

■ Öffentliche Finanzen ^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt Gesamtjahr 2023

Staatsfinanzen entwickeln sich 2023 sehr viel günstiger als geplant

Deutschland kam bisher besser durch die Energiekrise als in den ungünstigen Szenarien befürchtet. Auch die Staatsfinanzen entwickeln sich günstiger. Vor allem senken die niedrigeren Energiepreise die staatlichen Kosten für die Energiepreisbremsen und die Hilfen für Gashandelsunternehmen. Aus heutiger Sicht dürfte die Defizitquote im laufenden Jahr annähernd unverändert bei rund 2 ½ % bleiben. Die Planungen vom letzten Herbst sahen hingegen einen deutlichen Anstieg auf über 4 % vor.¹⁾

Gegenüber 2022 sowohl gewichtige Entlastungen als auch Belastungen

Im laufenden Jahr wirken gegenüber dem Vorjahr sowohl gewichtige Entlastungen als auch Belastungen auf die Staatsfinanzen. Die staatlichen Einnahmen dürften weiter solide wachsen. Denn sie hängen zum guten Teil an den Bruttolöhnen und -gehältern (abzgl. abgabenbefreiter Lohnprämien) und dem nominalen privaten Konsum. Außerdem entlastet, dass Corona-Maßnahmen kaum mehr eine Rolle spielen, nachdem sie im vergangenen Jahr noch deutlich zu Buche schlugen. Bei den Stützungsmaßnahmen im Zuge von Energiekrise und hoher Inflation entfallen einerseits Einmalleisten aus 2022. Beispiele sind die Energiepreispauschalen, die Gas-Wärme-Soforthilfe und wohl auch die Stützung von Gashandelsunternehmen. Andererseits greifen 2023 die breit angelegten Energiepreisbremsen und weitere Hilfen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-E). Abgesehen von solchen Stützungsmaßnahmen plant die Bundesregierung im laufenden Jahr mit deutlichen Mehrausgaben für Verteidigung und Klimaschutz. Auch die Zinsausgaben werden kräftig steigen. Die diesjährige Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Inflation dürfte die kalte Progression im laufenden Jahr weitgehend ausschalten.²⁾

Ausblick auf 2024 und die mittlere Frist

Im kommenden Jahr sinkt die Defizitquote aus heutiger Sicht auf eine Größenordnung von 1 % bis 1 ½ %. Ausschlaggebend ist, dass temporäre Stützungsmaßnahmen im Zuge der Energiekrise weitgehend entfallen. Ab 2025 könnte sich die Defizitquote seitwärts bewegen. Allerdings diskutiert die Bundesregierung über neue Budgetlasten, etwa höhere Verteidigungsausgaben oder Subventionen für billigeren Industriestrom. Auf einen neuen Finanzrahmen ab 2024 verständigte sie sich noch nicht.

2024 Defizitrückgang, danach Seitwärtsbewegung

Die mittelfristigen Defizite entstehen nicht zuletzt in Sondervermögen. Diese sollen Ausgaben für Verteidigung und im Zusammenhang mit Klimaschutz und Energietransformation über zusätzliche Schulden finanzieren.³⁾ Teilweise sollen oder könnten künftig noch Notlagenkredite genutzt werden, die in den Jahren 2020 bis 2022 freigegeben wurden. Einige Länder aktivierten zuletzt die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenbremse, um langjährige Finanzspielräume zu schaffen. Zudem sind begrenzte strukturelle Defizite in den Kernhaushalten mit den Schuldenbremsen vereinbar. Dies gilt auch für die Länder, nicht zuletzt im Zusammenhang mit Rücklagen.

Mittelfristig noch Notlagenkredite aus den vergangenen Jahren verplant

Die Schulden dürften angesichts der Defizite zwar weiter steigen. Bei unveränderter Finanzpolitik dürfte die Schuldenquote aber sinken,

Schuldenquote sinkt mittelfristig Richtung 60 %

^{*} Der Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ bezieht sich auf Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Schulden. Danach wird über die Haushaltsentwicklung (Finanzstatistik) berichtet, soweit dazu Ergebnisse zum ersten Quartal 2023 vorliegen.

¹ Vgl.: Stabilitätsrat (2022).

² Vgl. dazu, wie die kalte Progression üblicherweise kompensiert wird: Deutsche Bundesbank (2022a).

³ Teilweise sollen sie Rücklagen einsetzen, die sie aus kreditfinanzierten Bundeszuschüssen bildeten. Die Bundeskredite sind dabei nur haushaltsrechtlich aufgenommen und die Rücklagen entsprechende Gegenbuchungen ohne Kassemittel. Erst wenn Kassenausgaben zu finanzieren sind, nimmt der Bund dafür Kredite am Kapitalmarkt auf.

und sie könnte mittelfristig wieder eine Größenordnung von 60 % erreichen (2022: 66,3 %). Dies liegt vor allem daran, dass das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Nenner stärker wächst als die Schulden. Zudem dürfte der Staat Schulden im Zusammenhang mit Corona-Hilfskrediten und Bad-Bank-Portfolios zurückführen. Zu beachten ist allerdings, dass Deutschland auch für EU-Schulden in der Pflicht steht, ohne dass diese in der deutschen Schuldenquote sichtbar sind. Denn für Next Generation EU (NGEU) verschuldet sich die EU, um Transfers an die Mitgliedstaaten zu leisten. Diese EU-Schulden sind ab 2028 von den Mitgliedstaaten gemeinsam zu tilgen. Auf Basis des regulären Finanzierungsanteils kumulieren sich daraus für Deutschland bis Ende 2026 Lasten von 2 ¼ % des BIP.

Haushaltsüberwachung verbesserungswürdig

Haushaltsüberwachung benötigt aktuelle Projektionen

Eine effektive Haushaltsüberwachung muss aktuelle Entwicklungen berücksichtigen. Stattdessen basierten sowohl das neue Stabilitätsprogramm vom April als auch die Beratungen des Stabilitätsrates Anfang Mai in wesentlichen Teilen auf den überholten Planwerten vom Sommer und Herbst 2022. Eine derart veraltete Projektion ist für die Haushaltsüberwachung ungeeignet. Darauf hat auch der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats hingewiesen.⁴⁾

Einsparungen bei Krisenmaßnahmen nicht neu verplanen

Krisenhilfen günstiger, weil Energiepreise niedriger als erwartet

Die Budgetlasten durch Energiepreisbremsen und Zahlungen an Gashandelsunternehmen dürften deutlich geringer ausfallen als geplant. Grund ist, dass die niedrigeren Energiepreise den privaten Sektor entlasten; entsprechend billiger sind die daran anknüpfenden Fiskalmaßnahmen. Ähnlich wie automatische Stabilisatoren reagieren die staatlichen Kosten hier automatisch auf wirtschaftliche Entwicklungen. Ent-

sprechend niedrigere Defizite sind folglich kein Ausdruck einer restriktiveren Finanzpolitik.

Es wäre nun gesamtwirtschaftlich nicht angezeigt, die für Energiepreishilfen eingeplanten, aber nicht mehr benötigten neuen Schulden anderweitig einzusetzen. Damit würde der fiskalische Expansionsgrad erhöht, und dies dürfte den Inflationsdruck verstärken. Im gegenwärtigen Umfeld sollte die Ausrichtung der Finanzpolitik die Aufgabe der Geldpolitik nicht erschweren. Auch deswegen sollten Deutschland und die anderen Mitglieder der Währungsunion die Defizite begrenzen. Die breit angelegten Krisenhilfen sollten zeitnah auslaufen. Es läge dabei nahe, die Energiepreisbremsen nicht über das Jahresende 2023 hinaus zu verlängern.

Übrig gebliebene Mittel nicht anderweitig verplanen, um Geldpolitik nicht zu erschweren

Bindungswirkung der Fiskalregeln stärken

Zwar greifen der Bund und die meisten Länder nicht mehr formal auf die Ausnahmeklausel der Schuldenbremse zurück. Die Finanzpolitik ist faktisch aber auch mittelfristig über den Ausnahmemodus finanziert. So ermöglichten sich Bund und Länder, mit dem Bundeswehrfonds und zurückgelegten Notlagenkrediten mittelfristig erhebliche Defizite zu machen. Für die Corona-Notlagenkredite des Jahres 2021 prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der Bund Restbestände für den Klimafonds zurücklegen durfte. Dies könnte auch allgemeine Hinweise geben, inwiefern künftige Defizite über Notlagenkredite vorfinanziert werden dürfen.

Ausnahmeklauseln der Schuldenbremse sollen in die mittlere Frist wirken

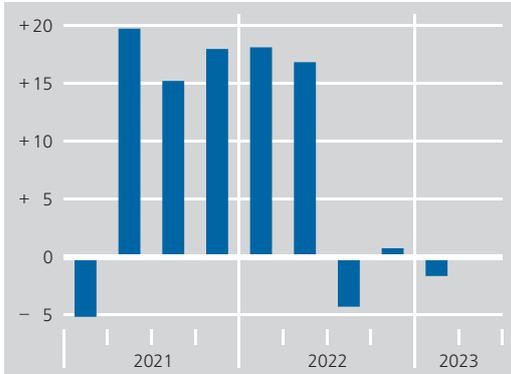
Ohne Frage werden Klimawandel, Energiewende und die geopolitische Lage die Politik für längere Zeit erheblich fordern. Schuldenbegrenzende Fiskalregeln verhindern nicht, dass der Staat aktiv wird. Sie erfordern aber, dass er Prioritäten setzt. Das heißt, weniger wichtige Ausgaben sind zurückzuführen oder zusätzliche Einnahmen zu generieren. Solide Staatsfinanzen stehen dabei gerade nicht in Widerspruch zu

Handlungsfähigkeit des Staates verlässlich absichern

⁴ Vgl.: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2023).

Steueraufkommen^{*)}

Veränderung gegenüber Vorjahr in %, vierteljährlich



Quelle: Bundesministerium der Finanzen. *) Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern.

Deutsche Bundesbank

einer zukunftsgerichteten Staatstätigkeit. Sie sind vielmehr deren Basis und sorgen dafür, dass der Staat auch in Krisen handlungsfähig ist.

Schuldenbremse sollte wieder besser binden, eventuell bei etwas weiterem regulären Kreditrahmen

Die Schuldenbremse zieht den Kreditrahmen vergleichsweise eng. Insofern erscheint eine stabilitätsorientierte Reform möglich, die etwas größere Spielräume lässt, sofern die Schuldenquote relativ niedrig ist. Eine solche Reform müsste aber gleichzeitig die Bindungswirkung, die in den letzten Jahren abnahm, wieder besser absichern.⁵⁾ Sonst ist zu erwarten, dass die Finanzpolitik die Kosten ihrer Entscheidungen immer wieder auf spätere Generationen verschiebt und die Geldpolitik unter Druck setzt.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Erstes Quartal 2023

Steuereinnahmen sanken im ersten Quartal – Rechtsänderungen belasteten deutlich

Die Steuereinnahmen⁶⁾ sanken in den ersten drei Monaten des Jahres im Vorjahresvergleich um 1½ % (– 3½ Mrd €, siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 63). Dämpfend wirkten insbesondere Steuersenkungen bei der Lohn- und Einkommensteuer sowie der Um-

satzsteuer. Ansonsten wäre das Aufkommen leicht gestiegen.

Die Einnahmen aus der Lohnsteuer wären ohne Steuersenkungen wohl um etwa 5½ % gestiegen. Aufgrund verschiedener Steuersenkungen gingen sie tatsächlich um 1 % zurück: So wurde der Steuertarif zu Beginn des Jahres an die hohe Inflation des Vorjahres angepasst.⁷⁾ Darüber hinaus wurden Grundfreibetrag und Arbeitnehmer-Pauschbetrag zur Jahresmitte 2022 erhöht. Dies schlägt im Vorjahresvergleich noch zu Buche. Zudem können die Beiträge zur Rentenversicherung ab Anfang dieses Jahres vollständig abgesetzt werden. Des Weiteren stiegen die Ausgaben für Kindergeld aufgrund einer Anhebung zu Jahresbeginn insgesamt stark. Dies senkte die Zuwachsrate der Lohnsteuer, weil Zahlungen des Kindergelds vom Aufkommen abgesetzt werden. Schließlich ist der zuletzt beobachtete Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter weniger lohnsteuerergiebig: 2023 und 2024 sind vorübergehende zusätzliche Lohnzahlungen von zusammen bis zu 3 000 € steuerfrei.

Lohnsteuer: Steuersenkungen und Kindergeldanhebung reduzierten Zuwachs deutlich

Die gewinnabhängigen Steuern gingen um 3 % zurück. Dabei entwickelten sich die für das Aufkommen besonders wichtigen Vorauszahlungen für das laufende Jahr stabil. Gleichzeitig sanken jedoch Steuerzahlungen für Vorjahre. Zudem wurden mehr bereits gezahlte Steuern erstattet.

Einnahmen aus Gewinnsteuern sanken um 3 %

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer lagen in etwa auf dem Niveau des Vorjahresquartals. Eine erhebliche Rolle dafür spielte die bis Ende März 2024 befristete Steuersenkung für Erdgas und Fernwärme. Auch war die Vorjahresbasis erhöht – im Vorjahr waren zuvor gestundete Umsatzsteuerzahlungen endgültig geleistet worden. Ansonsten wären die Einnahmen wohl deutlich gestiegen.

Umsatzsteuer stagnierte, auch wegen temporärer Steuersenkung auf Erdgas und Fernwärme

5 Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022b).

6 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen. Die Erträge aus den Gemeindesteuern sind nicht enthalten. Diese waren für das Berichtsquartal noch nicht bekannt.

7 Die genannten Maßnahmen sind teils in den Daten vom ersten Quartal nicht voll enthalten, denn die Lohnsteuer wird verzögert verbucht.

Gründerwerbsteuer machte per saldo die Hälfte des Rückgangs der Steuern insgesamt aus

Die Gründerwerbsteuer ging mit 1½ Mrd € um gut ein Drittel zurück. Dies entspricht der Hälfte des Rückgangs der gesamten Steuereinnahmen. Die Einnahmen verringerten sich bereits seit Jahresmitte 2022 in zunehmendem Maß. Für die Gründerwerbsteuer sind Anzahl und Werte der Transaktionen ausschlaggebend. Hier dürften sich mehrere Faktoren niederschlagen. So sind Wohnimmobilien aufgrund hoher Inflation und deutlich gestiegener Finanzierungskosten weniger erschwinglich. Zudem bestehen angebotsseitige Hemmnisse im Bau wie fortdauernde Material- und Arbeitskräfteknappheit. In der Folge ließ die Dynamik im Immobiliensektor nach.

Offizielle Steuerschätzung: Entwicklung der Steuereinnahmen bis 2027 solide

Steuerschätzung: Steuereinnahmen wachsen im laufenden Jahr um 3 %

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung steigen die Steuereinnahmen im laufenden Jahr um 3 % gegenüber dem Vorjahr. Insbesondere die Kompensation der kalten Progression im Einkommensteuertarif dämpft den Zuwachs dabei erheblich. Dabei wird wie üblich die kalte Progression aus dem Vorjahr ausgeglichen.⁸⁾ Auch die Senkung der Umsatzsteuer auf Erdgas und Fernwärme, das höhere Kindergeld und steuerfreie Inflationsausgleichsprämien bremsen deutlich. Dass das Aufkommen noch solide wächst, liegt daran, dass die Bezugsgrößen der Steuereinnahmen im Zuge hoher Preissteigerungen dynamisch zunehmen. Dies gilt nicht zuletzt für die Bruttolöhne und -gehälter pro Beschäftigten. Die gewinnabhängigen Steuern steigen in der Projektion weniger als die Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Die Steuerschätzung orientierte sich hier maßgeblich an der gedämpften Kassenentwicklung im bisherigen Jahresverlauf.

2024 Zuwachs von 4½ %

Für 2024 wird erwartet, dass die Einnahmen um 4½ % steigen. Die projizierten Gewinnsteuern wachsen weiterhin gebremst. Der nominale private Verbrauch und vor allem die Löhne steigen aber weiter dynamisch. Zudem bremsen Rechtsänderungen den Zuwachs kaum noch: Zwar wird der Einkommensteuertarif 2024 deutlich gesenkt, und damit der starke Progressions-

Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Schätzung für 2023 ¹⁾	
	2022	2023	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt ²⁾	203,1	199,8	- 1,7	+ 2,9
darunter:				
Lohnsteuer ³⁾	56,2	55,7	- 1,0	+ 6,1
Gewinnabhängige Steuern	40,0	38,8	- 3,1	+ 2,9
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer ⁴⁾	20,9	19,7	- 5,7	+ 0,8
Körperschaftsteuer ⁵⁾	11,2	10,7	- 4,3	+ 0,4
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	5,1	6,6	+ 27,6	+ 12,9
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2,8	1,8	- 36,2	- 4,7
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	73,6	73,5	- 0,1	+ 1,6
Übrige verbrauchsabhängige Steuern ⁷⁾	20,5	21,3	+ 3,9	+ 5,0

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitskreis Steuerschätzungen und eigene Berechnungen. **1** Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2023. **2** Umfasst die gemeinschaftlichen Steuern sowie die Bundes- und Ländersteuern. Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. **3** Kindergeld und Altersvorsorgezulage vom Aufkommen abgesetzt. **4** Arbeitnehmererstattungen und Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. **5** Forschungszulage vom Aufkommen abgesetzt. **6** Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer. **7** Energiesteuer, Tabaksteuer, Versicherungsteuer, Kraftfahrzeugsteuer, Stromsteuer, Alkoholsteuer, Luftverkehrssteuer, Kaffeesteuer, Schaumweinsteuer, Zwischenerzeugnissteuer, Alkopopsteuer sowie Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer, Feuerschutzsteuer.

Deutsche Bundesbank

effekt des Vorjahres kompensiert. Die Senkung der Umsatzsteuer auf Erdgas und Fernwärme läuft aber Ende März 2024 aus. Zudem ergeben sich Mehreinnahmen aus Abschreibungsbeschleunigungen der Vorjahre: Diese hatten das Aufkommen insbesondere bis 2022 gesenkt. Nun wird entsprechend weniger abgeschrieben, was die Steuereinnahmen erhöht. Zudem sollen weniger steuerfreie Inflationsprämien gezahlt werden als im Vorjahr.

⁸ Die Tarifverschiebung für 2023 beruht dabei auf der Inflation des Jahres 2022, die im Herbst 2022 geschätzt wurde. Zum Konzept des Steuerprogressionsberichts und der Anpassungen des Einkommensteuertarifs an die Inflation siehe auch: Deutsche Bundesbank (2022a), S. 68.

Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung und gesamtwirtschaftliche Projektionen der Bundesregierung

Position	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Steuereinnahmen¹⁾						
in Mrd €	895,7	920,6	962,2	1 009,3	1 046,2	1 078,5
in % des BIP	23,2	22,4	22,5	23,0	23,2	23,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in %	7,5	2,8	4,5	4,9	3,7	3,1
Revision zur vorherigen Steuerschätzung in Mrd €	8,1	- 16,8	- 30,8	- 32,5	- 32,3	- 36,3
davon durch neue Steuerrechtsänderungen	.	- 23,3	- 34,4	- 35,8	- 37,8	- 38,9
Nachrichtlich:						
Mindereinnahmen, wenn kalte Progression ab 2025 wie bisher kompensiert wird ²⁾	.	.	.	- 4,6	- 8,8	- 13,2
Wachstum des realen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2023	1,8	0,4	1,6	0,8	0,8	0,8
Herbstprojektion Oktober 2022	1,4	- 0,4	2,3	0,8	0,8	0,8
Wachstum des nominalen BIP in %						
Frühjahrsprojektion April 2023	7,4	6,1	4,0	2,8	2,8	2,8
Herbstprojektion Oktober 2022	7,0	5,3	4,7	2,7	2,7	2,7

Quellen: Arbeitskreis Steuerschätzungen und Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz. 1 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, einschl. Zöllen, einschl. der Erträge aus Gemeindesteuern. 2 Seit 2014 verschob sich der Einkommensteuertarif Jahr für Jahr zumeist um die geschätzte Inflationsrate des Vorjahres. Gezeigt sind hier die Mindereinnahmen, die sich ergeben, wenn diese Praxis beibehalten wird. Die Berechnungen sind grob abgeschätzt; sie basieren auf der aktuellen Frühjahrsprojektion der Bundesregierung und den Lohnsteuereinnahmen nach aktueller Steuerschätzung und in VGR-Abgrenzung. Der Grundfreibetrag wird dabei ebenfalls mit der Inflationsrate des Vorjahres verschoben.

Deutsche Bundesbank

Ab 2025 durchschnittlich Zuwächse von 4 %

In den Folgejahren 2025 bis 2027 steigen die Einnahmen gemäß der Steuerschätzung um durchschnittlich 4 %. Im Jahr 2025 wachsen die Einnahmen stärker um 5 %, vor allem weil Belastungen aus Rechtsänderungen wegfallen: Abschreibungsbeschleunigungen sorgen weiterhin für Mehreinnahmen. Zudem gilt dann im ganzen Jahr wieder der reguläre Umsatzsteuersatz auf Erdgas und Fernwärme. Ab 2026 spielen Rechtsänderungen keine große Rolle. Die Prognose ergibt sich dann recht unmittelbar aus den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Steuerprogression. Damit sind Zuwächse um 3 ½ % angelegt.

Anpassung an steigendes Existenzminimum und etwaige Kompensation der kalten Progression ab 2025 nicht berücksichtigt

Die Zuwächse ab 2025 dürften allerdings überzeichnet sein: Der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer ist voraussichtlich weiter anzuheben, um das Existenzminimum freizustellen. Stärker gebremst wird der Anstieg zudem, wenn der Gesetzgeber wie in den Vorjahren die kalte Progression ausgleicht.

Vergleich mit Herbstschätzung: Mindereinnahmen aufgrund Steuersenkungen

Im Vergleich zur Steuerschätzung von Herbst 2022 ergeben sich deutliche Mindereinnahmen. Sie steigen von rund ½ % des BIP (- 17 Mrd €) im Jahr 2023 auf eine Größenordnung von ¾ % des BIP ab dem Jahr 2024. Ausschlaggebend sind zwischenzeitlich beschlossene Steuersenkungen. Diese sind hauptsächlich die Kompensation der kalten Progression, die Erhöhung des Kindergelds und die frühere vollständige steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen zur gesetzlichen Altersvorsorge. Ohne die Steuersenkungen betrachtet, ergibt die neue Schätzung hingegen moderate Mehreinnahmen.

Schätzung deutlich niedriger als Herbstschätzung, vor allem weil Kompensation der kalten Progression erst jetzt eingerechnet

Bundesfinanzen

Überblick 2023

Gesamtdefizit im ersten Quartal mit sprunghafter Zunahme – vor allem durch Energie-Notfallmaßnahmen

Das Defizit des Bundes einschließlich Extrahaushalten⁹⁾ war zum Jahresauftakt erheblich höher als vor einem Jahr. Es nahm um 33 Mrd € auf 52 Mrd € zu. Zwar lag das Defizit im Kernhaushalt nur mäßig höher (bei 21 Mrd €). Allerdings stand allein beim WSF-E ein Defizit von 26 Mrd € zu Buche. Es resultierte aus den Energiepreisbremsen und weiteren Hilfen, die der Bund 2022 über die Ausnahmeklausel vorfinanzierte.

Im Gesamtjahr sehr hohes Defizit geplant, aber deutlich günstigerer Abschluss wahrscheinlich

Der Bund plant für das laufende Jahr mit einem sehr hohen Defizit von 232 Mrd €. Davon entfallen 146 Mrd € auf seine Extrahaushalte.¹⁰⁾ Es zeichnet sich aber ein deutlich geringeres Defizit ab. Das liegt an günstigeren Entwicklungen unter anderem bei den Energiepreishilfen.

Bundshaushalt: Erstes Quartal 2023

Nahezu stagnierende Steuereinnahmen und moderat gestiegene Ausgaben bei zahlreichen Sonderfaktoren

Im Kernhaushalt wuchsen die Einnahmen gegenüber dem Vorjahr um 1½ % (+1½ Mrd €). Die Steuereinnahmen des Bundes legten nur leicht zu. Die Gesamtausgaben stiegen etwas stärker um 2½ % (+3 Mrd €). Besonderes Gewicht hatten dabei die Zinsausgaben (+ gut 8½ Mrd €). Deren Zunahme beruht fast allein auf Disagien. Diese weisen eine hohe Volatilität auf, weil der Bund sie sofort im vollen Umfang verbucht, anstatt sie periodengerecht auf die Laufzeit zu verteilen.¹¹⁾ Die gestiegenen Zinsen führten zu teils scharfen Preisabschlägen bei den üblichen Aufstockungen von lang laufenden Anleihen. Denn diese tragen teils noch sehr niedrige Kupons. Zudem zahlte der Bund ein Darlehen an einen neuen Fonds zur Bewältigung von Klimawandel und Pandemien beim Internationalen Währungsfonds (6½ Mrd €) aus. Hinzu traten Mehrausgaben von einem Fünftel (+ 2 Mrd €) für Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bürgergeld, zuvor: Arbeitslosengeld II). Etwa die Hälfte davon dürfte auf Flüchtlinge aus der Ukraine zurückzuführen sein. Diese können seit Juni 2022 solche Leistungen beziehen. Außerdem weitete der Bund

die Leistungen zu Jahresbeginn aus. Stark rückläufig waren dagegen die Zahlungen an Sozialversicherungen (– 8½ Mrd €). So sanken die Sonderzahlungen an die gesetzliche Krankenversicherung etwa für Corona-Bürgertests. Daneben entlastete ein geringerer Defizitausgleich für die Bundesagentur für Arbeit. Nachdem der Bund vor Jahresfrist noch Corona-Unternehmenshilfen von 4 Mrd € gezahlt hatte, überwogen nun Rückflüsse (negative Ausgabe von – 1½ Mrd €).

Bundshaushalt: Gesamtjahr 2023

Das im Kernhaushalt des Bundes veranschlagte Defizit von 86 Mrd € bleibt gut erreichbar. So ergeben sich mit der jüngsten Steuerschätzung Mehreinnahmen von fast 7 Mrd € gegenüber dem Haushaltsplan (bei Hinzurechnen der veranschlagten globalen Mindereinnahmen). Für den Tarifabschluss und die damit verbundenen Besoldungsanpassungen hatte der Bund sehr großzügig vorgesorgt. Mögliche Mehrausgaben beim Bürgergeld ließen sich insoweit abdecken. Mit marktgerecht bemessenen Kupons neuer Wertpapiere könnten die Zinsausgaben zudem erheblich unter dem Planwert liegen.

Haushaltsziel des Bundes 2023 gut erreichbar

Bundesplanungen bis 2027

Auch in den Folgejahren soll der Bundshaushalt die Kreditgrenze der Schuldenbremse einhalten. Die Regierung konnte sich allerdings nicht auf Haushaltseckwerte einigen, die in Ein-

Regierung konnte sich nicht auf Eckwerte einigen

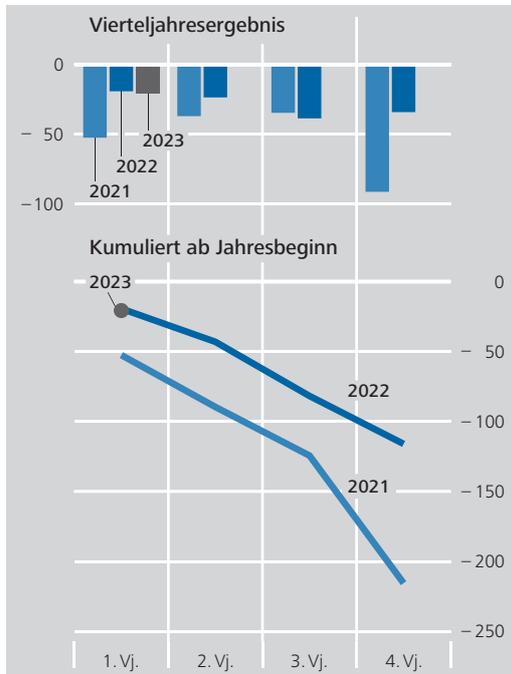
⁹ Einbezogen sind kameral buchende Extrahaushalte, zu denen Quartalsdaten vorliegen (siehe S. 67). Es handelt sich insbesondere um (i) den Wirtschaftsstabilisierungsfonds-Energie (WSF-E) und (ii) die bis ins Jahr 2021 für die Schuldenbremse relevanten Extrahaushalte sowie (iii) den Bundeswehrfonds (vgl. Deutsche Bundesbank (2023), Tabelle S. 69, Ziffern 16, 17 und 19). Zum Berichtskreis der Extrahaushalte zählen darüber hinaus vor allem (iv) die weiteren in Anlagen zum Bundshaushalt abgebildeten Fonds (für Tilgungsvorsorge und Kinderbetreuungsausbau, ebenda Ziffer 18) sowie (v) die Pensionsvorsorge. Ausgeklammert bleiben insbesondere die Bad Bank FMSW, der Fonds für die Entsorgung von Kernenergieabfällen, die Autobahngesellschaft und die Entwicklungshilfegesellschaft GIZ.

¹⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2023), S. 69.

¹¹ Vgl. zu einem Vorschlag für eine periodengerechte und weniger schwankungsanfällige Verbuchung: Deutsche Bundesbank (2021a).

Finanzierungssalden des Bundeshaushalts^{*)}

Mrd €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Ohne Extrahaushalte. Ohne Bereinigung um finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte.
 Deutsche Bundesbank

klang mit der Schuldenbremse stehen, und verschob den Kabinettsbeschluss zum Haushaltsentwurf und Finanzplan bis 2027, den sie für den 21. Juni angekündigt hatte.

Angespannte Finanzlage schon im nächsten Jahr, längerfristig zudem hohe Zusatzlasten

Tatsächlich ist der Bundeshaushalt angespannt. Der letzte Finanzplan schöpfte die Grenze der Schuldenbremse aus. Die aktuelle Steuerschätzung projiziert zwar Mehreinnahmen. Zudem erweitert die Konjunkturkomponente der Frühjahrsprojektion den Kreditspielraum im Jahr 2024 etwas. Allerdings veranschlagte der alte Finanzplan Gewinnausschüttungen der Bundesbank, mit denen für einige Jahre nicht zu rechnen ist. Zudem kam es zwischenzeitlich zu stärker als projizierten Preissteigerungen. Auch die Tarifvereinbarung und korrespondierende Besoldungsanpassungen führen zu spürbaren Mehrbelastungen gegenüber dem alten Finanzplan. Überdies sind neue politische Schwerpunkte noch nicht abgebildet, unter anderem bei den Verteidigungsausgaben. Längerfristig verschärft sich der Finanzdruck stark. Dann laufen die

Defizitspielräume der Extrahaushalte aus, hohe Tilgungslasten setzen ein, und der demografische Wandel belastet die Bundesfinanzen zunehmend.¹²⁾

Der Finanzierungsdruck würde bereits früher steigen, wenn das Bundesverfassungsgericht die Vorfinanzierung des Klimafonds mit Notlagenkrediten einschränkt.¹³⁾ Der Gesetzgeber verschärfte die Ausnahmeklausel des Grundgesetzes gezielt, als er die Schuldenbremse 2009 einführte. Zuvor ermöglichte die Klausel allzu leicht dauerhafte zusätzliche Kreditaufnahmen. In den Kontext der Ausnahmeklausel fällt der zweite Nachtragshaushalt 2021. Denn mit diesem gab der Gesetzgeber nicht benötigte Corona-Notlagenkredite von 60 Mrd € für künftige Klimaschutzmaßnahmen frei. Dabei konkretisierte der Gesetzgeber nicht, welche Maßnahmen mit diesen Mitteln finanziert werden sollen. Zudem befristete er die Mittelverwendung nicht.¹⁴⁾ Wie im letzten Jahr dürfte der Klimafonds auch dieses Jahr die Mittel letztlich nicht benötigen. Ein unmittelbar erhöhter Kreditbedarf durch die Corona-Krise ist insoweit nicht offensichtlich. Die Entscheidung des Gerichts könnte zugleich eine Richtschnur für den WSF-E geben. Dieser erhielt im Jahr 2022 eigene Notlage-Kreditermächtigungen von 200 Mrd € und schöpfte sie aus – größtenteils, indem er eine Rücklage mit 170 Mrd € befüllte. Auch die Länder finanzieren über die Ausnahmeklausel gewichtige Defizite in künftigen Haushaltsjahren vor.

Verfassungsgericht entscheidet über Notlagenkredite zur Vorfinanzierung des Klimafonds

¹² Vgl.: Deutsche Bundesbank (2023), S. 71f.

¹³ Die mündliche Verhandlung ist für den 21. Juni 2023 anberaumt.

¹⁴ Parallel zum Haushaltsgesetz 2022 verschob der Bundestag die zuvor verabschiedeten Tilgungspläne und streckte diese beträchtlich. Dieses Vorgehen durchbricht die Verbindung zwischen der Bewilligung von Notlagenkrediten und dem Aufstellen eines Tilgungsplans.

Extrahaushalte: erstes Quartal und Ausblick auf Gesamtjahr 2023

Hohes Defizit aus Maßnahmen im Zuge der Energiekrise

Die Extrahaushalte des Bundes¹⁵⁾ verzeichneten im ersten Quartal 2023 ein hohes Defizit von insgesamt 31 Mrd € (2022: + ½ Mrd €):

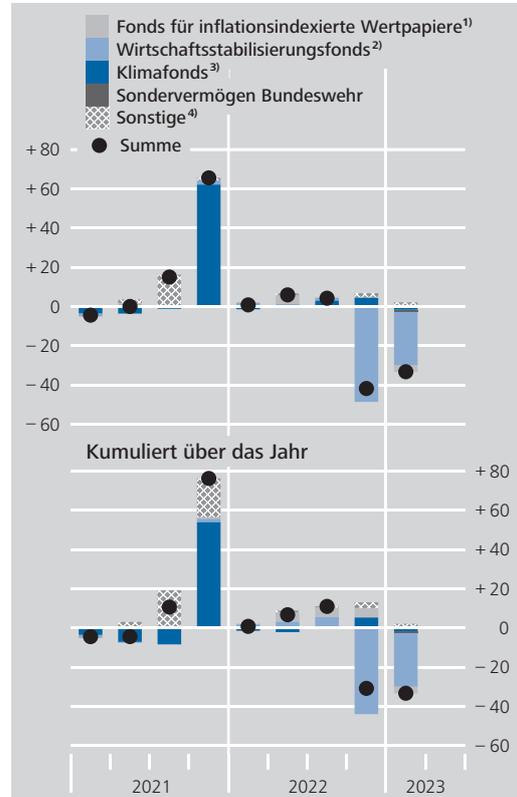
- Beim WSF-E entstand ein Defizit von 26 Mrd € für Zahlungen im Rahmen der Energiepreisbremsen und ergänzender Hilfen. Im Jahresverlauf wird sich die Defizitentwicklung aber kaum in dem Tempo fortsetzen. So entlasten Abschöpfungen bei hohen Strompreisen den WSF-E im weiteren Jahresverlauf. Außerdem senkten Versorger zuletzt ihre Preise, was die Ausgaben für die Energiepreisbremsen dämpft.
- Der Vorsorgefonds für Tilgungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere verbuchte ein Defizit von 3 ½ Mrd €. Ausschlaggebend waren Zahlungen für eine inflationsindexierte Bundesanleihe, die Mitte April zu tilgen war. Im Jahresverlauf sollten anstehende Zuführungen des Bundeskernhaushalts an den Fonds aber zu einem relativ hohen Überschuss führen.¹⁶⁾
- Der Klimafonds verzeichnete wie vor Jahresfrist ein Defizit von 1 ½ Mrd €. Damit erscheint nicht naheliegend, dass er das veranschlagte hohe Defizit von 14 Mrd € im laufenden Jahr erreicht (Vorjahresergebnis ohne Bundeszuführung etwa ausgeglichen).
- Das Sondervermögen Bundeswehr meldete die ersten Ausgaben und damit ein Defizit von fast 1 Mrd €. Um den Rahmen des Wirtschaftsplans von 8 ½ Mrd € auszuschöpfen, müsste sich der Ausgabenfluss noch erheblich beschleunigen.

Defizit beim WSF-E dürfte 2023 erheblich unter Plan bleiben

Für das Jahresergebnis der Extrahaushalte insgesamt wird das Defizit des WSF-E ausschlaggebend sein. Dieses dürfte aus heutiger Sicht erheblich unter den veranschlagten 121 Mrd € bleiben.

Finanzierungssalden der Extrahaushalte des Bundes¹⁾

Mrd €, Vierteljahresergebnis



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen. * Nur kameralistisch buchende Einheiten, d.h. insbesondere ohne die Bad Bank FMS Wertmanagement und zusätzlich ohne Defizite des kameralistisch buchenden SoFFin, die diese refinanzieren. **1** Vorsorgefonds für Schlusszahlungen inflationsindexierter Bundeswertpapiere. **2** Im Jahr 2020 für Coronahilfen gegründet, im Herbst 2022 um Sektion zu Energiepreishilfen ergänzt. **3** Klima- und Transformationsfonds, bis 2022 Energie- und Klimafonds. **4** Insbesondere Sondervermögen für Wiederaufbauhilfen bei Flutschäden, Pensionsvorsorge, Digitalisierung, Ausbau von Kinderbetreuung und Kommunalinvestitionen.

Deutsche Bundesbank

Länderhaushalte¹⁷⁾

Kernhaushalte im ersten Quartal 2023

Die Kernhaushalte der Länder schlossen das erste Quartal mit einem Defizit von 3 Mrd € ab.

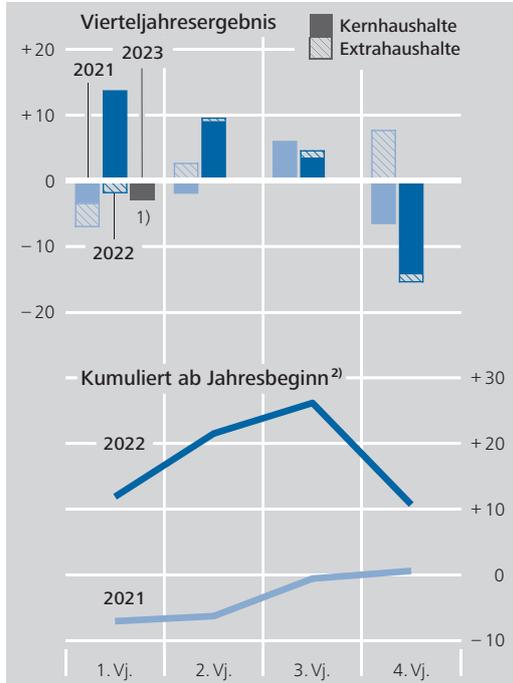
¹⁵ Gemäß Angaben des Bundesministeriums der Finanzen, also ohne Bad Banks und sonstige Einheiten mit kaufmännischem Rechnungswesen.

¹⁶ In den VGR zählen bereits die Ausgaben aus dem Kernhaushalt für diesen Fonds als laufende Zinsausgaben. Damit belastet nicht die Tilgung den gesamtstaatlichen VGR-Saldo, sondern die gegenüber dem Vorjahr stark steigende Zuführung aus dem Kernhaushalt.

¹⁷ Angaben zum Berichtsquartal basieren auf der monatlichen Kassenstatistik zu den Kernhaushalten.

Finanzierungssalden der Länder

Mrd €



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
1 Berechnet mit Angaben der monatlichen Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen, Quartalsdaten liegen noch nicht vor. **2** Kern- und Extrahaushalte zusammen.
 Deutsche Bundesbank

*Kernhaushalte
 deutlich ver-
 schlechert im
 ersten Quartal*

Im Vorjahresquartal verzeichneten sie noch einen Überschuss von 14 Mrd €. Die Einnahmen sanken um 12 %: Die Steuern gingen deutlich zurück. Allerdings sind für das Auftaktquartal offenbar noch nicht alle für die Länder vereinnahmten Steuern in deren Haushalten verbucht.¹⁸⁾ Zudem entfielen die von den Ländern vereinnahmten Zahlungen des Bundes für Unternehmenshilfen. Die Ausgaben nahmen trotz der geringeren, weiterzuleitenden Unternehmenshilfe-Zahlungen leicht zu. Das lag vor allem an gestiegenen Zuweisungen an öffentliche Verwaltungen, insbesondere an die Gemeinden. Zudem scheint in Schleswig-Holstein eine Reserve in einem Extrahaushalt angelegt worden zu sein. Auch die deutlich höheren Zinszahlungen trugen zum Ausgabenwachstum bei.

Kern- und Extrahaushalte im Gesamtjahr 2023

Im laufenden Jahr könnten die Kern- und Extrahaushalte der Länder ins Defizit rutschen (2022: Überschuss von 10½ Mrd €). Gemäß der neuen Steuerschätzung gehen ihre Steuereinnahmen leicht zurück. Ausgabenseitig dürften die gewichtigen Personalausgaben merklich zulegen. Dies liegt vor allem an den allgemeinen Entgeltanhebungen, aber auch am geplanten Personalaufbau. Zusätzlich erhöhen einige Länder schrittweise die Besoldung von Lehrpersonal an Grundschulen. Die Zuweisungen an die Gemeinden dürften im Gesamtjahr weiter steigen. Zudem könnten einige Länder ihre Aufwendungen für Klimaschutz, Energiepreis- oder andere Wirtschaftshilfen deutlich erhöhen. Zumindest ermächtigten die betreffenden Landesparlamente ihre Regierungen dazu.

Für Kern- und Extrahaushalte im Gesamtjahr Defizit möglich

Schuldenbremsen der Länder

Einige Länder aktivierten zuletzt die Ausnahmeklausel ihrer Schuldenbremse, um langjährige Finanzspielräume zu schaffen.¹⁹⁾ Dies planen auch die Parteien der neuen Berliner Landesregierung. In ihrem Koalitionsvertrag ist ein kreditfinanziertes Sondervermögen über 5 Mrd € vereinbart. Diese Mittel sollen Maßnahmen für Energieeinsparungen im Gebäudesektor, erneuerbare Energien, klimafreundliche Mobilität und die Transformation der Wirtschaft finanzieren. Konkret ausgearbeitet und mit Kosten unterlegt sind die Maßnahmen aber noch nicht. Wenn die Maßnahmen Ende 2024 als erfolgreich bewertet werden, wollen die Parteien das Sondervermögen auf bis zu 10 Mrd € aufstocken. Sol-

Zahlreiche kreditfinanzierte langjährige Transformationsfonds behindern wirksame Schuldenbremse

¹⁸ Die Differenz zwischen den in der Steuer- und der monatlichen Länderhaushaltsstatistik vereinnahmten Steuern beträgt im ersten Quartal 2023 etwa 5 Mrd €, nach – ½ Mrd € im Vorjahresquartal. Vgl. zur Aufteilung der im Auftaktquartal vereinnahmten Steuern auf die Ebenen die Aprilausgaben des Monatsberichts des Bundesministeriums der Finanzen, für das Berichtsquartal: Bundesministerium der Finanzen (2023), S. 42, und zu den vereinnahmten Ländersteuern die monatliche Kassenstatistik der Kernhaushalte der Länder.

¹⁹ Vgl. mit Fokus auf Bremen und das Saarland: Deutsche Bundesbank (2023), S. 75 f.

che Fonds setzen die Regelgrenze der Schuldenbremse faktisch mehrjährig aus.²⁰⁾ Im Ergebnis beeinträchtigt dies die Bindungswirkung der Schuldenbremse stark. Diese kann die Schulden damit kaum noch effektiv begrenzen.

■ Sozialversicherungen

Rentenversicherung

Erstes Quartal 2023

Defizit im ersten Quartal nach kräftiger Renten-anpassung Mitte 2022

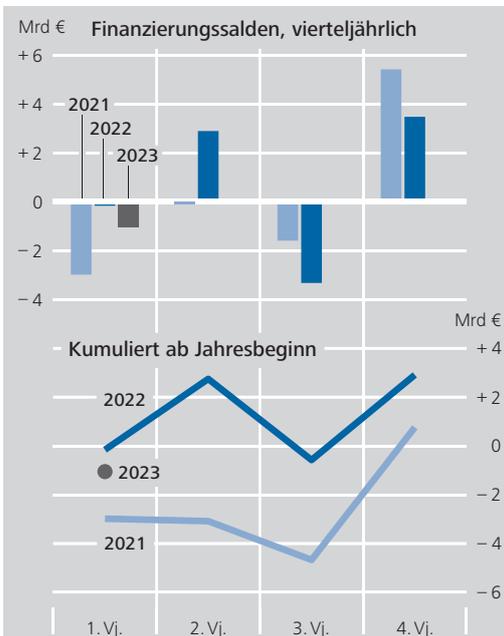
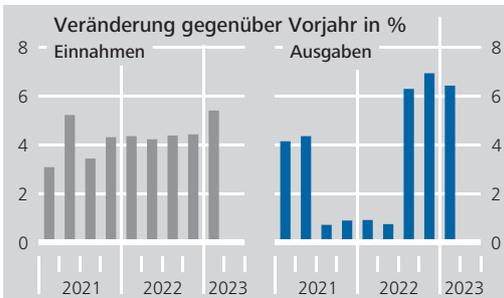
Die gesetzliche Rentenversicherung verbuchte im ersten Quartal 2023 ein Defizit von 1 Mrd €. Im Vorjahresquartal war das Ergebnis noch weitgehend ausgeglichen. Zur Jahresmitte 2022 wurden die Renten kräftig erhöht. Vor allem deswegen legten die Ausgaben um 6 ½ % zu. Die Gesamteinnahmen stiegen um 5 ½ % gegenüber dem Vorjahresquartal. Die Beitragseinnahmen nahmen sogar um 6 % zu.

Gesamtjahr 2023

2023: Überschuss aus Vorjahr dürfte sich deutlich reduzieren

Für das Gesamtjahr ist ein rückläufiger Überschuss angelegt: Wegen einer hohen jahresdurchschnittlichen Rentenanpassung könnte sich der Überschuss von 3 Mrd € aus dem letzten Jahr deutlich reduzieren. Die individuellen Renten legen im Durchschnitt des Jahres mit 5 % spürbar stärker zu als im Vorjahr (3 %). Zur Jahresmitte steigen sie um gut 4 ½ % (4,39 % im Westen und 5,86 % im Osten). Die Anhebung resultiert vor allem aus dem hohen Lohnwachstum des Jahres 2022, zu dem der höhere Mindestlohn beitrug. Weil die Löhne im Osten stärker stiegen, legen die Renten dort 1 ½ Prozentpunkte stärker zu. Sie erreichen somit bereits im laufenden Jahr das Westniveau. Das ist ein Jahr früher als gesetzlich vorgesehen. Hingegen dämpfte der Nachhaltigkeitsfaktor in beiden Regionen die Rentenanpassung. Er berücksichtigt damit vereinfacht ausgedrückt das steigende Verhältnis von Renten zu Beiträgen. Die allmählich schneller steigende Rentenzahl verstärkt den Ausgabendruck bereits im laufenden Jahr. Einnahmeseitig dürften die Beiträge solide

Finanzen der Deutschen Rentenversicherung*)



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund. * Vorläufige Vierteljahresergebnisse. Die endgültigen Jahresergebnisse weichen in der Regel von der Summe der zuvor veröffentlichten Vierteljahresergebnisse ab, da Letztere nicht revidiert werden.
 Deutsche Bundesbank

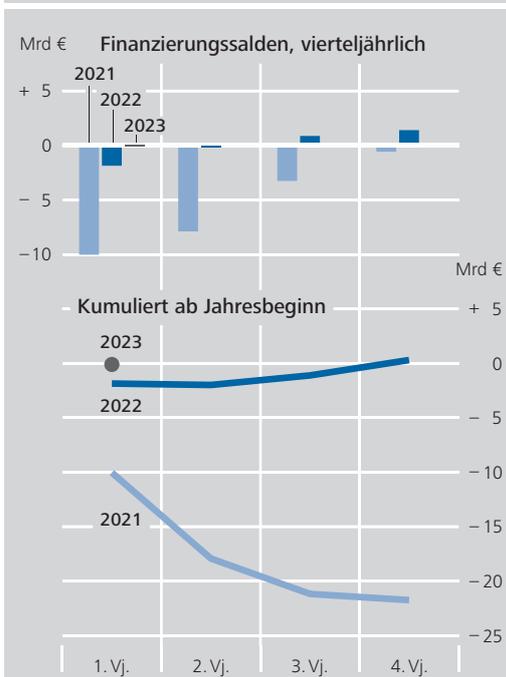
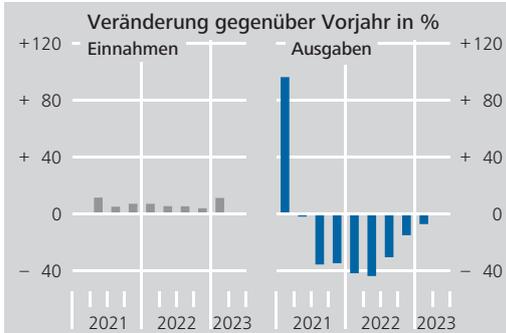
zunehmen. Spürbar dämpfend wirken sozial-abgabenfreie Inflationsausgleichsprämien.

Mittelfristiger Ausblick

Mit der diesjährigen Rentenanpassung liegt das Versorgungsniveau knapp über der Haltelinie von 48 %. Allerdings soll zur Jahresmitte auch der Beitragssatz zur Pflegeversicherung um 0,35

²⁰ Einen strukturell ausgeglichenen Haushalt für Berlin sieht der Koalitionsvertrag erst ab dem Doppelhaushalt 2028/29 vor. Zudem prüfen die Koalitionsparteien, einzelne Einrichtungen des Landes mit Krediten zu finanzieren, ohne dies auf die Schuldenbremse anzurechnen. Vgl. zu den finanzpolitischen Vorhaben: CDU und SPD Berlin (2023), S. 125–131.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit*)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. * Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds und vor Zahlung von Bundeszuschüssen. Deutsche Bundesbank

Versorgungsniveau: Abstand zur Haltelinie sinkt wegen höherem Pflegebeitragssatz

Prozentpunkte steigen. Dies blieb von der Bundesregierung unberücksichtigt, als sie die Rentenanpassung beschloss. Dadurch verringert sich das Versorgungsniveau und damit der Abstand zur Haltelinie leicht. Grund dafür ist, dass die Rentenbeziehenden den Beitrag zur Pflegeversicherung alleine entrichten. Den Beitrag der Beschäftigten zahlen hingegen zum Teil die Arbeitgeber. Daher drückt der höhere Beitragssatz die Renten im Zähler des Versorgungsniveaus stärker als die Löhne im Nenner. Der Effekt auf das Versorgungsniveau ist mit unter 0,1 Prozentpunkte zwar in diesem Jahr gering. Es wäre aber naheliegend, dass die Regierung

künftig die Rückwirkungen eines zeitgleich in Kraft tretenden Gesetzes berücksichtigt.

Im nächsten Jahr dürfte die Haltelinie beim Versorgungsniveau erstmals greifen. Die Renten würden dann stärker steigen, als gemäß Anpassungsformel angelegt. Die weiteren Pläne der Bundesregierung erhöhen den Finanzierungsdruck nochmals deutlich: Demnach soll das Versorgungsniveau auch nach 2025 nicht unter 48 % sinken. Damit müssten der Beitragssatz und die Bundeszuschüsse dann stärker steigen als derzeit angelegt.²¹⁾

Zunehmender Druck auf die Rentenfinanzen

Bundesagentur für Arbeit

Erstes Quartal 2023

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) verzeichnete im ersten Quartal 2023 ein weitgehend ausgeglichenes Ergebnis.²²⁾ Gegenüber dem Vorjahresquartal verbesserte sich der Saldo um fast 2 Mrd €. Vor allem die Ausgaben für Kurzarbeit gingen stark zurück (-70 %). Dagegen wuchsen die Aufwendungen für Arbeitslosengeld um 7 %, auch weil die Zahl der Leistungsempfangenden stieg. Insgesamt sanken die Ausgaben aber um 7 %. Die Einnahmen legten mit 11 % kräftig zu. Davon entfielen 9 Prozentpunkte darauf, dass der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte stieg. Der Bundesgesetzgeber hatte ihn kurz vor der Pandemie bis 2022 auf 2,4 % gesenkt. Damit wollte man vermeiden, dass die damals sehr hohen Rücklagen weiter stiegen.

BA im ersten Quartal mit weitgehend ausgeglichenem Ergebnis

Gesamtjahr 2023

Die Finanzen der BA dürften sich im laufenden Jahr weiter verbessern. Insgesamt ist ein deutlicher Überschuss angelegt. Dieser könnte spürbar höher ausfallen als von der BA geplant

Für 2023 deutlicher Überschuss angelegt

²¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2022c).

²² Im operativen Bereich, d. h. ohne Versorgungsfonds. Zuführungen an den Fonds stellen Ausgaben dar, die den operativen Finanzierungssaldo belasten.

(2 Mrd €).²³⁾ So soll sich gemäß der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung die Gesamtwirtschaft günstiger entwickeln. Auch lassen die Ausgabenansätze für die aktive Arbeitsmarktpolitik wie in den Vorjahren spürbare Minderausgaben erwarten.

Zur Reform der europäischen Fiskalregeln

Reformprozess der EU-Fiskalregeln ist im Gange

Geplante Reform droht europäische Fiskalregeln zu schwächen

Die Europäische Kommission (im Folgenden: Kommission) legte am 26. April 2023 Verordnungsentwürfe für eine Reform der Europäischen Fiskalregeln vor. Die Verordnungsentwürfe sind sehr komplex und zahlreiche Detailfragen noch offen. Weitere Verhandlungen sind vorgesehen und Anpassungen zu erwarten. Im Folgenden werden die Vorschläge in ihren Grundzügen dargestellt und im Anschluss bewertet. Zusätzlich werden zu ausgewählten Kritikpunkten Anpassungsvorschläge gemacht. Insgesamt gesehen droht der Reformvorschlag die Fiskalregeln gegenüber dem Stand vor ihrer Aussetzung im Jahr 2020 zu schwächen und nicht zu stärken.

Bundesbank setzt sich für stringente Fiskalregeln ein

Die europäischen Fiskalregeln sollen solide Staatsfinanzen in den EU-Staaten absichern. Dies ist insbesondere für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik wichtig. Daher setzt sich die Bundesbank für stringente Fiskalregeln ein. Sie hat an verschiedenen Stellen Reformvorschläge unterbreitet.²⁴⁾ Aus Sicht der Bundesbank ist elementar, dass die Regeln verlässliche Leitplanken für solide Staatsfinanzen setzen. Daher ist es wichtig, dass das Ziel solider Staatsfinanzen klar im Fokus der Regeln steht. Es sollte nicht gegen andere politische Ziele abgewogen werden. In diesem Sinne sollte der bestehende Fiskalrahmen mit verbindlicheren, ex ante festgelegten quantitativen Vorgaben erüchtigt werden. Die Regeln sollten transparent umgesetzt und nachvollziehbar überwacht werden.

Grundzüge der Legislativvorschläge der Kommission

Die Kommission will mit ihren Reformvorschlägen weiterhin sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten ihre Finanzpolitik mittelfristig nachhaltig ausrichten. Die Regeln sollen sowohl Budgetdisziplin sichern als auch nachhaltiges Wachstum unterstützen. Dabei werden fiskalische Ziele deutlich stärker mit gesamtwirtschaftlichen Zielen vermischt als bislang. Das Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht soll in die Fiskalüberwachung integriert werden. An zahlreichen Stellen gibt es Ermessensspielräume die Regeln auszulegen. Die Vorgaben werden mit relativ komplizierten Verfahren ermittelt, und die Ergebnisse basieren auf etlichen Annahmen. Es soll länderspezifische Ziele geben. Zudem will die Kommission den Mitgliedstaaten ein größeres Mitspracherecht darüber einräumen, auf welchen Anpassungspfaden die Ziele erreicht werden sollen. Hiervon erhofft sie sich eine höhere nationale Eigenverantwortung, die Regeln einzuhalten (national ownership). Im Folgenden werden die vorgeschlagenen Regeln in ihren Grundzügen skizziert. Tatsächlich sind die Vorschläge komplexer und mitunter auch nicht eindeutig.

Kommission schlägt komplexes Verfahren vor

Mehrjährige Anpassungspläne im Mittelpunkt der Regeln

Künftig sollen die Kommission und die Mitgliedstaaten einen adäquaten Fiskalpfad aushandeln. Dieser soll die Ausgangssituation des jeweiligen Mitgliedstaates berücksichtigen und verschiedene Auflagen erfüllen. Die Entscheidungen über die letztlich gültigen fiskalischen Vorgaben trifft aber weiterhin der Rat auf Vorschlag der Kommission.

Kommission und Mitgliedstaaten sollen Fiskalpfad vereinbaren

Im Mittelpunkt dieser bilateralen Vereinbarungen sollen mehrjährige Anpassungspläne ste-

²³ Die BA muss im laufenden Jahr ein Darlehen des Bundes von ½ Mrd € aus dem Jahr 2022 tilgen. Wie die Zahlung des Darlehens an die BA im Jahr 2022 beeinflusst auch die Tilgung das Finanzergebnis der BA nicht.

²⁴ Vgl. hierzu etwa: Deutsche Bundesbank (2021b).

Mehrfährige Anpassungspläne sollen zu soliden Haushaltspositionen führen

hen, die den Weg zu einer soliden Haushaltsposition vorgeben. Ob eine Position ausreichend solide ist, beurteilt die Kommission auf Basis ihrer Tragfähigkeitsanalyse. Im Regelfall laufen die Anpassungspläne über vier Jahre. Innerhalb dieser Frist sollen die Länder eine solide Haushaltsposition erreichen. Die Mitgliedstaaten können aber auch eine längere Anpassungsfrist bis maximal sieben Jahre beantragen. Dies ist möglich, wenn sie sich zu Reformen oder Investitionen verpflichten und die Kommission diese positiv bewertet. Die Anpassungspläne sollen gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten ihre solide Haushaltsposition bis zum Ende der Anpassungsfrist erreichen. Außerdem soll die Schuldenquote sinken, soweit sie mehr als 60 % beträgt. Bei Defizitquoten oberhalb von 3 % (soweit nicht nur leicht und temporär darüber) soll ein Land eine Korrektur von in der Regel jährlich mindestens 0,5 % des BIP erreichen (womit vermutlich eine Verbesserung des strukturellen Defizits gemeint ist).

Tragfähigkeitsanalyse der Kommission als Maßstab für solide Haushaltsposition

Die als solide angesehene Haushaltsposition, die ein Land zum Ende des Anpassungsplans erreichen soll, ermittelt die Kommission länderspezifisch. Grundlage dafür ist ihre Tragfähigkeitsanalyse. Diese basiert auf zahlreichen Annahmen (u. a. längerfristige fiskalische und wirtschaftliche Entwicklung, Zinsannahmen). Mithilfe dieser Analyse ermittelt sie einen Zielwert für die strukturelle Primärsaldoquote²⁵ am Ende der Anpassungsphase, der mit einer soliden Haushaltsposition vereinbar ist.²⁶ Das Niveau der angemessenen strukturellen Primärsaldoquote soll ausreichend ambitioniert sein, um die Defizitquote in den dann folgenden zehn Jahren unter 3 % zu halten. Daneben sollen hohe Schuldenquoten angemessen sinken.

Netto-Primärausgaben bilden zentrale Ziel- und Kontrollvariable

Eine konkrete Fiskalvorgabe soll dann sicherstellen, dass der jeweilige Mitgliedstaat den oben beschriebenen Zielwert für die strukturelle Primärsaldoquote am Ende der Anpassungsphase erreicht. Die Fiskalvorgabe ist eine Obergrenze für den Pfad der Netto-Primärausgaben im Zeitverlauf. Grob betrachtet umfassen die Netto-Primärausgaben alle Ausgaben ohne Zinsaus-

gaben und ohne konjunkturelle Einflüsse. Der Zusatz netto besagt, dass nach Verabschiedung vorgenommene Anpassungen auf der Einnahmenseite bei den Primärausgaben zu kompensieren sind (z. B. führen dann Steuersenkungen zu einem ambitionierten Ausgabenpfad). Die jährlichen Ziele für die Netto-Primärausgaben muss der Mitgliedstaat im Anpassungsplan so festlegen, dass er damit auf Basis einer realistischen Fiskalprojektion die zuvor ermittelte solide Haushaltsposition erreicht. Dabei darf der Mitgliedstaat die fiskalische Verbesserung nicht ans Ende des Anpassungszeitraums schieben. Auf jeden Fall sollen die Netto-Primärausgaben a priori im Schnitt langsamer wachsen als das BIP in der mittleren Frist (es sei denn, die Schuldenquote liegt unter 60 %). Wenn im Verlauf der Anpassungsphase ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eröffnet wird, muss das betreffende Land zusätzliche Voraussetzungen erfüllen. Es muss in diesem Fall potenziell auch den vereinbarten Ausgabenpfad anpassen.

Ob ein Land im Verlauf der Anpassungsphase die Fiskalregel einhält, wird dann im Prinzip ausschließlich am Netto-Primärausgabenpfad gemessen, der in der Regel zu Beginn festgelegt wurde. Vom vereinbarten Ausgabenpfad darf das Land nicht nach oben abweichen. Ungünstigere Entwicklungen in anderen Teilen des Budgets oder beim mittelfristigen Wachstum spielen dagegen keine Rolle, wenn beurteilt wird, ob die Regel eingehalten wurde. Das heißt, in diesen Fällen kann das Land regelkonform das vereinbarte solide Haushaltsziel verfehlen. Einer-

Regeleinhaltung wird an Netto-Primärausgaben gemessen

²⁵ Strukturelle Primärsaldoquote: Der staatliche Finanzierungssaldo bereinigt um konjunkturelle Einflüsse, sonstige temporäre Einflüsse und Zinsausgaben im Verhältnis zum BIP.

²⁶ Der Legislativvorschlag schreibt für eine sichere fiskalische Position am Ende der Anpassungsphase vor: Die erreichte strukturelle Primärsaldoquote soll für die darauffolgenden zehn Jahre sicherstellen, dass sich die Schuldenquote auf einem „plausiblen“ Abwärtsfad befindet oder auf einem „vernünftigen“ Niveau bleibt und die Defizitquote unter 3 % liegt. Unterstellt wird dabei eine unveränderte Fiskalpolitik. Erwartete Veränderungen in den alterungsbedingten Kosten werden auf das Defizit addiert. Zunehmende alterungsbedingte Kosten erhöhen also die Anforderungen an das Defizit. Dabei bleiben regelgebundene Anpassungen der Sozialbeiträge wie etwa in Deutschland wohl unberücksichtigt.

seits verstetigt solch eine Ausgabenregel die Haushaltspolitik, weil die Regierung nicht auf unerwartete Entwicklungen abseits der Netto-Primärausgaben reagieren muss. Die Netto-Primärausgaben sind in der Regel gut von der Regierung zu kontrollieren. Andererseits wird dadurch in Kauf genommen, dass der Mitgliedstaat das eigentliche Haushaltsziel unter Umständen deutlich verfehlt. Deswegen spielen die Projektionen, mit denen der Netto-Primärausgabenpfad ermittelt wird, eine wichtige Rolle. Die Projektionen sollten deshalb möglichst gut sein und nicht regelmäßig einen optimistischen Einschlag haben.

mission prüft die Berichte und erfasst etwaige Abweichungen vom vereinbarten Pfad der Netto-Primärausgaben auf einem Kontrollkonto. Aus dem Verordnungsentwurf geht nicht hervor, was mit den dort verbuchten Fehlbeträgen zu geschehen hat. Sie sollen jedoch bei Entscheidungen über die Eröffnung eines Defizitverfahrens eine Rolle spielen. Wenn im Verlauf der Anpassungsphase ein Defizitverfahren eröffnet werden sollte, sind nicht näher definierte neue Vereinbarungen zu treffen. Zudem muss den Vorgaben des Defizitverfahrens Rechnung getragen werden. Gegen Ende der Anpassungsphase handeln die Mitgliedstaaten neue Anpassungspläne für die dann folgenden Jahre mit der Kommission aus.

Ermittlung der Netto-Primärausgaben komplex

Genauer betrachtet setzen sich die Netto-Primärausgaben aus den gesamtstaatlichen Ausgaben ohne Zinsausgaben zusammen (daher „primär“). Herausgerechnet werden außerdem konjunkturbedingte Ausgaben für Arbeitslosigkeit. Entstehen an anderer Stelle konjunkturelle Defizite oder Überschüsse durch schwankende Einnahmen oder arbeitsmarktbedingte Ausgaben, müssen diese nicht korrigiert werden. Schlechte Entwicklungen sind exkulpiert, bessere Entwicklungen stellen keine fiskalische Verfügungsmasse dar. Auf diese Weise kann die Finanzpolitik im Konjunkturzyklus automatisch stabilisierend wirken. Zudem werden aus den Netto-Primärausgaben die mit EU-Transfers finanzierten Ausgaben herausgerechnet. Damit sind nur national finanzierte Ausgaben für die Haushaltsüberwachung relevant. Ebenso wird in der Regel berücksichtigt, wenn eine Regierung während der Anpassungsphase bislang nicht einbezogene Fiskalmaßnahmen beschließt, die die Einnahmenseite betreffen (daher „netto“). Beispielsweise erhöhen sich die zulässigen Netto-Primärausgaben, wenn eine Regierung die Steuern erhöht. Senkt sie hingegen die Steuern, sind weniger Netto-Primärausgaben gestattet.

Regelmäßige Haushaltsüberwachung anhand der Anpassungspläne

Die mit der Kommission abgestimmten Anpassungspläne bilden die Grundlage für die regelmäßige Haushaltsüberwachung. Dazu sollen die Länder im Verlauf der Anpassungsphase jährliche Fortschrittsberichte vorlegen. Die Kom-

Für Länder mit einer Defizitquote unter 3 % und einer Schuldenquote unter 60 % soll ein deutlich einfacheres Verfahren gelten. Diese Länder sollen einen Vierjahresplan vorlegen, den die Kommission auf Plausibilität prüft. Am Ende des Plans soll das Land einen Zielwert für eine strukturelle Primärsaldoquote erreichen. Dieser soll sicherstellen, dass die solide Haushaltsposition beibehalten wird.

Vereinfachtes Verfahren für gering verschuldete Länder

Spezielle Vorgaben für ein Defizitverfahren

Ein Defizitverfahren knüpft weiterhin an die Maastricht-Kriterien einer Defizitquote von 3 % oder einer Schuldenquote von 60 % an. Als Vorstufe zu einem Defizitverfahren kann die Kommission zunächst eine Warnung aussprechen. Dies ist möglich, wenn ein erhöhtes Risiko besteht, dass die Netto-Primärausgaben eines Landes stärker steigen als vereinbart oder wenn die Defizitquote über 3 % zu steigen droht. Dabei ist unklar, welche Folgen die Warnung haben soll.

Warnung als Vorstufe zu einem Defizitverfahren

Ein Defizitverfahren selbst kann die Kommission in zwei Fällen einleiten: Erstens bei einem zu hohen Defizit, zweitens bei einer zu hohen Schuldenquote.

Defizitverfahren bei zu hohen Defiziten oder Schulden

– Ein defizitbasiertes Defizitverfahren soll wie bisher eröffnet werden, wenn die Defizit-

Verfahren bei Defiziten über 3 % des BIP

quote über den 3 %-Referenzwert steigt. In diesem Fall muss der Mitgliedstaat seinen Finanzierungssaldo grundsätzlich um mindestens 0,5 % des BIP pro Jahr korrigieren. Dies gilt so lange, bis der Mitgliedstaat den 3 %-Referenzwert wieder unterschreitet. Es gibt jedoch Ausnahmen. So soll etwa kein Verfahren eröffnet werden, wenn ein Land den Referenzwert nur temporär und begrenzt überschreitet. Dies war auch bislang vorgesehen. Dabei wurde eine Verfehlung von bis zu 0,5 % des BIP und von maximal einem Jahr toleriert. Es ist unklar, ob sich auch zukünftig an klaren quantitativen Vorgaben orientiert werden soll.

Verfahren bei Schulden über 60 % des BIP

- Ein schuldenbasiertes Defizitverfahren soll künftig vor allem auf Länder mit hohen Tragfähigkeitsrisiken zielen. Demnach kann die Kommission ein Verfahren einleiten, wenn die Defizitquote unter 3 % liegt, aber die Schuldenquote oberhalb von 60 %. Dabei soll im Regelfall ein Verfahren eröffnet werden, wenn ein Land mit hohen Tragfähigkeitsrisiken von dem vereinbarten Anpassungspfad für die Netto-Primärausgaben abweicht. Allerdings sind hohe Tragfähigkeitsrisiken ebenfalls nicht klar definiert.²⁷⁾ Die Kommission soll dabei umfassend prüfen, ob sie ein Verfahren einleitet und eine Vielzahl von länderspezifischen Faktoren berücksichtigen.

Finanzielle Sanktionen

Die Verfahrensschritte zu einer etwaigen Sanktion bleiben unverändert (etwa die Verfahrensschritte und die Abstimmungsregeln im Rat). Die Kommission will aber die Hemmschwelle für den Rat senken, Sanktionen im Defizitverfahren zu verhängen. Die Sanktionen sollen deshalb niedriger festgesetzt werden. Für sechs Monate Zielverfehlung sollen jeweils 0,05 % des BIP fällig werden. Die Sanktionen enden, sobald der Rat feststellt, dass das Land effektive Maßnahmen ergriffen hat. Da die Sanktionen nur für maximal fünf Jahre festgesetzt werden können, sind sie pro Verfahren auf 0,5 % des BIP eines Landes begrenzt.

Die Defizitverfahren können ausgesetzt werden, wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission eine von zwei Ausnahmeklauseln aktiviert. Die generelle Ausnahmeklausel kann gezogen werden, wenn es zu einem schweren wirtschaftlichen Abschwung im Euro-Währungsgebiet oder in der EU kommt. Die länderspezifische Ausnahmeklausel kann aktiviert werden, wenn sich außergewöhnliche Umstände erheblich auf die öffentlichen Finanzen des Mitgliedstaates auswirken und außerhalb seiner Kontrolle liegen.

Weitere ausgewählte Aspekte der Reformvorschläge

Die Mitgliedstaaten sollen die vereinbarten Anpassungspläne vor Ablauf der Frist auf Antrag anpassen können. Dies ist erstens möglich, wenn objektive Umstände verhindern, dass ein Land seinen Plan wie vereinbart umsetzt. Dabei ist jedoch unklar, was unter objektiven Umständen zu verstehen ist. Zweitens kann nach einem Regierungswechsel die neue Regierung einen neuen Anpassungsplan vorlegen. Der Zeithorizont des ursprünglichen Plans soll aber wohl in beiden Fällen unverändert bleiben. Hingegen ist nicht vorgesehen, dass ein Land seinen Anpassungsplan anpassen muss, wenn sich abzeichnet, dass es den Zielwert für die solide Haushaltsposition verfehlt, obwohl es sich an den vereinbarten Netto-Primärausgabenpfad hält. Entwickeln sich andere Teile des Budgets oder der mittelfristige Wachstumspfad deutlich ungünstiger als zuvor erwartet, wird dies in den Regeln exkulpiert – solange kein Verfahren bei übermäßigem Defizit eröffnet wird.

Die Rolle der nationalen unabhängigen Fiskalräte soll ausgebaut werden. Bislang überwachen sie in erster Linie nationale Haushaltsregeln. Künftig sollen sie stärker in die Über-

Ausnahmeklauseln können Defizitverfahren aussetzen

Anpassungspläne können zum Beispiel bei Regierungswechseln neu ausgehandelt werden

Nationale unabhängige Fiskalräte sollen stärker eingebunden werden

²⁷ Ausschlaggebend hierfür sollen die Ergebnisse des jeweils letzten Tragfähigkeitsreports der Kommission sein. Allerdings veröffentlicht die Kommission für die einzelnen Länder keine aggregierten Risikowerte. Vielmehr weist sie Risikowerte für die kurze, mittlere und lange Frist aus. Diese unterscheiden sich teils sehr stark für einzelne Länder. Unklar ist, welchen Risikowert die Kommission betrachten will.

wachung der europäischen Haushaltsregeln einbezogen werden und die Umsetzung der nationalen Anpassungspläne überwachen. Dazu sollen sie etwa die gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Fiskalprognosen ihrer Regierungen beurteilen. Weicht ein Mitgliedstaat vom vereinbarten Nettoausgabenpfad ab, so sollen die Fiskalräte die hierfür relevanten Faktoren analysieren.

EU-Staaten sollen harmonisiertes periodengerechtes Rechnungswesen einführen

Um die Datenqualität der Statistiken zu verbessern, sollen die Mitgliedstaaten ihr nationales Rechnungswesen gegebenenfalls grundlegend modernisieren. So sollen sie bis 2030 ein integriertes, umfassendes und national harmonisiertes periodengerechtes Rechnungswesen einführen. Dies erfordert kohärente Rechnungslegungsvorschriften und -verfahren sowie integrierte Systeme zur Datenerhebung und -verarbeitung. Für Deutschland wäre der Anpassungsbedarf besonders groß. Denn bislang fehlt ein harmonisiertes nationales Rechnungswesen. Zudem erfasst das weiter vorherrschende kameralistische Rechnungswesen Einnahmen und Ausgaben nicht vollständig periodengerecht.

Bewertung

Regeln drohen geschwächt zu werden

Insgesamt werden aus Sicht der Bundesbank die Regeln auf Basis der Kommissionsvorschläge geschwächt und nicht gestärkt (zu einzelnen exemplarischen Schwachstellen siehe die Erläuterungen auf S. 76 f.). Der zügige Abbau hoher Schuldenquoten erscheint fraglich. Die Kommissionsvorschläge enthalten aber auch begrüßenswerte Elemente. Das Bekenntnis zu soliden Staatsfinanzen und den Maastricht-Kriterien des EU-Vertrages ist wichtig (3 % Defizit- und 60 % Schuldenquote). Auch sind beispielsweise höhere Anforderungen an die Statistiken und das zugrunde liegende Rechnungswesen positiv zu bewerten. Die stärkere Einbeziehung der nationalen Fiskalräte könnte positiv wirken.

Der Reformvorschlag der Kommission verfehlt das Ziel, die Regeln einfacher, leichter nachvollziehbar und die Überwachung weniger diskre-

tionär auszugestalten. Dies hat eine Reihe von Gründen: So sieht der Vorschlag weniger einheitliche Fiskalregeln und mehr bilateralen Verhandlungsspielraum vor. Zudem werden strukturelle Ziele mit finanzpolitischen Zielen vermischt und gegeneinander aufgerechnet. Es gibt zahlreiche Auslegungs- und Ermessensspielräume. Damit droht eine noch geringere Bindungswirkung der Fiskalregeln.

Weniger einheitliche Regeln und mehr bilateralen Verhandlungsspielraum mindern Bindungswirkung

Das bisherige, für alle Mitgliedstaaten relativ gut nachvollziehbare Ziel von nahezu ausgeglichenen strukturellen Haushaltssalden entfällt. Stattdessen leiten sich die neuen länderspezifischen Ziele vor allem aus komplexen und stark annahmegetriebenen Tragfähigkeitsberechnungen ab. Zudem sollen Reform- und Investitionsvorhaben in die länderspezifischen Fiskalvorgaben einfließen, indem sie die Anpassungsfrist gegebenenfalls deutlich verlängern.

An die Stelle klarer Vorgaben für strukturelle Haushaltssalden treten komplexe Zielableitungen aus annahmegetriebenen Tragfähigkeitsberechnungen

Auch die für die Überwachung der Regeln zentralen Netto-Primärausgaben sind nicht einfach abzuleiten. Hierzu sind wiederum etliche Annahmen und Schätzungen nötig. Diese betreffen etwa Steuerrechtsänderungen und das mittelfristige Wachstum. All dies ist mit einer hohen Unsicherheit behaftet. So wurden in der Vergangenheit die Wachstumsraten und die Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen oft zu hoch eingeschätzt. In solchen Fällen zu optimistischer Schätzungen ist es möglich, dass ein Land den Zielwert für die strukturelle Primärsaldoquote am Ende der Anpassungsphase verfehlt, obwohl es den vereinbarten Netto-Primärausgabenpfad einhält. Da sich solche Fehleinschätzungen über einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren kumulieren können, kann die erzielte fiskalische Position am Ende der Anpassungsphase mitunter erheblich von der vereinbarten abweichen. Dadurch ist beispielsweise nicht auszuschließen, dass die strukturelle Defizit- oder Schuldenquote eines Landes über einen längeren Zeitraum regelkonform deutlich steigt. Ein Defizitverfahren könnte lediglich angestoßen werden, wenn das Land dabei die 3 %-Defizitgrenze überschreitet.

Netto-Primärausgaben nicht einfach abzuleiten, solide Haushaltsposition droht mittelfristig erheblich verfehlt zu werden

Exemplarische Schwachstellen der Reformvorschläge und stringentere Ausgestaltungsmöglichkeiten

Im Folgenden werden einzelne Schwachstellen der Reformvorschläge exemplarisch aufgegriffen. Dabei werden jeweils Ausgestaltungsoptionen aufgezeigt, mit denen die Regeln punktuell stringenter aufgesetzt werden könnten. Darüber hinaus wäre es unter anderem wichtig, die zahlreichen Ermessensspielräume innerhalb der Regeln zu begrenzen.

- Es ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, eine längere Anpassungsfrist zu vereinbaren, wenn sie sich zu geeigneten Reformen und Investitionen verpflichten. Dies dürfte den zu erreichenden jährlichen Anpassungsbedarf hin zu einer soliden Haushaltsposition mitunter deutlich reduzieren. Dabei ist die Wachstumswirkung von Reformen und Investitionen in der Regel höchst ungewiss und häufig umstritten. Etwaige erwartete positive Wirkungen der Reformen werden ohnehin bereits in den Projektionen und Tragfähigkeitsberechnungen berücksichtigt. Daher sollte diese Möglichkeit entfallen und die Anpassungsfrist einheitlich nicht mehr als vier Jahre betragen.
- Der vereinbarte Zielwert für die strukturelle Primärsaldoquote am Ende der Anpassungsphase könnte nicht ausreichend ambitioniert sein, um einen ausreichenden Sicherheitsabstand zu einem übermäßigen Defizit zu gewährleisten. Die Vorgaben sollten aber einen ausreichenden Sicherheitsabstand sicherstellen. Der Sicherheitsabstand sollte potenziellen konjunkturellen Schwankungen Rechnung tragen. Hierzu könnte an das bestehende Konzept der „minimum benchmarks“ der Europäischen Kommission angeknüpft werden, das ebenfalls übermäßigen Defiziten vorbeugen soll.
- Die geplanten Regeln stellen nicht ausreichend sicher, dass sich die Haushaltslage tatsächlich der soliden Position annähert. So kann der vereinbarte Anpassungspfad eingehalten sein und sich der strukturelle Primärsaldo dennoch deutlich verschlechtern. Dies ist etwa der Fall, wenn sich die Einnahmen strukturell schwächer entwickeln als im Anpassungsplan unterstellt. Um zumindest zu verhindern, dass sich ein Mitgliedstaat von der soliden fiskalischen Position entfernt, sollte in diesem Fall frühzeitig ein neuer Anpassungsplan erstellt werden müssen.
- Weicht ein hoch verschuldetes Land vom Anpassungspfad ab, ist im Vorschlag nicht eindeutig geregelt, dass ein schuldenbasiertes Defizitverfahren eingeleitet wird. Dies dürfte vor allem im Ermessen der Europäischen Kommission liegen. Besser wäre es, ein schuldenbasiertes Defizitverfahren ab einer bestimmten Schuldenquote automatisch einzuleiten, wenn ein Land den Anpassungspfad für die Netto-Primärausgaben verfehlt (z. B. oberhalb von 90 %).
- Es ist nicht klar geregelt, welche Anforderungen ein Land im schuldenbasierten Defizitverfahren erfüllen muss. Der Anpassungspfad im schuldenbasierten Defizitverfahren sollte gewährleisten, dass die Schuldenquote verlässlich und spürbar sinkt. In jedem Fall sollte das Land wieder den zuvor vereinbarten Pfad für die Netto-Primärausgaben erreichen müssen.
- Überschreitet ein Land die 3 %-Defizitgrenze nur temporär und geringfügig, so soll kein defizitbasiertes Defizitverfahren eingeleitet werden. Diese Ausnahme ist vage formuliert und lässt Interpretationsspielraum. Besser wäre es, ein defizitba-

siertes Defizitverfahren in jedem Fall einzuleiten, wenn die Defizitquote 3,5 % des BIP erreicht oder erwartet wird, dass die Defizitquote mehr als ein Jahr oberhalb der 3 %-Grenze liegt. Dies wurde auch bislang so praktiziert.

- Unklar ist, ob bei einer Eröffnung eines Defizitverfahrens ein neuer Anpassungsplan erstellt werden muss. Um die Tragfähigkeit stets im Blick zu behalten, sollte bei Eröffnung eines Defizitverfahrens immer ein neuer Anpassungsplan (mit in der Regel vierjähriger Laufzeit) aufgesetzt werden. Dieser sollte einen verbindlichen Pfad zur soliden Haushaltsposition am Ende des Plans vorgeben.
- Im Rahmen des in der Pandemie beschlossenen Next Generation EU-Programms (NGEU) nimmt die Gemeinschaft Schulden auf der EU-Ebene auch für Transferzahlungen auf. Diese Schulden belasten am Ende

die Mitgliedstaaten, die sie ebenso wie nationale Schulden zurückzahlen müssen. In den Vorschlägen bleiben diese gemeinsamen EU-Schulden aber unberücksichtigt. Die entsprechenden künftigen Belastungen der Mitgliedstaaten sollten in den Fiskalregeln berücksichtigt werden. Dies gilt für NGEU, aber auch für etwaige künftige weitere Gemeinschaftsschulden (wobei vertraglich festgelegt ist, dass solche gemeinschaftlichen Schulden allenfalls ausnahmsweise möglich sind). Es wäre wichtig, dass Eurostat die EU-Schulden in der Maastricht-Abgrenzung ausweist. Sie könnten entsprechend der nationalen Anteile am Bruttonationaleinkommen den Mitgliedstaaten zugerechnet werden (nicht im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, aber im Hinblick auf die den Regeln zugrunde liegenden Schuldenquoten).

Komplexe und unübersichtliche Regeln schwächen Bindungswirkung

Die Ableitung der länderspezifischen fiskalischen Ziele dürfte für die Öffentlichkeit nur schwer nachvollziehbar sein. Das gleiche gilt für die Entscheidung, ob ein Land die Regeln eingehalten hat. Denn es gibt zahlreiche Exkulpationsmöglichkeiten und Ermessensspielräume, so dass unklar ist, wann die Vorgaben tatsächlich verfehlt werden und welche Folgen dies hat. Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten die Anpassungspläne nachverhandeln können. Überdies sind keine Reaktionspflichten bei Verfehlung der Vorgaben vorgesehen. All dies hat zur Folge, dass die Regeln weit ausgelegt werden können und damit für die nationalen Regierungen, die unabhängigen Fiskalräte und auch die Öffentlichkeit keine klaren Leitplanken mehr darstellen. Dies schwächt die Regelbindung.

Kommission mit vielfältigen politischen Aufgaben nicht gut geeignet als Überwachungsinstanz

Die Kommission hat bei der Haushaltsüberwachung noch mehr Spielraum als bisher, die Regeln unterschiedlich auszulegen. Sie hat ein breites Aufgabenfeld und verfolgt nicht nur fiskalische Ziele. Dies führt unweigerlich zu Inte-

ressenskonflikten und schwächt den Fokus der Fiskalregeln auf solide Staatsfinanzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Kommission gut geeignet ist, im Zentrum der Implementierung und Überwachung von Fiskalregeln zu stehen.

Mit dem Reformvorschlag sollen die Mitgliedstaaten mehr Einfluss erhalten, den eigenen fiskalischen Weg zu gestalten (ownership). Die Fiskalregeln werden in dieser Hinsicht flexibler. Es ist somit noch wichtiger, dass die Mitgliedstaaten in der Verantwortung verbleiben, das Vertrauen der Kapitalmärkte eigenständig zu sichern und Risikoaufläge auf die Finanzierungskosten zu begrenzen.

Die Mitgliedstaaten verhandeln nun weiter über die Legislativvorschläge der Kommission und können diese noch anpassen. Der deutsche Finanzminister signalisierte, dass er Nachbesserungen für nötig hält.

Mehr Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten

Im weiteren Verhandlungsprozess noch Anpassungen möglich

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2023), Aktuelle Wirtschafts- und Finanzlage, Monatsbericht, April 2023, S. 37–71.

CDU und SPD Berlin (2023), Das Beste für Berlin, Koalitionsvertrag 2023–2026.

Deutsche Bundesbank (2023), Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, Februar 2023, S. 64–79.

Deutsche Bundesbank (2022a), Zur kalten Progression im Einkommensteuertarif, Monatsbericht, Juni 2022, S. 65–76.

Deutsche Bundesbank (2022b), Die Schuldenbremse des Bundes: Möglichkeiten einer stabilitätsorientierten Weiterentwicklung, Monatsbericht, April 2022, S. 53–70.

Deutsche Bundesbank (2022c), Rentenversicherung: Langfristszenarien und Reformoptionen, Monatsbericht, Juni 2022, S. 49–63.

Deutsche Bundesbank (2021a), Bundesschulden: Bei Zinsausgaben Agien periodengerecht verbuchen, Monatsbericht, Juni 2021, S. 49–53.

Deutsche Bundesbank (2021b), Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Bundesbank anlässlich des Konsultationsprozesses der Europäischen Kommission zur Überprüfung des wirtschaftspolitischen Rahmens der EU, Oktober bis Dezember 2021, <http://www.bundesbank.de/content/884870>, Dezember 2021.

Stabilitätsrat (2022), Beschluss zur Einhaltung der Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits nach § 51 Absatz 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes gemäß § 7 Stabilitätsratsgesetz, Dezember 2022.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2023), 20. Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG, Mai 2023.