

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

### ■ Staatlicher Gesamthaushalt

*2012 nur begrenzter Defizitrückgang angelegt*

Nachdem die staatliche Defizitquote in Deutschland 2011 deutlich auf 1% gesunken war, ist im laufenden Jahr nur noch ein begrenzter Rückgang angelegt. Trotz einer im Vergleich zu den beiden Vorjahren niedrigen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) dürfte die konjunkturelle Entwicklung keinen wesentlichen Einfluss ausüben, da sich die für die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben besonders bedeutsamen gesamtwirtschaftlichen Aggregate (Bruttolöhne und -gehälter, Arbeitslosenzahl, nominaler privater Konsum) als relativ stabil erweisen. Obwohl die 2010 angekündigte spürbare schrittweise Konsolidierung im laufenden Jahr unterbrochen wird, ergeben sich begrenzte strukturelle Verbesserungen. So laufen noch expansive Maßnahmen aus, die zur Abfederung der Krise 2008/2009 beschlossen worden waren (v. a. Abschreibungsvergünstigungen und Investitionsprogramme). Außerdem dürften sich die Alterssicherungsleistungen weiter gedämpft entwickeln, die strukturelle Arbeitslosigkeit weiter abnehmen und die Zinsausgaben aufgrund der günstigen Refinanzierungsbedingungen sinken.

*Schuldenquote könnte wieder steigen*

Die Schuldenquote könnte hingegen wieder steigen, nachdem sie bis Ende 2011 spürbar auf 81,2% zurückgegangen war. Zwar führen das im Vergleich zum nominalen BIP-Wachstum niedrige Defizit und die im Grundsatz bei den „Bad Banks“ angelegten Bilanzverkürzungen für sich genommen zu einem Rückgang. Allerdings erhöhen sich die Staatsschulden durch Hilfen für EWU-Staaten und die Kreditfinanzierung der Kapitalzuführung an den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Zusätzlich könnte die Stützung deutscher Finanzinstitute mit einer erneuten Übernahme von Verbindlichkeiten und Vermögenswerten in den Staatssektor verbunden sein.<sup>1)</sup>

Die Einnahmenquote könnte im laufenden Jahr weitgehend stabil bleiben. Einerseits wurden der Rentenbeitragssatz zu Jahresbeginn spürbar gesenkt (um 0,3 Prozentpunkte auf 19,6%) und der ausgeschüttete Bundesbankgewinn durch die erforderliche höhere Risikovorsorge nochmals deutlich gemindert. Andererseits stützen das Auslaufen günstigerer Abschreibungsbedingungen sowie die für die staatlichen Einnahmen vorteilhafte Wachstumsstruktur die Quote.

*Kaum Änderung von Einnahmenquote und ...*

Die Ausgaben könnten sich ebenfalls weitgehend parallel zum nominalen BIP entwickeln. Dabei verdeckt vor allem die konjunkturelle Abschwächung des BIP-Wachstums (im Nenner) einen Rückgang der strukturellen Ausgabenquote. Hinter diesem stehen insbesondere die aus früheren Reformmaßnahmen herrührende Begrenzung des Rentenanstiegs, strukturell sinkende Arbeitslosenzahlen, Zinseinsparungen aufgrund der günstigen Refinanzierungsbedingungen sowie das Ende der Investitionsprogramme aus der Krise 2008/2009.

*... Ausgabenquote*

Im kommenden Jahr wird die Defizitquote aus heutiger Sicht weitgehend unverändert bleiben. Derzeit zeichnen sich keine nennenswerten konjunkturellen Einflüsse ab, und strukturell könnten sich gegenläufige Entwicklungen annähernd ausgleichen. Die strukturelle Einnahmenquote könnte zwar spürbar sinken, da der Rentenbeitragssatz zur Einhaltung der Rücklagenobergrenze noch deutlicher als 2012 gesenkt werden dürfte. Die Entlastungsfaktoren bei Sozial- und Zinsausgaben sollten allerdings

*2013 in der Summe kaum Defizitänderung angelegt*

<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> Insbesondere ist im Zusammenhang mit der Auflösung der WestLB eine weitere Übernahme in der Diskussion. Auch wurde präventiv die Möglichkeit zur Stützung von Finanzinstituten durch den SofFin wieder erweitert, ohne dass sich derzeit konkrete Fälle abzeichnen.

### Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

Position	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Wachstum des realen BIP (in %)						
Stabilitätsprogramm April 2012	3,0	0,7	1,6	1,6	1,6	1,6
Stabilitätsprogramm April 2011	2,3	1,8	1,6	1,6	1,6	–
Staatlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2012	– 1,0	– 1	– ½	– 0	0	0
Stabilitätsprogramm April 2011	– 2½	– 1½	– 1	– ½	– ½	–
Struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2012	– 0,7	– ½	– ½	0	0	0
Stabilitätsprogramm April 2011	– 2	– 1	– 1	– ½	– 0	–
Schuldenstand (in % des BIP)						
Stabilitätsprogramm April 2012	81,2	82	80	78	76	73
Stabilitätsprogramm April 2011	82	81	79½	77½	75½	–

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.  
 Deutsche Bundesbank

noch fortwirken, sodass die strukturelle Ausgabenquote in ähnlicher Größenordnung zurückgehen dürfte.

*Ausgleich des staatlichen Gesamthaushalts bis 2014 geplant*

Am 18. April 2012 hat die Bundesregierung ihr aktualisiertes Stabilitätsprogramm vorgelegt.<sup>2)</sup> Demnach soll das Staatsdefizit sowohl in unbereinigter Betrachtung als auch strukturell bis 2014 abgebaut werden. In dem Programm wurde eine strukturelle Defizitquote von maximal 0,5% für den Gesamtstaat als „mittelfristiges Haushaltsziel“ im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts festgelegt. Das Ziel soll im laufenden Jahr erreicht werden – wobei freilich eine merkliche konjunkturelle Belastung der öffentlichen Haushalte unterstellt wird.<sup>3)</sup> Außerdem spielen die nur vorübergehend hohen Überschüsse bei den Sozialversicherungen eine Rolle. Die Schuldenquote soll nach einem leichten Anstieg auf 82% im laufenden Jahr auf 73% im Jahr 2016 fallen. Sofern der unterstellte moderat sparsame Haushaltskurs durchgehalten wird, scheinen die Planungen aus heutiger Sicht erreichbar.<sup>4)</sup> Eine wichtige Voraussetzung liegt allerdings auch in der unterstellten störungsfreien Wirtschaftsentwicklung. Die diesbezügliche Unsicherheit ist insbesondere aufgrund der Staatsschuldenkrise derzeit besonders groß.

Die Einhaltung des Referenzwertes für die Defizitquote bereits 2011, das heißt zwei Jahre vor Ablauf der Frist im Defizitverfahren, ist zu begrüßen und vor dem Hintergrund der günstigen Rahmenbedingungen angemessen. Sie entspricht auch der Empfehlung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister, das Defizit bei besser als zu Beginn des Verfahrens erwarteten Bedingungen schneller abzubauen.<sup>5)</sup> Der Stabilitäts- und Wachstumspakt beinhaltet darüber hinaus die Pflicht, für den Gesamtstaat strukturell einen annähernden Haushaltsausgleich oder einen Überschuss zu erreichen und zu halten. Verfehlungen dieses Ziels sind zügig zu korrigieren. Gemäß der Planung der Bundesre-

*Einhaltung der europäischen Regeln*

2 Das Programm basiert auf der Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von Januar 2012 sowie von der Bundesregierung daran angepassten Steuereinnahmensätzen. Die jüngsten Ergebnisse der offiziellen Steuerschätzung deuten auf eine etwas günstigere Entwicklung hin, vgl. auch S. 66 f.

3 Das beim Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie bei der Schuldenbremse für den Bundeshaushalt angewendete Konjunkturbereinigungsverfahren ist aufgrund der Komplexität und Gestaltungsanfälligkeit grundsätzlich problematisch, vgl.: Deutsche Bundesbank, Zum Konjunkturbereinigungsverfahren im Rahmen der neuen Schuldenregel des Bundes, Monatsbericht, November 2011, S. 73. Aktuell erscheint der Ausweis eines deutlich negativen konjunkturellen Einflusses auf die Staatsfinanzen nicht naheliegend.

4 Der oben angesprochene potenziell Schulden erhöhende Effekt durch die WestLB-Auflösung ist dabei wegen fehlender Konkretisierung nicht einbezogen.

5 Vgl.: Council of the European Union, Council recommendation to Germany with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, Brüssel, 30. November 2009, S. 13.

gierung wird das selbstgesetzte mittelfristige Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von 0,5% eingehalten. Das Ziel fällt angesichts der absehbaren finanziellen Belastungen aus der demographischen Entwicklung und der hohen Schuldenquote allerdings nicht ambitioniert aus.

*Hohe Schuldenquote schneller zurückführen*

Mit den nationalen Fiskalregeln wird die Neuverschuldung grundsätzlich enger begrenzt als durch die Vereinbarungen auf europäischer Ebene. Insbesondere wurde der (annähernde strukturelle) Haushaltsausgleich für Bund und Länder als strikte Obergrenze für die Kreditaufnahme verankert. Abweichungen sind im Normalfall allenfalls im laufenden Jahr zulässig. Die daraus resultierende Verschuldung ist zusätzlich begrenzt und gegebenenfalls regelgebunden abzubauen. Aufgrund der bekannten Schätzunsicherheiten empfiehlt es sich für den Bund und die Länder, in der Regel Budgetüberschüsse einzuplanen. Damit kann kurzfristigen und prozyklischen Anpassungsanforderungen vorgebeugt werden, die erfahrungsgemäß dadurch entstehen können, dass zuvor verdeckte strukturelle Haushaltslücken in wirtschaftlichen Schwächephase zutage treten. So wurden in der Vergangenheit das Wachstumspotenzial und damit die Abgabensenkungs- und Ausgabenpielräume häufig zu hoch eingeschätzt, sodass angestrebte Haushaltsziele verfehlt wurden. Auch aufgrund der bevorstehenden demographiebedingten Belastungen und der erheblichen Risiken durch die Staatsschuldenkrise ist es von zentraler Bedeutung, die nahezu stetig gewachsene, sehr hohe Schuldenquote rasch zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund sollten die Konsolidierungsbeschlüsse aus dem Jahr 2010 nicht aufgeweicht, sondern das gegenwärtig vorteilhafte Umfeld zu einem zügigeren Defizitabbau bei den Gebietskörperschaften genutzt werden.

*Lockerung des finanzpolitischen Kurses in Deutschland wäre unangemessen*

Die teilweise an die deutsche Finanzpolitik gerichtete Forderung einer Kurslockerung zur Konjunkturstimulierung erscheint dagegen unangemessen. Für Deutschland wird bei bereits relativ niedriger Arbeitslosigkeit allgemein eine

zyklische Belebung prognostiziert. Aber selbst im Falle einer unerwarteten Konjunkturverlangsamung wären die automatischen Stabilisatoren besser zur Abfederung geeignet. Auch wäre der Impuls aus Stabilisierungsmaßnahmen auf die Nachfrage in den Staaten der europäischen Peripherie sehr begrenzt. Von größerer Bedeutung ist, dass solide Staatsfinanzen sowie die konsequente Einhaltung der Haushaltsregeln in Deutschland nicht zuletzt ein entscheidender Stabilitätsanker in der europäischen Staatsschuldenkrise sind.

Gerade mit Blick auf die in einigen EWU-Staaten erforderlichen längeren und umfangreichen Konsolidierungsprozesse sind stabilitätsorientierte Haushaltsregeln und das Vertrauen in ihre Einhaltung von zentraler Bedeutung. Hierzu kann der Fiskalpakt, der freilich noch ratifiziert werden muss, einen Beitrag leisten. In ihm verpflichten sich die Vertragsparteien unter anderem darauf, einen strukturell zumindest annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt im nationalen Recht zu verankern.<sup>6)</sup> Inwieweit die Anforderungen an die nationalen Haushaltsregeln über die bereits im europäischen Recht enthaltenen Regelungen hinausgehen, ist zurzeit noch nicht klar absehbar. Dies hängt maßgeblich von allgemeinen Grundsätzen für den Abbau bestehender struktureller Defizite und den Korrekturmechanismen ab, die bei Überschreitung der Obergrenze ausgelöst werden sollen. Diese sollen jeweils noch von der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden. Obwohl in den Erwägungsgründen des Vertrags – ähnlich der Regelung in der deutschen Schuldenbremse – eine regelgebundene Tilgung der aus den Überschreitungen resultierenden Schulden nahegelegt wird, zeichnet sich eine solche Vorgabe gegenwärtig nicht ab. Auch ist nicht gesichert, dass die Korrekturmechanismen hinreichend vor politischer

*Fiskalpakt kann Vertrauen schaffen, aber strikte Vorgaben gegenwärtig nicht absehbar*

<sup>6)</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zum Fiskalpakt und Europäischen Stabilitätsmechanismus, Monatsbericht, Februar 2012, S. 64 ff.

## Zur Entwicklung der öffentlichen Finanzen im Euro-Gebiet

### **Im EWU-Aggregat staatliche Defizite 2011 deutlich gesunken, aber Schuldenquote weiter gestiegen; Entwicklung könnte sich abgeschwächt fortsetzen**

Eurostat veröffentlichte Ende April die staatlichen Defizite und Schuldenstände der EU-Mitgliedsländer im Rahmen des europäischen Haushaltsüberwachungsverfahrens. Demnach ging die Defizitquote im Euro-Raum im vergangenen Jahr merklich zurück (von 6,2% auf 4,1%). Dies wurde nach Berechnungen der Europäischen Kommission von einer insgesamt leicht positiven konjunkturellen Entwicklung unterstützt (trotz der wirtschaftlichen Eintrübung in der zweiten Jahreshälfte). Entscheidend war aber eine erhebliche strukturelle Verbesserung. Diese erfolgte maßgeblich über die Ausgabenseite, obwohl für Zinszahlungen angesichts steigender Schulden und einer erhöhten Durchschnittsverzinsung mehr aufgewendet wurde. Die Schuldenquote stieg im Durchschnitt des Euro-Raums auch 2011 noch weiter an (von 85½% auf 88%).<sup>1)</sup> Treibender Faktor waren dabei die zwar gesunkenen, aber immer noch hohen Defizitquoten. Zudem spielten auch „deficit debt adjustments“ (Änderungen des Schuldenstandes, die nicht auf das Defizit zurückgehen) eine Rolle. Hierunter fallen etwa die im Zuge der Staatsschuldenkrise geleisteten finanziellen Hilfszahlungen an EWU-Mitgliedstaaten.

Für das laufende Jahr erwartet die Kommission im Rahmen ihrer Frühjahrsprognose einen weiteren Rückgang des Defizits im Euro-Raum auf 3,2% des BIP. Sie geht dabei davon aus, dass weitere spürbare Konsolidierungsmaßnahmen einen begrenzten negativen konjunkturellen Einfluss deutlich überkompensieren. Im Gegensatz zu 2011 soll die strukturelle Verbesserung aber vor allem über die Einnahmenseite erfolgen. Für

2013 prognostiziert die Kommission ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen nur noch eine geringfügige Verringerung des Defizits auf 2,9% des BIP. Für die Schuldenquote wird dagegen für 2012 ein weiterer kräftiger Anstieg auf fast 92% erwartet. Dies ist auf die immer noch recht hohen Defizite, ein vergleichsweise niedriges nominales BIP-Wachstum und erneut umfangreiche Schulden erhöhende „deficit debt adjustments“ zurückzuführen. 2013 soll die Schuldenquote nochmals leicht auf 92½% steigen.

### **Fristgerechte Korrektur übermäßiger Defizite erfordert in vielen Ländern zusätzliche Anstrengungen**

Während die durchschnittliche Schuldenquote in der Währungsunion zuletzt etwa auf der Höhe der Schuldenquote Großbritanniens und nur etwas unter der Schuldenquote der USA lag (in Japan ist die Quote mehr als doppelt so hoch), fällt die Defizitquote in der EWU bereits deutlich niedriger aus (2011: USA 9,6%, Großbritannien 8,3%, Japan 8,2%). Insofern ist der noch verbliebene Konsolidierungsbedarf in den kommenden Jahren für den Euro-Raum insgesamt erheblich geringer. Die Betrachtung des EWU-Aggregats überdeckt aber starke Divergenzen zwischen den einzelnen Ländern. Im laufenden Jahr wird gemäß der Kommissionsschätzung in acht von siebzehn Ländern des Währungsgebiets (Finnland, Deutschland, Luxemburg, Italien, Estland, Malta, Belgien, Österreich) die 3%-Grenze für die Defizitquote eingehalten. Die höchste Defizitquote wird mit über 8% für Irland erwartet, aber auch Griechenland und Spanien dürften mit über 7% be-

<sup>1)</sup> Dabei weist die Kommission – im Unterschied zu Eurostat – auch Kreditvergaben zwischen Euro-Staaten im Schuldenstand aus.

ziehungsweise über 6% nur etwas besser abschneiden. Für die Slowakei, Portugal, Frankreich, die Niederlande und Slowenien werden Werte von über 4% prognostiziert. Zypern wird danach den Referenzwert von 3% wohl knapp verfehlen. Die Staatsschulden werden in Griechenland, Italien, Irland, Portugal und – wenn auch nur geringfügig – Belgien über 100% des BIP liegen. Aber auch in Frankreich, Deutschland und Spanien ist die Schuldenquote sehr weit vom Referenzwert von 60% entfernt.

Die meisten EWU-Staaten (außer Estland, Finnland und Luxemburg) befinden sich gegenwärtig im Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits. Während einige Länder – unter anderem Deutschland – demnächst aus dem Verfahren entlassen werden dürften, verdeutlicht die Kommissionsprognose die Gefahr, dass in zahlreichen Ländern die im Rahmen der europäischen Verfahren getroffenen Vereinbarungen und Vorgaben nicht eingehalten werden. So sind in sechs Ländern, deren Frist für die Defizitkorrektur 2013 endet (Spanien, Slowakei, Niederlande<sup>2</sup>), Frankreich, Slowenien und Portugal), sowie in zwei weiteren Ländern, deren Frist bereits 2012 ausläuft (Zypern und Belgien<sup>3</sup>), nach dem Stand der Kommissionsprognose noch teilweise erhebliche zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich, damit die Korrektur – wie in den Stabilitätsprogrammen geplant – fristgerecht erfolgt. Allerdings werden die Haushalte 2013 derzeit erst aufgestellt. Viele Maßnahmen sind mithin noch nicht ausreichend konkretisiert, um in die Prognose Eingang zu finden. Teilweise ist zudem eine ungünstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung eingetreten als bei Fristsetzung angenommen, sodass zur Zielerreichung umfangreichere Maßnahmen erforderlich werden. Grundsätzlich erscheint es künftig gerade auch angesichts der aktuellen Reaktionen der Finanzmärkte bei Verfehlungen zuvor vereinbarter Ziele angezeigt, umfangreiche Anpassungsprozesse

vorsichtig zu planen und auch Vorsorge für unerwartet ungünstige Entwicklungen zu treffen. In einigen Ländern ist der verbleibende Konsolidierungsbedarf aber auch deswegen hoch, weil zu Beginn der Defizitverfahren nur unterdurchschnittliche Verbesserungen der strukturellen Salden erzielt wurden und somit der Großteil des Konsolidierungsbedarfs nach hinten verschoben wurde.

Ohne zusätzliche Maßnahmen erwartet die Kommission, dass die Schuldenquoten bis 2013 in allen Euro-Ländern außer Deutschland steigen. Eine besonders starke Zunahme gegenüber 2011 verzeichnet Spanien (über 18 Prozentpunkte) gefolgt von Irland (+12 Prozentpunkte) sowie Slowenien, der Slowakei und Portugal (rd. 10 Prozentpunkte). Mit 168% wird für Griechenland die mit Abstand höchste Schuldenquote für 2013 prognostiziert. Nur Estland, Luxemburg, die Slowakei, Slowenien und Finnland dürften 2013 den Referenzwert von 60% einhalten.

### **Unterschiedliche Entwicklung in den Programmländern Griechenland, Portugal und Irland**

Griechenland hat seit 2010 in erheblichem Umfang Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und verzeichnete 2011 einen Rückgang der Defizitquote um 1,2 Prozentpunkte. Nach dem außerordentlich starken Defizitanstieg in den Vorjahren, beläuft sich die Quote aber immer noch auf 9,1%. Das ursprüngliche, bei Programmaufstellung vereinbarte Ziel von 7,6% wurde damit verfehlt. Ausschlaggebend waren sowohl eine schlechter als erwartete wirtschaftliche Ent-

<sup>2</sup> Die Niederlande haben zwischenzeitlich zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen, die gewährleisten sollen, dass das übermäßige Defizit fristgerecht korrigiert wird.

<sup>3</sup> In Belgien soll die Defizitquote zwar genau bei 3% liegen, dennoch wäre die Korrektur nicht als nachhaltig einzustufen, wenn der Referenzwert 2013 wie erwartet wieder überschritten würde.

wicklung als auch die wiederholt unzureichende Umsetzung der im Anpassungsprogramm vereinbarten Konsolidierungs- und Reformmaßnahmen.

Die ungünstigere Entwicklung ließ die ursprünglich für 2012 geplante Rückkehr Griechenlands an die Kapitalmärkte nicht zu. Zur weiteren Unterstützung und Entlastung bei den Anpassungsbemühungen wurde daher seit Juli 2011 in Verbindung mit einem Schuldenschnitt für private Gläubiger über weitere Hilfen beraten. Im März dieses Jahres wurde schließlich ein zweites Hilfsprogramm verabschiedet, zu dem die Euro-Länder über die Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) mit 145 Mrd € bis 2014 den weitaus größten Beitrag leisten. Dabei sollen der Schuldenschnitt sowie abgesenkte Zinskonditionen der öffentlichen Hilfskredite die Wiederherstellung der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und ein Absinken der Schuldenquote bis 2020 auf 120% unterstützen. Die Anforderungen an die fiskalische Konsolidierung wurden gegenüber den ursprünglichen Vereinbarungen spürbar gelockert. So soll Griechenland für 2012 nun ein Primärdefizit (Defizit ohne Berücksichtigung von Zinsausgaben) von 1% des BIP erreichen, nachdem zuvor noch ein leichter Primärüberschuss vorgesehen war. Die 2010 begonnene Konsolidierung soll 2014 mit einem Primärüberschuss von 4,5% des BIP abgeschlossen werden, der dann über viele Jahre zu halten ist. Ursprünglich sollte ein Primärüberschuss von 6% des BIP erzielt werden.

Trotz der umfangreichen zusätzlichen finanziellen Stützungsmaßnahmen und der Entlastung durch den Schuldenschnitt ist die Lage in Griechenland weiterhin äußerst angespannt und von großer Unsicherheit geprägt. Insbesondere ist derzeit völlig unklar, wie sich eine zukünftige griechische Regierung mit Blick auf die im Anpassungsprogramm vereinbarten Reformen positionieren wird.

Die Einhaltung der vereinbarten Defizitziele und die Umsetzung der im Anpassungsprogramm enthaltenen Maßnahmen stellen jedoch Voraussetzungen für die Auszahlung weiterer finanzieller Hilfen an Griechenland dar. Die europäischen Partner – wie auch die privaten Gläubiger (mit dem Schuldenschnitt) – sind bisher erheblich in Vorleistung getreten, zuletzt durch die Ausweitung der Hilfskredite. Durch die finanzielle Unterstützung erhält Griechenland Zeit für die unumgänglichen fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Anpassungen. Griechenland ist allerdings in der Pflicht und auch in der Verantwortung, seinen Teil der Vereinbarungen zu erfüllen und damit die Unsicherheit im Hinblick auf den Euro-Raum insgesamt zu reduzieren. Letztlich obliegen die finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen aber dem griechischen Parlament und der griechischen Regierung. Der geltende Rahmen in der EWU sieht nationale Eigenverantwortlichkeit vor und begründet keine Eingriffsrechte der europäischen Ebene. Eine teilweise geforderte umfangreiche Vergemeinschaftung von Haftungsrisiken ist hiermit nicht kompatibel. Kontrolle und Haftung würden damit in eine noch stärkere Schieflage geraten. Vor diesem Hintergrund müssen Hilfszahlungen mit Konditionalitäten versehen sein und bei Nichteinhaltung gestoppt werden. Andernfalls würde ein Präzedenzfall geschaffen werden, der die Glaubwürdigkeit anderer und zukünftiger Vereinbarungen sowie die Anreize für fiskalische Solidität entscheidend untergraben würde.

Portugal konnte seine Defizitquote 2011 um 5,6 Prozentpunkte auf 4,2% deutlich senken und hat damit das vereinbarte Haushaltsziel (5,9%) sogar übererfüllt. Allerdings war dieser Rückgang überwiegend auf einmalige Maßnahmen, vor allem einen Transfer der Pensionsfonds der Privatbanken an die gesetzliche Sozialversicherung, zurückzuführen. Für das laufende Jahr geht die Kommissionsschätzung wegen des Wegfalls

dieser Maßnahmen und aufgrund des sich verstärkenden BIP-Rückgangs trotz erheblicher Konsolidierungsmaßnahmen von einem Wiederanstieg der Defizitquote auf 4,7% aus. Damit würde das Ziel des Stabilitätsprogramms in Höhe von 4,5% jedoch nur leicht verfehlt. Das Erreichen des für 2013 prognostizierten Defizits von 3,1% des BIP, mit dem Portugal die Korrekturfrist 2013 nahezu einhalten würde, hängt entscheidend von der noch ausstehenden Implementierung der im aktualisierten Stabilitätsprogramm vorgesehenen Maßnahmen ab.

In Irland verläuft die Defizitverringering weiterhin planmäßig, die Defizitquote lag 2011 mit 9,4% mehr als 1 Prozentpunkt unter dem Ziel des Anpassungsprogramms, wenn ein Kapitaltransfer an den Finanzsektor im Umfang von 3,7% des BIP heraus gerechnet wird. Die Höhe der Verbuchung dieses Kapitaltransfers wird noch von Eurostat zu entscheiden sein, da die damit verbundenen Umstrukturierungsvorhaben noch nicht abgeschlossen sind. Für das laufende Jahr wird laut Kommissionsschätzung in Einklang mit dem Stabilitätsprogramm und den Vorgaben des Anpassungsprogramms ein weiterer Defizitrückgang auf 8,3% des BIP erwartet. Um die von der Kommission für 2013 prognostizierte Defizitquote in Höhe von 7,5% zu erreichen, müssen allerdings noch Konsolidierungsmaßnahmen konkretisiert werden.

#### **Spanien, Italien und Zypern unter Druck der Finanzmarktteilnehmer**

Auch einige andere Länder des Euro-Raums stehen – nicht zuletzt hinsichtlich ihres fiskalpolitischen Kurses – unter besonderer Beobachtung der Finanzmarktteilnehmer. Die Renditen ihrer Staatsanleihen sind zuletzt wieder deutlich gestiegen und liegen spürbar über dem Niveau von Ländern mit einem sehr guten Rating. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass das absolute

Niveau der nominalen Renditen mit Blick auf die Vergangenheit keinesfalls übermäßig hoch ist. Auch sind die Zinssätze der Neukreditaufnahme über die Laufzeiten gemittelt deutlich niedriger als diejenigen der häufig als Referenzmaßstab herangezogenen zehnjährigen Anleihen. Die durchschnittliche Verzinsung der bestehenden Staatsschuld liegt gemäß der Kommissionsprognose im Jahr 2012 immer noch unter dem durchschnittlichen Niveau seit Eintritt in die Währungsunion. Unabhängig davon hat sich gezeigt, dass gerade die Risikoaufschläge einen entscheidenden Anreiz für Konsolidierungs- und Reformbemühungen darstellen.

Spanien hat das Defizitziel 2011 (6% des BIP) deutlich verfehlt. Die zunächst in der Notifikation von Eurostat gemeldete Defizitquote von 8,5% wurde inzwischen von der spanischen Regierung nochmals auf knapp 9% revidiert. Insgesamt ist die erhebliche und unerwartete Zielabweichung wohl hauptsächlich auf Einnahmenschwäche primär in den Regionen zurückzuführen und hat zusammen mit der Lockerung des ursprünglichen Defizitziels für 2012 (5,3% statt 4,4% des BIP) Zweifel am spanischen Anpassungspfad sowie der innerstaatlichen Koordinierung und Regeleinhaltung geschürt. Nach der Schätzung der Kommission droht Spanien, auch vor dem Hintergrund des stärker als von der Regierung erwarteten BIP-Rückgangs, mit einer Defizitquote in Höhe von 6,4% das gelockerte Ziel zu verfehlen, wenn nicht weitere Maßnahmen ergriffen werden. Kritisch ist vor allem, dass die 2013 auslaufende Frist zur Korrektur des übermäßigen Defizits laut Kommissionsprognose ohne zusätzliche Maßnahmen gravierend verfehlt wird. Zudem ist eine erhebliche Unsicherheit im Hinblick auf die Verfassung des spanischen Finanzsystems entstanden. Dadurch könnten dem spanischen Staat zusätzliche Belastungen erwachsen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die für 2013 prognostizierte Schulden-

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

Land	Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission, 2012						Stabilitätsprogramme, April 2012			Frist für Korrektur des übermäßigen Defizits
	Haushaltssaldo in % des BIP			Staatsschulden in % des BIP			Haushaltssaldo in % des BIP			
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2012	2013	2014	
Belgien	- 3,7	- 3,0	- 3,3	98,0	100,5	100,8	- 2,8	- 2,2	- 1,1	2012
Deutschland	- 1,0	- 0,9	- 0,7	81,2	82,2	80,7	- 1,0	- 0,5	0,0	2013
Estland	1,0	- 2,4	- 1,3	6,0	10,4	11,7	- 2,6	- 0,7	0,1	-
Finnland	- 0,5	- 0,7	- 0,4	48,6	50,5	51,7	- 1,1	- 0,5	- 0,1	-
Frankreich	- 5,2	- 4,5	- 4,2	85,8	90,5	92,5	- 4,4	- 3,0	- 2,0	2013
Griechenland	- 9,1	- 7,3	- 8,4	165,3	160,6	168,0	- 6,7	- 4,7	- 2,2	2014
Irland	- 13,1	- 8,3	- 7,5	108,2	116,1	120,2	- 8,3	- 7,5	- 4,8	2015
Italien	- 3,9	- 2,0	- 1,1	120,1	123,5	121,8	- 1,7	- 0,5	- 0,1	2012
Luxemburg	- 0,6	- 1,8	- 2,2	18,2	20,3	21,6	- 1,5	- 1,2	- 0,9	-
Malta	- 2,7	- 2,6	- 2,9	72,0	74,8	75,2	- 2,2	- 1,7	- 1,1	2011
Niederlande	- 4,7	- 4,4	- 4,6	65,2	70,1	73,0	- 4,2	- 3,0	-	2013
Österreich	- 2,6	- 3,0	- 1,9	72,2	74,2	74,3	- 3,0	- 2,1	- 1,5	2013
Portugal	- 4,2	- 4,7	- 3,1	107,8	113,9	117,1	- 4,5	- 3,0	- 1,8	2013
Slowakei	- 4,8	- 4,7	- 4,9	43,3	49,7	53,5	- 4,6	- 2,9	- 2,3	2013
Slowenien	- 6,4	- 4,3	- 3,8	47,6	54,7	58,1	- 3,5	- 2,5	- 1,5	2013
Spanien	- 8,5	- 6,4	- 6,3	68,5	80,9	87,0	- 5,3	- 3,0	- 2,2	2013
Zypern	- 6,3	- 3,4	- 2,5	71,6	76,5	78,1	- 2,6	- 0,6	0,0	2012
Euro-Raum	- 4,1	- 3,2	- 2,9	88,0	91,8	92,6	.	.	.	-

Quelle: Europäische Kommission.  
 Deutsche Bundesbank

quote mit 87% immer noch spürbar unter dem EWU-Durchschnitt und beispielsweise noch 30 Prozentpunkte unter den Werten von Portugal, Irland und Italien liegt.

Italien ist es nach dem Regierungswechsel 2011 und der Verabschiedung umfangreicher Konsolidierungsmaßnahmen gelungen, das zuvor zunehmend schwindende Vertrauen an den Finanzmärkten wieder zu festigen. 2011 sank die Defizitquote um 0,7 Prozentpunkte auf 3,9%, und 2012 dürfte sie laut Kommissionsprognose weiter deutlich auf 2% zurückgehen. Damit würde Italien die im Defizitverfahren auf 2012 festgelegte Korrekturfrist trotz der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einhalten. Die Schuldenquote wird nach der Prognose auf 123,5% im Jahr 2012 ansteigen, jedoch ab 2013 wieder sinken. Während die fiskalische Konsolidierung in Italien auf gutem Weg ist, stehen wichtige strukturelle Reformen – insbesondere am Arbeitsmarkt – noch aus beziehungsweise drohen abgeschwächt zu werden. Eine konsequente Umsetzung dieser Maßnahmen dürfte sowohl die wirtschaftlichen Aussich-

ten Italiens als auch die Einschätzungen der Finanzmarktteilnehmer beeinflussen und damit entscheidend für die Wiedererlangung solider öffentlicher Finanzen sein.

Auch in Zypern haben sich die öffentlichen Finanzen in der Krise drastisch verschlechtert. Die Defizitquote stieg 2011 um 1 Prozentpunkt auf 6,3%. Für das laufende Jahr ist bei schrumpfender Wirtschaftsleistung eine erhebliche Konsolidierung angelegt. Dennoch droht Zypern gemäß Kommissionsschätzung die Korrekturfrist mit einer Defizitquote von 3,4% im laufenden Jahr zu verfehlen. Die staatlichen Schulden stiegen zwar in den letzten Jahren schnell an, liegen aber mit 76,5% des BIP für 2012 noch unter dem EWU-Durchschnitt. Dass Zypern dennoch im Fokus der Marktakteure steht, dürfte nicht zuletzt mit den engen finanziellen Verflechtungen mit Griechenland zusammenhängen. So hatte der im Verhältnis zum BIP große Finanzsektor Zyperns umfangreiche Abschreibungen infolge des Schuldenschnitts in Griechenland zu verzeichnen.



Einflussnahme geschützt werden.<sup>7)</sup> Letztlich handelt es sich bei dem Fiskalpakt keinesfalls um eine Fiskalunion. Die nationale Haushaltsautonomie bleibt gewahrt, die konkrete Ausgestaltung und dann auch Umsetzung im weiteren Verlauf liegen in der Verantwortung der einzelnen Mitgliedstaaten, und es werden selbst bei fortgesetzter Verletzung der Regeln keine Eingriffsrechte auf der europäischen Ebene geschaffen.

*Weitere Aufweichung vereinbarter Auflagen für einige EWU-Länder wäre problematisch*

Für das Vertrauen in die Fiskalregeln ist somit entscheidend, dass sie auf nationaler Ebene strikt umgesetzt werden. Im Hinblick auf potenzielle künftige Finanzhilfen aus den Krisenlösungsmechanismen – Europäische Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) und Europäischer Stabilitätsmechanismus (ESM) – wäre es von großer Bedeutung, dass diese mit spürbaren Zinsaufschlägen ausgereicht werden, um Anreize für das eigenverantwortliche Absichern und Erreichen von soliden Staatsfinanzen zu stärken. Zudem ist auf eine konsequente Umsetzung vereinbarter Konsolidierungs- und Reformmaßnahmen zu achten. Eine Neuverhandlung bereits wenige Monate nach deren Vereinbarung drohte dagegen das Vertrauen in den Erfolg des Anpassungsprozesses zu erschüttern. Dies gilt möglicherweise nicht nur für das betroffene Land selbst, sondern auch für andere Länder mit Hilfsprogrammen. Und auch für die übrigen Staaten, die sich noch in einem Defizitverfahren befinden, kann ein Aufschub der Konsolidierung das Vertrauen in die fiskalische Tragfähigkeit gefährden (vgl. zum Stand der Haushaltsüberwachungsverfahren die Erläuterungen auf den S. 60 ff.). Wichtig erscheint es vielmehr, in Deutschland und den anderen EWU-Staaten wachstumsfreundliche Strukturreformen konsequent umzusetzen, ohne die Budgetziele zu gefährden.

## Haushalte der Gebietskörperschaften

### Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen<sup>8)</sup> wuchsen im ersten Quartal 2012 gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum um 6% (siehe Schaubild und Tabelle auf den S. 66 und 67). Dieser Anstieg geht auf die günstige Entwicklung bei den für die Steuereinnahmen wichtigen gesamtwirtschaftlichen Aggregaten (Bruttolöhne und -gehälter sowie nominaler privater Konsum), aber auch auf positive Sondereinflüsse zurück. Dabei legten die Erträge aus den einkommensabhängigen Steuern um 12% zu. Der Zuwachs bei der Lohnsteuer reflektiert die positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter sowie praktisch stagnierende beziehungsweise rückläufige Abzugsbeträge (Kindergeld bzw. Altersvorsorgezulage), während Rechtsänderungen zu leichten Mindereinnahmen führten (insbesondere die rückwirkende Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrages). Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern stieg per saldo mit 26% noch kräftiger.<sup>9)</sup> Einen bedeutenden Anteil hieran hatte aber der Rückgang der vom Aufkommen abgesetzten Eigenheimzulage, die hauptsächlich im ersten Quartal (März) gezahlt wird und seit 2006 sukzessiv ausläuft. Darüber hinaus wuchsen aber auch die Vorauszahlungen bei den Veranlagungssteuern weiter dynamisch. Die Einnahmen aus den verbrauchsabhängigen Steuern legten um 2% zu. Der Zuwachs der Umsatzsteuer fiel – im Einklang mit der relativ günstigen Entwicklung des nominalen Konsums, aber auch der nominalen privaten Wohnungsbauinvestitionen – höher

*Deutlicher Anstieg der Steuereinnahmen im ersten Quartal*

<sup>7</sup> Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 7. Mai 2012.

<sup>8</sup> Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die – für das Berichtsquartal noch nicht bekannten – Erträge aus den Gemeindesteuern.

<sup>9</sup> Das Körperschaftsteueraufkommen stieg vor allem aufgrund eines negativen Basiseffekts besonders stark. Dieser hatte die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im Vorjahr in gleichem Umfang erhöht. Hier wurde die Normalisierung im Berichtsquartal allerdings durch neue positive Sondereffekte überlagert.



aus. Dagegen war das Aufkommen aus den sonstigen Verbrauchsteuern rückläufig, insbesondere aufgrund von Sondereffekten bei der Tabaksteuer.

*Deutlicher Einnahmewachstum im Gesamtjahr und ...*

Für das Gesamtjahr wird gemäß der neuen offiziellen Steuerschätzung ein Aufkommenszuwachs um 4% (inkl. Gemeindesteuern) prognostiziert.<sup>10)</sup> Der Anstieg reflektiert vor allem die Annahmen hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen. Außerdem führen der Fiscal Drag<sup>11)</sup> sowie Rechtsänderungen per saldo zu Mehreinnahmen. Bei Letzteren sind insbesondere das Auslaufen von günstigeren Abschreibungsbedingungen sowie der Eigenheimzulage von Bedeutung.

*... auch im weiteren Planungszeitraum*

Für 2013 und im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016 wird mit einem Einnahmestieg um rund 3 1/2% jährlich gerechnet. In den kommenden Jahren und vor allem für 2013 werden zwar spürbar günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen erwartet als 2012, die Aufkommenswirkung der einbezogenen Rechtsänderungen ist allerdings gering.<sup>12)</sup> Die für 2013 und 2014 beabsichtigte Senkung des Einkommensteuertarifs, die zunächst vom Bundesrat abgelehnt worden ist, wurde noch nicht einbezogen. Sie würde den Aufkommenszuwachs 2013 um 1/4 Prozentpunkt und 2014 um

1/2 Prozentpunkt verringern (volle Jahreswirkung: – 6 Mrd €). Die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) erhöht sich in der Schätzung auf 23,2% im Jahr 2016 (2011: 22,3%). Der Fiscal Drag trägt dazu etwa 1/2 Prozentpunkt oder 12 Mrd € bei. Außerdem führen die Wachstumsstruktur und in geringem Maße Rechtsänderungen zum Anstieg der Quote. Insgesamt ist zu beachten, dass die gesamtwirtschaftliche Projektion der Bundesregierung und damit auch die offizielle Steuerschätzung eine störungsfreie Wirtschaftsentwicklung unterstellt. Die diesbezügliche Unsicherheit ist insbesondere aufgrund der Staatsschuldenkrise besonders groß.

Im Vergleich zur Steuerschätzung vom November 2011, die dem Stammhaushalt des Bundes und zu einem guten Teil auch den vorliegenden Planungen für die Länderhaushalte 2012 zugrundeliegt, sind die Anpassungen der gesamtwirtschaftlichen Eckwerte per saldo gering. Zwischenzeitliche Rechtsänderungen führen zwar zu (begrenzten) Ausfällen ab 2012, diese werden aber durch einen positiven Basiseffekt (höher als erwartetes Aufkommen 2011) weitgehend kompensiert. Insbesondere wegen der relativ dynamischen unterjährigen Entwicklung wurden die Ansätze für 2012 bis 2016 im Vergleich zur November-Prognose aber dennoch angehoben. Bereinigt um zwischenzeitliche Rechtsänderungen liegt das Plus für den Gesamtstaat zwischen 7 Mrd € und 8 1/2 Mrd € pro Jahr. Gegenüber der Prognose vom Mai

*Aufwärtsrevisionen im Vergleich zur letzten Prognose*

<sup>10</sup> Die Schätzung basiert auf der aktuellen gesamtwirtschaftlichen Projektion der Bundesregierung. Danach wird für 2012 ein Anstieg des BIP um real + 0,7% bzw. nominal + 2,3% erwartet (November 2011: + 1,0% bzw. + 2,4%). Für 2013 liegen die entsprechenden Raten bei + 1,6% bzw. + 3,2%. In der mittleren Frist wird wie im November 2011 mit einem nominalen Wachstum um rund 3% jährlich gerechnet.

<sup>11</sup> Der Begriff umfasst hier sowohl die Aufkommenswirkung der Einkommensteuerprogression (positiv) wie auch die der weitgehenden Preisunabhängigkeit der speziellen Verbrauchsteuern (negativ).

<sup>12</sup> Ein (begrenzter) Einfluss auf das Ratenprofil ergibt sich auch durch die Berücksichtigung verschiedener Gerichtsurteile. So werden insbesondere aufgrund eines EuGH-Urteils zur Besteuerung von Dividendenzahlungen zwischen verbundenen Unternehmen spürbare Steurrückzahlungen erwartet, die vor allem 2013 anfallen sollen.

2011, die Ausgangsbasis für die letzte Mittelfristplanung des Bundes vom Sommer 2011 war, implizieren die Korrekturen bei den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten ab 2012 ebenso wie die zwischenzeitlichen Rechtsänderungen zwar spürbare Mindereinnahmen.<sup>13)</sup> Der positive Basiseffekt 2011 ist bezogen auf die Erwartungen vom letzten Mai allerdings noch deutlich größer. Die Revisionen für 2012 bis 2015 liegen hier bei Bereinigung um zwischenzeitliche Rechtsänderungen in einer Größenordnung von 15 Mrd € (½% des BIP).

## Bundshaushalt

*Weiterer Defizit-rückgang zu Jahresbeginn*

Im ersten Quartal 2012 ging das Defizit im Bundshaushalt im Vorjahrsvergleich um 1 ½ Mrd € auf 17 ½ Mrd € zurück. Die Gesamteinnahmen blieben dabei weitgehend unverändert. Das Steueraufkommen wuchs zwar um 3% (2 Mrd €), wobei die hiervon abgesetzten um 1 Mrd € höheren Abführungen an den EU-Haushalt dämpfend wirkten. Deutlich niedriger ausgefallen sind aber die nichtsteuerlichen Einnahmen. Ausschlaggebend dafür war vor allem die um 1 ½ Mrd € geringere Gewinnausschüttung der Bundesbank. Die Ausgaben waren insgesamt rückläufig (-1 ½%). Den größten Einzelbeitrag hierzu leisteten um 1 Mrd € niedrigere Zuweisungen an Sozialversicherungen, wobei die Abnahme vor allem auf einem geringeren – unterjährig bedarfsbezogenen – Abruf aus dem Regelzuschuss für die Bundesagentur für Arbeit (BA) gründete.

*Entwurf eines Haushaltsnachtrags zur Finanzierung der vorgezogenen ESM-Beiträge mit erhöhtem Defizitansatz, ...*

Im weiteren Jahresverlauf wird das Defizit im Vorjahrsvergleich wegen der Beiträge von 8 ½ Mrd € an den ESM aber wieder zunehmen. Da im Haushalt 2012 keine diesbezüglichen Ermächtigungen enthalten sind, hat das Kabinett im März einen Nachtragsentwurf verabschiedet. In diesem wird die Kapitalzuführung – angelehnt an eine Eurostat-Entscheidung – als finanzielle Transaktion klassifiziert und damit bei der für die Schuldenbremse maßgeblichen Kreditgrenze nicht berücksichtigt. Die sonstigen Änderungen im Nachtragsentwurf sind per

Steueraufkommen				
Steuerart	1. Vierteljahr		Schätzung für 2012 <sup>1) 2)</sup>	
	2011	2012	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Mrd €			
Steuereinnahmen insgesamt <sup>2)</sup>	123,1	130,6	+ 6,1	+ 4,0
darunter:				
Lohnsteuer	32,5	34,1	+ 5,0	+ 5,5
Gewinnabhängige Steuern <sup>3)</sup>	17,9	22,5	+ 25,8	+ 6,6
davon:				
Veranlagte Einkommensteuer	6,8	8,5	+ 25,2	+ 8,5
Körperschaftsteuer	2,5	5,5	.	+ 17,1
Kapitalertragsteuer <sup>4)</sup>	8,6	8,5	- 0,9	- 1,9
Steuern vom Umsatz <sup>5)</sup>	47,4	49,0	+ 3,3	+ 3,3
Energiesteuer	4,5	4,4	- 1,2	- 0,2
Tabaksteuer	2,9	2,3	- 20,3	- 1,5

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Mai 2012. 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

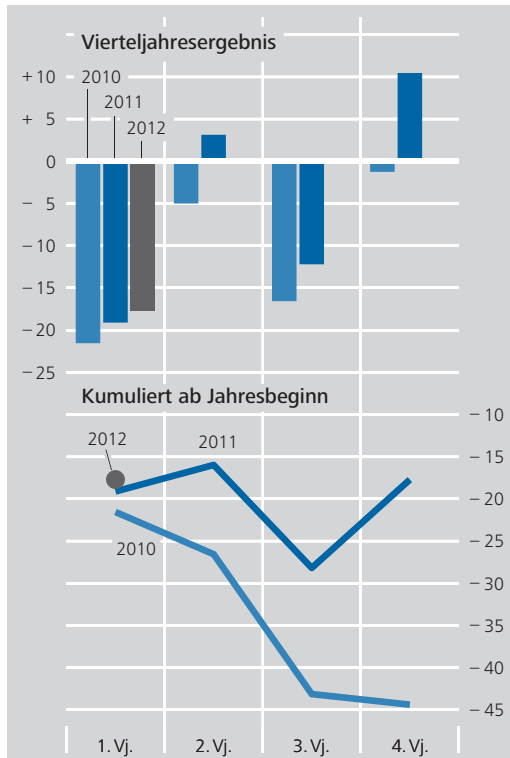
saldo defizitneutral, sodass die Ermächtigung zur Netto-Neuverschuldung von 26 Mrd € auf 35 Mrd € ausgeweitet werden soll. Bei den sonstigen Positionen stehen den Zusatzbelastungen insbesondere aus der geringeren Gewinnausschüttung der Bundesbank vor allem um 2 Mrd € verringerte Ansätze bei den Zinsausgaben gegenüber. Zudem ist das Steueraufkommen um ½ Mrd € höher veranschlagt.<sup>14)</sup> Per saldo weist die Planung der Bundesregierung – nicht zuletzt aufgrund der deutlichen Lockerung des 2010 vereinbarten Konsolidierungskurses – weiter einen spürbaren Wieder-

<sup>13</sup> Positiv schlägt demgegenüber die Korrektur der Ansätze für Steuererstattungen im Zusammenhang mit der Rechtsache Meilicke zu Buche, die im November 2011 erfolgte (Berücksichtigung ausländischer Körperschaftsteuerzahlungen bei der Besteuerung von Dividenden im 2001 abgeschafften Anrechnungsverfahren). Das Aufkommen fällt dadurch rechnerisch 2011 um gut 3 ½ Mrd € und 2012 um 1 Mrd € höher aus.

<sup>14</sup> Aufgrund des nun niedriger angesetzten BIP-Anstiegs wird aber der dem Bundshaushalt zugerechnete negative konjunkturelle Einfluss noch um 1 Mrd € stärker ausgewiesen.

## Finanzierungssalden des Bundes

Mrd €



Deutsche Bundesbank

anstieg des Strukturdefizits gegenüber dem Ist 2011 aus (+ 4 Mrd €).

... aber  
 günstigere  
 Entwicklung  
 absehbar

Allerdings lassen sich nach der jüngsten Steuer-schätzung gegenüber dem Nachtragsentwurf Steuermehreinnahmen von 2½ Mrd € absehen. Zusätzliche Entlastungen könnten wie in den Vorjahren aus geringer als geplanten Mittelabrufen des EU-Haushalts resultieren – auch wenn Maßnahmen ergriffen wurden, durch die die tatsächliche Inanspruchnahme der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel gesteigert werden soll. Angesichts der weiter äußerst günstigen (Re-)Finanzierungsbedingungen des Bundes zeichnen sich zudem weitere Minderausgaben beim Schuldendienst ab. Nicht zuletzt könnten auch die arbeitsmarktbedingten Ausgaben niedriger ausfallen. Somit sollte der Wiederanstieg des Defizits gegenüber dem Ist 2011 deutlich enger begrenzt bleiben. In struktureller Betrachtung scheint aus heutiger Sicht ein weiterer Rückgang möglich, was angesichts der zunehmend strengen Kreditbegrenzung durch die

Schuldenbremse aber ohnehin ratsam erscheint.

Wie schon 2011 hat die Bundesregierung im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens im März auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts Eckwerte für den nächstjährigen Haushalt und den Finanzplan beschlossen. Die Eckwerte stehen dabei unter Anpassungsvorbehalt bei Änderungen grundlegender Annahmen oder Regierungsentscheidungen. Im Vorjahr hatten die bei der weiteren Aufstellung des Haushalts vereinbarten zusätzlichen Haushaltsbelastungen die Bindungswirkung der Eckwerte bereits deutlich relativiert. Um den Anforderungen der Schuldenbremse mittelfristig sicher genügen zu können, scheint ein Verzicht auf weitere Kurslockerungen geboten. Für eine genauere Analyse der strukturellen Planungen fehlen die Angaben zur Nettobelastung durch finanzielle Transaktionen. Veröffentlicht sind demgegenüber die Regierungsschätzungen zu den zugrunde zu legenden Konjunkturkomponenten. Hier wird eine deutliche gesamtwirtschaftliche Unterauslastung im laufenden Jahr, die bis 2016 langsam abgebaut wird, errechnet. Dies kontrastiert mit der vorherrschenden Einschätzung, nach der die deutsche Wirtschaft 2012 trotz leichter Einbußen durch die Schwächephase Ende 2011 im Korridor der Normalauslastung verbleiben dürfte. Aus der Regierungsannahme ergibt sich der Ausweis eines niedrigeren strukturellen Defizits und damit eines geringeren verbleibenden Konsolidierungsbedarfs.

*Eckwerte für die Jahre 2013 bis 2016 mit begrenzter Bindungswirkung*

Insgesamt sind die Defizite gegenüber dem Finanzplan vom Sommer 2011 deutlich gesenkt worden und sollten nach der jüngsten Steuer-schätzung gegenüber den Eckwerten von März 2012 noch in einer Spannweite von 1 Mrd € (2014 und 2015) und 3 Mrd € (2013) weiter zurückgehen. Nach Angaben der Regierung ist eine Einhaltung der ab 2016 geltenden Vorgabe der Schuldenbremse bereits ab 2014 geplant. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

*Absenkung des strukturellen Defizits unter 0,35% des BIP bereits 2014 geplant*

*Günstigere  
Entwicklung  
vor allem durch  
niedrigere  
Zinsausgaben*

Die veranschlagte Verringerung der Netto-Kreditaufnahme um jährlich etwa 5 Mrd € gegenüber dem letzten Finanzplan resultiert aber vorrangig aus niedriger angesetzten Zinsausgaben, deren Revision bis 2015 eine Größenordnung von 10 Mrd € erreicht.<sup>15)</sup> Die im März 2012 gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2011 erwarteten Mehreinnahmen werden dagegen weitgehend für Entlastungen bei der Einkommensbesteuerung reserviert. Das ab 2013 geplante Betreuungsgeld wird bisher nur mit globalen Minderausgaben gegenfinanziert. Zur Entlastung des Bundes sind Kürzungen von Zahlungen an die Sozialversicherung geplant. So soll der Gesundheitsfonds 2013 einmalig 2 Mrd € weniger Bundesmittel erhalten. Die Zuführungen an die Rentenversicherung sollen um jährlich 1 Mrd € gekürzt werden. Anpassungen bei den Zahlungen zwischen Bund und BA sollen den Bundeshaushalt 2013 um 2 Mrd € und später um 1 Mrd € pro Jahr entlasten. Die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung verfügen derzeit zwar über umfangreiche Rücklagen, die offenbar Begehrlichkeiten wecken. Dabei wird allerdings übersehen, dass wegen steigender Ausgabenzuwächse und gesetzlich vorgegebener Rentenbeitragsenkungen ein zügiger Abbau der derzeitigen Überschüsse vorgezeichnet ist und perspektivisch ohne weitere Korrekturen sogar Defizite angelegt sind. Die geplanten Lastenverlagerungen werden damit in absehbarer Zeit höhere Beitragssätze oder Leistungskürzungen erforderlich machen. Grundsätzlich wäre es wünschenswert, die sogenannten versicherungsfremden Leistungen der Sozialversicherungen klar zu benennen und regelgebunden durch Bundeszuschüsse zu finanzieren. Andernfalls entsteht regelmäßig der Eindruck von willkürlichen finanzpolitischen Verschiebebahnhöfen.

*Deutlicher  
Sicherheits-  
abstand zur  
verfassungsmäßigen  
Schuldengrenze  
ratsam*

Der Eckwertebeschluss enthält einige Sparziele, die noch konkret umgesetzt werden müssen. So wird unterstellt, dass die Ausgaben des Verteidigungsressorts zurückgehen. Die Einführung der nun ab 2014 mit einem Aufkommen von 2 Mrd € vorgesehenen Finanztransaktion-

steuer könnte bei weiter fehlender Verständigung auf europäischer Ebene entfallen. Somit bestehen Risiken für die Erwirtschaftung der Sparvorgaben. Unsicherheiten hinsichtlich der Einhaltung der Eckwerte ergeben sich aber vor allem durch mögliche negative gesamtwirtschaftliche Entwicklungen oder Rückwirkungen einer Verschärfung der Staatsschuldenkrise. Angesichts der schrittweise strenger werden den Vorgaben durch die Schuldenbremse wäre es ratsam, die unterstellten günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu einer stärkeren Defizitrückführung statt für nicht gegenfinanzierte Entlastungen zu nutzen, bis ein deutlicher Sicherheitsabstand zur Kreditgrenze von 0,35% des BIP erreicht ist.

Die Nebenhaushalte des Bundes dürften im ersten Quartal 2012 einen Überschuss verzeichnet haben, nach einem Defizit von 1 Mrd € vor Jahresfrist. Der größte Beitrag zu der Besserung resultierte aus dem Ende der Stützungsmaßnahmen des Investitions- und Tilgungsfonds, die im entsprechenden Vorjahrszeitraum noch ein Defizit von 1½ Mrd € verursacht hatten. Das Mandat des SoFFin wurde angesichts der Spannungen im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise zu Jahresbeginn zwar wieder erweitert, doch kam es wie vor Jahresfrist weder zu einer Inanspruchnahme des Hilfeangebots für Finanzinstitute noch zu Rückzahlungen. Die Postpensionskasse und die Versorgungsrücklage dürften erneut Überschüsse verbucht haben. Im Gesamtjahr ist bei den Extrahaushalten aus heutiger Sicht (ohne neue Kapitalzuführungen an Finanzinstitute) ein Überschuss vor allem aus den Einnahmen der Rücklagen und Sondermögen für Versorgungslasten und Zusatzkosten bei der Tilgung inflationsindexierter Wertpapiere zu erwarten. Das 2011 mit Kapitalrückzahlungen an den SoFFin erzielte Niveau von 6 Mrd € dürfte aber deutlich unterschritten werden.

*Extrahaushalte  
mit Überschuss*

---

<sup>15</sup> Damit werden zugleich die bisherigen globalen Minderausgaben von 5 Mrd € ab 2014 abgelöst.

## Länderhaushalte<sup>16)</sup>

*Weiterer Rückgang des Defizits im ersten Quartal 2012, ...*

Das Defizit der Kernhaushalte der Länder sank im ersten Quartal gegenüber dem Vorjahrszeitraum um 1½ Mrd € auf 2½ Mrd €. Dabei wuchsen die Einnahmen angesichts der günstigen Entwicklung des Steueraufkommens (+ 8½%) weiter spürbar um 4%. Der Anstieg der Ausgaben blieb mit 2% merklich dahinter zurück. Gleichwohl übertrafen die gewichtigen Personalaufwendungen den Vorjahrsstand um 3½%, und bei den laufenden Zuweisungen an die Gemeinden wurde angesichts der für die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen grundsätzlich maßgeblichen günstigen Steueraufkommensentwicklung der Länder sowie der durchgeleiteten zunehmenden Beteiligung des Bundes an den Grundsicherungskosten der Kommunen ein Plus um 8% gemeldet.

*... aber Planungen für das Gesamtjahr bisher ohne Konsolidierungsfortschritt*

Die Budgetplanungen der Länder für 2012 mit einem Finanzierungssaldo von – 15 Mrd € sind grobenteils nicht an die günstigen Entwicklungen im Vollzug der Kernhaushalte 2011 (Ist-Defizit: 9½ Mrd €) angepasst. Nach der Steuerschätzung vom Mai sind gegenüber den Planzahlen Mehreinnahmen der Länder von 2½ Mrd € zu erwarten. Beim Vergleich mit dem Ist 2011 sind insofern keine Konsolidierungsfortschritte angelegt. Mit Blick auf die Schuldenbremse, die für die Länder den vollständigen Abbau der (strukturellen) Defizite bis 2020 vorgibt, sollten die fortbestehenden Konsolidierungserfordernisse dagegen entschlossen angegangen werden. Darüber hinaus ist es auch für die Länder sehr zu empfehlen, bis dahin einen merklichen Sicherheitsabstand zu erwirtschaften.

*Defizitabbau-pfad für Empfänger von Konsolidierungshilfe nicht strikt genug*

Besonderes Augenmerk gilt dabei den Ländern mit grundsätzlichem Anspruch auf Konsolidierungshilfe in der Übergangsphase der Schuldenbremse. Diese müssen dem Stabilitätsrat zwar die vereinbarten Fortschritte beim Defizitabbau nachweisen. Mit den überhöht angesetzten Ausgangswerten<sup>17)</sup> dürfte dies zunächst aber keine große Herausforderung darstellen, und speziell die in Bremen und dem Saarland

erforderlichen einschneidenden Konsolidierungsmaßnahmen können wohl weiter aufgeschoben werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Vergangenheit erscheint es von entscheidender Bedeutung, dass der Stabilitätsrat darauf drängt, dass die absehbar notwendigen Verbesserungen schnell angegangen werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass wie bei den Sanierungshilfen in den letzten beiden Jahrzehnten die verfassungsmäßigen Grenzen für die Neuverschuldung am Ende nicht eingehalten werden.

Aber auch die anderen Länder mit noch immer relativ hohen strukturellen Defiziten sollten die günstige gesamtwirtschaftliche Lage konsequent dazu nutzen, ihre Haushalte mit Konsolidierungsmaßnahmen zeitnah auszugleichen. In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird diese Aufgabe durch die im Durchschnitt jeweils noch immer beträchtlichen Ungleichgewichte in den kommunalen Haushalten<sup>18)</sup>, für die letztlich eine Mitverantwortung des Landes besteht, erschwert. Ein Spielraum für Leistungsausweitungen oder Abgabensenkungen ist gegenwärtig nicht zu erkennen. Vielmehr scheint es geboten, umgehend ambitionierte jährliche Mindestabbau-schritte für die strukturellen Defizite festzuschreiben, um den Anforderungen der verfassungsmäßig

*Konsequenter Defizitabbau auch in anderen Ländern absichern*

<sup>16</sup> Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im letzten Quartal 2011 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts April kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>17</sup> So wurden für das Referenzjahr 2010 die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2010 zugrunde gelegt und die bei Festsetzung des Startwertes bereits bekannten Mehreinnahmen als konjunkturbedingt interpretiert. Das strukturelle Ausgangsdefizit 2010 wurde somit sehr hoch angesetzt. Ab 2011 werden diese Schätzrevisionen faktisch als strukturell gewertet. Dieses Vorgehen führt für sich genommen zu einem rechnerisch deutlich niedrigeren strukturellen Defizit ab 2011 und stellt den Ausweis des geforderten strukturellen Defizitabbaus für 2011 und – zusammen mit den zunächst ebenfalls als konjunkturell klassifizierten Mehreinnahmen aus 2011 gegenüber der maßgeblichen Steuerschätzung vom November 2010 – wohl auch für 2012 sicher, sodass Konsolidierungsmaßnahmen aufgeschoben werden können. Erwägenswert scheint eine engere Anbindung des nachzuweisenden Defizitabbaus an die Vergleichswerte der anderen Länder. Vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur Rolle des Stabilitätsrates, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 20 ff.

<sup>18</sup> Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht, April 2012, S. 10.

verankerten Schuldenbremse künftig sicher gerecht werden zu können.

## ■ Sozialversicherungen<sup>19)</sup>

### Rentenversicherung

*Trotz Beitragssatzsenkung geringeres Defizit zu Jahresbeginn*

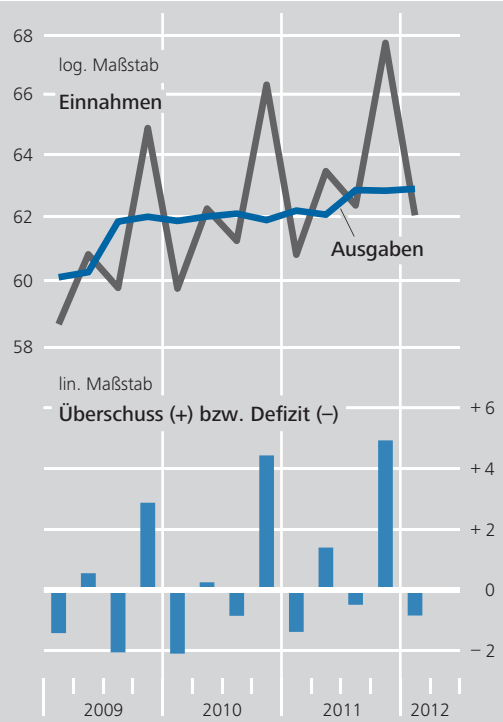
In der gesetzlichen Rentenversicherung ergab sich im ersten Quartal ein Defizit von knapp 1 Mrd €, das damit ½ Mrd € niedriger als vor Jahresfrist ausfiel. Mit 2% wuchsen die Einnahmen fast doppelt so stark wie die Ausgaben. Trotz der Senkung des Beitragssatzes von 19,9% auf 19,6% zum Jahresanfang 2012 nahmen die Pflichtbeiträge der Beschäftigten um fast 2 ½% zu. Bei unverändertem Beitragssatz wären sie um 4% gestiegen. Die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt übertrafen in der Summe ihren Vorjahrswert um gut 2%. Der verminderte Beitragssatz bewirkt für sich genommen zwar eine Kürzung des allgemeinen Bundeszuschusses. Doch war insbesondere der Effekt der für die Fortschreibung der Bundeszuschüsse ebenfalls relevanten positiven Lohnentwicklung des Jahres 2010 stärker. Die Rentenausgaben nahmen im ersten Quartal um gut 1% zu. Dies entspricht in etwa dem Anpassungssatz von Mitte 2011 (+0,99%). Dabei wurde die Wirkung der leicht steigenden Anzahl der Renten erneut durch einen Rückgang beim durchschnittlichen Zahlbetrag weitgehend kompensiert.

*Senkung des Beitragssatzes 2013 unter 19,2% zeichnet sich ab*

Zur Jahresmitte 2012 werden die Renten im Westen um 2,18% und im Osten um 2,26% angehoben. Dies resultiert aus einer relativ kräftigen Entgeltentwicklung im vergangenen Jahr und einem außerordentlich stark anpassungssteigernd wirkenden Nachhaltigkeitsfaktor<sup>20)</sup>, deren Wirkungen allerdings noch durch eine Anpassungsminderung zur Korrektur unterlassener Rentenkürzungen in den Vorjahren gedämpft wurden. Im weiteren Jahresverlauf werden die Ausgaben aufgrund der stärkeren Anhebung schneller steigen. Die Einnahmen könnten trotz des verminderten Beitragssatzes ebenso kräftig zunehmen wie 2011, als

### Finanzen der Deutschen Rentenversicherung

Mrd €, vierteljährlich



Deutsche Bundesbank

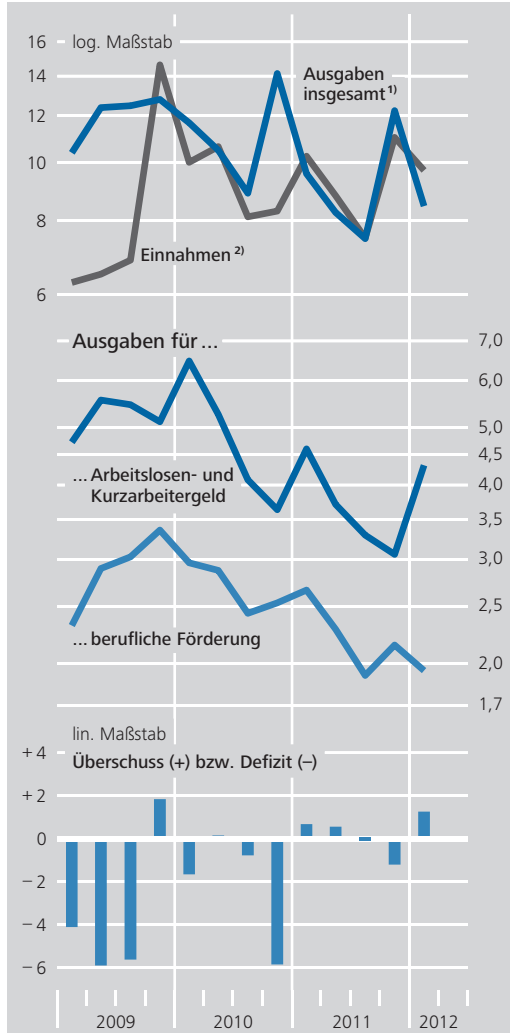
der Wegfall der Rentenbeiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II zu Ausfällen führte. Insgesamt zeichnet sich für 2012 nun ein wesentlich höherer Überschuss ab, als bei Festlegung des Beitragssatzes im Herbst 2011 erwartet worden war. Bei Fortsetzung der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist zum Jahresanfang 2013 selbst bei der geplanten Kürzung der Bundesmittel um 1 Mrd € mit einem niedrigeren Beitragssatz zu rechnen als bislang erwartet (19,2%).

<sup>19</sup> Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung im vierten Quartal 2011 wurde im Kurzbericht des Monatsberichts März kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

<sup>20</sup> Die dafür verantwortliche Verringerung des Rentnerquotienten ist freilich nicht allein auf die aktuell sehr günstige Beschäftigungsentwicklung und die nur moderat zunehmende Rentnerzahl, sondern nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass die Zahl der „Äquivalenzbeitragszahler“ mithilfe (überholter) vorläufiger Durchschnittsentgelte ermittelt wird. Dieser Sondereffekt wird – gegenläufig – im kommenden Jahr die Anpassung der Renten spürbar vermindern.

## Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



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

*Aktuell günstige  
 Finanzlage  
 rechtfertigt keine  
 dauerhaften  
 Leistungsaus-  
 weitungen*

Die derzeit vorteilhafte Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass die demographische Entwicklung etwa ab Mitte des laufenden Jahrzehnts mit steigenden Leistungsempfängerzahlen und einer sinkenden Anzahl von Beitragszahlern verbunden sein wird. Die damit einhergehenden finanziellen Belastungen erfordern trotz der Anpassungsdämpfungen und der Anhebung des gesetzlichen Rentenalters bereits einen im Trend steigenden Beitragssatz, der die bis 2030 festgelegte gesetzliche Obergrenze von 22% danach auch ohne Ausweitung des Leistungsumfangs zu übersteigen droht. Vor

diesem Hintergrund erscheint es höchst problematisch, heute zusätzliche dauerhafte und mit wachsenden Kosten verbundene Leistungen – wie etwa die Zuschussrente oder höhere Renten für Erwerbsgeminderte – in Aussicht zu stellen, ohne deren Gegenfinanzierung nachhaltig zu gewährleisten.

## Bundesagentur für Arbeit

Im ersten Quartal 2012 verzeichnete die BA einen Überschuss von knapp 1½ Mrd €. Die Verbesserung gegenüber dem Vorjahr um ½ Mrd € wird dabei noch dadurch unterzeichnet, dass in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres 1 Mrd € weniger Bundesmittel zur Liquiditätssicherung erforderlich waren. Die Beitragseinnahmen übertrafen ihren Vorjahrswert um 5½%. In der Summe sanken die Einnahmen jedoch um knapp 5½% wegen der geringeren Bundeszahlungen. Auf der Ausgabenseite ergab sich insgesamt zwar ein Rückgang um fast 12%, allerdings setzte sich damit der Trend kleiner werdender Schrumprungsraten fort. Bei den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärkten sich dagegen die Einsparungen auf zuletzt ein Fünftel gegenüber dem Vorjahr.

*Günstiges  
 Finanzergebnis  
 zum Jahres-  
 anfang*

Es zeichnet sich ab, dass die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, die dem Haushaltsplan der BA zugrunde liegen, übertroffen werden. So dürfte der trotz Kürzung des regelgebundenen Bundeszuschusses (um knapp 1 Mrd €) erwartete Überschuss im Jahr 2012 höher als der veranschlagte Wert von ½ Mrd € ausfallen. Perspektivisch könnten die Finanzen der BA auch ohne eine Abschwächung auf dem Arbeitsmarkt aber unter Druck geraten, wenn der Bundeszuschuss – wie in den Eckwerten zum Bundeshaushalt 2013 vorgesehen – vollständig eingestellt und im Gegenzug der Eingliederungsbeitrag, den die BA an den Bund zur hälftigen Beteiligung an den Vermittlungs- und Verwaltungskosten für Bezieher von Arbeitslosengeld II zu zahlen hat, abgeschafft wird. Per

*Überschuss  
 im Gesamtjahr  
 dürfte höher  
 ausfallen  
 als geplant*



saldo wird die BA gegenüber dem geltenden Recht finanziell umso schlechter gestellt, je stärker diese Kosten sinken. Dagegen liegt das Risiko eines Wiederanstiegs dann künftig allein beim Bund.