

## Öffentliche Finanzen<sup>\*)</sup>

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2014 Staats-  
haushalt wohl  
weiter praktisch  
ausgeglichen  
und ...*

Der staatliche Gesamthaushalt hat in den vergangenen beiden Jahren praktisch ausgeglichen abgeschlossen, und für 2014 wird sich an diesem Bild aus heutiger Sicht wenig ändern. Einerseits dürften unter anderem die anziehende Konjunktur, die günstigen Finanzierungsbedingungen und der höhere Bundesbankgewinn im Vergleich zu 2013 zu Entlastungen führen. Andererseits schlagen insbesondere die verschiedenen Ausgabenprogramme, die nach der Bundestagswahl auf den Weg gebracht wurden, belastend zu Buche. In struktureller Betrachtung dürfte der Haushalt ebenfalls mehr oder weniger ausgeglichen sein. Die Schuldenquote sank bis Ende des vergangenen Jahres auf 78,4% (Ende 2012: 81,0%), und für 2014 ist ein weiterer deutlicher Rückgang auf eine Größenordnung von etwa 75% zu erwarten. Bei einem zumindest annähernd ausgeglichenen Staatshaushalt spielt dafür das Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Nenner der Quote eine wesentliche Rolle. Hinzu kommt der voraussichtliche weitere Abbau der Verbindlichkeiten im Gefolge der Verwertung von Forderungen der staatlichen Bad Banks. Gebremst wird der Rückgang dagegen durch die vorgesehenen Leistungen im Rahmen der fiskalischen EWU-Hilfsmechanismen, die aber deutlich geringer ausfallen als in den Vorjahren.<sup>1)</sup>

*... Schulden-  
quote deutlich  
rückläufig*

*Einnahmen- und  
Ausgabenquote  
könnten weit-  
gehend stabil  
bleiben*

Die Einnahmenquote könnte sich im laufenden Jahr wenig ändern. Insbesondere wird der Fiscal drag<sup>2)</sup> durch Entlastungen bei der Einkommensteuer zum Teil kompensiert. Auch die Ausgabenquote könnte trotz der verschiedenen neuen Ausgabenprogramme – vor allem in den Bereichen Rente, Verkehrsinfrastruktur, Kinderbetreuung, Bildung und Forschung – weitgehend unverändert bleiben. Zum einen werden diese Maßnahmen im laufenden Jahr zunächst nur zum Teil wirksam. Zum anderen drückt die Konjunktorentwicklung die Ausgabenquote vor

allem durch das Wachstum des nominalen BIP im Nenner. Hinzu kommt ein Rückgang der Zinsausgabenquote, da sowohl die durchschnittliche Verzinsung der Staatsverschuldung als auch die Schuldenquote aus heutiger Sicht sinken werden.

Auch im kommenden Jahr könnte sich die Entwicklung mit einem etwa ausgeglichenen Staatshaushalt und einer zurückgehenden Schuldenquote fortsetzen. So dürften eine positive Konjunktorentwicklung die Staatsfinanzen zunehmend begünstigen und nicht zuletzt mit einer rückläufigen Schuldenquote auch die Zinsausgabenquote nochmals sinken. Diesen Entlastungsfaktoren stehen aber wachsende Belastungen aus den jüngsten Ausgabenprogrammen gegenüber. Außerdem ist zu erwarten, dass die Beitragssätze zur gesetzlichen Krankenversicherung – bei unverminderter Ausgabendynamik, aber hohen Rücklagen – vorübergehend etwas sinken. Auch könnten bei der gesetzlichen Rentenversicherung die Anpassungsregeln zur Einhaltung der Rücklagenobergrenze eine Absenkung des Beitragssatzes vorgeben – wobei der spätere Wiederanhebungsbedarf allerdings ebenso wie bei der Krankenversicherung absehbar ist.

*Auch 2015 aus  
heutiger Sicht  
wenig Änderung  
des Saldos und  
weiter sinkende  
Schuldenquote*

Die Bundesregierung hat im April ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm für die Jahre 2014 bis

<sup>\*</sup> Der Analyse im Abschnitt „Staatlicher Gesamthaushalt“ liegen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und die Maastricht-Kennzahlen auf Basis des derzeit noch gültigen Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 1995, das ab September 2014 durch den revidierten Standard ESGV 2010 abgelöst wird, zugrunde. Anschließend wird über die Haushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungszweige auf Basis der finanzstatistischen (prinzipiell haushaltsmäßigen) Abgrenzung berichtet.

<sup>1</sup> Grundsätzliche Haushaltsrisiken bestehen nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Unsicherheiten im europäischen und globalen Umfeld.

<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	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2014	0,4	1,8	2,0	1,4	1,4	1,4
Stabilitätsprogramm April 2013	0,4	1,6	1,4	1,4	1,4	–
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2014	0,0	0	0	0	½	½
Stabilitätsprogramm April 2013	–½	0	0	½	½	–
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2014	0,7	½	½	½	½	½
Stabilitätsprogramm April 2013	0	½	½	½	½	–
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2014	78,4	76	72½	70	67½	65
Stabilitätsprogramm April 2013	80½	77½	75	71½	69	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.  
 Deutsche Bundesbank

*Stabilitätsprogramm sieht Einhaltung der europäischen Vorgaben vor*

2018 vorgelegt.<sup>3)</sup> Die dort in Aussicht gestellte Entwicklung erscheint aus heutiger Sicht erreichbar, und es ist zu begrüßen, dass die europäischen Regeln bezüglich des strukturellen Finanzierungssaldos und des Abbaus der Schuldenquote mit einer Sicherheitsmarge eingehalten werden sollen. So soll der gesamtstaatliche Haushalt weiter ausgeglichen bleiben und ab 2017 ein Überschuss von ½% des BIP erreicht werden.<sup>4)</sup> Die Schuldenquote sinkt bis Ende 2018 deutlich auf 65%. Das mittelfristige Haushaltsziel einer strukturellen gesamtstaatlichen Defizitquote von maximal 0,5% des BIP soll durchgehend mit einem Abstand von etwa 1 Prozentpunkt eingehalten werden. Dahinter verbirgt sich allerdings auch ein weiterer Rückgang der Zinslasten. Die gesamtstaatliche Finanzpolitik wird insgesamt gesehen im Zeitverlauf gelockert, wenn zu deren Beurteilung auf den konjunkturbereinigten Primärsaldo (ohne Zinsausgaben) abgestellt wird. Von Bedeutung sind hierfür nicht zuletzt die verschiedenen ausgaben-erhöhenden Maßnahmen der Bundesregierung. Diese werden nur teilweise durch Mehreinnahmen aus dem Fiscal drag und Sozialabgabenerhöhungen sowie einer wohl an anderen Stellen als eher sparsam unterstellten Ausgabenpolitik (u. a. im Personalbereich) kompensiert.

Der im Stabilitätsprogramm vorgesehene strukturelle Überschuss von ½% des BIP resultiert

auch aus der Einschätzung, dass der Konjunkturlauf im laufenden Jahr spürbar ungünstig ist und bis 2017 im negativen Bereich bleibt. Dies ergibt sich aus dem im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren. Allerdings spricht der aktuelle gesamtwirtschaftliche Datenkranz alles in allem dafür, dass die konjunkturelle Lage in Deutschland nicht ungünstig ist. Bei der von der Regierung zugrunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Projektion wären über den Prognosezeitraum eher positive Konjunkturläufe zu veranschlagen. Die im Stabilitätsprogramm in Aussicht gestellte unbeeinträchtigte Finanzentwicklung mit einem ausgeglichenen Saldo beziehungsweise leichten Überschüssen würde damit auch die günstigen Konjunkturläufe reflektieren, und die struktu-

*Strukturelle Lage erscheint zu günstig eingeschätzt*

<sup>3</sup> Im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung sind von den EU-Mitgliedsländern jährlich im April Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme vorzulegen. Wie in den vergangenen Jahren liegt dem Programm die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung vom Jahresanfang zugrunde. Mitte April wurde diese Projektion aktualisiert, und Anfang Mai wurde auf dieser Basis eine revidierte offizielle Steuerschätzung vorgelegt (vgl. S. 78). Für die Fiskalprojektion insgesamt ergibt sich aus diesen neuen Informationen aber nur ein recht begrenzter Anpassungsbedarf.

<sup>4</sup> Für den Projektionszeitraum werden nur Werte im Verhältnis zum BIP ausgewiesen, die auf ½ gerundet sind. Die Analyse wird hierdurch erschwert.

## Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet

### Staatliche Defizitquote 2013 in der EWU spürbar gesunken, Schuldenquote jedoch weiter gestiegen

Eurostat hat Ende April Angaben zu den staatlichen Defiziten und Schuldenständen der EU-Mitgliedsländer im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens veröffentlicht. Demnach ging die Defizitquote im Euro-Raum im vergangenen Jahr von 3,7% auf 3,0% zurück. Dies wurde vor dem Hintergrund einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung erreicht. Um konjunkturelle Effekte bereinigt, belief sich die Verbesserung gemäß der Europäischen Kommission auf etwa 1 Prozentpunkt. Sie erfolgte dabei zu gleichen Teilen über die Einnahmen- und Ausgaben Seite, wobei die konjunkturbereinigte Ausgabenquote auch davon profitierte, dass temporäre Ausgaben zur Stützung des Bankensektors um 0,3 Prozentpunkte geringer ausfielen als im Vorjahr. Die Schuldenquote stieg dagegen auch 2013 noch weiter merklich von 92,7% auf 95,0%.<sup>1)</sup>

### 2014 weiterer, aber moderater Defizitabbau bei immer noch steigender Schuldenquote

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission im Euro-Raum gemäß ihrer Frühjahrsprognose einen weiteren Rückgang des Defizits auf 2,5% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Entwicklung wird dabei aber nunmehr durch einen positiven Konjunkturlauf begünstigt, und temporäre Effekte spielen kaum noch eine Rolle, sodass die strukturelle Verbesserung nur ¼% des BIP beträgt. Für das Jahr 2015 prognostiziert die Europäische Kommission trotz einer dann etwas deutlicheren konjunkturellen Belebung nur noch einen geringen Rückgang der Defizitquote (auf 2,3%), was in struktureller Betrachtung eine fiskalische Lockerung bedeuten würde. Dabei sind jedoch wegen derzeit noch nicht aus-

reichend spezifizierter Planungen nicht alle der in den nationalen Stabilitätsprogrammen vorgesehenen Maßnahmen berücksichtigt. Für die Schuldenquote wird für 2014 ein weiterer Anstieg auf 96,0% erwartet. Im Jahr 2015 soll sie – erstmals seit 2007 – wieder leicht auf 95,4% sinken.

### Auch für Länder, die den Referenzwert für die Defizitquote einhalten, meist weiterer Konsolidierungsbedarf

Nur wenige EWU-Staaten – Deutschland, Estland, Finnland, Italien, Lettland und Luxemburg – befinden sich gegenwärtig nicht im Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits. Belgien, Malta, die Niederlande, Österreich und die Slowakei haben den Referenzwert für die Defizitquote 2013 wieder eingehalten.<sup>2)</sup> Nun ist zu prüfen, ob sie die Voraussetzungen erfüllen, um aus dem Verfahren entlassen zu werden, insbesondere ob der Referenzwert für die Defizitquote dauerhaft eingehalten wird und die Schuldenquote hinreichend rückläufig ist. Aber auch wenn ein Mitgliedstaat aus dem Defizitverfahren entlassen wird oder bereits jetzt kein übermäßiges Defizit mehr aufweist, ist der Konsolidierungsprozess noch nicht beendet. Vielmehr gilt es für die meisten dieser Länder, die Mindestanforderung eines (annähernd) strukturell – also ohne den Einfluss der Konjunktur und einmaliger Maßnahmen – ausgeglichenen Haushalts zu erreichen.<sup>3)</sup> Die Unterzeichner des Fiskal-

<sup>1</sup> Die hier verwendeten Angaben der Europäischen Kommission zum Schuldenstand, enthalten – im Unterschied zu denjenigen im Rahmen der Notifikation – auch die Kreditvergaben zwischen Euro-Staaten.

<sup>2</sup> Eurostat äußerte jedoch einen Vorbehalt gegenüber den von den Niederlanden gemeldeten Daten aufgrund von Unsicherheiten in Bezug auf die statistische Auswirkung der staatlichen Interventionen bei der Verstaatlichung und Restrukturierung der SNS Reaal im Jahr 2013. Hier erfolgt derzeit eine Klärung mit den niederländischen Statistikbehörden.

<sup>3</sup> Außerdem muss die Schuldenquote, sofern sie über 60% liegt, zügig auf diesen Referenzwert zurückgeführt werden.

vertrages müssen diese Vorgabe auch in ihren jeweiligen nationalen Gesetzgebungen verankern. Mit den im Jahr 2011 vereinbarten Verordnungen des „Sixpack“, sollte zudem auf eine striktere Regeleinholung und Bindungswirkung des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts hingewirkt werden. So sind unter anderem Sanktionsmöglichkeiten (verzinsliche Einlagen) geschaffen worden, wenn das strukturelle Haushaltsziel verfehlt wird und die jährliche Verbesserung des strukturellen Saldos deutlich hinter der Vorgabe von grundsätzlich 0,5% des BIP zurückbleibt. Für das laufende Jahr werden in vielen Fällen trotz Verfehlungen der strukturellen Haushaltsziele sehr geringe Verbesserungen und teilweise sogar wieder Verschlechterungen des strukturellen Saldos prognostiziert. Hier ist die Europäische Kommission (und der Ecofin-Rat) gefordert, die neuen Verfahren stringent anzuwenden, um den reformierten präventiven Arm zu stärken und langfristig tragfähige Haushalte abzusichern. Für Länder mit hohen Schuldenquoten wäre das Abweichen von der gemeinsam abgestimmten Vorgabe strukturell ausgeglichener Haushalte besonders kritisch.

#### **Immer noch viele Mitgliedstaaten im Defizitverfahren**

Den Ländern im Defizitverfahren, die im Jahr 2013 noch Defizitquoten über 3% aufwiesen, wurden Korrekturfristen bis 2015 (Frankreich, Irland, Portugal, Slowenien) oder 2016 (Griechenland, Spanien, Zypern) eingeräumt. Gemäß den aktualisierten Stabilitätsprogrammen, in denen die Regierungen ihre fiskalischen Planungen für die kommenden Jahre darlegen, soll zwar in allen Ländern eine fristgerechte Korrektur gelingen. Die Prognose der Europäischen Kommission zeigt aber auf, dass dies – mit Ausnahme von Griechenland und Portugal – ohne zusätzliche Maßnahmen<sup>4</sup> wohl nicht zu erwarten ist, und es wird eine deutlich nachlassende Konsolidierung ausgewiesen. Slowenien würde demnach die Defizitgrenze 2015 sehr knapp und Frankreich

deutlicher verfehlen – obwohl die Frist für beide Länder erst 2013 um zwei Jahre verlängert worden war. Auch Irland würde ohne weitere Maßnahmen den Referenzwert für die Defizitquote 2015 noch deutlich überschreiten. Die Korrekturfrist 2016 liegt jenseits des Prognosezeitraums der Europäischen Kommission, aber für Zypern und Spanien werden für 2015 immer noch sehr hohe Defizitquoten ausgewiesen.

#### **Europäische Kommission verantwortlich für stringente Anwendung der Defizitverfahren**

Im Rahmen des Europäischen Semesters ist von der Europäischen Kommission nun kritisch zu prüfen, ob den Stabilitätsprogrammen belastbare Planungen zugrunde liegen. Zudem ist im Defizitverfahren zu untersuchen, ob die geforderten Zwischenziele erreicht wurden oder die Verfahren zu verschärfen sind.<sup>5</sup> Zentral ist dabei im Defizitverfahren grundsätzlich die Verbesserung des strukturellen Saldos, wobei die diesbezügliche Vorgabe von Frankreich und Slowenien klar verfehlt wurde. Allerdings hat man sich in den europäischen Gremien darauf verständigt, zusätzliche Aspekte zu berücksichtigen. So soll unter anderem um Prognosefehler bereinigt werden. Dabei kann eine Verfehlung der strukturellen Verbesserung entschuldigt werden, wenn sie darauf zurückzuführen ist, dass das Potenzialwachstum und/oder das Einnahmenwachstum (bereinigt um Rechtsänderungen und Konjunkturfälle) zum Beurteilungszeitpunkt geringer eingeschätzt werden als zum (früheren) Empfehlungszeitpunkt. Darüber hinaus ist ein Exkulpiertwerden auch dann möglich, wenn sich das Volumen der ergriffenen Maßnahmen auf den Umfang der in den Empfehlungen enthaltenen Konsolidierungserfordernisse aufsummiert.

<sup>4</sup> Für Programmländer weicht die Europäische Kommission von dem grundsätzlichen Vorgehen bei der Prognose ab und berücksichtigt nicht nur die bereits beschlossenen Maßnahmen.

<sup>5</sup> Für Programmländer gelten besondere Prozeduren.

Es mag zunächst plausibel erscheinen, Zielverfehlungen, die nicht unmittelbar auf Regierungshandeln zurückzuführen sind, unberücksichtigt zu lassen. Allerdings ist es das grundsätzliche Ziel der Regeln, die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen sicherzustellen. Diese verschlechtert sich aber auch dann, wenn Belastungen unerwartet entstanden sind, und die angestrebte Senkung der Schuldenquote wird auch dann verfehlt. Im Hinblick auf eine effektive Regelbindung ist zudem kritisch, dass das geänderte Verfahren inzwischen äußerst komplex und die Beurteilung daher kaum nachzuvollziehen ist. Das Verfahren setzt dabei Anreize zu optimistischen Prognosen beziehungsweise einer optimistischen Veranschlagung der Finanzwirkung von Politikmaßnahmen, wenn das Ziel verfolgt wird, eine zeitnahe durchgreifende Konsolidierung zu vermeiden. Liegt der Korrekturempfehlung im Defizitverfahren beispielsweise eine zu optimistische Einnahmenentwicklung zugrunde, so können Zielverfehlungen im weiteren Verlauf eher exkulpiert werden. Im Verfahren besteht des Weiteren auch erheblicher Ad-hoc-Entscheidungsspielraum. Es kommt insgesamt in großem Maße auf die Einschätzung der Europäischen Kommission an, deren Rolle durch die Reform der Regeln gestärkt wurde.<sup>6)</sup> Dabei erscheint allerdings nicht zuletzt angesichts der vielfach sehr hohen Schuldenquoten bei der Nutzung von Spielräumen Zurückhaltung geboten. Die auch längerfristig relevante Bindungswirkung droht zunehmend beschädigt zu werden, wenn regelmäßig zu geringe Defizitrückführungen exkulpiert und Aufschübe gewährt werden. So ist gerade auch die unzureichende Umsetzung der Fiskalregeln vor der Krise als eine Fehlentwicklung anzusehen, die in einigen Fällen mit zum Entstehen der Schuldenkrise beigetragen hat.

Der reformierte Stabilitäts- und Wachstumspakt zielt nicht zuletzt vor diesem Hintergrund auch direkt auf die Verringerung übermäßiger Schuldenquoten. So besteht die Verpflichtung, den Abstand zur

60%-Grenze durchschnittlich jährlich um ein Zwanzigstel zu verringern, bis der Referenzwert erreicht ist. Allerdings ist auch hier ein komplexes Verfahren festgelegt worden, das keine unmittelbare Beurteilung darüber erlaubt, ob die Vorgabe von einem Land eingehalten wird oder nicht. So ist die jahresdurchschnittliche Veränderung im Zeitraum der vergangenen drei Jahre oder alternativ in dem Zeitraum, der vom vergangenen, dem aktuellen und dem folgenden Jahr gebildet wird, maßgeblich, und es können fallweise der Einfluss der Konjunktur, aber auch andere besondere Faktoren berücksichtigt werden.<sup>7)</sup> Der Referenzwert für die Schuldenquote von 60% dürfte 2014 nur von Estland, Lettland, Luxemburg, der Slowakei und Finnland eingehalten werden. In den meisten Ländern erhöht sich die Schuldenquote gemäß der Kommissionschätzung auch im Jahr 2014 noch, dies ändert sich erst 2015.

Mit den Reformen am fiskalischen Regelwerk – nicht zuletzt durch das „Sixpack“ – war grundsätzlich Raum für Verbesserungen geschaffen worden. Hierzu zählen etwa die stärkere nationale Verankerung europäischer Vorgaben und die etwas größere Bedeutung der Schuldenquote. Allerdings deuten bisherige Erfahrungen mit der Anwendung darauf hin, dass die Verfahren in starkem Maße verkompliziert und die Regeln unklarer werden sowie der Spielraum für Ad-hoc-Entscheidungen zunimmt. Da-

---

<sup>6</sup> Hierbei ist auch die Schätzung von Produktionslücken von Bedeutung, da sie die Grundlage für die Messung des Einflusses der Konjunktur auf die Staatsfinanzen bilden. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Wirkung verzerrter Potenzialschätzungen im Rahmen von Fiskalregeln, Monatsbericht, April 2014, S. 35 ff. Allerdings variiert i. d. R. die Veränderung des strukturellen Saldos bei verschiedenen Methoden weniger als das Niveau.

<sup>7</sup> Aufgrund einer Übergangsregelung gelten diese Bestimmungen für diejenigen Länder, die sich zum Zeitpunkt der Regelfestlegung im November 2011 im Defizitverfahren befanden, erst drei Jahre nach Beendigung jenes Defizitverfahrens. Bis dahin gelten besondere Bestimmungen, die gewährleisten sollen, dass am Ende der Übergangsperiode eine Haushaltsposition erreicht ist, die mit dem operationalisierten Schuldenkriterium kompatibel ist.

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

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, Mai 2014						Stabilitätsprogramme <sup>1)</sup> , April/Mai 2014			Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Haushaltssaldo in % des BIP			
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2014	2015	2016	
Belgien	- 2,6	- 2,6	- 2,8	101,5	101,7	101,5	- 2,1	- 1,4	- 0,4	2013
Deutschland	0,0	0,0	- 0,1	78,4	76,0	73,6	0	0	0	-
Estland	- 0,2	- 0,5	- 0,6	10,0	9,8	9,6	- 0,7	- 0,5	- 0,4	-
Finnland	- 2,1	- 2,3	- 1,3	57,0	59,9	61,2	- 2,0	- 1,1	- 0,5	-
Frankreich	- 4,3	- 3,9	- 3,4	93,5	95,6	96,6	- 3,8	- 3,0	- 2,2	2015
Griechenland	- 12,7	- 1,6	- 1,0	175,1	177,2	172,4	.	.	.	2016
Irland	- 7,2	- 4,8	- 4,2	123,7	121,0	120,4	- 4,8	- 3,0	- 2,2	2015
Italien	- 3,0	- 2,6	- 2,2	132,6	135,2	133,9	- 2,6	- 1,8	- 0,9	-
Lettland	- 1,0	- 1,0	- 1,1	38,1	39,5	33,4	- 1,0	- 0,8	- 0,7	-
Luxemburg	0,1	- 0,2	- 1,4	23,1	23,4	25,5	0,1	- 0,5	0,2	-
Malta	- 2,8	- 2,5	- 2,5	73,0	72,5	71,1	- 2,1	- 1,6	- 0,7	2014
Niederlande	- 2,5	- 2,8	- 1,8	73,5	73,8	73,4	- 2,9	- 2,1	- 1,9	2014
Österreich	- 1,5	- 2,8	- 1,5	74,5	80,3	79,2	- 2,7	- 1,4	- 0,7	2013
Portugal	- 4,9	- 4,0	- 2,5	129,0	126,7	124,8	- 4,0	- 2,5	- 1,5	2015
Slowakei	- 2,8	- 2,9	- 2,8	55,4	56,3	57,8	- 2,8	- 2,8	- 2,0	2013
Slowenien	- 14,7	- 4,3	- 3,1	71,7	80,4	81,3	- 4,1	- 2,4	- 1,5	2015
Spanien	- 7,1	- 5,6	- 6,1	93,9	100,2	103,8	- 5,5	- 4,2	- 2,8	2016
Zypern	- 5,4	- 5,8	- 6,1	111,8	122,2	126,4	.	.	.	2016
Euro-Raum	- 3,0	- 2,5	- 2,3	95,0	96,0	95,4	.	.	.	-

Quelle: Europäische Kommission. <sup>1</sup> Unterliegt ein Mitgliedstaat einem makroökonomischen Anpassungsprogramm, so ist er nicht verpflichtet, ein Stabilitätsprogramm vorzulegen.

Deutsche Bundesbank

mit Regeln für die Finanzpolitik die notwendige Bindungswirkung erhalten, sollten sie dagegen transparent und auch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Eine gewisse Klarheit und Einfachheit erscheint daher unverzichtbar, auch wenn dadurch nicht jeder speziellen Situation Rechnung getragen werden kann.

#### Troika bescheinigt, dass Programmländer weitgehend auf Kurs sind

Spanien, Irland und jüngst auch Portugal (vorbehaltlich der Annahme des letzten Prüfberichts durch die Troika) konnten ihre Hilfsprogramme beenden. Zwar unterliegen sie weiterhin einer besonderen halbjährlichen Überprüfung, solange nicht drei Viertel der Hilfskredite zurückgezahlt sind, aber es werden keine gesonderten Zielvorgaben (abgesehen von denen im Defizitverfahren) mehr gemacht. Für diese Länder ist es nun von entscheidender Bedeutung, dass sie den Weg nachhaltiger Haushaltskonsolidierung konsequent weiterverfolgen, ihre besonders hohen Schuldenquoten rasch ver-

ringern und eine langfristig tragfähige Haushaltsposition erreichen und halten.

Griechenland ist hingegen weiterhin im Hilfsprogramm, das im Mai 2010 aufgelegt und im März 2012 erneuert wurde. Neben besonders lang laufenden Kreditzusagen in Höhe von insgesamt rund 125% des BIP (225 Mrd €) leisten internationale Hilfegeber Unterstützung in Form sehr niedriger Zinsen auf die Hilfskredite. Die EWU-Staaten leisten zusätzlich direkte Transfers (in Höhe unterstellter rechnerischer Zentralbankgewinne aus dem Ankauf griechischer Staatsanleihen). Für das laufende und planmäßig letzte Jahr des Programms der Euro-Länder (das IWF-Programm läuft bis 2016) weist die Troika unter Berücksichtigung der außerplanmäßigen Inanspruchnahme des Kapitalmarkts von April 2014 noch eine Finanzierungslücke von 2 ½ Mrd € aus. Für 2015 sind bei weiterer planmäßiger Entwicklung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben für Finanzierungserfordernisse im Umfang von knapp 12 ½ Mrd € noch keine Hilfskredite vorgesehen. Es ist letztlich von entscheidender Bedeutung, dass die Bereit-



schaft zu Konsolidierung und grundlegenden Reformen nicht erlahmt. Seit 2010 wurden erhebliche Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen, und die Defizitquote sank daher trotz der sehr ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung stark. Das im Programm vereinbarte Haushaltsziel für 2013 wurde übererfüllt.<sup>8)</sup> Nach Einschätzung der Troika ist auch für 2014 zu erwarten, dass die Programmziele eingehalten werden. Gleichwohl ist der Erfolg des revidierten Programms für Griechenland noch nicht gesichert. Unzureichende Umsetzungen, zum Beispiel bei vereinbarten strukturellen Reformen, hatten in der Vergangenheit dazu geführt, dass Tranchen der Hilfsmittel erst verzögert ausgezahlt wurden. Die Schuldenquote Griechenlands war im Jahr 2013 – trotz des Schuldenschnitts gegenüber privaten Gläubigern im März 2012 – mit Abstand die höchste im Euro-Raum und belief sich auf rund 175%. Sie soll auch im laufenden Jahr noch einmal steigen, aber ab 2015 sinken. Würde ab 2016 ein Primärüberschuss von 4½% des BIP erreicht und gehalten, könnte die Schuldenquote bei der erwarteten Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums relativ zügig sinken.

Im April 2013 wurde Zypern ein Hilfsprogramm mit Krediten in Höhe von insgesamt 10 Mrd € (rd. 60% des zypriotischen BIP) gewährt, von denen bisher etwa 5 Mrd € ausgezahlt wurden. Das Programm sieht umfangreiche fiskalische Konsolidierungsmaßnahmen vor. Die Zielvorgaben für das Jahr 2013 wurden durch eine restriktive Ausgabenpolitik und insbesondere infolge einer besser als erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung übererfüllt. Von besonderer Bedeutung ist in Zypern daneben aber die Neuordnung des Bankensektors, die ebenfalls Programmbestandteil ist. Hier wurden durch die umfangreiche Beteiligung von Eigentümern und Gläubigern im Zuge der Aufspaltung und Zusammenführung der beiden größten Banken, durch die Rekapitalisierung einer weiteren Bank mit privaten Mitteln und durch die Neuorganisation und Rekapitalisierung des genossenschaftlichen

Bankensektors beachtliche Fortschritte erzielt, auch wenn hier noch Risiken vorhanden sind. Die eingeführten Kapitalverkehrskontrollen konnten mittlerweile teilweise wieder gelockert werden. Die beabsichtigte Privatisierung von Staatsbetrieben kommt hingegen nur schleppend voran. Der weitere Erfolg des Hilfsprogramms und insbesondere die angestrebte Rückführung der seit 2008 sehr stark gestiegenen staatlichen Schuldenquote hängen neben der weiterhin erforderlichen fiskalischen Konsolidierung insbesondere davon ab, dass rasch eine tragfähige Lösung zur Verringerung des sehr hohen Anteils notleidender Kredite am Gesamtkreditvolumen der Banken umgesetzt wird und sich die unterstellten positiven Aussichten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auch verwirklichen. Angesichts der erheblichen Herausforderung einer Neuausrichtung auf eine ausgewogene Wirtschaftsstruktur bestehen hier weiterhin Risiken.

---

<sup>8</sup> Griechenland hat einen Haushaltssaldo von –12,7% des BIP gemeldet, der Ende April von Eurostat bestätigt wurde. Zur Ermittlung des Primärsaldos sind die darin enthaltenen Zinsausgaben (4% des BIP) abzuziehen. Abzüglich insbesondere der Ausgaben für Bankenstützung (10,8% des BIP) und der von den übrigen Euro-Ländern transferierten Einnahmen im Zusammenhang mit dem Ankauf griechischer Staatsanleihen durch die Zentralbanken sowie weiterer spezieller Positionen, ergibt sich der häufig zitierte „Primärüberschuss“ von 0,8% des BIP. So werden die Programmziele – abweichend von der üblichen Definition eines Primärsaldos, bei dem nur die Zinsausgaben unberücksichtigt bleiben – prinzipiell bei allen Programmländern abgegrenzt.

relle Haushaltsposition wäre eher ausgeglichen oder leicht defizitär.<sup>5)</sup>

*Spürbare Überschüsse angesichts günstiger Rahmenbedingungen angemessen*

Angesichts der ausgesprochen günstigen Rahmenbedingungen, der unterstellten störungsfreien gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Unsicherheiten im europäischen und globalen Umfeld erscheinen spürbarere Überschüsse durchaus angemessen. Die Schuldenquote könnte so schneller unter die 60%-Grenze gesenkt und damit insbesondere besser für die Bewältigung des schon bald merklichen demografischen Wandels vorgesorgt werden. Hierzu erschiene es beispielsweise angebracht, weitere Einsparungen bei den Zinsausgaben zur Haushaltsverbesserung zu nutzen. Auch mit Blick auf die nationalen Haushaltsregeln wäre es empfehlenswert, in der aktuell günstigen Lage zügig die verbliebenen Defizite bei den Gebietskörperschaften ab- und merkliche Sicherheitsabstände zu den langfristigen Defizitgrenzen aufzubauen. Mit den strikten Vorgaben, die zur Absicherung solider Staatsfinanzen in der Verfassung verankert wurden, kommt Sicherheitsabständen eine besondere Rolle zu. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, ist die Unsicherheit hinsichtlich der Schätzung der strukturellen Haushaltslage hoch, und negative gesamtwirtschaftliche Überraschungen bedeuten häufig auch eine grundsätzliche Neueinschätzung der Wachstumsperspektiven und eine Aufwärtsrevision der strukturellen Defizite. In dem Maß, wie dieser Unsicherheit durch Sicherheitsabstände in den Planungen Rechnung getragen wird, lassen sich prozyklische Konsolidierungserfordernisse in wirtschaftlichen Schwächephasen vermeiden.

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen<sup>6)</sup> stiegen im ersten Quartal 2014 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum um gut 3½% (siehe oben stehendes Schaubild und Tabelle auf S. 78). Eine

*Anstieg um 3½% im ersten Quartal*



wichtige Rolle spielte dabei die weiter günstige Entwicklung bei den für die Steuereinnahmen besonders bedeutsamen Bruttolöhnen und -gehältern. In Kombination mit der Steuerprogression führte dies zu einem dynamischen Zuwachs bei der Lohnsteuer. Auch das vom Aufkommen abgesetzte stagnierende Kindergeld trug zu der höheren Zuwachsrate bei. Moderat dämpfend wirkten dagegen Rechtsänderungen (v. a. die Anhebung des Grundfreibetrags sowie die zunehmende steuerliche Freistellung von Altersvorsorgeaufwendungen). Der Anstieg bei den gewinnabhängigen Steuern war dagegen mit 2½% per saldo schwächer und wurde dabei noch letztmals merklich durch die auslaufende Eigenheimzulage gestützt. Insbesondere die veranlagte Einkommensteuer trug zum Anstieg bei den Gewinnsteuern bei, während die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zinserträge und Veräußerungserträge sowie aus der Körperschaftsteuer rückläufig waren. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer stiegen im ersten Vierteljahr mit knapp 3% wieder etwas stärker als zuletzt und wuchsen damit wohl weitgehend in Einklang mit den gesamtwirt-

<sup>5)</sup> In der Vergangenheit wurden Konjunkturkomponenten häufig zu negativ eingeschätzt, vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Wirkung verzerrter Potenzialschätzungen im Rahmen von Fiskalregeln, Monatsbericht, April 2014, S. 35–37.

<sup>6)</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.



Steueraufkommen				
Steuerart	1. Vierteljahr			Schätzung für 2014 <sup>1) 2)</sup>
	2013	2014		
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	135,0	140,0	+ 3,7	+ 3,4
darunter:				
Lohnsteuer	36,5	39,0	+ 7,0	+ 6,0
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	23,4	23,9	+ 2,3	+ 0,2
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	10,7	11,8	+ 9,8	+ 7,5
Körperschaftsteuer	6,0	5,6	- 6,7	- 7,5
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	6,6	6,5	- 1,8	- 5,9
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	49,2	50,5	+ 2,8	+ 3,3
Energiesteuer	4,7	4,7	+ 0,1	+ 0,2
Tabaksteuer	2,1	2,5	+ 15,7	+ 3,5

Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. 1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2014. 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

zulage sowie Erhöhungen der Grunderwerb- sowie Tabaksteuer zu kleineren Mehreinnahmen führen. Die Steuerrückzahlungen nach dem EuGH-Urteil zur Besteuerung von Streubesitzdividenden bremsen den Zuwachs.<sup>8)</sup>

Für die Folgejahre wird erwartet, dass sich der Einnahmewachstum zunächst auf 4% im Jahr 2015 beschleunigt und in der mittleren Frist bis 2018 dann bei jahresdurchschnittlich 3½% liegt. Im Wesentlichen ist diese Entwicklung durch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsannahmen sowie den Fiscal drag bestimmt. Bereits verabschiedete Rechtsänderungen dämpfen den Anstieg per saldo leicht. Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) steigt von 22,6% (2013) bis zum Ende des Prognosezeitraums auf 22,9%. Der Fiscal drag erhöht die Quote für sich genommen um rund ½ Prozentpunkt.

*Danach etwas dynamischeres Aufkommenswachstum*

Im Vergleich zur Prognose vom November letzten Jahres wurde der Ansatz für das Jahr 2014 weitgehend bestätigt. Für die Folgejahre wurden die Ansätze dagegen etwas angehoben. Grund sind die günstigeren gesamtwirtschaftlichen Annahmen. Gegenüber der letztjährigen Schätzung vom November beträgt die Revision - ½ Mrd € für 2014 und nimmt in den Folgejahren von + 3 Mrd € auf + 7 Mrd € zu. Gegenüber den im Frühjahr - im Hinblick auf die Eckwerte für die Planungen zum Bundeshaushalt und das Stabilitätsprogramm - bereits nach oben angepassten Ansätzen ergibt sich ein wenig verändertes Bild.

*Einnahmenserwartungen für 2014 weitgehend bestätigt, für die Jahre danach angehoben*

schaftlichen Bezugsgrößen. Dagegen waren die Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern leicht rückläufig. Dazu haben wohl auch vorübergehende dämpfende Sondereffekte im Zusammenhang mit der Übertragung der Kraftfahrzeugsteuer-Erhebung auf den Bund und verzögerte Erstattungen bei der Stromsteuer im Rahmen des „Spitzenausgleichs“ beigetragen.

Gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung wird für das Gesamtjahr 2014 mit knapp 3½% ebenfalls ein solider Zuwachs erwartet (inkl. Gemeindesteuern). Der Anstieg reflektiert vor allem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.<sup>7)</sup> Der Fiscal drag erhöht das Aufkommen zusätzlich. Rechtsänderungen senken das Aufkommen dagegen per saldo leicht. Die Erhöhung des Einkommensteuer-Grundfreibetrags und der sukzessive Übergang zur nachgelagerten Rentenbesteuerung führen zu spürbaren Ausfällen, wohingegen das Auslaufen der (vom Kassenaufkommen abgesetzten) Eigenheim-

*Solider Einnahmewachstum auch für Gesamtjahr erwartet*

<sup>7</sup> Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2014 ein Anstieg des BIP um real 1,8% bzw. nominal 3,5% erwartet (November 2013: + 1,7% bzw. + 3,3%). Für 2015 liegen die entsprechenden Raten bei + 2,0% bzw. + 3,8% (November 2013: + 1,4% bzw. + 3,0%). In der mittleren Frist wird mit einem nominalen Wachstum von 3,1% jährlich gerechnet (November 2013: + 3,0%).

<sup>8</sup> Urteil vom 20. Oktober 2011 in der Rechtssache C-284/09.

## Bundeshaushalt

*Defizitrückgang zum Jahresauftakt spiegelt höheren Bundesbankgewinn und niedrigere Zinslast wider*

Der Bundeshaushalt verzeichnete im ersten Quartal ein Defizit von 10½ Mrd €, nach 13 Mrd € in der gleichen Vorjahreszeit. Die Einnahmen stiegen deutlich um 4½% (3 Mrd €). Beim Steueraufkommen blieb der Zuwachs mit 2½% (1½ Mrd €) allerdings wesentlich verhaltener, auch weil die davon abgesetzten Abführungen an den EU-Haushalt um ½ Mrd € höher ausfielen. Einen wichtigen Beitrag zum Einnahmenplus leistete die Gewinnausschüttung der Bundesbank, die in Höhe des gesetzlichen Maximalwerts von 2½ Mrd € in den Haushalt floss (Vorjahr: ½ Mrd €). Auf der Ausgabenseite blieb der Anstieg auf ½% (½ Mrd €) begrenzt. Zuwächse gab es insbesondere bei den Zahlungen an die Sozialversicherungen (1 Mrd €). Die erneute und verstärkte Kürzung der Mittel für den Gesundheitsfonds schlug sich noch nicht nieder.<sup>9)</sup> Die Transfers an private Haushalte übertrafen den Vorjahresstand um ½ Mrd € aufgrund höherer Zahlungen für Eltern- und Betreuungsgeld sowie auch für Arbeitslosengeld II. Die Zuweisungen an die Länder stiegen ebenfalls um ½ Mrd €, nicht zuletzt infolge der letzten Aufstockungsstufe der Kostenübernahme des Bundes für die Grundversicherung im Alter. Eine deutliche Entlastung entstand dagegen bei den Zinsaufwendungen, die um ein Achtel (1½ Mrd €) niedriger ausfielen.

*Revidierter Haushaltsplan mit annähernd unverändertem Finanzierungssaldo*

Das Bundeskabinett verabschiedete Mitte März den revidierten Haushaltsentwurf für das Jahr 2014. Gegenüber den Planungen der alten Bundesregierung vom Sommer 2013 ist der Defizitansatz mit 6½ Mrd € weitgehend unverändert. Die Koalitionsvereinbarungen schlagen sich insbesondere in einer Aufstockung der nicht mautfinanzierten Verkehrsinvestitionen um ½ Mrd € (freilich bei einer moderaten Kürzung der aus der Lkw-Maut finanzierten Investitionen) sowie in etwas höheren Entwicklungshilfeansätzen und Zuschüssen an die Rentenversicherung infolge der Nichtabsenkung des Beitragssatzes nieder. Wegen fehlender Beschlüsse zur Aufteilung der vereinbarten zusätzlichen Mittel für Kinderbetreuung, Bildung

und Forschung ist für diese Maßnahmen eine globale Mehrausgabe von ½ Mrd € berücksichtigt. Gewichtiger sind damit die Aufwärtsrevisionen der Ansätze für Arbeitslosengeld II um 1 Mrd €, nachdem die alte Regierung hier zuvor im Rahmen des Zukunftspakets 2010 noch Effizienzgewinne von 1½ Mrd € hatte realisieren wollen, und auch für das Elterngeld steht ein Plus von ½ Mrd € zu Buche. Insgesamt belaufen sich die Mehrausgaben gegenüber dem Entwurf vom Sommer 2013 auf 3 Mrd €. Weitgehend ausgeglichen werden sollen diese durch eine Rückholung von offenbar nicht benötigten Mitteln des Fluthilfefonds im Umfang von 1 Mrd €, eine Aufstockung der Privatisierungserlöse um fast 1 Mrd € sowie die um ½ Mrd € höher als geplante Einnahme aus der Gewinnausschüttung der Bundesbank.

Für den strukturellen Finanzierungssaldo im Rahmen der Schuldenbremse wird in den Haushaltsunterlagen für 2014 ein Überschuss von 1½ Mrd € ausgewiesen und damit der im Sommer 2013 ausgewiesene Wert um ½ Mrd € unterschritten. Allerdings wurde die dabei abgezogene konjunkturelle Belastung auf 5½ Mrd € taxiert. Angesichts offenbar weitgehend normal ausgelasteter Kapazitäten und niedriger Arbeitslosigkeit erscheint eine derart hohe konjunkturelle Belastung, die ein sehr günstiges Lagebild der strukturellen Bundesfinanzen zur Folge hat, nicht naheliegend.<sup>10)</sup> Darüber hinaus ist im Hinblick auf den ausgewiesenen strukturellen Überschuss anzumerken, dass der Extrahaushalt Fluthilfefonds zwar zu Recht bei der Berechnung des strukturellen Saldos einbezogen ist, die spürbaren Belastungen des Fonds im laufenden Jahr im Entwurf für den Bundeshaushalt aber noch ausgeklammert bleiben. Zwar sind diese der genauen Höhe nach tatsächlich noch ungewiss, allerdings erscheint es nicht naheliegend, deshalb auf jedwede Veran-

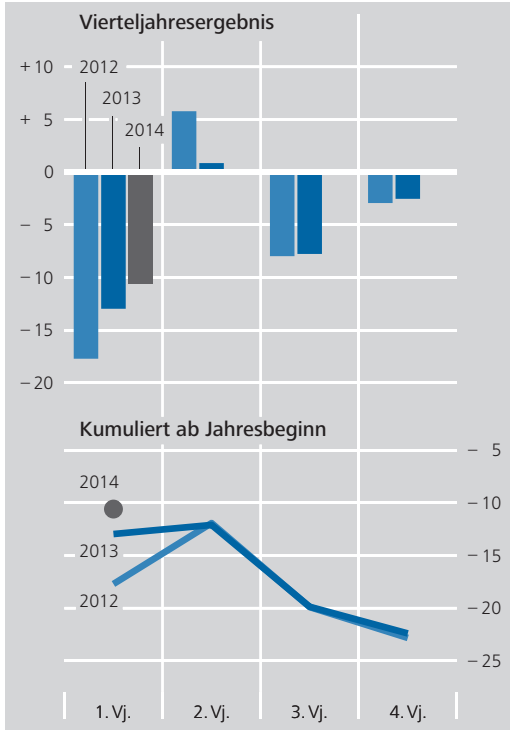
*Ausgewiesener struktureller Überschuss fragwürdig*

<sup>9</sup> Bei einer Gleichverteilung der Kürzung auf alle Quartale hätte sich im ersten Quartal ein um 1 Mrd € niedrigerer Zuschuss ergeben.

<sup>10</sup> Zusätzlicher Spielraum hat sich gegenüber dem Stand vom Sommer 2013 zudem dadurch ergeben, dass die konjunkturelle Belastung noch höher veranschlagt, gleichzeitig aber das Steueraufkommen nach oben revidiert wurde.

## Finanzierungssalden des Bundes

Mrd €



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Bundesministeriums der Finanzen.  
 Deutsche Bundesbank

schlagung zu verzichten – zumal grundsätzlich gerade der geplante strukturelle Haushaltsaldo von besonderer Bedeutung für die Haushaltsregel ist. Das gewählte Vorgehen führt im Entwurf sogar dazu, dass das strukturelle Bundesdefizit sinkt, da eine Rückholung von Fondsmitteln in Höhe von 1 Mrd € eingerechnet ist, die entsprechende Auszahlung im Fonds aber unberücksichtigt bleibt.

*Veranschlagtes Ergebnis erscheint erreichbar*

Alles in allem erscheinen die Ansätze aus heutiger Sicht per saldo wohl erreichbar. Zwar werden nach der jüngsten Steuerschätzung Mindereinnahmen von ½ Mrd € erwartet. Darüber hinaus hat das Finanzgericht Hamburg kürzlich verfügt, dass der Bund Einnahmen von gut 2 Mrd € aus der Kernbrennstoffsteuer bis zu einem – möglicherweise nicht mehr im laufenden Jahr ergehenden – höchstrichterlichen Urteil zurückzahlen muss. Andererseits erscheint unsicher, ob die veranschlagten Mehrausgaben für Verkehrsinvestitionen nicht zuletzt angesichts der absehbar späten Ausferti-

gung des Haushaltsgesetzes und die sogar erst noch zwischen den Fachressorts aufzuteilenden zusätzlichen Mittel für Kinderbetreuung, Bildung und Forschung tatsächlich in diesem Jahr abfließen werden. Außerdem dürften einige Ansätze wie etwa für die Zinsausgaben erneut recht vorsichtig bemessen sein. Allerdings bestehen weiterhin grundsätzlich Haushaltsrisiken nicht zuletzt im internationalen Zusammenhang.

Mit dem revidierten Haushaltsentwurf verabschiedete das Bundeskabinett auch die Eckwerte für das Budget 2015 und den Finanzplan bis 2018. Gegenüber den Planungen vom Sommer 2013 wurden dabei insbesondere die als prioritär klassifizierten Maßnahmen der Koalitionsvereinbarung von Ende 2013 im Umfang von kumuliert 23 Mrd € (bis 2017) einbezogen und – ergänzt um eine deutliche Aufstockung der Mittel für die Kommunen zur Eingliederung Behinderter – wohl zum guten Teil auch in das Jahr 2018 fortgeschrieben. An der dort vereinbarten Zielsetzung eines Bundeshaushalts ohne Nettoneuverschuldung wurde zwar festgehalten, die zuvor ab 2016 vorgesehenen Überschüsse zur Tilgung von Altschulden, die 2017 einen Umfang von 9½ Mrd € aufweisen sollten, sind aber entfallen. Wie in den Vorjahren lässt der Eckwertebeschluss nur begrenzte Rückschlüsse auf die Umsetzung geplanter Vorhaben zu. Für 2015 sind aus der Koalitionsvereinbarung gegenüber dem Finanzplan vom Sommer 2013 Aufstockungen im Verkehrsetat und offenbar auch Belastungen für die Unterstützung der Gemeindehaushalte im Vorfeld der angekündigten Bundesbeteiligung an deren Eingliederungsleistungen für Behinderte von jeweils 1 Mrd € einbezogen. Auch für Entwicklungshilfe wurden zusätzliche Mittel von ½ Mrd € eingerechnet. Besonders gewichtig bleiben indes wie bereits für das laufende Jahr Aufwärtsrevisionen im Zusammenhang mit Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit von 1½ Mrd €, die letztlich wohl darin begründet sind, dass vormals eingestellte Einsparungen aus Effizienzsteigerungen nunmehr als unrealistisch angesehen werden.

*Eckwerte für Bundeshaushalt 2015 und Finanzplan bis 2018 mit höheren Primärausgaben unter Aufgabe zuvor geplanter Überschüsse*

*Anteilige Gegenfinanzierung durch weitere Absenkung der Ansätze für Zinsen und Gesundheitsfonds*

Die Gegenfinanzierung der Mehrbelastungen in den Eckwerten für 2015 erfolgt offenbar im Wesentlichen durch weitere Abwärtsrevisionen bei den Ansätzen für den Schuldendienst von 3 Mrd €, eine weitere diskretionäre Kürzung der Zuweisungen an den Gesundheitsfonds um 2½ Mrd € (gegenüber dem im Grundsatz vorgesehenen Niveau von bisher 14 Mrd € jährlich) sowie die Streichung von gut ½ Mrd €, die ab 2015 zur Finanzierung eines Sozialausgleichs bei bisher einkommensunabhängigen Zusatzbeiträgen der Krankenkassen veranschlagt waren. Der jährliche Umfang der als globale Mehrausgabe angesetzten Zusatzleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Bildung und Forschung ist nicht aus den Angaben ersichtlich. Dies gilt auch für die Finanzplanung bis 2018. Dabei dürften jedoch die Zusatzlasten aus der Koalitionsvereinbarung im Zeitablauf deutlich ansteigen. Insgesamt wird trotz unterstellter anhaltend sehr günstiger Rahmenbedingungen bis 2018 kein Überschuss mehr geplant, obwohl es neben den allgemeinen Risiken insbesondere die anstehenden demografischen Belastungen ratsam erscheinen lassen, durch nennenswerte Tilgungen die Zinsausgaben nachhaltig einzuschränken.

*Nach kräftigem Überschuss 2013 nur leichtes Plus der Extrahaushalte im laufenden Jahr*

Die Extrahaushalte des Bundes (ohne Bad Banks und Verlustausgleichszuweisungen an diese) wiesen im ersten Quartal einen Überschuss von 3 Mrd € aus, nach 1 Mrd € vor Jahresfrist. Wie Anfang 2013 verzeichneten die Versorgungsrücklagen und die Postbeamtenversorgungskasse jeweils ein moderates Plus. Anders als im Vorjahr übertraf die Gewinnausschüttung der Bundesbank den zur Finanzierung des Kernhaushalts des Bundes vorgesehenen Betrag. Der Überhang von 2 Mrd € wurde dem 2009 zur Überwindung der schweren Wirtschaftskrise gebildeten Investitions- und Tilgungsfonds zur Tilgung verbliebener Schulden zugewiesen. Die Abflüsse aus dem im Sommer 2013 zum Ausgleich von Flutschäden gebildeten Hilfsfonds blieben zu Jahresbeginn weiter sehr verhalten. Im weiteren Jahresverlauf ist hier allerdings auch wegen der vom Bund geplanten Rückholung von 1 Mrd € mit spürbaren Aus-

zahlungen zu rechnen. Insgesamt dürften aber die zu erwartenden positiven Salden der Vorsorgerücklagen sowie des Investitions- und Tilgungsfonds dafür sorgen, dass die Extrahaushalte des Bundes 2014 mit einem leichten Überschuss abschließen werden, nachdem 2013 durch die Vorfinanzierung des Fluthilfefonds und die Rückzahlung von Commerzbank-Hilfen an den SoFFin noch ein Plus von fast 11 Mrd € erzielt worden war.

## Länderhaushalte<sup>11)</sup>

Nach der positiven Entwicklung im abgelaufenen Jahr verdoppelte sich das Defizit der Kernhaushalte der Länder im ersten Quartal 2014 gegenüber dem Vorjahreszeitraum auf 2 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen insgesamt deutlich um 4% (3 Mrd €). Den wichtigsten Beitrag leistete das Steueraufkommen mit einem Plus von ebenfalls 4% (2½ Mrd €). Bei den empfangenen Zuweisungen kam es sogar zu einem Anstieg um 6% (1 Mrd €). Dem Einnahmenplus stand aber ein noch stärkerer Zuwachs auf der Ausgabenseite von 5% (4 Mrd €) gegenüber, obwohl die Zinslasten weiter deutlich rückläufig waren (– ½ Mrd €). So wuchsen allein die laufenden Zuweisungen an öffentliche Haushalte (darunter an die Kommunen durchgeleitete höhere Bundesmittel für die Grundsicherung) um 2 Mrd €. Auch bei den Personalausgaben war der Anstieg mit 4½% (1½ Mrd €) sehr deutlich, obwohl einige Länder die Tarifvereinbarung vom Frühjahr 2013 nicht voll auf die Beamten und Versorgungsempfänger übertragen haben.

Trotz der schwächeren Entwicklung zu Jahresbeginn ist im Haushaltsjahr eher mit einer weiteren Verbesserung der Finanzlage der Länder insgesamt in Richtung auf einen Haushaltsausgleich zu rechnen. Hierzu dürfte nicht zuletzt die weiter dynamische Steuerentwicklung bei-

*Höheres Defizit im ersten Quartal wegen hoher Ausgabenzuwächse*

*Insgesamt aber weitere Verbesserung der Finanzlage zu erwarten*

<sup>11</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Gesamtjahr 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April 2014 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

tragen, für die nach der Steuerschätzung vom Mai ein solides Plus von 3 ½% erwartet wird, während der Zuwachs bei den besonders gewichtigen Personalausgaben im weiteren Jahresverlauf nachlassen sollte und die Belastung durch Zinsaufwendungen sogar weiter sinken könnte. Zudem könnten noch ausstehende Erstattungen für Fluthilfeleistungen der Länder entlastend wirken. Auf mittlere Sicht sehen die in den neuen Planungseckwerten des Bundes umgesetzten Koalitionsbeschlüsse zusätzliche Finanzmittel für Länder und Gemeinden von 5 ½ Mrd € im Zeitraum 2015 bis 2017 in den Bereichen Hochschulen, Schulen und Kindertagesbetreuung vor. Sofern diese Mittel nicht im vollen Umfang für zusätzliche Ausgaben verwendet werden, bleibt für die Länder- und Gemeindehaushalte eine Entlastung.

*Trotz günstiger Entwicklung insgesamt in einigen Ländern weiterhin spürbar angespannte Finanzlage*

Im vergangenen Jahr schlossen die Kernhaushalte der Länder gemäß revidierten Kassenergebnissen mit einem Defizit von 2 ½ Mrd € ab, während einschließlich der Sondervermögen ein Fehlbetrag von ½ Mrd € zu Buche stand.<sup>12)</sup> Während Lage und Aussichten für die Ländergesamtheit somit positiv sind, sind einzelne Länder noch weit vom Mindestziel ausgeglichener Haushalte bis 2020 entfernt. Um den Vorgaben der Schuldenbremse und der europäischen Haushaltsüberwachung zu entsprechen, sind dabei – nach einer Bereinigung um die auszuklammernden finanziellen Transaktionen und Konsolidierungshilfen in der Übergangszeit – letztlich auch die Extrahaushalte zu berücksichtigen. Hier wurden in einigen Fällen regelmäßig defizitäre Einheiten – wie Baubetriebe – ausgelagert und mit eigenen Kreditermächtigungen ausgestattet. Daneben gibt es bei den Extrahaushalten aber auch zahlreiche Vorsorgeeinheiten wie die Versorgungsrücklagen, die derzeit noch aufgefüllt werden, um später einen Teil des erwarteten starken Anstiegs der Versorgungsausgaben aufzufangen und deren Überschüsse insofern aufgrund des Vorsorgemotivs eigentlich im Hinblick auf die Kreditobergrenzen herausgerechnet werden sollten.<sup>13)</sup> Da keine Daten für die einzelnen Extrahaushalte verfügbar sind, besteht insoweit

Grund zu erhöhter Vorsicht bei der Interpretation der nun vorliegenden Angaben für das Gesamtjahr 2013. Besonders große Konsolidierungsbedarfe je Einwohner werden dabei erwartungsgemäß für die Konsolidierungshilfempfehlungsberechtigten Bremen und Saarland angezeigt. Aber auch Hamburg wies ein sehr hohes Defizit in dieser erweiterten Abgrenzung aus. Für die anderen Länder hat sich die Lage demzufolge entspannt. Spürbare Handlungsbedarfe zeigen sich aber weiterhin in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, wobei in den letzten beiden Ländern Überschüsse der Extrahaushalte das Bild deutlich verbessern. Die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin erwirtschafteten auch bei dieser Betrachtung mitunter hohe Überschüsse. Insbesondere die demografische Entwicklung in Verbindung mit absehbar kräftig steigenden Pensionsaufwendungen und die bis zum Ende des Jahrzehnts abschmelzenden Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen der ostdeutschen Länder stellen aber letztlich weiter erhebliche langfristige Herausforderungen dar, die durch mögliche Entlastungen etwa aus einer rückläufigen Schülerzahl kaum aufzufangen sind. Insofern sollten die derzeit sehr günstigen Rahmenbedingungen insbesondere bei Steuern und Zinsausgaben konsequent zum schnellen Ausgleich der Haushalte genutzt und zudem spürbare Sicherheitsabstände zur Schuldengrenze angestrebt werden.

---

<sup>12</sup> Vgl. auch: Pressemitteilung Nr. 119 des Statistischen Bundesamtes vom 31. März 2014. Die Differenz zum ersten vorläufigen Ergebnis der Kernhaushalte (Defizit von ½ Mrd €) resultiert offenbar insbesondere aus einer saldenwirksamen Verbuchung von Zuführungen an Versorgungsfonds, die in den Haushalten traditionell defizitneutral veranschlagt sind.

<sup>13</sup> Grundsätzlich neutralisiert sich in den VGR, die den Maastricht-Kriterien zugrunde liegen, ein aktueller Überschuss in einem Versorgungsfonds aufgrund der Konsolidierung mit den dadurch bedingten Belastungen im Kernhaushalt im Jahr der Vorsorgebildung. Im Falle der späteren Auflösung und dem dann entstehenden Defizit im Versorgungsfonds erfolgt (aufgrund der auch dann vorzunehmenden Konsolidierung mit dem Kernhaushalt) keine Entlastung des Maastricht-Defizits.



## ■ Sozialversicherungen<sup>14)</sup>

### Rentenversicherung

*Finanzielle Verbesserung durch unterlassene Beitragssatzsenkung ermöglicht*

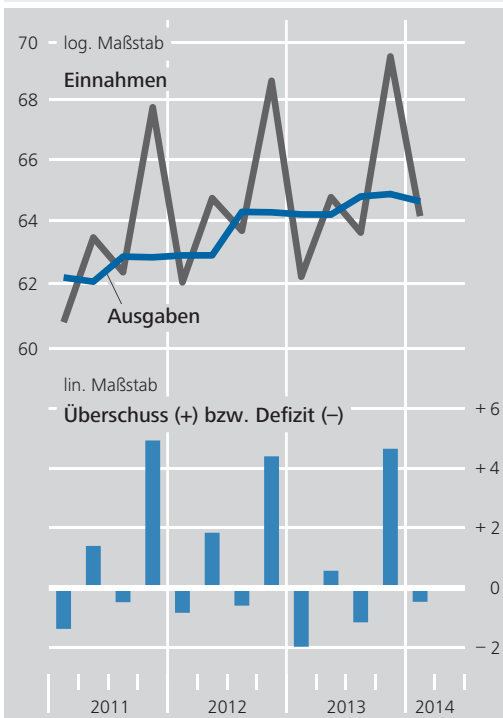
Das saisontypische Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung fiel im ersten Quartal 2014 mit ½ Mrd € um 1½ Mrd € niedriger aus als vor einem Jahr. Die deutliche Ergebnisverbesserung beruht zum einen auf einem Einnahmewachstum von gut 3½%, in dem sich die günstige Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung widerspiegelt. Zum anderen fiel das Ausgabenwachstum mit gut ½% äußerst moderat aus, weil die Rentenanpassung Mitte 2013 im Westen lediglich 0,25% betrug (+ 3,29% im Osten). Außerdem nahm die Zahl der Renten nicht zu.<sup>15)</sup> Der Beitragssatz wurde zu Beginn des Jahres – unter Aussetzen des gesetzlichen Automatismus – nicht von 18,9% auf 18,3% gesenkt, sondern konstant gehalten, um die beabsichtigten selektiven Leistungsausweitungen vorerst aus den laufenden Einnahmen finanzieren zu können.

*Im Gesamtjahr Überschuss und für kommendes Jahr Beitragssatzsenkung möglich*

Ab dem zweiten Halbjahr ist infolge der insgesamt stärkeren Rentenanpassung (+ 1,67% im Westen und + 2,53% im Osten), vor allem aber bei Umsetzung des Entwurfs zum Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz mit merklich steigenden Ausgaben zu rechnen. Da sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung derzeit günstiger darstellt, als sie für die Vorausberechnungen im Rentenversicherungsbericht vom November 2013 angenommen wurde, ist nicht auszuschließen, dass die Rücklagen der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahresende sogar noch einmal aufgestockt werden, wenn die Kosten der beabsichtigten Leistungsausweitungen tatsächlich nicht höher ausfallen als im Gesetzentwurf veranschlagt. Für das kommende Jahr könnte in diesem Fall entsprechend der bestehenden gesetzlichen Vorgabe eine Beitragssatzsenkung erforderlich werden, um die Rücklagenobergrenze von 1,5 Monatsausgaben bis Ende 2015 wieder zu erreichen. Damit würden die Defizite in den kommenden Jahren höher ausfallen und die Rücklagenuntergrenze von 0,2 Monatsausgaben, ab

#### Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Deutsche Rentenversicherung Bund.  
 Deutsche Bundesbank

der der Beitragssatz dann wieder angehoben werden müsste, rascher erreicht.

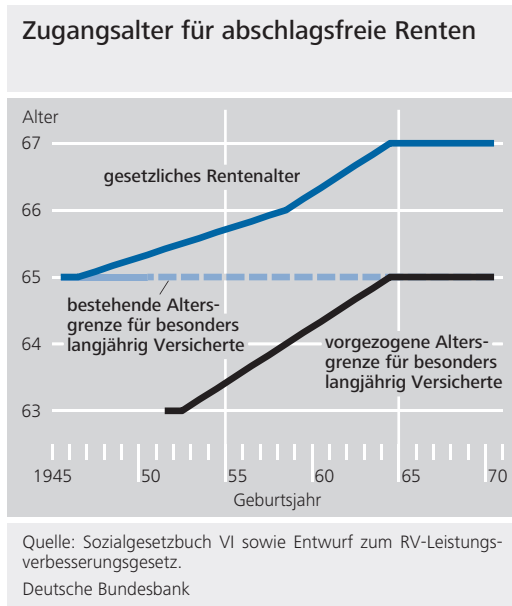
Mit dem Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz sollen insbesondere Erziehungsleistungen bei vor 1992 geborenen Kindern höher dotiert (zwei statt einem Entgeltpunkt pro Kind) und ein vorzeitiger abschlagsfreier Rentenzugang nach 45 Beitragsjahren (einschl. Zeiten der Arbeitslosigkeit) zunächst ab Vollendung des 63. Lebensjahres ermöglicht werden. Hinzu kommen längere Hinzurechnungszeiten für Erwerbsminderungsrentner (bis zum 62. statt zum 60. Lebensjahr) sowie zusätzliche Mittel für Rehabilitationszwecke. Bei Inkrafttre-

*Erhebliche finanzielle Belastungen durch selektive Leistungsausweitungen*

<sup>14</sup> Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im Gesamtjahr 2013 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts März kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>15</sup> Hierzu tragen neben den generell schwach besetzten rentennahen Geburtsjahrgängen die allmähliche Anhebung des gesetzlichen Rentenalters (2014: 65 Jahre plus drei Monate) und die Abschaffung der besonderen Altersgrenze für Frauen, die nur noch bis Ende 2011 mit Vollendung ihres 60. Lebensjahres in Rente gehen konnten, bei.





ten zur Jahresmitte rechnet der Gesetzgeber für das laufende Jahr bereits mit Mehrausgaben in Höhe von 4 1/2 Mrd €, die in den kommenden Jahren von 9 Mrd € auf 11 Mrd € bis 2030 (auf Basis heutiger Rentenwerte) ansteigen sollen. Die mit Abstand höchsten Kosten von rund 6 1/2 Mrd € pro Jahr verursachen dabei die höheren Renten für Erziehungszeiten („Mütterrenten“). Insgesamt liegt damit der Schwerpunkt der finanzpolitischen Prioritäten der neuen Bundesregierung gemessen am Finanzbedarf bei den (überwiegend wohl als versicherungsfremd einzustufenden) Leistungsausweitungen der Rentenversicherung, die deutlich höher ausfallen als beispielsweise die zusätzlichen Ausgaben für Verkehrsinvestitionen, Kinderbetreuung, Bildung und Forschung von jahresdurchschnittlich 3 1/2 Mrd €. Zur Finanzierung der höheren Rentenleistungen fällt der Beitragssatz perspektivisch höher aus, die Bundeszuschüsse werden über die automatische Dynamisierung hinaus diskretionär noch kräftiger erhöht (um ein Überschreiten der Beitragssatzobergrenze von 22% bis 2030 zu verhindern), und die allgemeine Rentenanpassung fällt geringer aus.<sup>16)</sup>

*Abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren mit negativen Anreizen verbunden*

Im Hinblick auf die damit verbundenen Anreizwirkungen ist insbesondere die Rente ab 63 Jahren kritisch zu sehen, weil damit die erst in der jüngeren Vergangenheit weitgehend abgeschaffte Förderung der Frühverrentung wie-

derbelebt wird. Dabei könnte auch die beabsichtigte Berücksichtigung von Zeiten des Bezugs von beitragsbegründeten Lohnersatzleistungen – in Verbindung mit dem besonders langen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (bis zu 24 Monate nach dem 58. Lebensjahr) – ein vorzeitiges Ausscheiden aus der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit bereits mit 61 Jahren und den anschließenden Übergang in den abschlagsfreien Rentenbezug begünstigen. Konkret gilt dies freilich nur für die Jahrgänge 1951 und 1952. Für die später Geborenen steigt das abschlagsfreie Rentenalter wieder um 2 Monate pro Jahr bis auf 65 Jahre ab 2029. Da das gesetzliche Renteneintrittsalter weitgehend parallel dazu auf 67 Jahre anwächst, bleibt die relative Vergünstigung über die Jahrgänge verteilt aber weitgehend stabil (vgl. nebenstehendes Schaubild).

Die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt sollen grundsätzlich die Versicherungsgemeinschaft finanziell nicht schlechter stellen, indem bei insgesamt gleicher Beitragsleistung die Frührente so weit niedriger ausfällt, dass über die gesamte Bezugsdauer hinweg näherungsweise die gleiche Rentensumme ausgezahlt wird wie bei einem Ruhestandseintritt zum gesetzlichen Rentenalter. Daher war auch die bisherige Regelung eines abschlagsfreien Rentenzugangs ab 65 Jahren bei steigendem gesetzlichen Rentenalter bereits eine erhebliche Begünstigung der besonders langjährig Versicherten mit 45 Beitragsjahren. Der Wert der erweiterten Abschlagsfreiheit besteht praktisch in einer um zwei Jahresrenten höheren Versicherungsleistung gegenüber denjenigen, die bei identischer Beitragsleistung eine kürzere Erwerbsbiografie aufweisen. Mit der bestehenden Möglichkeit zum abschlagsfreien Rentenzugang ab 65 Jahren wäre diese Begünstigung entsprechend den zunehmenden Abschlägen infolge des auf 67 Jahre steigenden gesetzlichen Rentenalters allmählich aufgewachsen. Die abschlagsfreie Rente ab 63 Jahren gewährt

*Begünstigung langjährig Versicherter*

<sup>16</sup> Jahresdurchschnittlich ergeben sich dadurch Minderausgaben von etwa 3 Mrd €.

diesen Vorteil nunmehr schon heute in voller Höhe und erweitert ihn durch die Anrechnung insbesondere von Zeiten der Arbeitslosigkeit.

## Bundesagentur für Arbeit

*Zum Jahresauftakt nahezu unverändertes Finanzergebnis*

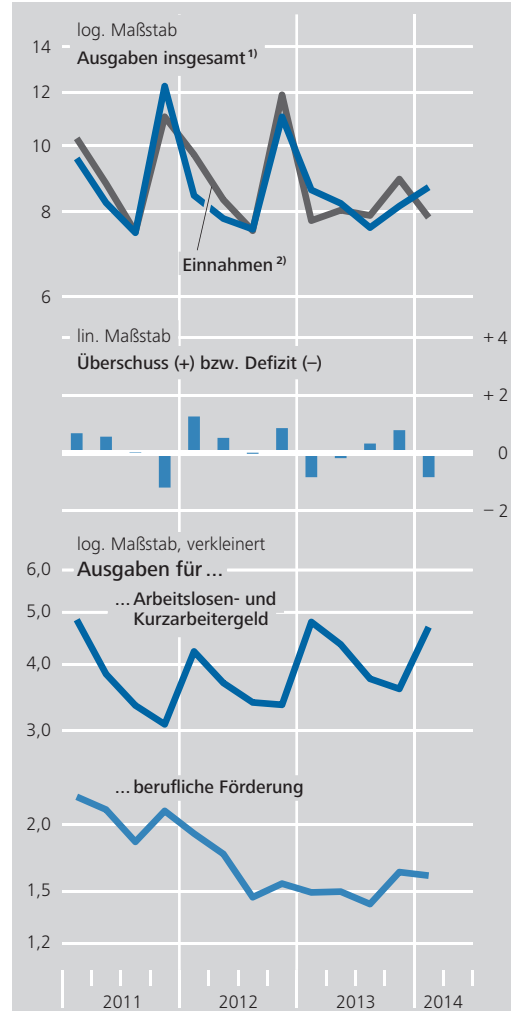
Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit (BA) fiel im ersten Quartal mit knapp 1 Mrd € nahezu ebenso hoch aus wie vor einem Jahr. Während die Einnahmen um gut 1% stiegen, nahmen die Ausgaben um knapp 1% zu. Die Beitragseinnahmen wuchsen mit gut 4% zwar weiterhin kräftig, doch wurde im Februar des Vorjahres noch eine letzte Erstattung überzahlter Eingliederungsbeiträge aus dem Bundeshaushalt vereinnahmt. Auf der Ausgabenseite lagen die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld nur noch um knapp 2% über dem Vorjahr, nachdem inzwischen eine spürbare konjunkturelle Belebung eingesetzt hat. Deutlich weniger Mittel benötigte das (Saison-)Kurzarbeitergeld. Für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden hingegen 7 ½% mehr ausgegeben.

*Merklicher Überschuss im laufenden Jahr möglich*

Die BA rechnet in ihrem Haushaltsplan für das Jahr 2014 mit einem praktisch ausgeglichenen Saldo. Da sich die gesamtwirtschaftlichen Einschätzungen seither aber merklich verbessert haben, erscheint aus heutiger Sicht ein spürbarer Überschuss möglich. Für einen etwaigen stärkeren Anstieg der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist dabei in den Planungen bereits großzügig vorgesorgt. Neben der makroökonomischen Entwicklung, die vor allem auf die Ausgabenseite der BA wirkt, ergeben sich finanzielle Risiken insbesondere aus der Berücksichtigung von Zeiten der Arbeitslosigkeit bei der Rente ab 63 Jahren. Je stärker die Früh-

### Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



Quelle: Bundesagentur für Arbeit. **1** Einschl. der Zuführungen an den Versorgungsfonds. **2** Ohne Liquiditätshilfen des Bundes.

Deutsche Bundesbank

verrentung – auch in Form versicherter Arbeitslosigkeit – dadurch wieder zunimmt, umso höher fallen die korrespondierenden Mehrausgaben für das Arbeitslosengeld I aus. Die diesbezüglichen Effekte dürften sich insbesondere bei einer wieder etwas ungünstigeren konjunkturellen Entwicklung verstärkt niederschlagen.