

## ■ Öffentliche Finanzen<sup>\*)</sup>

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2013 wieder leichtes Defizit, aber sinkende Schuldenquote*

Nachdem der staatliche Gesamthaushalt 2012 mit einem kleinen Überschuss abgeschlossen hatte, ist für das laufende Jahr mit einem leichten Defizit zu rechnen. Die Verschlechterung reflektiert dabei im Wesentlichen konjunkturelle Effekte. So war der Überschuss im Vorjahr auf einen positiven Konjunktüreinfluss zurückzuführen, der sich nunmehr zurückbildet. Das strukturelle Defizit ändert sich somit kaum. Dagegen geht die Schuldenquote aus heutiger Sicht spürbar zurück. Es ist zu erwarten, dass das Defizit der Gebietskörperschaften im Vergleich zum nominalen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) sehr gering sein wird und bei den staatlichen Bad Banks per saldo Verbindlichkeiten getilgt werden. Diese Faktoren sind deutlich gewichtiger als die Schuldeneffekte der derzeit vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen für die EWU.<sup>1)</sup>

*Einnahmenquote wegen Abgabensenkungen leicht rückläufig und ...*

Die Einnahmenquote könnte im laufenden Jahr leicht zurückgehen (2012: 45,2%). Ursächlich ist die deutliche Senkung des Rentenbeitragsatzes auf 18,9%, während die übrigen abgabewirksamen Maßnahmen per saldo kaum ins Gewicht fallen. Der Fiscal drag<sup>2)</sup> und die weiter günstige Wachstumsstruktur dürften die Einnahmenquote hingegen leicht positiv beeinflussen. Auf der Ausgabenseite ist ein fortgesetzter Rückgang der Zinsausgaben infolge niedrigerer Zinsen zu erwarten, während die übrigen Ausgabenkategorien voraussichtlich weitgehend in Einklang mit dem Trendwachstum des nominalen BIP zunehmen. Dennoch dürfte sich die Ausgabenquote etwas erhöhen (2012: 45,0%), da das BIP-Wachstum im Nenner schwach ausfällt.

*... Ausgabenquote etwas höher*

*2014 bei unverändertem Kurs wieder Saldoverbesserung*

Aus heutiger Sicht verbessert sich der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo 2014 wieder, und der Rückgang der Schuldenquote setzt sich fort. Finanzpolitisch sind derzeit zwar verschiedene Belastungen vorgesehen, wie etwa die

zweite Stufe der Anhebung des einkommensteuerlichen Grundfreibetrages oder steigende Ausgaben für das Betreuungsgeld. Die zu erwartenden Haushaltsentlastungen insbesondere durch weiter rückläufige Zinsausgaben und den Fiscal drag dürften aber überwiegen. Auch würde es sich positiv auswirken, sollte die Gewinnausschüttung der Bundesbank im Gegensatz zu den Vorjahren nicht durch zusätzliche Rückstellungen zur Absicherung der Bilanzrisiken gedämpft werden.

Die gesamtstaatliche Entwicklung im laufenden und kommenden Jahr resultiert aus gegenläufigen Entwicklungen auf den staatlichen Ebenen. So dürften die Sozialversicherungen ihren hohen Überschuss bereits 2013 weitestgehend abbauen, was vor allem mit der deutlichen Rentenbeitragsatzsenkung, verschiedenen Ausgabenerhöhungen und Lastenverschiebungen zugunsten des Bundes zusammenhängt. Demgegenüber dürfte sich insbesondere die Haushaltslage des Bundes sukzessiv verbessern, wobei neben den geringeren Sozialversicherungszuschüssen auch sinkende Zinsausgaben und der Fiscal drag entlastend wirken. Bei dem dargestellten relativ günstigen Bild ist zu berücksichtigen, dass die Unsicherheiten durch die EWU-Schuldenkrise und hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung weiterhin hoch sind.

*Gegenläufige Entwicklung bei Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen*

Am 17. April 2013 hat die Bundesregierung ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm für die Jahre

<sup>\*</sup> Der Analyse im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen zugrunde. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

<sup>1</sup> Die Darstellung der Entwicklung im laufenden und kommenden Jahr in diesem Abschnitt basiert auf der Grundannahme, dass sich die Schuldenkrise in der EWU nicht erneut zuspitzt.

<sup>2</sup> Der Begriff umfasst hier (positiv) die Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression und (negativ) den Effekt der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern.

## Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

Position	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2013	0,7	0,4	1,6	1,4	1,4	1,4
Stabilitätsprogramm April 2012	0,7	1,6	1,6	1,6	1,6	–
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2013	0,2	– ½	0	0	½	½
Stabilitätsprogramm April 2012	– 1	– ½	– 0	0	0	–
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2013	0,4	0	½	½	½	½
Stabilitätsprogramm April 2012	– ½	– ½	0	0	0	–
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2013	81,9	80½	77½	75	71½	69
Stabilitätsprogramm April 2012	82	80	78	76	73	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.  
 Deutsche Bundesbank

*Ziele des Stabilitätsprogramms erreichbar und zu begrüßen*

2013 bis 2017 vorgelegt.<sup>3)</sup> Die Ziele erscheinen aus heutiger Sicht erreichbar, und es ist zu begrüßen, dass strukturelle gesamtstaatliche Überschüsse angestrebt werden. Die finanzpolitische Ausrichtung in Deutschland würde damit in den Jahren 2013 bis 2017 mehr oder weniger neutral sein.

*Stetige Übererfüllung des mittelfristigen Haushaltszieles in Aussicht gestellt*

Nach einem Defizit im laufenden Jahr soll demnach zunächst wieder der Haushaltsausgleich erreicht werden. Ab 2016 sind dann Überschüsse vorgesehen. Das mittelfristige Haushaltsziel (medium term objective: MTO<sup>4)</sup>) einer strukturellen Defizitquote von maximal 0,5% für den Gesamtstaat wurde mit einem strukturellen Überschuss von knapp ½% des BIP im vergangenen Jahr<sup>5)</sup> übertroffen. In den Folgejahren soll dieser Abstand zum mittelfristigen Haushaltsziel in der Regel beibehalten werden. Die Schuldenquote soll schrittweise über 80½% im laufenden auf 69% im Jahr 2017 verringert werden. Die Bedeutung nachhaltiger Staatsfinanzen sowie verbindlicher Budgetregeln wird im Programm betont. Außerdem werden Qualitätsverbesserungen der öffentlichen Finanzen insbesondere durch Verlagerung von Ausgaben hin zu den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur angestrebt.

Aufgrund der hohen Schuldenquote und der absehbaren Lasten aus der demographischen

Entwicklung sind strukturelle Überschüsse für Deutschland angemessen und eine stetige Übererfüllung des mittelfristigen Haushaltszieles insofern begrüßenswert. Außerdem ist es ratsam, in der Regel deutliche Sicherheitsabstände zu den künftigen nationalen Haushaltsobergrenzen – auch in den Bundesländern – bei der Haushaltsaufstellung anzustreben. Die derzeit sehr guten Rahmenbedingungen in Deutschland

*Strukturelle Überschüsse angemessen*

<sup>3</sup> Das Programm basiert auf der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Januar 2013 sowie von der Bundesregierung daran angepassten Steuereinnahmenschätzungen. Die aktuellen Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung vom Mai ändern das Bild nicht wesentlich, vgl. auch S. 68 f.

<sup>4</sup> Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts setzen sich die Mitgliedstaaten ein mittelfristiges Ziel für den gesamtstaatlichen Finanzierungssaldo (konjunkturbereinigt sowie ohne Anrechnung temporärer Maßnahmen). Dieses ist länderspezifisch, allerdings darf kein Defizit über 1% des BIP gewählt werden. Mit dem Fiskalvertrag haben sich die teilnehmenden Länder grundsätzlich auf eine Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5% des BIP verpflichtet. Allerdings ist auch eine Grenze von bis zu 1% des BIP mit dem Fiskalpakt vereinbar, sofern die Schuldenquote erheblich unter 60% liegt und die Risiken für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen als gering eingestuft werden.

<sup>5</sup> Gemäß EU-Schätzung im Rahmen der Haushaltsüberwachung lag der strukturelle Finanzierungssaldo 2012 bei + 0,3% des BIP, während sich mit dem ESZB-Schätzansatz noch ein kleines strukturelles Defizit ergab. Die Unterschiede beruhen insbesondere darauf, dass das aggregierte EU-Konjunkturbereinigungsverfahren den positiven Einfluss der günstigen Wachstumsstruktur vernachlässigt. Vgl. dazu grundlegend: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff.

## Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet

### Im EWU-Aggregat staatliche Defizite 2012 gesunken, Schuldenquote jedoch weiter gestiegen

Eurostat veröffentlichte Ende April 2013 die staatlichen Defizite und Schuldenstände der EU-Mitgliedsländer im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens. Demnach ging die Defizitquote im Euro-Raum im vergangenen Jahr von 4,2% auf 3,7% zurück. Diese Verbesserung wurde vor dem Hintergrund einer insgesamt ungünstigen konjunkturellen Entwicklung erreicht. Um konjunkturelle Effekte bereinigt, belief sich die Verbesserung gemäß der Europäischen Kommission daher auf knapp 1 Prozentpunkt. Sie erfolgte dabei vor allem über die Einnahmenseite, während die bereinigte Ausgabenquote insbesondere aufgrund von Ausgaben zur Stützung des Bankensektors annähernd unverändert blieb. Die Schuldenquote stieg auch 2012 noch weiter deutlich von 88% auf 92,7%.<sup>1)</sup>

### Entwicklung könnte sich – abgeschwächt – fortsetzen

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission im Euro-Raum gemäß ihrer Frühjahrsprognose einen weiteren Rückgang des Defizits auf 2,9% des BIP. Die Entwicklung wird dabei weiterhin durch einen negativen Konjunktуреinfluss belastet. Für 2014 prognostiziert die Kommission trotz eines dann positiven Konjunktуреinflusses eine im Prinzip unveränderte Defizitquote (2,8%), was auf eine gewisse strukturelle Lockerung hinweist. Dabei sind jedoch noch nicht alle der in den nationalen Stabilitätsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt. Für die Schuldenquote wird für 2013 ein weiterer Anstieg auf 95½% erwartet. Auch 2014 soll sie noch leicht zunehmen.

### Aufschub für die Korrektur übermäßiger Defizite zeichnet sich ab

Die Lage stellt sich in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich dar. Nur wenige EWU-Staaten – Deutschland, Estland, Finnland, Luxemburg und Malta – befinden sich gegenwärtig nicht im Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits.

Österreich sowie Italien könnten demnächst aus dem Verfahren entlassen werden, weil 2012 der Referenzwert für die Defizitquote wieder eingehalten wurde. Dies setzt allerdings voraus, dass die 3%-Grenze nicht nur einmalig, sondern dauerhaft unterschritten und der finanzpolitische Kurs nicht wieder umgekehrt wird. Nachdem in Italien offensichtlich beabsichtigt ist, einen Teil der geplanten Konsolidierung zurückzunehmen, wäre durch konkrete Maßnahmen sicherzustellen, dass die europäischen Vorgaben eingehalten werden.

Belgien hat die gesetzte Korrekturfrist 2012 nicht eingehalten, und Malta meldete – nachdem das Verfahren erst Ende 2012 eingestellt worden war – für 2012 wieder eine Überschreitung der Defizitgrenze. Grundsätzlich wäre somit für Belgien eine Verfahrensverschärfung – einschließlich einer Strafzahlung – und für Malta eine Neueröffnung des Defizitverfahrens angelegt, wobei die Kommission ihre Vorschläge noch nicht vorgestellt hat. Auch Zypern hat seine Korrekturfrist 2012 verletzt. Hier wurden im Kontext des Hilfsprogramms neue Haushaltsziele vereinbart.

Darüber hinaus dürften der EU-Prognose zufolge sechs Länder ihre fristgerechte Korrektur im Jahr 2013 (Frankreich, Nieder-

<sup>1)</sup> Die Kommission weist – im Unterschied zu Eurostat (2012: 90,6% des BIP) – auch die Kreditvergaben zwischen Euro-Staaten im Schuldenstand aus.

lande, Slowenien, Slowakei) beziehungsweise im Jahr 2014 (Spanien, Portugal) verfehlen. Die Kommission hat aber bereits informell eine Verlängerung der Korrekturfristen in Aussicht gestellt.

Die Möglichkeit einer Verlängerung ist im Regelwerk grundsätzlich vorgesehen, sofern die zu Beginn des Verfahrens geforderte strukturelle Verbesserung (ggf. unter entlastender Berücksichtigung revidierter Trend-Wachstumsraten und zusätzlicher Einnahmehausfälle) geleistet wurde, aber unerwartet ungünstige Entwicklungen eingetreten sind. Jedoch ist dies nicht zwingend, und es kann auch dann an dem ursprünglichen Korrekturdatum unter Einforderung von Nachbesserungen festgehalten werden. Die Regeln enthalten somit einen gewissen Spielraum, und es kommt auf eine stringente Herangehensweise der nicht zuletzt durch die Reform der Regeln insgesamt gestärkten Kommission an. Dabei ist sicherlich die teilweise sehr ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in manchen Ländern ins Kalkül zu ziehen, und eine zusätzliche Konsolidierung wirkt hier wohl in der Regel weiter dämpfend. Andererseits handelt es sich vielfach nicht nur um eine Konjunkturschwäche, sondern auch um eine strukturelle Anpassung im Anschluss an vorangegangene Übertreibungen. Zudem gehen von den Regeln Anreize aus, übermäßig optimistische Erwartungen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Wirkung von Konsolidierungsmaßnahmen in die Prognose aufzunehmen, um Zielverfehlungen im weiteren Verlauf eher exkulpiert zu können. Auch angesichts der inzwischen vielfach sehr hohen Schuldenquoten ist bei Überlegungen zur Nutzung von etwaigen Spielräumen große Vorsicht geboten. So ist Vertrauen in solide Finanzpolitiken verloren gegangen, und die neuen Regeln sollten dies gerade im Hinblick auf eine verlässliche Konsolidierungsperspektive wieder stützen. Die Bindungswirkung droht jedoch von Be-

ginn an beschädigt zu werden, wenn der Eindruck entsteht, eine notwendige Defizitrückführung lasse sich immer wieder in künftige Jahre verschieben, wenn nur genug politischer Druck aufgebaut werde. Gerade die unbereinigte Defizitobergrenze von 3% stellt dabei einen wichtigen Anker auch für die öffentliche Diskussion dar, und die unzureichende Umsetzung der Fiskalregeln vor der Krise wurde als eines der Hauptprobleme angesehen. Der Rat (Ecofin) wird auf Empfehlung der Kommission eine Entscheidung im laufenden Europäischen Semester treffen.

In einigen der jüngst aktualisierten Stabilitätsprogramme wird bereits im Vorgriff einer Verschiebung nur die Erfüllung einer verlängerten Frist in Aussicht gestellt. So plant etwa Frankreich, die 3%-Marke erst 2014 (knapp) wieder einzuhalten – auf Basis von eher optimistischen Annahmen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission signalisiert, dass sie nicht etwa einen ambitionierteren fiskalischen Kurs, sondern eine Fristverlängerung um zwei Jahre empfehlen wolle.

Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt zielt zudem auch direkt auf die Verringerung sehr hoher Schuldenquoten ab. So ist grundsätzlich die Verpflichtung enthalten, bei zu hohen Schuldenquoten den Abstand zur 60%-Grenze durchschnittlich jährlich um ein Zwanzigstel zu verringern, bis der Referenzwert erreicht ist. Diese 2011 eingeführte Bestimmung soll aber erst nach einer Übergangsphase gelten, die sich der Einstellung der laufenden Defizitverfahren anschließt. Somit verzögert eine Fristverlängerung für die Defizitkorrektur zusätzlich den regelgebundenen Schuldenabbau. Der Referenzwert für die Schuldenquote von 60% dürfte 2013 nur von Estland, Luxemburg, der Slowakei und Finnland eingehalten und von Slowenien nur leicht überschritten werden. In den meisten

Ländern steigen die Schuldenquoten gemäß der Kommissionsschätzung sowohl 2013 als auch 2014.

### **Gemischte Fortschritte in den Programmländern**

Das Hilfsprogramm für Griechenland startete im Mai 2010 und wurde zwischenzeitlich sowohl hinsichtlich der erwarteten Konsolidierung und des Defizitabbaupfads als auch bezüglich der Höhe der Hilfskredite angepasst. Bis Ende 2012 wurden Mittel (bilaterale Kredite, EFSF und IWF) in Höhe von knapp 183 Mrd € ausgezahlt, wobei bis Ende 2016 nunmehr 225 Mrd € zugesagt sind. Es wurden sehr niedrige Zinsen auf die Hilfskredite und zusätzliche direkte Transfers der anderen EWU-Länder in Höhe unterstellter rechnerischer Zentralbankgewinne aus dem Ankauf griechischer Staatsanleihen vereinbart. Auch der private Sektor beteiligte sich mit einem Schuldenschnitt erheblich an der Hilfe. Das derzeit geltende Programm vom Dezember 2012 weist dennoch eine beträchtliche Finanzierungslücke in den Jahren 2015 und 2016 (7,1 Mrd € und 2,5 Mrd €) aus, für die noch keine Hilfskredite vorgesehen sind. Darüber hinaus wurde von den Euro-Ländern grundsätzlich zusätzliche Unterstützung in Aussicht gestellt, sofern die Programmauflagen vollständig erfüllt und weitere Hilfen zur Herstellung der angestrebten Tragfähigkeit erforderlich würden. Griechenland hat seit 2010 erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen und die Defizitquote trotz der wirtschaftlich sehr ungünstigen Entwicklung gesenkt. Das im Dezember 2012 erwartete Defizit für das gleiche Jahr von 6½% des BIP (ohne Bankenzustützung), das bei der Neuplanung des Hilfsprogramms nach oben revidiert worden war, wurde erreicht; in der gemeldeten Defizitquote von 10% sind Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors in Höhe von 4% des BIP enthalten. Die jüngst verabschiedeten Maßnahmen sind zudem nach Einschätzung der Troika geeignet, die Zielein-

haltung 2013 zu gewährleisten, soweit sie tatsächlich vollständig umgesetzt werden. Einschätzungen über die Zielerreichung haben sich in der Vergangenheit jedoch häufig als optimistisch herausgestellt. Insgesamt ist der Erfolg des revidierten Programms für Griechenland noch keineswegs gesichert. Unzureichende Umsetzungen, zum Beispiel bei vereinbarten strukturellen Reformen, hatten in der Vergangenheit wiederholt dazu geführt, dass Tranchen der Hilfsmittel erst verzögert – am Ende aber doch – ausgezahlt wurden. Die Schuldenquote Griechenlands war 2012 mit Abstand die höchste im Euro-Raum und belief sich auf 156,9%. Sie soll im laufenden Jahr auf 175% steigen.

Das Hilfsprogramm für Irland startete Ende 2010. Von den zugesagten 67½ Mrd € wurden bis Ende 2012 53 Mrd € ausgezahlt. Die Defizitverringerung verlief planmäßig, und die Defizitquote lag 2012 mit 7,6% sogar 1 Prozentpunkt unter dem Ziel des Anpassungsprogramms. Für das laufende Jahr soll sie laut Kommissionsschätzung und in Einklang mit dem Anpassungsprogramm weitgehend stabil bleiben und 2014 auf 4,3% sinken (ohne die Berücksichtigung von Maßnahmen zur Stützung des Finanzsektors). Hinter der unveränderten Quote 2013 verbirgt sich eine Verbesserung des Primärsaldos, die durch den starken Anstieg der Zinsausgaben und einmalige Garantiezahlungen an private Gläubiger der liquidierten Irish Bank Resolution Corporation (IBRC) überdeckt wird. Um die von der Kommission für 2014 prognostizierte Defizitsenkung zu erreichen, müssen allerdings noch Konsolidierungsmaßnahmen konkretisiert werden. Das Programm scheint weitgehend erfolgreich zu sein, und es könnte gelingen, dass sich Irland wie vorgesehen nach dem Auslaufen des Hilfsprogramms Ende 2013 wieder ausschließlich selbstständig am Kapitalmarkt finanziert. Kritisch im Hinblick auf die Trennung von Geld- und Fiskalpolitik ist jedoch, dass die irische Zentralbank im Zuge der IBRC-Liquidierung (lang laufende und

niedrig verzinsten) irische Staatsschuldtitel übernahm und längerfristig hält und so einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Entlastung der Finanzpolitik leistet.

Das Hilfsprogramm für Portugal wurde im Mai 2011 aufgelegt. Auch hier wurde der Defizitabbaupfad zwischenzeitlich angepasst. Die Höhe der insgesamt zugesagten Hilfskredite blieb hiervon allerdings unberührt. Von den vereinbarten 78 Mrd € wurden bis Ende 2012 61½ Mrd € ausgezahlt. Die vollständige Rückkehr an den Kapitalmarkt ist für September 2013 geplant, wobei kürzlich bereits eine zehnjährige Anleihe begeben wurde. Die Defizitquote stieg 2012 um 2 Prozentpunkte auf 6,4%. Damit wurde trotz Konsolidierungsmaßnahmen, mit denen auch das Auslaufen von Einmalmaßnahmen zu kompensieren war, das Haushaltsziel von 5% des BIP deutlich verfehlt. Allerdings wird die Zielverfehlung – neben Einmaleffekten infolge statistischer Revisionen und Verbuchungsentscheidungen – auch im Kontext der sehr ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesehen, und vor diesem Hintergrund wurde im März 2013 die (nach Oktober 2012 zweite) Verlängerung der Korrekturfrist um ein Jahr auf 2015 vorgeschlagen. Dabei soll das Defizitziel für das laufende Jahr auf 5,5% angehoben werden – was gemäß aktueller Kommissionsprognose auch eingehalten wird. Im April entstand durch ein Urteil des Verfassungsgerichts, das einen Teil der geplanten Konsolidierungsmaßnahmen für nicht verfassungskonform befand, eine neue Haushaltslücke von knapp 1% des BIP. Diese soll durch kurzfristig angekündigte zusätzliche Maßnahmen gedeckt werden. Daran knüpfen auch die Auszahlung der nächsten Tranche aus dem Hilfsprogramm und die bereits beschlossene Verlängerung der Laufzeiten der EFSF- und EFSM-Hilfskredite auf nunmehr durchschnittlich etwa 20 Jahre an. Insgesamt unternimmt Portugal erhebliche fiskalische Anstrengungen, allerdings ist der Erfolg des Programms derzeit noch nicht gesichert.

Spanien unterliegt zwar nicht einem vollen Anpassungsprogramm, jedoch wurde im Juli 2012 ein Hilfspaket von 100 Mrd € zur Stützung des Bankensektors genehmigt. Das Programmvolumen wurde mit insgesamt ausgezahlten 41½ Mrd € bislang nur zu weniger als der Hälfte ausgeschöpft. Neben Vereinbarungen für den Finanzsektor war mit der Gewährung der Hilfskredite die Erwartung verbunden, dass die Auflagen des seit Anfang 2009 laufenden Defizitverfahrens erfüllt werden. Bereits Ende 2009 wurde vor dem Hintergrund des damaligen starken wirtschaftlichen Einbruchs die Korrekturfrist für das übermäßige Defizit von ursprünglich 2012 auf 2013 verlängert. Mitte 2012 wurde zusammen mit der Bankenhilfe angesichts der neuerlichen Rezession eine weitere einjährige Verlängerung beschlossen. Indes wurde im Vorjahr mit einer Defizitquote von 10,6% das erst kurz zuvor angepasste Ziel (6,3%) trotz umfangreicher Maßnahmen verfehlt, auch wenn die Bankenhilfe im Umfang von 3,6% des BIP in Abzug gebracht wird. Gemäß Kommissionsprognose wird auch das bestehende Defizitziel für 2013 (4,5% des BIP) spürbar überschritten, und die Kommission befürwortet angesichts der deutlich verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Perspektiven im Gegenzug für weitergehende Strukturreformen eine neuerliche Verlängerung der Korrekturfrist um zwei Jahre. Im Stabilitätsprogramm der spanischen Regierung ist ein solcher gelockerter Pfad bereits angelegt und eine Unterschreitung des Referenzwertes für die Defizitquote erst für 2016 vorgesehen. Dabei ist die geplante strukturelle Verbesserung 2013 noch erheblich, jedoch 2014 bis 2016 nur noch mäßig, und die dafür notwendigen Maßnahmen sind noch nicht beschlossen. Die Kommission weist in ihrer Prognose hingegen eine deutlich geringere strukturelle Verbesserung im laufenden Jahr aus und geht – ohne die vorgesehenen zusätzlichen Maßnahmen – sogar von einer Verschlechterung 2014 aus. Wie im Fall von Portugal

### Prognose und Planung für die öffentlichen Finanzen der EWU-Länder

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2013						Stabilitätsprogramme, April/Mai 2013			Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Haushaltssaldo in % des BIP			
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2013	2014	2015	
Belgien	- 3,9	- 2,9	- 3,1	99,6	101,5	102,1	- 2,5	- 2,0	- 0,5	2012
Deutschland	0,2	- 0,2	0,0	81,9	81,1	78,6	- ½	0	0	-
Estland	- 0,3	- 0,3	0,2	10,1	10,2	9,6	- 0,5	0	0,2	-
Finnland	- 1,9	- 1,8	- 1,5	53,0	56,2	57,7	- 1,9	- 1,3	- 0,9	-
Frankreich	- 4,8	- 3,9	- 4,2	90,2	94,0	96,2	- 3,7	- 2,9	- 2,0	2013
Griechenland	- 10,0	- 3,8	- 2,6	156,9	175,2	175,1	k.A.	k.A.	k.A.	2016
Irland	- 7,6	- 7,5	- 4,4	117,6	123,3	119,5	- 7,4	- 4,3	- 2,2	2015
Italien	- 3,0	- 2,9	- 2,5	127,0	131,4	132,2	- 2,9	- 1,8	- 1,5	2012
Luxemburg	- 0,8	- 0,2	- 0,4	20,8	23,4	25,2	- 0,7	- 0,6	- 1,3	-
Malta	- 3,3	- 3,7	- 3,6	72,1	73,9	74,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	-
Niederlande	- 4,1	- 3,6	- 3,6	71,2	74,6	75,8	- 3,4	- 3,0	- 2,0	2013
Österreich	- 2,5	- 2,2	- 1,8	73,4	73,8	73,7	- 2,3	- 1,5	- 0,6	2013
Portugal	- 6,4	- 5,5	- 4,0	123,6	123,0	124,3	- 4,0	- 2,5	- 1,2	2014
Slowakei	- 4,4	- 3,0	- 3,1	52,1	54,6	56,7	- 2,9	- 3,3	- 3,2	2013
Slowenien	- 4,0	- 5,3	- 4,9	54,1	61,0	66,5	- 7,9	- 2,6	- 2,1	2013
Spanien	- 10,6	- 6,5	- 7,0	84,2	91,3	96,8	- 6,3	- 5,5	- 4,1	2014
Zypern	- 6,3	- 6,5	- 8,4	85,8	109,5	124,0	k.A.	k.A.	k.A.	2012
Euro-Raum	- 3,7	- 2,9	- 2,8	92,7	95,5	96,0	.	.	.	-

Quelle: Europäische Kommission.  
 Deutsche Bundesbank

ist es von entscheidender Bedeutung, dass die in kurzer Frist wiederholten Anpassungen des Defizitabbaupfads nicht die Bindungswirkung der Vereinbarungen insgesamt gefährden. Ob ein sehr lang gezogener Konsolidierungsprozess am Ende eine höhere Akzeptanz oder Glaubwürdigkeit erreicht, erscheint nicht gesichert.

In Zypern ist die Schuldenquote seit dem Einbruch der Wirtschaftsleistung 2009 stark gestiegen. Diese Entwicklung lässt sich zum einen auf die hohen Defizite zurückführen. Zum anderen spielten der im Verhältnis zum BIP außerordentlich große Finanzsektor und dessen enge Verflechtungen mit Griechenland eine entscheidende Rolle. Dies führte im Zuge des griechischen Schuldenschnitts zu beträchtlichen Verlusten bei Banken und zu erheblichen Bankenstützungsmaßnahmen des Staates. Vor diesem Hintergrund, der Aussicht auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen und infolge des verloren gegangenen Kapitalmarktzugangs beantragte Zypern im Juni 2012 ein Hilfsprogramm. Die langwierigen Verhandlungen wurden erst im April 2013 abgeschlossen. Erste Hilfs-

kredite des Programms in Höhe von insgesamt 10 Mrd € (rd. 60% des zypriotischen BIP) wurden Anfang Mai ausgezahlt. Das Programm sieht Konsolidierungsmaßnahmen und Privatisierungen von Staatsbetrieben vor. Die beiden größten Banken sollen restrukturiert beziehungsweise abgewickelt werden. Ohne die Beteiligung von Eigentümern und Gläubigern dieser Banken wäre die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen, die eine Voraussetzung der Hilfskreditgewährung ist, gänzlich ausgeschlossen gewesen. Auch im Falle Zyperns werden die Grenzen zwischen Geld- und Fiskalpolitik verwischt. Der Erfolg des Hilfsprogramms hängt neben der Umsetzung der fiskalischen Konsolidierung davon ab, dass sich die Aussichten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und für den weiteren Kapitalbedarf der Banken als nicht zu optimistisch erweisen. Angesichts der erheblichen Herausforderung einer Neuausrichtung Zyperns auf eine ausgewogene Struktur der Gesamtwirtschaft bestehen hier erhebliche Risiken.

– gekennzeichnet durch relativ moderate Arbeitslosenzahlen, eine für die Staatseinnahmen ergiebige Wachstumsstruktur und niedrige Zinsen – bieten hierfür eine ausgesprochen günstige Gelegenheit. Um den langfristigen Erfolg zu gewährleisten, wäre es erwägenswert, die aus heutiger Sicht weit gesteckten Übergangsfristen der nationalen Haushaltsregeln für die Länder ohne grundsätzlichen Konsolidierungshilfeanspruch mit einem deutlich ambitionierteren Mindestpfad für die strukturelle Haushaltsverbesserung zu versehen. Bund und Länder könnten außerdem verbindlich verankern, für die Haushaltsaufstellung in der Regel spürbare Sicherheitsabstände vorzusehen.

*Stringente Anwendung der Haushaltsregeln zentral*

Generell ist es wichtig, dass die deutsche Finanzpolitik die europäischen Haushaltsregeln – die letztlich die Europäische Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft absichern – durch eine konsequente Einhaltung stützt. Für die Wirksamkeit der gerade reformierten Regeln ist es aber auch entscheidend, dass sie nicht durch eine weite Auslegung der zahlreichen Ausnahmetatbestände infrage gestellt werden. Hier ist es von besonderer Bedeutung, dass Deutschland auf EU-Ebene auf eine stringente Umsetzung hinwirkt. Auf nationaler Ebene soll der Stabilitätsrat die Haushaltsentwicklung sowie die Einhaltung der nationalen und künftig auch der europäischen Budgetregeln überwachen. Die mit dem europäischen Fiskalpakt vereinbarte Unabhängigkeit dieser nationalen Überwachungsinstanz soll dadurch gestärkt werden, dass ihm ein unabhängiger Fachbeirat zur Seite gestellt wird. Die Umsetzung ist hier immer noch im Gesetzgebungsverfahren, wobei die bislang vorgesehene gesetzliche Regelung noch wichtige Fragen offen lässt.<sup>6)</sup>

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen<sup>7)</sup> wuchsen im ersten Quartal 2013 gegenüber dem entsprechenden



Vorjahreszeitraum um 3½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 68). Dieser Anstieg geht zum guten Teil auf die weiter günstige Entwicklung bei den für die Steuereinnahmen wichtigen Bruttolöhnen und -gehältern zurück. Diese war in Verbindung mit der Steuerprogression primär für den dynamischen Zuwachs bei der Lohnsteuer verantwortlich. Darüber hinaus spielte aber auch das praktisch stagnierende – vom Aufkommen abgesetzte – Kindergeld eine Rolle. Der Zuwachs bei den gewinnabhängigen Steuern war mit 4% per saldo robust. Dabei kompensierten sinkende Abzugsbeträge (Eigenheimzulage, Investitionszulage, Erstattungen an Arbeitnehmer) einen guten Teil des kräftigen Rückgangs bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, der durch den Wegfall von aufkommenserhöhenden Sondereffekten im Vorjahr verursacht wurde.<sup>8)</sup> Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern legten insgesamt lediglich um 1% zu. Der Zu-

*Solider Anstieg der Steuereinnahmen im ersten Quartal*

<sup>6</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags (Bundestags-Drucksache 17/10976) einschl. der mitversandten Änderungsanträge aus dem Haushaltsausschuss vom 16. November 2012.

<sup>7</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

<sup>8</sup> Hierbei handelte es sich um Steuerzahlungen auf Ausschüttungen im Konzernverbund. Diesen standen hauptsächlich bei der Körperschaftsteuer entsprechende Abzüge gegenüber, die aber zum überwiegenden Teil erst in der zweiten Jahreshälfte erfolgten.



## Steueraufkommen

Steuerart	1. Vierteljahr		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Schätzung für 2013 <sup>1) 2)</sup>
	2012	2013		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	130,6	135,1	+ 3,4	+ 2,5
darunter:				
Lohnsteuer	34,1	36,5	+ 6,9	+ 5,4
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	22,5	23,4	+ 4,0	+ 1,2
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	8,5	10,7	+ 27,1	+ 8,4
Körperschaftsteuer	5,5	6,0	+ 9,9	+ 11,4
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	8,5	6,6	- 22,7	- 14,5
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	49,0	49,2	+ 0,4	+ 1,8
Energiesteuer	4,4	4,7	+ 6,0	+ 0,5
Tabaksteuer	2,3	2,1	- 7,1	- 1,4

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2013. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 4 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 5 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.  
 Deutsche Bundesbank

andere Maßnahmen wie insbesondere das Auslaufen der (vom Kassenaufkommen abgesetzten) Eigenheim- und Investitionszulage sowie Grunderwerb- und Tabaksteuererhöhungen Mehreinnahmen. Allerdings wird der Zuwachs etwas durch verschiedene negative Sonderfaktoren gebremst (vor allem Steuer-rückzahlungen nach dem EuGH-Urteil zur Besteuerung von Streubesitzdividenden<sup>10)</sup>).

Für die Folgejahre wird erwartet, dass sich der Einnahmewachstum zunächst auf 4% im Jahr 2014 beschleunigt und in der mittleren Frist bis 2017 dann bei jahresdurchschnittlich 3½% liegt. Die Entwicklung wird im Wesentlichen durch die Wachstumsannahmen sowie den Fiscal drag bestimmt. Bereits verabschiedete Rechtsänderungen dämpfen den Anstieg per saldo leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 23,1% (2012: 22,7%). Der Fiscal drag erhöht die Quote für sich genommen um rund ½ Prozentpunkt oder 14 Mrd €. Außerdem wirkt die Wachstumsstruktur leicht quotenerhöhend.

*Danach wieder beschleunigtes Wachstum*

wach bei der Umsatzsteuer fiel im ersten Vierteljahr mit ½% noch verhaltener aus, die Entwicklung ist unterjährig aber generell recht volatil. Dagegen legte das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern mit 2½% wieder etwas stärker zu, insbesondere aufgrund eines deutlichen Zuwachses bei der Energiesteuer nach einem schwachen Schlussquartal 2012.

Im Gesamtjahr wird das Steueraufkommen gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung um 2½% (inkl. Gemeindesteuern) zunehmen. Die fiskalisch besonders ergiebigen makroökonomischen Bezugsgrößen (Entgelte und Beschäftigung, privater Konsum) entwickeln sich etwas stabiler als das BIP.<sup>9)</sup> Der Fiscal drag erhöht das Aufkommen zusätzlich. Rechtsänderungen spielen in der Summe keine nennenswerte Rolle. So wurde zwar einerseits der Einkommensteuer-Grundfreibetrag etwas erhöht, und der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung führt zu zunehmenden Ausfällen. Andererseits erbringen verschiedene

*Gebremster Einnahmewachstum für Gesamtjahr erwartet*

Im Vergleich zu den Prognosen aus dem letzten Jahr wurden die Ansätze moderat abgesenkt. Ursächlich sind sowohl die ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen als auch Ausfälle durch zwischenzeitliche Rechtsänderungen (insbesondere Erhöhung des Grundfreibetrages). Gegenüber der letztjährigen Schätzung vom Mai beträgt die Revision - 3 Mrd € für 2013 und liegt für die Folgejahre mit - 2½ Mrd € bis - 3½ Mrd € in ähnlicher Größenordnung. Die Korrekturen im Vergleich zur Schätzung vom Oktober 2012 liegen bei - 3 Mrd € für 2013, bei - 4 Mrd € für 2014 und bei rund - 2 Mrd € für die Jahre 2015 bis 2017.

*Einnahmewachstum moderat abgesenkt*

<sup>9</sup> Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2013 ein Anstieg des BIP um real + 0,5% bzw. nominal + 2,2% erwartet (Oktober 2012: + 1,0% bzw. + 2,8%). Für 2014 liegen die entsprechenden Raten bei + 1,6% bzw. + 3,3%. In der mittleren Frist wird wie bisher mit einem nominalen Wachstum von rd. 3% jährlich gerechnet.

<sup>10</sup> Urteil vom 20. Oktober 2011 zur Rechtssache C-284/09.

## Bundshaushalt

*Spürbarer  
Defizitrückgang  
zu Jahresbeginn*

Im ersten Quartal 2013 sank das Defizit im Bundshaushalt im Vorjahresvergleich deutlich um 4½ Mrd € auf 13 Mrd €. Die Gesamteinnahmen stiegen um 3% (2 Mrd €). Das Steueraufkommen wuchs dabei um 2% (1½ Mrd €). Dämpfend wirkten nicht zuletzt die hiervon abgesetzten um 1½ Mrd € höheren Abführungen an den EU-Haushalt. Bei den nichtsteuerlichen Einnahmen kam es per saldo infolge höherer Erlöse aus Vermögensverwertung zu einem Plus von ½ Mrd €. Die Ausgaben fielen insgesamt um 3½% (3 Mrd €) niedriger aus als vor einem Jahr. Ausschlaggebend war letztlich, dass die Zuweisungen an die Sozialversicherungen um 3½ Mrd € sanken. Infolge der Streichung der umsatzsteuerfinanzierten Zahlungen an die Bundesagentur für Arbeit kam es zum Jahresauftakt bereits zu einer Entlastung um 3 Mrd €, und auch die Kürzung des Zuschusses an den Gesundheitsfonds führte zu Minderausgaben von ½ Mrd €.

*Nachlassende  
Verbesserung  
im Jahresverlauf,  
veranschlagtes  
Ergebnis aber  
erreichbar*

Der Defizitrückgang dürfte sich im weiteren Jahresverlauf nur deutlich verlangsamt fortsetzen. So ist ein guter Teil der geplanten Entlastungen aus der Kürzung der Zahlungen an die Sozialversicherungen bereits eingetreten, und auch der Anstieg der Vermögensverwertungserlöse lässt sich wohl nicht fortschreiben. Im Haushaltsplan ist ein Gesamtrückgang des Defizits um 5½ Mrd € gegenüber dem Ist 2012 vorgesehen. Gegenüber dem Plan fiel indes die Gewinnausschüttung der Bundesbank um fast 1 Mrd € niedriger aus, und auch die nicht veranschlagten Griechenland-Hilfen von ½ Mrd € in Höhe der rechnerischen Notenbankgewinne aus griechischen Staatsschuldentiteln sind aus dem Haushalt zu finanzieren. Zudem sind bei den Steuern nach den Ergebnissen der jüngsten Steuerschätzung Mindereinnahmen von 2 Mrd € zu erwarten. Entlastend dürften dagegen insbesondere die Zinszahlungen wirken. Nach einem leichten Rückgang im ersten Quartal erscheint beim gegenwärtigen Zinsniveau der veranschlagte Zuwachs von 1 Mrd € (auch infolge einer unterstellen um

2½ Mrd € höheren Belastung aus Disagios bei Neubegabungen) vorsichtig gewählt. Alles in allem erscheint das geplante Defizit von 17½ Mrd € weiterhin durchaus erreichbar.

Im Rahmen der Regelungen der Schuldenbremse ist für den Haushaltsvollzug vorgesehen, veränderte Wachstumserwartungen für das laufende Jahr als vollständig konjunkturbedingt zu interpretieren. Hintergrund dieses vereinfachten Verfahrens ist es, größere Planungssicherheit hinsichtlich der strukturellen Entwicklung für das Haushaltsjahr zu gewährleisten. Angesichts der gegenüber dem Stand bei Verabschiedung des Haushalts um ½ Prozentpunkt abgesenkten nominalen BIP-Wachstumsprognose der Bundesregierung ergibt sich für den Bund 2013 damit eine um 3 Mrd € höhere rechnerische konjunkturelle Belastung.<sup>11</sup> Alles in allem könnte die strukturelle Neuverschuldung im Rahmen der Schuldenbremse dementsprechend niedriger als veranschlagt ausfallen (Soll: 9 Mrd €), nachdem für 2012 ein Wert von 8 Mrd € registriert wurde.<sup>12</sup>

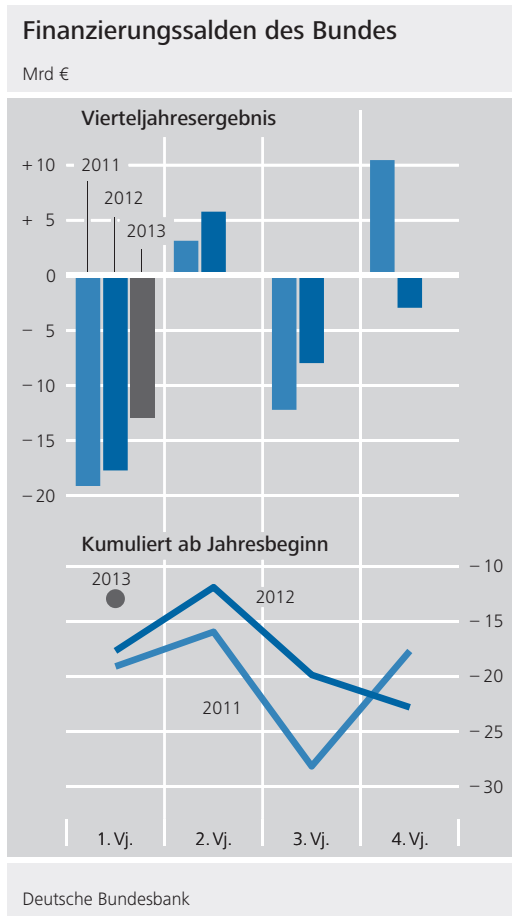
*Strukturelle Neuverschuldung  
niedriger als  
geplant*

Legt man anstelle des vereinfachten Verfahrens eine vollständig neu durchgerechnete aktuelle Potenzialschätzung zugrunde – womit sich ökonomisch besser interpretierbare Daten ergeben –, berechnet sich zwar für 2013 ein im Vergleich zum vereinfachten Verfahren ähnlicher Wert. Für 2012 ergibt sich danach aber eine um 6½ Mrd € niedrigere Konjunkturbelastung, das heißt, nach aktueller Schätzung lag der strukturelle Saldo bei 14½ Mrd €. Insofern zeichnet sich so eine deutliche strukturelle

*Deutliche  
strukturelle  
Verbesserung vor  
allem aufgrund  
von Lastenverschiebungen,  
aber auch durch  
niedriges Zinsniveau*

<sup>11</sup> Die Revision der Steueransätze um – 2 Mrd € durch die offizielle Steuerschätzung lässt sich somit rechnerisch zum größeren Teil mit den geänderten gesamtwirtschaftlichen Annahmen erklären.

<sup>12</sup> Auf dem Kontrollkonto wurde bei einer vom BMF für 2012 auf 39½ Mrd € festgesetzten Obergrenze eine Guthabenschrift von 31½ Mrd € verbucht, womit sich das vorhandene Guthaben auf 57 Mrd € erhöht. Ein vom Bundestag bereits verabschiedeter Gesetzentwurf sieht die Streichung des (durch den hohen Startwert für den Defizitabbaupfad aufgeblähten) Bestandes zum Jahresende 2015 vor. Der Bundesrat hat jedoch wegen Änderungswünschen am Gesamtpaket des Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages die Einberufung des Vermittlungsausschusses beantragt.



Saldenverbesserung ab. Neben (gesamtstaatlich defizitneutralen) Belastungsverschiebungen auf die Sozialversicherungen durch Zuweisungskürzungen im Gesamtvolumen von 5 Mrd € spielen dabei nicht zuletzt die äußerst günstigen Finanzierungsbedingungen eine entscheidende Rolle.

*Eckwerte für die Jahre 2014 bis 2017 mit wachsenden strukturellen Überschüssen*

Im Eckwertebeschluss vom März 2013 fallen die angestrebten Finanzierungssalden gegenüber dem Finanzplan vom Sommer 2012 nochmals günstiger aus. So sollen – wie im Koalitionsausschuss im November 2012 vereinbart – der strukturelle Haushaltsausgleich schon 2014 erreicht und bis 2017 auf 0,3% des BIP (9 Mrd €) wachsende strukturelle Überschüsse erzielt werden.<sup>13)</sup> Die Verbesserungen resultieren aus den insgesamt geringeren Ausgabenansätzen. Die Abwärtsrevisionen allein beim Schuldendienst wachsen von 4 Mrd € im Jahr 2014 auf 8½ Mrd € im Jahr 2016. Der Finanzierungssaldo verbessert sich bei nur moderat höheren rechnerischen zyklischen Belastungen 2016

allerdings nur um 4 Mrd €, sodass Teile der Minderausgaben bei den Zinsen an anderer Stelle zur Kurslockerung genutzt werden. Zwar stellt sich die Haushaltslage des Bundes in den nächsten Jahren unter den getroffenen Annahmen alles in allem günstig dar. Allerdings bestehen erhebliche finanzpolitische Risiken im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum, der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland sowie einer Normalisierung der für den Bund außerordentlich niedrigen Zinsen. Von weiteren Lockerungen des finanzpolitischen Kurses ist daher abzuraten. Vielmehr erscheint es unter diesen positiven Rahmenbedingungen sogar sinnvoll, den letztlich vorgesehenen spürbaren Sicherheitsabstand zu der ab dem Jahr 2016 geltenden Obergrenze der Schuldenbremse zügiger zu erreichen.

Die Nebenhaushalte des Bundes (ohne die Bad Banks, für die noch keine Angaben vorliegen) verzeichneten im ersten Quartal 2013 ein Defizit von 6½ Mrd €, nach einem Überschuss von ½ Mrd € vor Jahresfrist. Ausschlaggebend war ein starker Ausgabenanstieg beim SoFFin, der in den Jahren 2010 und 2011 angefallene Verluste der staatlichen Bad Bank der Hypo Real Estate im Umfang von 7½ Mrd € nunmehr ausgleichen musste.<sup>14)</sup> Von der Möglichkeit, neue Hilfen in Anspruch zu nehmen, wurde indes weiterhin kein Gebrauch gemacht. Dagegen verbuchten die Postpensionskasse und die Versorgungsrücklage erneut Überschüsse. Im Gesamtjahr ist bei den Extrahaushalten (ohne die Bad Banks) aus heutiger Sicht ein Defizit aus dem genannten Verlustausgleich durch den SoFFin, aber auch aus der Mitte April

*Extrahaushalte mit hohem Defizit aus Verlustausgleich an staatliche Bad Bank*

<sup>13</sup> Die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung führen nur im Jahr 2014 zu einer Verschlechterung von ½ Mrd €. Für die Folgejahre werden die Aussichten vor allem wegen niedriger veranschlagter Abführungen an den EU-Haushalt nun um bis zu 5½ Mrd € günstiger eingeschätzt. Inwieweit diese Anpassungen auf den Saldo durchwirken, bleibt im Rahmen des weiteren Haushaltsaufstellungsverfahrens abzuwarten. Nach der Bundestagswahl ist dieses ohnehin noch einmal neu zu starten.

<sup>14</sup> Die Zahlungen sind gesamtstaatlich defizitneutral, weil auch die Bad Bank im Staatssektor erfasst wird. In den VGR wurden Verluste im Zusammenhang mit der Übernahme von Finanzvermögen der Hypo Real Estate in den Staatssektor bereits 2010 defizitwirksam erfasst.

erfolgten Tilgung einer inflationsindexierten Bundesobligation zu erwarten.<sup>15)</sup> Beim Energie- und Klimafonds zeichnen sich angesichts sehr niedriger Preise für CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikate zwar ausgeprägte Mindereinnahmen gegenüber den Planungen ab. Gegenposten dazu bilden freilich eine neue Lastenbeteiligung der KfW, die für das laufende Jahr angesichts ihres hohen Vorjahresgewinns knapp ½ Mrd € zur Verfügung stellt, sowie die weiterhin recht zögerlichen Mittelabflüsse. Bezieht man die staatlichen Bad Banks mit ein, scheint 2013 ein zumindest ausgeglichener Gesamtabchluss der Extrahaushalte möglich.

## Länderhaushalte<sup>16)</sup>

*Defizitrückgang im ersten Quartal bei mäßigem Ausgabenzuwachs*

Das Defizit der Kernhaushalte der Länder ging im ersten Quartal 2013 gegenüber dem Vorjahresniveau um 1½ Mrd € auf 1 Mrd € zurück. Im Gleichklang mit den Steuererträgen wuchsen die Gesamteinnahmen insgesamt deutlich um 3½% (2½ Mrd €). Auf der Ausgabenseite wurde ein verhaltenerer Zuwachs von gut 1% (1 Mrd €) verzeichnet. Ausschlaggebend waren hier letztlich um fast 6% höhere laufende Zuweisungen insbesondere an die Gemeinden. Der moderate Anstieg der – vom jüngsten Tarifabschluss und daran anknüpfenden Besoldungsanpassungen noch nicht beeinflussten – Personalaufwendungen um 1½% (½ Mrd €) wurde per saldo durch einen spürbaren Rückgang der Zinsausgaben ausgeglichen.

*Verhaltene Aussichten für den Defizitabbau 2013*

Für das laufende Jahr sehen die Planungen der Länder ein Defizit von insgesamt 12½ Mrd € vor. Allerdings war zum Zeitpunkt der Etatverabschiedung in den meisten Fällen der mit einem Saldo von – 6 Mrd € weit günstiger als veranschlagte Abschluss im Vorjahr noch nicht bekannt. Nach der jüngsten Steuerschätzung dürften sich gegenüber den Planungen insgesamt aber keine größeren Revisionen bei der Aufkommenserwartung ergeben. Entlastungen dürften eher die Ausgabenseite betreffen, und hier nicht zuletzt bei den Zinsen. Eine deutliche weitere Rückführung des Gesamtdefizits

gegenüber dem Vorjahr ist trotz des günstigen Jahresauftakts (nicht zuletzt mit einem stärkeren als nun für das Gesamtjahr erwarteten Steuerplus) insoweit aber bisher nicht vorgezeichnet. Insbesondere die Länder, die 2012 noch mit spürbaren Ausgabenüberhängen abgeschlossen haben, bleiben angesichts der günstigen Rahmenbedingungen gefordert, hinreichend große konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zeitnah zu beschließen. Ausweislich der für den Stabilitätsrat Ende Mai anzufertigenden Berichte haben zumindest die zu beurteilenden fünf Konsolidierungshilfsländer beim Rückblick auf das Jahr 2012 die nach den Verwaltungsvereinbarungen maximal zulässigen Strukturdefizite deutlich unterschritten. Die vorgelegten Zahlen lassen jedoch weiterhin nicht erkennen, ob die letztlich notwendige Annäherung der Finanzierungssalden je Einwohner an die der übrigen Länder voranschreitet. Es scheint erwägenswert, den Abstand von der vergleichbar bestimmten Kennzahl der übrigen Länder ebenfalls sorgfältig zu beobachten und bei der Bewertung von Konsolidierungsfortschritten zu würdigen.

Die Einführung von verfassungsmäßigen Schuldenbremsen kommt auf der Länderebene weiterhin nur recht zögerlich voran. Zwar gab es zuletzt in Sachsen wie zuvor auch in Bayern weitgehende Verständigungen dazu, die Beratungen sind aber noch nicht abgeschlossen. In Hessen war dagegen bereits Anfang 2011 eine Verfassungsregelung für die Zeit ab 2020 beschlossen worden, zu der die Regierungsfraktionen kürzlich den Entwurf eines Ausführungsgesetzes vorlegten. Begrüßenswert ist dabei, dass für die Übergangszeit stufenweise sinkende Obergrenzen für das strukturelle Defizit

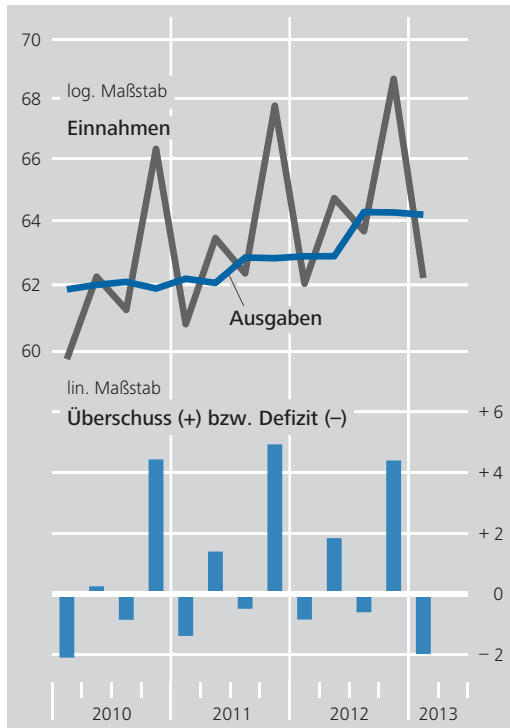
*Meist nur zögerliche Fortschritte bei Einführung von Schuldenbremsen*

<sup>15</sup> Bei einem Nennwert von 11 Mrd € betrug der bei Tilgung aus dem Extrahaushalt zu leistende Ausgleichsbetrag für die während der Laufzeit eingetretene Preissteigerung 1½ Mrd € („Schlusszahlung“ im Sinne des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“).

<sup>16</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im vierten Quartal 2012 wurde im Kurzbericht des Monatsberichts April 2013 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

## Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Deutsche Bundesbank

vorgegeben werden sollen, auch wenn diese erst am (bereits verabschiedeten) Haushaltssoll 2014 ansetzen und den Abbau des Ausgangswertes in eher kleinen Schritten bis 2019 bewirken.<sup>17)</sup> Darüber hinaus findet sich ein Kontrollkonto nicht nur für Differenzen im Haushaltsvollzug zwischen dem strukturellen Neuverschuldungs-Ist und dessen Obergrenze im Rahmen der Schuldenbremse, sondern auch für die Werte der Konjunkturkomponenten, die bei der Jahresabrechnung jeweils zugrunde gelegt werden. Auf diese Weise kann festgestellt werden, ob sich die als zyklisch klassifizierten Haushaltsbe- und -entlastungen im Zeitverlauf tatsächlich wie gefordert in etwa ausgleichen. Sollte hier die bei Konjunkturbereinigungen in Echtzeit vielfach zu beobachtende Überschätzung von Belastungen eintreten, wird dies klar ausgewiesen. Sich hierdurch entgegen der Regelintention ergebende Schulden könnten dann im weiteren Verlauf gezielt abgebaut werden. Allerdings sieht der Gesetzentwurf dies zumindest nicht explizit vor. Die gewählte

Konjunkturbereinigung lehnt sich eng an das in Verwaltungsvereinbarungen beschlossene Verfahren bei den Konsolidierungshilfsländern an. Insgesamt erscheint es wünschenswert, zumindest eine gewisse Einheitlichkeit der Verfahren in den einzelnen Ländern zu erreichen, um bei Bedarf die finanzpolitische Koordination im Bundesstaat und vergleichende Analysen zu erleichtern.

## Sozialversicherungen<sup>18)</sup>

### Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im ersten Quartal ein Defizit von 2 Mrd €, das damit mehr als doppelt so hoch ausfiel wie vor einem Jahr. Während die Einnahmen lediglich um knapp ½% stiegen, wuchsen die Ausgaben um gut 2%. Ausschlaggebend für die finanzielle Verschlechterung war die deutliche Senkung des Beitragssatzes zum 1. Januar 2013 von 19,6% auf 18,9%, um die Rücklagen wieder auf ihre reguläre Obergrenze von 1,5 Monatsausgaben zurückzuführen. Dennoch wuchsen die Beitragseinnahmen noch um fast 1%. Hier zeichnet sich nach besonders starken Zuwächsen im Januar aber eine Verlangsamung ab. Bereinigt um die Beitragssatzsenkung nahmen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten um knapp 4½% zu. Stärker wuchsen die Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld I (bereinigt: +15%). In der Einnahmenentwicklung spiegeln sich zugleich deutliche Entgeltzuwächse bei anhaltendem Beschäftigungsaufbau wie auch steigende Arbeitslosenzahlen wider. Einnahmendämpfend macht sich die Kürzung des Bundeszuschusses um 1 Mrd € im Gesamtjahr bemerkbar. Auf der Ausgabenseite folgten die Rentenausgaben mit einem Anstieg um gut 2% der Rentenanpassung vom 1. Juli 2012. Die Zahl

*Spürbare finanzielle Verschlechterung im ersten Quartal*

<sup>17</sup> Eine verfassungsmäßige Verankerung erschiene freilich wegen der höheren Verbindlichkeit wünschenswert.

<sup>18</sup> Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der sozialen Pflegeversicherung im vierten Quartal 2012 wurde im Kurzbericht des Monatsberichts März 2013 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

der laufenden Renten nahm dagegen im Zuge der „demographischen Pause“ bis zur Mitte des laufenden Jahrzehnts weiterhin kaum zu.

*2013 möglicherweise günstigere Finanzentwicklung als in Vorausschau erwartet*

Für das laufende Jahr sahen die bei Festlegung des aktuellen Beitragssatzes relevanten Vorberechnungen ein Defizit von gut 2 Mrd € vor. Aus heutiger Sicht könnte der negative Saldo aber kleiner ausfallen. So liegt die Rentenanpassung zur Jahresmitte im Westen mit 0,25% deutlich unter den Erwartungen im Rahmen des letztjährigen Rentenversicherungsberichts (+ 1%). Die so erwartete kräftige Anhebung in Ostdeutschland (+ 3,29%) fällt aufgrund des geringeren Rentenvolumens weniger stark ins Gewicht. Außerdem deutet sich eine stärkere Beschäftigungsentwicklung an. Sollte zum Jahresende 2013 die Rücklage nicht auf 1,5 Monatsausgaben abgesenkt worden sein, bedeutet dies aber nicht zwangsläufig, dass der Beitragssatz nochmals gesenkt werden muss. Hierfür kommt es auch auf die Einschätzung der Finanzentwicklung im kommenden Jahr an, die beim jetzigen Beitragssatz aus heutiger Sicht grundsätzlich defizitär ausgerichtet ist. Dies verdeutlicht zugleich, dass die derzeit hohen Rücklagen der Rentenversicherung keinen Spielraum für dauerhafte Ausgabensteigerungen bieten, ohne den Beitragssatz über die bislang erwarteten Werte anheben oder Ausgabeneinsparungen an anderer Stelle vornehmen zu müssen.

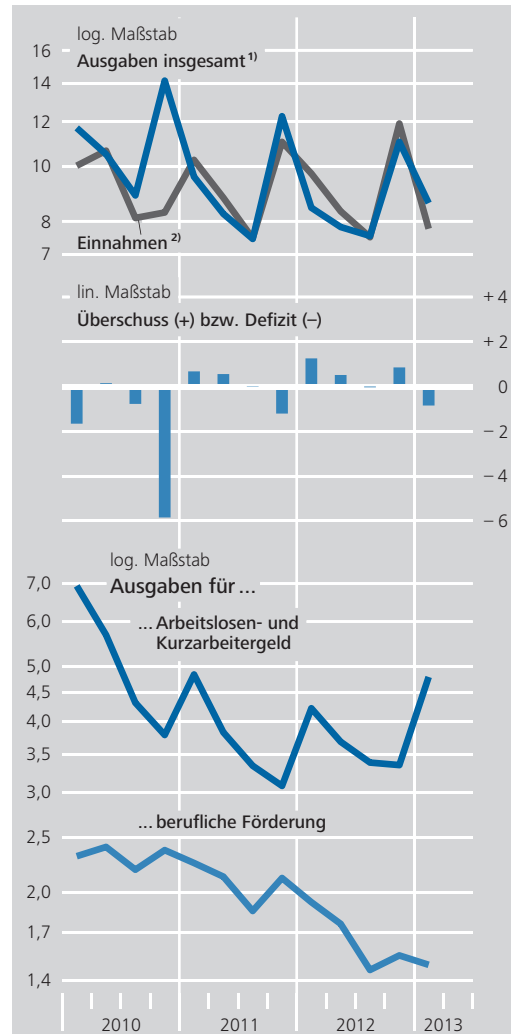
## Bundesagentur für Arbeit

*Ergebnisverschlechterung durch Wegfall des Bundeszuschusses*

Bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) ergab sich im ersten Quartal 2013 ein Defizit von fast 1 Mrd €, das gegenüber dem Überschuss von fast 1½ Mrd € vor Jahresfrist eine deutliche Verschlechterung darstellt. Hierfür war vor allem der vollständige Wegfall des regelgebundenen Bundeszuschusses entscheidend. Insgesamt unterschritten die Einnahmen deshalb ihren Vorjahreswert um ein Fünftel, während die Ausgaben um knapp 2% höher lagen. Dabei wuchsen die Beitragseinnahmen mit gut 4% weiterhin kräftig, wenn auch mit zuletzt

### Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



1 Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds. 2 Ohne Liquiditätshilfen des Bundes.  
 Deutsche Bundesbank

nachlassender Dynamik. Außerdem stiegen die Zuflüsse aus der Insolvenzgeldumlage nach der Anhebung des Umlagesatzes von 0,04% auf 0,15% sehr deutlich. Auf der Ausgabenseite wurden 14% mehr für das Arbeitslosengeld aufgewendet. Dem stand jedoch ein nochmaliger Rückgang bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik um mehr als ein Fünftel gegenüber.

Für das Gesamtjahr erwartet die BA auf Basis der neuen gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung und der bisherigen Ist-Entwicklung nunmehr ein Defizit von knapp 1 Mrd €. Gegenüber dem Haushaltsplan be-

*Gleichwohl Ergebnis im Gesamtjahr voraussichtlich günstiger als geplant*

deutet dies eine geringfügig günstigere Einschätzung. Dies erscheint insofern realistischer, als die Planansätze für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die sich in der Vergangenheit regelmäßig als überhöht herausgestellt haben, merklich zurückgenommen wurden. Die Streichung des an das Umsatztsteuererwerb gekoppelten Bundeszuschusses bedeutet trotz des gleichzeitigen Wegfalls des an den Bund abzuführenden Eingliederungsbeitrags per saldo einen erheblichen finanziellen Verlust für die BA.<sup>19)</sup> Die von der BA selbst für das laufende Jahr auf fast 4 Mrd € veranschlagten versicherungsfremden Leistungen (z. B. Pflichtleistungen zur beruflichen Rehabilitation und Förderung der Berufsausbildung benachteiligter Auszubildender) werden somit vollständig aus Beitragsmitteln finanziert (0,4 Beitragssatzpunkte). Die Abgrenzung versicherungsfremder Leistungen kann im

Einzelfall umstritten sein, und eine allgemeingültige Definition ist nicht möglich. Gleichwohl wäre es sinnvoll, wenn die Zuweisungen des Bundes mit der Finanzierung konkreter Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen verbunden wären und dies auch so begründet würde. Dies würde zu mehr Transparenz in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Sozialversicherungen beitragen, die Planbarkeit erhöhen und verhindern, dass der Eindruck einer Zuweisungspolitik nach Kassenlage entsteht.

---

**19** Im Jahr 2012 stand einem Bundeszuschuss von gut 7 Mrd € ein Eingliederungsbeitrag von 3½ Mrd € gegenüber. Allerdings war bereits eine stufenweise Kürzung der Bundesmittel auf rd. 5 Mrd € beschlossen. Vor diesem Hintergrund verschlechtert sich die Finanzlage der BA durch den vollständigen Wegfall der Zuschüsse auf Dauer um etwa 1½ Mrd € pro Jahr, wenn der Eingliederungsbeitrag ebenfalls dauerhaft mit dem letzten Wert fortgeschrieben wird.