

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht des Stabilitätsrates gemäß § 9 des Stabilitätsratsgesetzes

31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

**Übersicht der Dokumente zur Unterrichtung der Parlamente
gemäß § 9 Stabilitätsratsgesetz**

Tagesordnung und Pressemitteilung

TOP 1

Einhaltung der europäischen Fiskalregeln

- Beschluss
- 23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats

TOP 2

Nachbenennung eines Mitglieds des Evaluationsausschusses

- Beschluss

TOP 3

Auswirkungen der Einführung und Nutzung des strukturellen Verschuldungsspielraums im Überwachungs-
jahr 2025 (Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 Grundgesetz)

- Beschluss

Stabilitätsrat Vorsitzender

Stabilitätsrat, Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Mitglieder des Stabilitätsrates

Hausanschrift: Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin
Telefon: 030-18 682-1922
Fax: 030-18 682-3003
E-Mail: poststelle@stabilitaetsrat.de

Az.: FV 4004/00188/001/001
Datum: 19. Mai 2025

31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

zur 31. Sitzung des Stabilitätsrates lade ich Sie, auch im Namen des Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz, Herrn Finanzminister Dr. Marcus Optendrenk (Nordrhein-Westfalen) ein für

Donnerstag, den 12. Juni 2025, 14:00 Uhr,

in das Bundesministerium der Finanzen, Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin, Eurosaal (DRH 3137).

Für die Sitzung ist folgende **Tagesordnung** vorgesehen:

1. Europäische Haushaltsüberwachung
2. Nachfolgebenennung für den Evaluationsausschuss
3. Verschiedenes.

Mit freundlichen Grüßen

Lars Klingbeil

31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Finanzpolitik im Spannungsfeld zwischen neuen nationalen Spielräumen und europäischen Fiskalregeln

Der Stabilitätsrat tagte am 12. Juni 2025 unter dem Vorsitz des Bundesministers der Finanzen, Lars Klingbeil, und des Ministers der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Marcus Optendrenk.

Nachdem die Bundesregierung mit der Europäischen Kommission aufgrund der vorgezogenen Wahl zum Deutschen Bundestag eine Verschiebung der Abgabe des ersten deutschen mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP) gemäß den Bestimmungen des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) vereinbart hatte, wird Deutschland den FSP bei der Europäischen Kommission einreichen, sobald die notwendigen Voraussetzungen vorliegen. Im FSP ist ein Nettoausgabenpfad festzulegen, der tragfähige öffentliche Finanzen sicherstellt. Der Stabilitätsrat wird zu diesem Nettoausgabenpfad eine Stellungnahme abgeben und anschließend dessen Einhaltung überwachen.

Ende April hat die Bundesregierung erstmalig den jährlichen Fortschrittsbericht gemäß dem reformierten SWP bei der Europäischen Kommission eingereicht. Dieser hat das Stabilitätsprogramm und das Nationale Reformprogramm abgelöst. Die darin beschriebene Projektion mit Stichtag 31. März geht für das Jahr 2025 von einem gesamtstaatlichen Defizit von 2 ½ Prozent des BIP und einer Maastricht-Schuldenquote von 62 ¾ Prozent des BIP aus, berücksichtigt aber noch nicht die Auswirkungen der im März erfolgten Grundgesetzänderungen – die Bereichsausnahme für verteidigungsrelevante Ausgaben von der Schuldenbremse, das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität in Höhe von bis zu 500 Mrd. Euro und den strukturellen Verschuldungsspielraum für die Länder in Höhe von 0,35 Prozent des BIP. Die hierdurch hinzugewonnenen nationalen fiskalischen Spielräume stehen in einem Spannungsverhältnis zu den Anforderungen der europäischen Fiskalregeln.

Der Stabilitätsrat erkennt die fiskalische Notwendigkeit an, die Nationale Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben zu aktivieren, wie von der Bundesregierung beantragt. Diese fiskalischen Spielräume sind erforderlich, um den hohen Risiken für die deutsche und europäische Sicherheitsarchitektur zu begegnen.

Die Finanzministerinnen und Finanzminister waren sich in der Sitzung einig, dass die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln in naher Zukunft mit Anstrengungen auf allen staatlichen Ebenen verbunden sein dürfte. Für eine tragfähige Finanzpolitik – sowohl im nationalen als auch im europäischen Kontext – sei eine Stärkung des Potenzialwachstums unabdingbar. Dazu seien eine Investitionsoffensive und komplementär hierzu Strukturreformen notwendig.

In diesem Zusammenhang begrüßt der Stabilitätsrat, dass das neue Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität einen erheblichen Beitrag zur Stimulierung des Wachstums leisten kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Mittel zielgerichtet für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden, die wirksam zu einer zusätzlichen Stärkung des Wachstumspotenzials beitragen. Zudem müssten Bund, Länder und Kommunen eine konsequente Überprüfung der Ausgaben vornehmen und alle staatlichen Aufgaben auf ihre Notwendigkeit überprüfen, um tragfähige Finanzen sicherzustellen und den europäischen Fiskalregeln unter Nutzung ihrer Flexibilitäten zu entsprechen.

Der Bundesminister der Finanzen, Lars Klingbeil:

„Die heutigen Beratungen im Stabilitätsrat haben gezeigt, dass wir uns in Bund und Ländern über die Prioritäten einig sind: Entscheidend ist, dass wir jetzt die Wirtschaft ankurbeln und Arbeitsplätze sichern. Wir sorgen deshalb für massive private und öffentliche Investitionen. Wir schaffen mit Strukturreformen gute Rahmenbedingungen für die Wirtschaft: mit niedrigeren Energiepreisen, weniger Bürokratie, mehr Fachkräften. Außerdem werden wir die öffentlichen Finanzen weiter konsolidieren: mit klaren Sparvorgaben, mit einem strikten Finanzierungsvorbehalt für jedes Vorhaben und einer umfassenden Überprüfung staatlicher Aufgaben auf ihre Notwendigkeit.“

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

„Die steuerliche Entlastung der Wirtschaft ist richtig, aber ihre Finanzierung darf nicht zu Lasten der Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen gehen. Wir brauchen ein faires und verlässliches Miteinander im föderalen Gefüge. Deshalb ist es gut, dass sich Schwarz-Rot in ihrem Koalitionsvertrag zur Veranlassungskonexität bekennen und nun gemeinsam mit den Ländern an Lösungen arbeiten. Ziel muss ein Mechanismus sein, der künftig greift, wenn Bundesgesetze zu finanziellen Belastungen bei Ländern und Kommunen führen. So schaffen wir Verlässlichkeit für alle Ebenen.“

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

„Deutschland braucht jetzt schnelle und gezielte Investitionen in eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur. Das Sondervermögen von 500 Milliarden Euro stellt dafür erhebliche Mittel bereit – auch für Länder und Kommunen. Wichtig ist nunmehr eine schnelle und unbürokratische Umsetzung. Zusammen mit verbesserten Rahmenbedingungen für private Investitionen ist dies die Voraussetzung, damit Deutschland wieder auf einen höheren Wachstumspfad gelangen kann. Deshalb ist es wichtig, dass wir uns auch bei den geplanten steuerlichen Erleichterungen schnell einigen und zu einer fairen Lastenverteilung kommen.“

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

TOP 1 der 31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Beschluss des Stabilitätsrates
zur Einhaltung der europäischen Fiskalregeln*Wirtschaftliche und finanzpolitische Ausgangslage*

Deutschland befindet sich in einer schwierigen wirtschaftlichen und herausfordernden finanzpolitischen Lage: Die Wachstumsaussichten haben sich gemäß der im April dieses Jahres veröffentlichten Frühjahrsprojektion der Bundesregierung eingetrübt. Die Wachstumserwartung für das Jahr 2025 wurde von 0,3 Prozent auf 0,0 Prozent korrigiert. Für das Jahr 2026 wird ein Wachstum von 1,0 Prozent erwartet. Diese Schwäche ist sowohl konjunktureller als auch struktureller Natur. Das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit lag im Jahr 2024 mit 2,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nur knapp unterhalb der Maastricht-Grenze von 3 Prozent des BIP. Die Maastricht-Schuldenstandsquote betrug 62,5 Prozent des BIP. Der Europäischen Kommission wurde von der Bundesregierung im Fortschrittsbericht 2025 eine Projektion vorgelegt. Allerdings berücksichtigt diese Projektion noch nicht die Auswirkungen der im März erfolgten Grundgesetzänderungen – die Bereichsausnahme für verteidigungsrelevante Ausgaben von der Schuldenbremse, das Sondervermögen Infrastruktur und den strukturellen Verschuldungsspielraum nun auch für die Länder in Höhe von 0,35 Prozent des BIP –, welche auch die Diskrepanz zu den europäischen Fiskalregeln erhöhen.

Die Steuereinnahmen für Bund, Länder und Kommunen werden laut aktueller Steuerschätzung aus dem Mai 2025 im Jahr 2025 um 2,7 Mrd. Euro niedriger ausfallen als in der letzten Oktober-Schätzung erwartet. Ab dem Jahr 2026 erhöhen sich die Mindereinnahmen beträchtlich auf durchschnittlich 19 1/2 Mrd. Euro p.a.

Erforderliche Maßnahmen zur Einhaltung der EU-Fiskalregeln ergreifen

Die reformierten europäischen Fiskalregeln beziehen sich auf einen für jeden Mitgliedstaat festgelegten Nettoaufgabenpfad, der einzuhalten ist. Dieser Pfad wird im Rahmen eines mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP) beschlossen, den Deutschland noch einreichen muss. Vor dem Hintergrund der oben geschilderten Ausgangslage stellt der Stabilitätsrat fest, dass die Einhaltung der reformierten europäischen Fiskalregeln mit Anstrengungen auf allen staatlichen Ebenen verbunden sein dürfte.

Der Stabilitätsrat erkennt die fiskalische Notwendigkeit an, die Nationale Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben zu aktivieren, wie von der Bundesregierung beantragt. Diese fiskalischen Spielräume sind erforderlich, um den hohen Risiken für die deutsche und europäische Sicherheitsarchitektur zu begegnen.

Der Stabilitätsrat begrüßt Maßnahmen der Bundesregierung zur Steigerung des Potenzialwachstums, auch um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu stärken und Ausgabenpielräume für zukünftige Investitionen zu erarbeiten. Er vertritt die Ansicht, dass das neue Sondervermögen Infrastruktur einen wichtigen Beitrag zur Stimulierung des Wachstums leisten kann. Voraussetzung hierfür ist, dass die Mittel zielgerichtet für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden, die wirksam zu einer zusätzlichen Stärkung des Wachstumspotenzials beitragen. Der Stabilitätsrat fordert daher Bund und Länder dazu auf, die über das Sondervermögen Infrastruktur zur Verfügung gestellten Mittel in dieser Weise zu nutzen.

Der Stabilitätsrat ist der Auffassung, dass komplementär zu den unterstützenden Maßnahmen für höheres Wirtschaftswachstum eine Überprüfung der Aufgaben sowie der Ausgabenstruktur der Haushalte aller staatlichen Ebenen erforderlich sein wird, um tragfähige Finanzen sicherzustellen und den europäischen Fiskalregeln auch unter Nutzung ihrer Flexibilität zu entsprechen. Er empfiehlt daher nachdrücklich, dass Bund und Länder ihre Finanz- und Wirtschaftspolitik konsequent am Ziel einer Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik ausrichten und Ausgaben für die Zukunftsfähigkeit Deutschlands priorisieren. Aus Sicht des Stabilitätsrates kommt es darauf an, die mit den Änderungen des Grundgesetzes zur Umsetzung des Finanzierungspakets verbundenen Handlungsspielräume konsequent für investive Ausgaben zur Stärkung des Potenzialwachstums zu nutzen.

Innerstaatliche Umsetzung des SWP vorantreiben

Der Stabilitätsrat fordert den Gesetzgeber auf, die reformierten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) zeitnah im Stabilitätsratsgesetz und Haushaltsgrundsätzegesetz innerstaatlich umzusetzen. Damit wird die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Stabilitätsrat mit Unterstützung des unabhängigen Beirats auch künftig die Einhaltung der europäischen Fiskalregeln überwachen kann.

Der Stabilitätsrat erwartet, dass die Bundesregierung den ersten deutschen FSP bei der Europäischen Kommission einreicht, sobald die notwendigen Voraussetzungen zur Festlegung des Nettoausgabenpfades als finanzpolitische Verpflichtung vorliegen, und – soweit notwendig – die Flexibilität des europäischen Regelwerks bei der Festlegung des Nettoausgabenpfades nutzt. Auch in dieser Hinsicht kommt der Erhöhung investiver Ausgaben zur Stärkung solider Staatsfinanzen als übergeordnetes Ziel des SWP eine besondere Bedeutung zu. Der Stabilitätsrat wird zu diesem Nettoausgabenpfad eine Stellungnahme abgeben und dessen Einhaltung überwachen.

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

23. Stellungnahme

zur Sitzung des Stabilitätsrats am 12. Juni 2025

5. Juni 2025

1. Vorbemerkungen

Deutschland ist durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 zur Änderung der europäischen Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) verpflichtet, der Finanzpolitik auf nationaler Ebene eine spezifische numerische Haushaltsregel vorzugeben, welche die Einhaltung der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) absichert. Die Überwachung der Einhaltung dieser Regel muss durch eine unabhängige finanzpolitische Institution erfolgen.

Die numerische Haushaltsregel ist derzeit gesetzlich im Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) verankert, das in § 51 Abs. 2 eine Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit von 0,5 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) definiert. Im Hinblick auf etwaige zulässige Abweichungen und die Rückführung im Falle von Abweichungen wird im Gesetz auf die einschlägigen EU-Vorgaben vor der jüngsten Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes verwiesen.¹

Die Überwachung der Einhaltung der nationalen numerischen Haushaltsregel obliegt dem Stabilitätsrat. Das Stabilitätsratsgesetz (StabiRatG) verpflichtet ihn dazu, zweimal jährlich eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen für das laufende Jahr und die vier folgenden Jahre zu treffen und auf dieser Grundlage die Einhaltung der Haushaltsregel zu prüfen. Zur Unterstützung des Stabilitätsrats bei dieser Aufgabe wurde der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates eingerichtet, der zur Beschlussfassung des Stabilitätsrates bezüglich der Einhaltung der Haushaltsregel Stellung nimmt. Andere Aufgaben unabhängiger Fiskalinstitutionen im Sinne der Haushaltsrahmenrichtlinie werden von der Gemeinschafts-diagnose und dem Arbeitskreis Steuerschätzung übernommen.

Der Stabilitätsrat tritt am 12. Juni 2025 turnusmäßig zusammen. Wie bereits im vergangenen Halbjahr hat er dem unabhängigen Beirat weder eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen vorgelegt, noch geplant, die Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit zu prüfen. Der unabhängige Beirat nimmt dies zum Anlass, den Stand der nationalen Haushaltsüberwachung in Deutschland zu kommentieren.

2. Der Stabilitätsrat kommt seiner gesetzlichen Aufgabe im Rahmen der nationalen Haushaltsüberwachung seit 2023 nicht mehr nach.

Der Stabilitätsrat ist bis zum Herbst 2022 – auch in den Zeiten der Corona-Pandemie – regelmäßig seiner Verpflichtung nachgekommen, eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen vorzulegen und auf dieser Grundlage die Einhaltung der Vorgabe des HGrG für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit zu prüfen. Seine Prüfung ergab stets, dass die Regeln eingehalten wurden. Auch dem unabhängigen Beirat erschien es überwiegend plausibel, dass die Vorgaben der Regeln erfüllt werden. Allerdings kritisierte der Beirat verschiedentlich einzelne Aspekte der Vorausschätzungen und wies auf Lücken in der zur Verfügung gestellten Datenbasis hin.²

Seit dem Jahr 2023 wird die nationale Haushaltsüberwachung vom Stabilitätsrat nicht bzw. nicht mehr regelgerecht durchgeführt. Im Frühjahr 2023 wurde vom Stabilitätsrat nur eine zeitlich verkürzte Vorausschätzung vorgelegt. Im Herbst 2023 erfolgten weder eine Vorausschätzung noch eine Prüfung. Im Herbst 2024 wurde die Befassung des Stabilitätsrats mit einer Vorausschätzung der Staatsfinanzen kurzfristig abgesagt und diese Vorausschätzung für vertraulich erklärt. Die vom unabhängigen Beirat zur Sitzung des Stabilitätsrats erstellte

¹ Das Bundesministerium der Finanzen hat dem Beirat des Stabilitätsrates am 4. Juni den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung von Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 Grundgesetz sowie zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes, des Stabilitätsratsgesetzes und des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes übersandt, das eine Neuregelung der numerischen Haushaltsregel beinhaltet. Der Beirat behält sich vor, hierzu separat Stellung nehmen.

² Z. B. 9. Stellungnahme vom Juni 2018, S17f., 17. Stellungnahme vom Dezember 2021, S. 24; 19. Stellungnahme vom Dezember 2022, S. 22.

Stellungnahme wurde nicht veröffentlicht; der Beirat hat deswegen dann eine außerordentliche Stellungnahme verfasst. Im Frühjahr 2025 soll nun erneut weder eine Vorausschätzung des Finanzierungsdefizits vorgelegt werden, noch soll eine Prüfung der Einhaltung der nationalen Obergrenze erfolgen.

Gemäß aktuellem Beschlussvorschlag nennt der Stabilitätsrat keinen konkreten Grund, warum er dem gesetzlichen Auftrag erneut nicht nachkommt. In der Vergangenheit wurde verschiedentlich auf außerordentliche Umstände verwiesen, derentwegen er zum jeweiligen Zeitpunkt keine Vorausschätzung des Finanzierungsdefizits vorlegte. Teils wurden politisch bedingte Unsicherheiten der Finanzplanung angeführt und teils wurde auf Änderungen bei den europäischen Fiskalregeln hingewiesen. **Aus Sicht des Beirats rechtfertigt dies aber nicht, Vorausschätzungen zu unterlassen und auf die Überprüfung der Einhaltung der Defizitgrenze zu verzichten.**

- **Der Beirat hält die Aufgabe der Haushaltsüberwachung gerade in unsicheren Zeiten für wichtig, um auf der Grundlage von Vorausschätzungen auf potenzielle Handlungsbedarfe hinzuweisen.** Zweifels- ohne ist die künftige fiskalische Entwicklung unsicher – mitunter besonders unsicher. Teils liegen zudem keine aktuellen Finanzplanungen vor. Dennoch kann auch dann eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen vorgenommen werden. Entsprechende Vorausschätzungen werden regelmäßig von privaten und öffentlichen Institutionen vorgelegt. Auch das für die Vorausschätzungen des Stabilitätsrats federführende Bundesministerium der Finanzen (BMF) erstellt für andere Zwecke mehrfach jährlich entsprechende Vorausschätzungen. Andere Vorausschätzungen zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen, wie die Steuerschätzung und die gesamtwirtschaftlichen Projektionen des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE), wurden in den letzten Jahren ebenfalls stets regelmäßig erstellt.
- Die Änderungen bei den EU-Fiskalregeln sind aus Sicht des unabhängigen Beirats kein Grund, das vorgesehene Verfahren auszusetzen. Zwar wurden die EU-Fiskalregeln im April 2024 geändert. **Dennoch ist die im HGrG verankerte Obergrenze für das gesamtstaatliche Finanzierungsdefizit geltendes Recht,** und die Bundesregierung hat bei der Aushandlung der neuen EU-Fiskalregeln auf europäischer Ebene insistiert, dass eine Neufassung dieser numerischen Haushaltsregel nicht erforderlich ist.
- **Auch das Fehlen des mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans (FSP) liefert aus Sicht des Beirats keinen Grund, das Verfahren auszusetzen.** Ein solcher Plan ist zwar ein wesentliches Element der neuen EU-Fiskalregeln. Die Europäische Kommission hat aber bereits im Juni 2024 einen Referenzpfad vorgelegt, an dem die Einhaltung der geänderten europäischen Vorgaben gemessen werden kann. **Eine nationale Haushaltsüberprüfung anhand dieses Referenzpfades würde die Transparenz hinsichtlich potenzieller fiskalischer Anforderungen der neuen Vorgaben deutlich verbessern.**

3. Der unabhängige Beirat hält es für erforderlich, die nationale numerische Haushaltsregel auf die reformierten EU-Fiskalregeln hin auszurichten.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde im April 2024 geändert. Die neue Verordnung (EU) 2024/1263 beinhaltet nicht länger eine jährliche Vorgabe für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit, sondern eine mehrjährige Obergrenze für die Entwicklung der Ausgaben (Nettoausgabenpfad). Diese Obergrenze wird im FSP festgelegt, der mit der Europäischen Kommission abgestimmt und vom Rat bestätigt werden muss. Im Kern zielt diese Vorgabe darauf, die Einhaltung der europäischen Vorgaben für das Defizit und den Schuldenstand im Verlauf abzusichern.³

Die neuen europäischen Vorgaben zielen im Grundsatz auf eine etwas weniger ambitionierte Fiskalposition als die vorherigen Regeln und das HGrG. Für die Jahre 2025 bis 2028 gilt zudem voraussichtlich eine quantitativ beschränkte Ausweichklausel für Verteidigungsausgaben. Sieht man von dieser temporären Ausnahme ab, ist es nach Einschätzung der Bundesbank plausibel, dass Deutschland perspektivisch eine strukturelle gesamtstaatliche Defizitquote von etwa 1 % des BIP anstreben muss, um die neuen europäischen Vorgaben einzuhalten. Sollte die Schuldenstandsquote unter 60 % sinken, könnte ein Zielwert der Defizitquote von 1,4 % ausreichen.⁴

³ Der Nettoausgabenpfad fällt daher niedriger aus, wenn die Maastricht-Schuldenquote oberhalb des Grenzwertes von 60 % liegt, was für Deutschland derzeit der Fall ist. Für eine Erläuterung der reformierten europäischen Fiskalregeln siehe die Außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 11. Oktober 2024.

⁴ Siehe hierzu Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, März 2025, S. 32f.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Absicherung der Einhaltung der neuen EU-Vorgaben in einer geänderten nationalen Haushaltsregel zu verankern. Denkbar wäre es etwa, den finanzpolitischen Spielraum durch eine Anpassung der Obergrenze für die gesamtstaatliche strukturelle Defizitquote des HGrG je nach Schuldenstandsquote auf 1 % oder mehr auszuweiten. Allerdings wiche dann die nationale numerische Haushaltsregel von der auf der europäischen Ebene geltenden Begrenzung der Nettoausgaben ab. **Eine Alternative besteht darin, den jeweils geltenden Nettoausgabenpfad als numerische Obergrenze im HGrG bzw. die Überwachung von deren Einhaltung im StabiRatG zu verankern.** Im Hinblick auf etwaige Abweichungen wäre dann auf die einschlägigen europäischen Regeln zu verweisen. Bei dieser Alternative würde der mehrjährigen Perspektive der EU-Fiskalregeln Rechnung getragen, und die Regelung hätte den Vorteil, dass die nationale Haushaltsregel mit den EU-Vorgaben exakt übereinstimmen würde.

4. Die Praxis der Haushaltsüberwachung Deutschlands entspricht nicht den Vorgaben der Haushaltsrahmenrichtlinie.

Die neu gefasste EU-Haushaltsrahmenrichtlinie sieht in Art. 8a die Einrichtung einer unabhängigen finanzpolitischen Institution zur Haushaltsüberwachung vor.⁵ **Die Haushaltsüberwachung wird in Deutschland primär vom Stabilitätsrat verantwortet. Er wird dabei vom Beirat unterstützt, um die Unabhängigkeit zu sichern.** Dabei ist zu beachten, dass die unabhängige Haushaltsüberwachung in Deutschland arbeitsteilig organisiert ist und weitere Institutionen eingebunden sind. Die Haushaltsüberwachung wird insbesondere auch dadurch unterstützt, dass die gesamtwirtschaftlichen Projektionen von der Gemeinschaftsdiagnose als weiterer unabhängiger Fiskalinstitution entsprechend Art. 8a Abs. 2 überprüft werden. Auch ist der Arbeitskreis Steuerschätzung, an dem unabhängige Institutionen beteiligt sind, Teil des Haushaltsprozesses.

Seit dem Jahr 2023 ist die unabhängige Haushaltsüberwachung in Deutschland dysfunktional, weil der Stabilitätsrat keine oder keine ausreichenden Vorausschätzungen bereitstellt. Im Laufe der letzten fünf Prüfperioden führte er denn auch insgesamt nur einmal eine regelgerechte unabhängige Überprüfung der Staatsfinanzen durch. Die Haushaltsrahmenrichtlinie fordert, dass die unabhängigen Fiskalinstitutionen über ausreichende und stabile Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen zu können, einschließlich aller Arten von Analysen, die zu ihren Aufgaben gehören. Im Rahmen der arbeitsteilig organisierten Haushaltsüberwachung in Deutschland ist der unabhängige Beirat mit geringen Ressourcen ausgestattet; die Mitglieder nehmen ihre Aufgaben weitestgehend neben ihren regulären Tätigkeiten und teils ehrenamtlich wahr. Entsprechend erstellt der Beirat keine eigenen Vorausschätzungen der Staatsfinanzen und beschränkt sich in der Regel auf die Kommentierung der Beschlüsse des Stabilitätsrats und der dort vorgelegten Vorausschätzungen.

Dieses institutionelle Design setzt aber voraus, dass der Stabilitätsrat als zentrale Fiskalinstitution regelmäßig, rechtzeitig und dem gesetzlichen Auftrag entsprechend eine Vorausschätzung der Staatsfinanzen vornimmt und dem Beirat zur Verfügung stellt. Das bis zum Jahr 2022 verfolgte Prozedere ist inzwischen aber die Ausnahme und nicht mehr die Regel (siehe oben Punkt 2). Letztmals im Frühjahr 2024 konnte der Beirat daher eine unabhängige Prüfung einer Vorausschätzung und der Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche Defizit vornehmen. Dass der unabhängige Beirat die ihm vorgelegte Vorausschätzung vom Herbst 2024 nicht öffentlich nutzen durfte, widerspricht zudem der geforderten Transparenz (vgl. Art. 8a Abs. 4 b).

Selbst wenn der Stabilitätsrat eine Vorausschätzung zur Veröffentlichung vorlegt, wie zuletzt im Frühjahr 2024, ist die Informationslage zur Beurteilung der Haushaltsentwicklung unzureichend. In den vergangenen Jahren konnte noch davon ausgegangen werden, dass die Vorgaben der Schuldenbremse hinreichend ambitioniert sind, um die Einhaltung der EU-Regeln weitgehend automatisch abzusichern. Daher konnte man die Aufgabe der gesamtstaatlichen Haushaltsüberwachung unter Umständen als nicht prioritär ansehen. Aufgrund der Zunahme von Verschuldungsmöglichkeiten außerhalb der Regelgrenzen für die Nettokreditaufnahme sichert die Schuldenbremse die Einhaltung der gesamtstaatlichen Vorgaben aber nun nicht mehr ab. Diese Problematik ergab sich bereits bei der Einrichtung des Sondervermögens Bundeswehr im Jahr 2022. **Die Beschlüsse zur Änderung des Grundgesetzes vom März 2025 haben weitere erhebliche Verschuldungsmöglichkeiten außerhalb der Regelgrenzen der Schuldenbremse geschaffen.** Aus Sicht des Beirats muss daher die unabhängige Haushaltsüberwachung intensiver als in der Vergangenheit prüfen und benötigt dazu insbesondere detailliertere Informationen über die Entwicklungen in den Extrahaushalten des Bundes und der Länder, als sie dem Beirat in der Vergangenheit bei regelmäßigem Verfahrensablauf vorgelegt wurden. Da den Ländern die

⁵ Die Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) wurde am 30.4.2024 durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 geändert.

Möglichkeit für eine strukturelle Neuverschuldung (bis 0,35 % des BIP) – selbst über die in den jeweiligen Landesverfassungen vorgesehenen Schuldengrenzen hinaus – eingeräumt wurde, wird die bereits seit langem vom Beirat geforderte Verbesserung der Informationen bezüglich der Länderhaushalte jetzt noch dringlicher. Als problematisch erwiesen sich in den letzten Jahren auch immer wieder unzureichende Angaben zur Entwicklung in einzelnen Zweigen der Sozialversicherung. Insgesamt wäre eine konsistente gesamtwirtschaftliche und fiskalische Prognose wichtig. Der unabhängige Beirat hat in seinen Gutachten verschiedentlich konkrete Vorschläge zu einer Verbesserung der Haushaltsüberwachung vorgetragen, die er weiterhin für aktuell hält.⁶

Der unabhängige Beirat weist darauf hin, dass die Haushaltsüberwachung sich nicht nur auf die Prüfung der Einhaltung der nationalen gesamtstaatlichen Haushaltsregeln beschränken kann, sondern eine umfassende Bewertung des nationalen Haushaltsrahmens vornehmen muss. Die EU-Haushaltsrahmenrichtlinie fordert im Einzelnen (vgl. Artikel 8a Abs. 5 d), dass unabhängige Fiskalinstitutionen eine Bewertung der Konsistenz, Kohärenz und Wirksamkeit des nationalen Haushaltsrahmens vornehmen. Der unabhängige Beirat hat relevante Aspekte in der Vergangenheit bereits verschiedentlich in seinen Stellungnahmen diskutiert. So hat der Beirat sich zur Frage der Einhaltung der Schuldenbremse geäußert und etwa absehbare bzw. geplante Umgehungen der Regeln kritisiert.⁷ Der Stabilitätsrat hat keine Verpflichtung gesehen, hierauf zu reagieren, und die Kommentare als mandatsfern eingestuft. Bei dieser Einstufung wäre dann aber konkret festzulegen, wem diese Aufgabe im Rahmen der unabhängigen deutschen Haushaltsüberwachung zukommt. Ohne eine solche Festlegung widerspricht diese Reaktion dem Comply-or-Explain-Prinzip (vgl. Art. 8a Abs. 6).

Die Haushaltsüberwachung in Deutschland ist bislang nicht extern evaluiert worden. Die Haushaltsrahmenrichtlinie (Art. 8a Abs. 4 e) sieht eine regelmäßige externe Evaluierung der Fiskalinstitutionen vor. Eine solche Evaluierung kann indes wohl nicht nur den unabhängigen Beirat umfassen, sie muss auch die Arbeit des Stabilitätsrats als der zentralen nationalen Fiskalinstitution in den Blick nehmen. Zudem muss die arbeitsteilige Verantwortung der unabhängigen Fiskalinstitutionen berücksichtigt werden. Die Evaluierung wäre dann von der Bundesregierung oder von Bund und Ländern zu initiieren.

5. Schlussfolgerungen

Der unabhängige Beirat begrüßt die Aufforderung des Stabilitätsrats an den Gesetzgeber, die reformierten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeitnah im nationalen Recht umzusetzen. Dies entspricht einer Forderung, die der Beirat bereits in der Vergangenheit nachdrücklich vorgetragen hat. **Der Beirat empfiehlt, die nationale Haushaltsregel konsistent auf die neuen EU-Regeln auszurichten.** Die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurden im April 2024 reformiert, und der jährliche Bezug auf das strukturelle Defizit wurde durch eine mehrjährige Zielvorgabe für den Nettoausgabenpfad ersetzt. Für Deutschland gilt als nationale Haushaltsregel derzeit noch eine Obergrenze für das strukturelle gesamtstaatliche Defizit von 0,5 % des BIP.

Kern der neuen EU-Regeln ist die Vorgabe eines gesamtstaatlichen Nettoausgabenpfades im Rahmen des mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plans. **Aus Sicht des Beirats könnte für eine Neufassung der nationalen gesamtstaatlichen Haushaltsüberwachung die jeweils geltende Entwicklung des Nettoausgabenpfades als numerische Obergrenze gesetzlich verankert werden.**

Aus Sicht des Beirats sind aber auch grundlegende Änderungen der nationalen Haushaltsüberwachung erforderlich, die sich auf die institutionellen Regelungen erstrecken. Schon zuletzt war das institutionelle Regelsystem der nationalen Haushaltsüberwachung nach Einschätzung des unabhängigen Beirats **dysfunktional und hat nicht mehr den EU-Anforderungen entsprochen.** Dies liegt primär daran, dass der Stabilitätsrat die Überwachung ungeachtet der gesetzlichen Verpflichtung ausgesetzt hat und insofern seinem Auftrag der Haushaltsüberwachung nicht nachkommt. **Die künftige Ausgestaltung der nationalen Haushaltsüberwachung muss sicherstellen, dass die Frage, ob und wann die Einhaltung der Vorgaben überprüft wird, nicht politischen Entscheidungen untergeordnet ist.**

Um eine unabhängige Haushaltsüberwachung zu gewährleisten, sollte künftig sichergestellt sein, dass der Stabilitätsrat regelmäßig eine angemessene Beurteilungsgrundlage zur Verfügung stellt, die der unabhängige Beirat bewerten kann. Alternativ wäre eine unabhängige Institution mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten und mit dieser Aufgabe der Haushaltsüberwachung zu betrauen.

⁶ Vorausschätzungen zur Entwicklung in den Haushalten der Länder wurden dem Beirat in der Vergangenheit nicht auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vorgelegt.

⁷ Siehe z. B. 17. Stellungnahme des unabhängigen Beirats vom 10. Dezember 2021.

Die Informationsgrundlage zur Beurteilung der Haushaltsentwicklung war in der Vergangenheit bereits unzureichend und müsste ausgebaut werden. Der Beirat hat in seinen Stellungnahmen verschiedentlich konkrete Vorschläge zu einer Verbesserung der Haushaltsüberwachung vorgetragen, die er weiterhin für aktuell hält. Die nationale Haushaltsüberwachung wird künftig noch anspruchsvoller werden: Die Schuldenbremse sichert die Einhaltung der EU-Regeln nicht mehr ab, die deutschen Staatsfinanzen werden zunehmend komplexer, und die europäischen Regeln erfordern eine umfangreiche Informationsbasis.

Die Aufgabe der nationalen Haushaltsüberwachung beinhaltet die umfassende Bewertung der Einheitlichkeit, Kohärenz und Wirksamkeit des nationalen Haushaltsrahmens. Zudem ist eine externe Evaluierung der nationalen Haushaltsüberwachung vorzunehmen. Die jeweilige nationale Umsetzung ist noch konkret zu regeln. Der Haushaltsgesetzgeber sollte Klarheit darüber schaffen, welchen Institutionen er welche der geforderten Überwachungsaufgaben zuweist, und sie dann mit den erforderlichen Ressourcen ausstatten.

Die jüngst beschlossenen Änderungen der Schuldenbremse eröffnen erhebliche zusätzliche Verschuldungsmöglichkeiten. Die EU-Fiskalregeln dürften damit künftig regelmäßig die bindende Auflage sein. **Aus Sicht des unabhängigen Beirats sollte sich die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung geplante Reform der Schuldenbremse an dem Ziel ausrichten, die Einhaltung der EU-Fiskalregeln abzusichern.**

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates am 5. Juni 2025

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

Prof. Dr. Thomas Lenk (stellv. Vorsitzender)
Universität Leipzig

Dr. Imke Brüggemann-Borck
Deutsche Rentenversicherung Bund, Berlin

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

Prof. Dr. Georg Milbradt
Ministerpräsident a.D.

Prof. Dr. Torsten Schmidt
RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Essen

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

Karsten Wendorff
Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Martin Werding
Ruhr-Universität Bochum, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin.

TOP 2 der 31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Beschluss des Stabilitätsrates

zur Zusammensetzung des Evaluationsausschusses

Der Stabilitätsrat benennt als Nachfolger für Frau Staatssekretärin Prof. Dr. Luise Hölscher (BMF)

Herrn Staatssekretär Dr. Rolf Bösing (BMF)

als Mitglied des Evaluationsausschusses.

TOP 3 der 31. Sitzung des Stabilitätsrates am 12. Juni 2025

Beschluss des Stabilitätsrates**zu den Auswirkungen der Einführung und Nutzung des strukturellen Verschuldungsspielraums im Überwachungsjahr 2025
(Artikel 109 Absatz 3 Satz 6 und Satz 7 GG)**

Der Stabilitätsrat verständigt sich darauf, die Berechnungsmethode der Haushaltskennziffern aufgrund der Einführung der strukturellen Verschuldungsmöglichkeit für die Länder nicht anzupassen. Die Länder werden für das Berichtsjahr 2025 der Haushaltsüberwachung neue Haushaltsplanungen für das Jahr 2025 bis zum 15. Juni, soweit ein Parlamentsbeschluss dazu vorliegt, sowie für den Finanzplanungszeitraum bis zum 15. Oktober 2025 dem Sekretariat des Stabilitätsrates übermitteln, sodass die Strukturkomponente bereits in diesem Jahr in die Kennziffernberechnung mit einfließen kann. Die Schwellenwerte von Juli werden nicht angepasst. Wenn sich bis zur Abgabe der Stabilitätsberichte neue Haushaltsplanungen hinsichtlich der Inanspruchnahme der Strukturkomponente für das Jahr 2025, auch ohne Parlamentsbeschluss ergeben, werden diese, soweit möglich, nachrichtlich im Stabilitätsbericht und Beschluss zur Haushaltsüberwachung ausgewiesen.

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldungskomponente für die Ländergesamtheit führt im Berichtsjahr 2025 zu einer methodischen Umstellungsphase. Dies kann in diesem Jahr zur Auffälligkeit einzelner Kennziffern eines Landes für das Jahr 2025 bzw. die Jahre 2026 bis 2029 führen. Betroffenen Ländern steht es frei, ergänzend zu den errechneten Kennziffern alternative Berechnungen vorzulegen, die die Kennziffern um die Effekte der Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldungskomponente bereinigen. Die Berechnungen werden vom Sekretariat überprüft.

Im Berichtsjahr 2025 liegt insgesamt keine Auffälligkeit vor, wenn ohne die Inanspruchnahme der strukturellen Verschuldung keine Auffälligkeit vorliegen würde.

Wie in den kommenden Überwachungszyklen mit dem Jahr 2025 umzugehen ist, berät der AK Stabilitätsrat im Frühjahr 2026.