europäischen Budgetregeln bieten diesbezüglich einen weiten Ermessensspielraum, vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O.

7. Weitere Prüfsteine für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Obwohl aufgrund der außergewöhnlichen Umstände derzeit die Obergrenze für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo nicht eingehalten werden muss und eine erhebliche Ausweitung der Kreditfinanzierung geboten ist, muss die Finanzpolitik das Ziel der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Auge behalten. Hierbei ist eine Reihe von Aspekten zu beachten.

- Bei der künftigen Prüfung der Regeleinhaltung durch den Stabilitätsrat ist das **Zusammenspiel der europäischen mit den nationalen Regeln** im Auge zu behalten. Hier bestehen Unterschiede. So könnte sich auf Basis der europäischen Regeln ein längerer Anpassungspfad an die Regelgrenzen für das strukturelle Defizit ergeben als auf Basis der nationalen Regeln. Die europäischen Regeln stellen auf eine Mindestverbesserung des strukturellen Defizits bei einer Schuldenstandsquote oberhalb von 60% ab. Demgegenüber sehen die nationalen Regeln nach dem Ende der Ausnahmesituation das Einhalten der regulären Grenzen und einen Tilgungsplan für die außerordentliche Kreditaufnahme vor.
- Die nationalen Regeln sind im Vergleich zu den europäischen Regeln flexibler hinsichtlich der Nutzung vorhandener Rücklagen. Zudem werden die teils abweichenden Abgrenzungen – etwa des Staatssektors – im Rahmen der Schuldenbremse offenbar teils für zusätzliche Flexibilität genutzt. Viele Länder nutzen außerdem nicht die europäischen Konjunkturbereinigungsverfahren. Dementsprechend größer ist der Aufwand für den Stabilitätsrat, nach Auslaufen der Ausnahmeklauseln zu prüfen, ob den europäischen wie den nationalen Vorgaben Rechnung getragen wird. Bedarfsweise wären diesbezügliche Unterschiede zu erläutern und Risiken im Hinblick auf die Regeleinhaltung zu adressieren. **Der Beirat weist darauf hin, dass nicht zuletzt angesichts der beschriebenen Heterogenität auf Länderebene und der Unterschiede zwischen nationalen und europäischen Anforderungen der Datenbereitstellung und -aufbereitung eine herausragende Bedeutung zukommt, der derzeit nicht hinreichend Rechnung getragen wird.** Folglich hält der Beirat eine deutliche Verbesserung der Datengrundlage für erforderlich.¹⁵ Die Krise und die sich vermutlich anschließenden Herausforderungen sollten nicht zuletzt im Hinblick auf die innerstaatliche Koordination als Chance gesehen werden, hier eine Verbesserung zu erreichen.
- **Die nationalen Regeln schreiben – wie erwähnt – einen konkreten Tilgungsplan für eine außergewöhnliche Kreditaufnahme in der Krise vor, wobei die Wahl des Tilgungszeitraums unterschiedlich geregelt ist.** Für den Bund und die Mehrheit der Länder sehen die Regelungen vor, dass die Notkredite in einem angemessenen Zeitraum zu tilgen sind. Weitere Länder haben konkrete Vorgaben, andere schließlich schreiben nur einen Tilgungsplan vor, ganz ohne dessen Rahmenbedingungen zu konkretisieren. Die Unterschiede in den Regelungen spiegeln sich in der aktuellen Praxis wider. Die vom Bund im Nachtragshaushalt vom März vorgesehene Tilgung erstreckt sich auf 20 Jahre. Die Länder haben sehr unterschiedliche Zeiträume gewählt. Der mittlere Tilgungszeitraum liegt bei 10 Jahren.¹⁶ Den längsten Tilgungszeitraum hat Nordrhein-Westfalen gewählt, das bereits in der Ausgangslage eine überdurchschnittliche Verschuldung aufwies. Hier ist eine Zeitspanne von 50 Jahren vorgesehen. Entsprechend sind die Folgelasten über einen sehr langen Zeitraum abzutragen. Der Beirat merkt an, dass sehr lange Tilgungszeiträume insbesondere dann die

¹⁵ Siehe hierzu 11. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Berlin, 2019.

¹⁶ Derzeit liegen Angaben für alle Länder mit Ausnahme von Saarland und Thüringen vor.

Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und die künftige Einhaltung der Verschuldungsgrenzen erschweren, wenn eine überdurchschnittliche Verschuldung bereits in der Ausgangssituation vorhanden ist.

- Sowohl die auf Bundesebene getroffenen Maßnahmen als auch die Maßnahmenpakete der Länder sehen eine **erhebliche Ausweitung der Gewährleistungsrahmen** vor. Mit dem Nachtragshaushalt des Bundes wurden die maximal zulässigen Garantieübernahmen um 357 Mrd. € erhöht. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit eines um 10 Prozentpunkte auf 30 % angehobenen Aufschlags auf den gesamten Rahmen (zusätzliche Erweiterung um 153 Mrd. €). Hinzu kommen Finanzierungszusagen im Umfang von 400 Mrd. € für den Wirtschaftsstabilisierungsfonds. Die konkrete Ausschöpfung dieser Ermächtigungen lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Zwar sieht der Nachtragshaushalt des Bundes vom März 2020 in diesem Zusammenhang Mittel zur Deckung höherer Ausfälle vor, allerdings erscheint es insgesamt gesehen nicht unwahrscheinlich, dass die Ausfälle diesen Ansatz überschreiten werden. Auf Länderebene ist ebenfalls eine Ausweitung der möglichen Garantieübernahmen beschlossen worden. Für die 11 Länder mit entsprechenden Beschlüssen steigt der Rahmen (Stand Anfang Juni) um 68 Mrd. € an.
- Die **kommunale Ebene** unterliegt relativ engen Haushaltsregeln. Wenn nicht umfangreiche Reserven vorhanden sind, können hier die derzeitigen starken Einbrüche bei den Einnahmen nicht einfach abgedeckt werden, zumal Mehrausgaben projiziert werden. **Um eine starke kurzfristige Konsolidierung (u.a. über die Investitionen) oder eine bedenkliche Flucht in Kassenkredite zu vermeiden, ist eine finanzielle Unterstützung angezeigt.** Der Entwurf der Bundesregierung für den zweiten Nachtragshaushalt des Bundes sieht vor, Ausfälle bei den Gewerbesteuererträgen im Umfang von 6 Mrd. € auszugleichen. Außerdem soll die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Unterkunftskosten für Personen, die Grundsicherungsleistungen beziehen, dauerhaft unter Wahrung der Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben um jährlich etwa 3½ Mrd. € aufgestockt werden. Zudem ist eine einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 2½ Mrd. € durch den Bund vorgesehen, offenbar um Entgeltausfälle im ÖPNV auszugleichen. Darüber hinaus geht der Beirat davon aus, dass ein Ausgleich der Ausfälle wegen der geplanten Absenkung der Umsatzsteuersätze erfolgt. Im weiteren Verlauf wäre zu prüfen, wie mit weiteren künftigen Belastungen im Zusammenhang mit den steuerabhängigen Länderzuweisungen im kommenden Jahr umgegangen wird. Die Bewältigung der sogenannten Altschuldenproblematik in einer Niedrigzinsphase hat demgegenüber weder etwas mit der gegenwärtigen Corona-Krise zu tun, noch fällt sie in die Lösungsverantwortung des Bundes. Einzelne Länder haben hier schon wesentliche Schritte unternommen. Um künftig hohe Kassenkredite bei der Gemeindefinanzierung zu vermeiden, erscheint es aus Sicht des Beirats demgegenüber angezeigt, die kommunale Finanzierung grundlegend zu reformieren und auf eine weniger volatile Grundlage zu stellen.
- Der Beirat hält eine umfangreiche Stabilisierung der Wirtschaft über die Staatsfinanzen grundsätzlich für richtig. Er weist zugleich darauf hin, dass künftige Herausforderungen für die Staatsfinanzen nicht aus dem Auge verloren werden dürfen. **So ist etwa im weiteren Verlauf zu klären, wie im Bereich der Sozialversicherungen mit den drohenden erheblichen Beitragsanstiegen im Zuge der demografischen Entwicklung umgegangen werden soll.** Durch die Auswirkungen der Corona-Krise werden bestehende Probleme verschärft, und die finanzielle Situation der Sozialversicherungen verschlechtert sich zusätzlich. Nach dem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 3.

Juni 2020 sollen die Sozialversicherungsbeiträge bei maximal 40 Prozent stabilisiert werden. Darüber hinausgehende Finanzbedarfe der Sozialversicherungen sollen „jedenfalls bis zum Jahr 2021“ aus dem Bundeshaushalt und damit über zusätzliche Verschuldung und künftige Steuereinnahmen finanziert werden. In der Gesetzlichen Rentenversicherung sind perspektivisch ein deutlicher Beitragssatzanstieg und eine starke Zunahme der Bundeszuschüsse abzusehen.¹⁷ Derzeit werden mit der Grundrente Ausgaben strukturell ausgeweitet, deren Finanzierung im Bundeshaushalt bislang ungeklärt ist. Hier sind Perspektiven aufzuzeigen, wie die absehbaren Probleme bewältigt werden sollen. Darauf hat unter anderem zuletzt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF nachdrücklich hingewiesen.¹⁸

- **Auf EU-Ebene werden gegenwärtig umfangreiche schuldenfinanzierte Maßnahmen diskutiert.** Eine Verschuldung etwa des EU-Haushalts schlägt sich wohl statistisch zunächst nicht in den nationalen Budgets nieder. Die Schulden sind am Ende aber vom gleichen Kreis der Steuerzahler zu bedienen – wenngleich die konkrete Aufteilung auf die Mitgliedstaaten noch nicht endgültig geklärt ist. Von Seiten der Europäischen Kommission wird vorgeschlagen, (zusätzlich zum bereits beschlossenen Sure-Programm) 750 Mrd. € zur Finanzierung des EU-Haushalts aufzunehmen. Davon sollen 500 Mrd. € für Transfers genutzt werden. Damit entstünde erstmals ein (VGR-) Defizit auf der EU-Ebene: Im Gegensatz zur Schuldenaufnahme für eine Kreditvergabe steht im Falle von Transfers der Neuverschuldung kein Finanzvermögen (z.B. Kreditforderungen) gegenüber. Damit müssen die Mitgliedstaaten künftig höhere Beiträge leisten, um für eine auf EU-Ebene eingegangene Verschuldung Zinsen zu zahlen und die Schulden wieder zu tilgen. Gemessen am BIP-Anteil wären Deutschland beispielsweise rund 125 Mrd. € der 500 Mrd. € EU-Verschuldung zuzurechnen. Die Europäische Kommission schlägt vor, die Tilgung weit in die Zukunft zu verlagern. So soll diese erst im Jahr 2028 einsetzen und sich bis zum Jahr 2058 erstrecken. Die Ausgestaltung und der Umfang etwaiger Transfers ist letztlich eine politische Entscheidung. Ein Einstieg in eine umfangreiche Verschuldung auf der EU-Ebene birgt aber erhebliche Risiken. Es wäre dafür zu sorgen, dass die künftigen Belastungen transparent abgebildet werden, denn entsprechende Finanzmittel werden im weiteren Verlauf benötigt werden. Ohne diese Transparenz entsteht die Gefahr einer Schuldenillusion, wodurch die bestehenden Fiskalregeln weiter ausgehöhlt würden.

¹⁷ Mit dem Beitragssatz steigt nach den gesetzlichen Regeln automatisch der allgemeine Bundeszuschuss, nicht jedoch der Anteil des Bundes an den Gesamteinnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung. Bis zum Jahr 2025 gelten allerdings die Haltelinie von 20 Prozent für den Beitragssatz und die Beitragssatzgarantie des Bundes.

¹⁸ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, Der schwierige Weg zu nachhaltigen Reformen, Berlin 2020.

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats, Frühjahr 2020

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats am 18. Juni 2020

Prof. Dr. Thies 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. Dr. h.c. Lars P. Feld
Walter Eucken Institut, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

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

Prof. Dr. Thomas Lenk
Universität Leipzig

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

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

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