

Stabilitätsrat

Unabhängiger Beirat

Stellungnahme zum 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 (Bearbeitungsstand 5. Juni 2025).

12. Juni 2025

1. Vorbemerkungen

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf Artikel 2 (Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes) und Artikel 3 (Änderung des Stabilitätsratsgesetzes) des Entwurfs.

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.

Der geänderte Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ist seit April 2024 in Kraft. Die neue Verordnung (EU) 2024/1263 beinhaltet nicht länger eine jährliche Vorgabe für das gesamtstaatliche strukturelle Defizit, wie sie das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) in § 51(2) definiert, sondern jährliche Obergrenzen für die Entwicklung der Ausgaben über mehrere Jahre hinweg (Nettoausgabenpfad). Diese Obergrenzen werden im mittelfristigen finanzpolitisch-strukturellen Plan (FSP) festgelegt, der mit der EU-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.¹

Die Neufassung der EU-Haushaltsrahmenrichtlinie beinhaltet zudem konkrete Anforderungen bezüglich der nationalen Haushaltsüberwachung.²

Wie der Beirat in seiner 23. Stellungnahme betont, hält er es für erforderlich, die nationale numerische Haushaltsregel auf die reformierten EU-Fiskalregeln hin auszurichten.³ Der dem Beirat vorgelegte Gesetzesentwurf beinhaltet eine Neuordnung der nationalen Haushaltsregel mit diesem Ziel. Der Beirat begrüßt den Entwurf, sieht indes aber noch Anpassungsbedarf.

¹ Für eine Erläuterung der reformierten europäischen Fiskalregeln siehe die [Außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 11. Oktober 2024](#).

² Die Haushaltsrahmenrichtlinie (2011/85/EU) wurde am 30.4.2024 durch die Richtlinie (EU) 2024/1265 geändert.

³ Vgl. [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

2. Nettoausgaben-Vereinbarung im FSP als neue Obergrenze

Der Gesetzentwurf sieht vor, § 51 Abs. 2 des HGrG zu streichen. Stattdessen soll der jeweils geltende Nettoausgabenpfad als neue numerische Obergrenze im StabiRatG verankert werden. Der Beirat hält dies für sinnvoll. Mit dieser Regelung wird der mehrjährigen Perspektive der EU-Fiskalregeln Rechnung getragen, und durch die vorgeschlagene Regelung stimmt die nationale Haushaltsregel mit den EU-Vorgaben überein.

Der Beirat weist darauf hin, dass - wie bisher - das Problem vorhanden ist, dass die einschlägigen EU-Regelungen für den Fall einer Abweichung von den numerischen Obergrenzen erheblich auslegungsbedürftig sind. Da die neuen EU-Regeln diesbezüglich weiterhin viel Entscheidungsspielraum lassen, ist es für Externe schwierig zu beurteilen, ob eine Verfehlung des numerischen Ziels ggf. prozedurale Folgen haben wird.

Der Beirat weist zudem darauf hin, dass zahlreiche Details bekannt sein müssen, um das für die Regeln relevante Ausgabenwachstum zu ermitteln. Von den Gesamtausgaben sind verschiedene Größen abzuziehen. Dazu werden detaillierte Informationen benötigt.⁴ Nicht zuletzt bei den Auswirkungen von einnahmeseitigen Rechtsänderungen gibt es dabei bisher kein verfügbares Schätzspektrum, das sich zur Plausibilisierung der Ansätze durch die Bundesregierung eignet. Die Überprüfung wird daher künftig deutlich anspruchsvoller.

3. Aufgabenteilung zwischen Stabilitätsrat und Beirat

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. Um eine unabhängige Haushaltsüberwachung sicherzustellen, ist dem Stabilitätsrat ein unabhängiger Beirat zur Seite gestellt. Der Gesetzentwurf will an dieser Festlegung festhalten. Gleichwohl formuliert der Gesetzentwurf in den voranstehenden Erläuterungen die Auffassung, dass der Beirat des Stabilitätsrats die zentrale Institution der unabhängigen Haushaltsüberwachung im Sinne der Haushaltsrahmenrichtlinie sei.⁶

⁴ Siehe hierzu die [Außerordentliche Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrats vom 11. Oktober 2024](#).

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

⁶ „Zur Unterstützung des Stabilitätsrates bei dieser Aufgabe wurde mit § 8 StabiRatG als unabhängige finanzpolitische Institution gemäß Verordnung (EU) Nr. 473/2013 [...] ein unabhängiger Beirat eingerichtet, der auch Anforderungen des neuen Artikels 8a der Richtlinie 2011/85/EU erfüllt.“

Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates

Der Beirat kann indes autonom keine unabhängige Haushaltsüberwachung im Sinne der Richtlinie gewährleisten. Seine Aufgabe besteht darin, die Überwachung durch den Stabilitätsrat unabhängig zu begleiten und zu kommentieren. **Der Stabilitätsrat steht somit auch künftig im Zentrum der Haushaltsüberwachung und verantwortet die hierfür erforderlichen Schritte.**

Darüber hinaus sind auch die Stellungnahme der Gemeinschaftsdiagnose zur gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung und die offizielle Steuerschätzung Teil der unabhängigen Haushaltsüberwachung.⁷ **Der Stabilitätsrat ist letztlich dafür verantwortlich, dass die Haushaltsüberwachung in Deutschland den europäischen Vorgaben entspricht – er muss auch sicherstellen, dass die unabhängige Haushaltsüberwachung ihre Aufgaben erfüllen kann.**

Der Beirat sieht grundlegenden Anpassungsbedarf an den bestehenden institutionellen Regelungen zur deutschen unabhängigen Haushaltsüberwachung. Er hat sich hierzu im Rahmen seiner 23. Stellungnahme vom 5. Juni 2025 geäußert.⁸ Darin stellt er unter anderem fest, dass die deutsche Haushaltsüberwachung bereits seit einiger Zeit dysfunktional ist. Aus Sicht des Beirats besteht Handlungsbedarf, um die europäischen Anforderungen an die nationale Haushaltsüberwachung in Deutschland zu erfüllen und die Einhaltung der Haushaltsrahmenrichtlinie sicherzustellen. Die diesbezüglichen Anmerkungen und Vorschläge des Beirats sollten bei der anstehenden Gesetzgebung berücksichtigt werden.

Um eine unabhängige Haushaltsüberwachung zu gewährleisten, sollte im Gesetz klar verankert sein, dass der Stabilitätsrat dem Beirat regelmäßig eine angemessene Beurteilungsgrundlage zur Bewertung zur Verfügung stellt. Dieser Verpflichtung sollte der Stabilitätsrat auch dann nachkommen, wenn er selbst nicht prüft, ob die Vorgaben eingehalten werden. Alternativ wäre eine unabhängige Institution mit den entsprechenden Ressourcen auszustatten, die bedarfsweise eine eigene Beurteilungsgrundlage erstellt oder erstellen lässt.

4. Zur regelmäßigen Prüfung und Projektion der Einhaltung des Nettoausgabenpfads

Der Entwurf für das Stabilitätsratsgesetz sieht in § 7 Abs. 2 vor, dass der Stabilitätsrat die Einhaltung der Obergrenze für die Nettoausgaben künftig zweimal jährlich prüft. Die Überprüfung soll anhand einer Projektion (Vorausschätzung) des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos, des gesamtstaatlichen Schuldenstandes sowie der Entwicklung der gesamtstaatlichen Nettoausgaben erfolgen.

Der Beirat empfiehlt, die Bestimmungen zu der Überprüfung klarer zu fassen. Der Stabilitätsrat sollte die Überprüfung nicht mehr aussetzen können – auch nicht mit dem Verweis auf offene

⁷ Aus der 23. Stellungnahme des Beirats: „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.“

⁸ Siehe [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

Fragen der Finanzplanung – und dem Beirat in jedem Fall ausreichendes Informationsmaterial für seine Stellungnahme zur Verfügung stellen. Dies spricht nicht zuletzt dafür, die gesetzlichen Vorgaben konkreter zu fassen:

- Die Zeitpunkte, zu denen die regulären Überprüfungen vorgenommen werden, sollten konkretisiert werden.
- Es sollte festgelegt werden, dass die Überprüfung jeweils auf einer aktuellen und konsistenten Projektion beruht.
- Das Gesetz sollte zudem klarstellen, dass der Beirat die Einhaltung anhand der Projektion beurteilt, die der Stabilitätsrat vorlegt oder initiiert nebst der erforderlichen Hintergrundinformationen und nicht etwa anhand einer eigenen Projektion, weil der Beirat eine solche nicht erstellt.
- Ohne die Vorlage einer geeigneten Projektion kann der Beirat seine Aufgaben gemäß StabiRatG nicht erfüllen. Daher sollten das Bundesfinanzministerium oder der Stabilitätsrat gesetzlich dazu verpflichtet werden, dem Beirat die erforderliche Projektion für die unabhängige Überwachung der Obergrenzen für die Nettoausgaben vorzulegen – einschließlich ausführlicher Hintergrundinformationen und aller Daten, die für die Beurteilung erforderlich sind. In der Vergangenheit hatte der Stabilitätsrat mehrfach auf die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung verzichtet und in diesen Fällen dem Beirat keine Projektion vorgelegt,⁹ so dass der Beirat seine Rolle in der unabhängigen Haushaltsüberwachung nicht ausfüllen konnte.

5. Zum Projektionshorizont

Aus Sicht des Beirats sollte die gesetzliche Regelung die kurze Projektion nur für das laufende Jahr ausdrücklich für das Frühjahr vorsehen. Im Herbst sollte die Projektion mindestens drei Jahre und stets den gesamten im FSP enthaltenen Anpassungszeitraum umfassen. Gemäß dem Gesetzentwurf soll die zugrunde gelegte Projektion einmal das laufende Jahr und einmal das laufende Jahr sowie mindestens die drei folgenden Jahre umfassen. Im Frühjahr wäre ein Projektionshorizont nur für das laufende Jahr aus Sicht des Beirats vertretbar, weil der jeweils am 30. April an die EU-Kommission zu übermittelnde jährliche Fortschrittsbericht eine Prüfung nur für das laufende Jahr vorsieht. Ein Projektionszeitraum für das laufende und die drei darauffolgenden Jahre würde im Herbst die übliche mittelfristige Planungsperiode des Bundes und der Länder größtenteils abdecken. Für den Fall, dass der FSP eine verlängerte Anpassungsperiode von bis zu sieben Jahren vorsieht, sollte der Projektionszeitraum im Herbst mindestens das laufende plus die drei darauffolgenden Jahre und stets den gesamten im FSP enthaltenen Anpassungszeitraum umfassen.

⁹ Vgl. [23. Stellungnahme des unabhängigen Beirats des Stabilitätsrates vom 12. Juni 2025](#).

6. Zu weiteren EU-Anforderungen an die unabhängige Haushaltsüberwachung

Aus Sicht des Beirats sollte der Gesetzentwurf weitere europäische Anforderungen an die unabhängige nationale Haushaltsüberwachung adressieren. Der Beirat hat in seiner 23. Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Haushaltsüberwachung sich nicht nur auf die Prüfung der Einhaltung der nationalen gesamtstaatlichen Haushaltsregeln mit Blick auf die europäischen Vorgaben beschränken kann. Es muss vielmehr eine umfassende Bewertung des nationalen Haushaltsrahmens nach Maßgabe von Art. 109 Abs. 3 GG unter Einbeziehung der die Kommunen betreffenden rechtlichen Finanzausgleichs- und Haushaltsrechtsvorgaben vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund sollten die neuen Regelungen vorsehen, dass der Stabilitätsrats diese Aufgabe wahrnimmt und der Beirat bedarfsweise Stellung nimmt. Alternativ müsste der Gesetzgeber eine andere unabhängige Fiskalinstitution explizit mit dieser Aufgabe betreiben.

Der unabhängige Beirat des Stabilitätsrates am 12. 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.