

■ Öffentliche Finanzen^{*)}

■ Staatlicher Gesamthaushalt

2012 kleiner Überschuss unter günstigen Bedingungen

Im abgelaufenen Jahr waren die Bedingungen für die öffentlichen Finanzen in Deutschland weiter günstig. Zu den ausgesprochen guten Finanzierungskonditionen kamen relativ hohe Erwerbstätigen- und niedrige Arbeitslosenzahlen sowie eine nochmals kräftige Dynamik bei den gewinnabhängigen Steuern. In diesem Umfeld schloss der staatliche Gesamthaushalt erstmals seit 2007 wieder mit einem kleinen Überschuss ab. Ein immer noch spürbares Defizit der Gebietskörperschaften wurde dabei durch ein Plus bei den Sozialversicherungen überdeckt. In der Summe lag der Finanzierungssaldo bei + 0,1% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) (2011: – 0,8%). Der Konjunktoreinfluss auf den Saldo war gegenüber dem Vorjahr unverändert positiv, da für die Staatsfinanzen wichtige makroökonomische Aggregate (Bruttolöhne und -gehälter, Arbeitslosigkeit) kaum von der deutlichen Verlangsamung des BIP-Wachstums betroffen waren.¹⁾ Gegenüber dem Vorjahr verbesserte sich der strukturelle Saldo damit um rund 1% des BIP (vgl. detaillierter die Erläuterungen auf S. 63 f.). Im Niveau verbleibt ein – wenn auch begrenztes – strukturelles Defizit.²⁾

Steigende Einnahmen- und rückläufige Ausgabenquote

Die Einnahmenquote stieg im vergangenen Jahr spürbar von 44,5% im Jahr 2011 auf 45,1%. Neben der günstigen Wachstumsstruktur war hierfür die Dynamik der gewinnabhängigen Steuern ausschlaggebend. Die Ausgabenquote sank von 45,3% auf 45,0%. Von Bedeutung waren die im Jahresdurchschnitt moderate Rentenanpassung, geringere Arbeitsmarktausgaben, das Auslaufen des Investitionsprogramms 2009 sowie die niedrigen Zinsen. Das relativ mäßige BIP-Wachstum im Nenner bremste dagegen den Quotenrückgang.

Für die Schuldenquote liegt das Jahresergebnis 2012 noch nicht vor. Bis zum Ende des dritten Quartals erhöhte sie sich auf 81,7%, und zum

Jahresende zeichnet sich eine ähnliche Größenordnung ab (2011: 80,5%). Ursächlich für den Anstieg sind die Stützungsmaßnahmen in der EWU (EFSF-Hilfskredite, ESM-Kapitalzuführungen) von insgesamt rund 45 Mrd €. ³⁾ Generell führten die Maßnahmen zur Stabilisierung der EWU und Stützung deutscher Finanzinstitute seit 2008 zu einem erheblichen Anstieg der staatlichen Schuldenquote. Dies ging überwiegend mit dem Erwerb von Finanzvermögen einher, allerdings bestehen nicht unerhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Werthaltigkeit dieser Aktivposten.

Schuldenquote dürfte 2012 wegen Stützungsmaßnahmen wieder gestiegen sein

Im laufenden Jahr wird der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo aus heutiger Sicht wieder in ein Defizit umschlagen, das eine Größenordnung von ½% des BIP erreichen könnte. Infolge der konjunkturellen Verlangsamung dürfte sich der 2012 noch positive Konjunktoreinfluss zurückbilden und damit das noch vorhandene strukturelle Defizit zutage treten. Im Vorjahresvergleich zeichnen sich beim strukturellen Defizit keine größeren Veränderungen ab. Einerseits wurde der Rentenbeitragssatz gesenkt, da die Rücklagen nach Überschreitung

2013 Verschlechterung des Finanzierungssaldos, aber sinkende Schuldenquote

* 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 haushaltmäßigen) Abgrenzung berichtet.

1 Zu der hier verwendeten Konjunkturbereinigungsmethode vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff.

2 Die Bundesregierung ermittelt demgegenüber für 2012 einen leicht negativen Konjunktoreinfluss. Insbesondere aufgrund der Entwicklung der relevanten makroökonomischen Aggregate scheint es aber plausibler, von einer spürbaren konjunkturellen Entlastung des Staatshaushalts auszugehen.

3 Quotensenkend wirkten dagegen der kleine Überschuss und das nominale BIP-Wachstum in Höhe von 2% (im Nenner der Quote). Darüber hinaus kam es im vergangenen Jahr zu verschiedenen finanziellen Transaktionen u. a. bei den dem Staatssektor zugerechneten Abwicklungsbanken (beschleunigter Portfolioabbau einerseits und weitere Übernahme von Verbindlichkeiten sowie Forderungen im Zuge der WestLB-Abwicklung andererseits). Die Gesamtergebnisse liegen allerdings noch nicht vor.

Zur strukturellen Entwicklung der Staatsfinanzen in Deutschland – Ergebnisse des disaggregierten Ansatzes für das Jahr 2012

Das deutsche Staatsdefizit (gemäß VGR) hat sich 2012, ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes zufolge, vollständig abgebaut. Nach einem Defizit im Vorjahr in Höhe von 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) wurde sogar ein leichter Überschuss von 0,1% des BIP erzielt. Mit dem „disaggregierten Ansatz“ zur Analyse der Staatsfinanzen¹⁾ kann zum einen abgeschätzt werden, welcher Einfluss hierbei von konjunkturellen und speziellen temporären Effekten ausging. Zum anderen können sonstige, hier als strukturell bezeichnete Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenquote und deren maßgebliche Einflussfaktoren abgebildet werden. Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse für 2012 vorgestellt.²⁾

Die konjunkturelle Entwicklung spielte danach für die Rückführung der Defizitquote keine Rolle. Zwar legt das verhältnismäßig schwache BIP-Wachstum auf den ersten Blick einen negativen Einfluss nahe, allerdings entwickelten sich wichtige makroökonomische Einnahmenbezugsgrößen (vor allem die Bruttolöhne und -gehälter) deutlich stabiler. Klar abgrenzbare temporäre Sondereffekte waren ebenfalls unbedeutend.³⁾ Somit verringerte sich auch die um konjunkturelle und temporäre Sondereffekte bereinigte sowie auf das nominale Trend-BIP bezogene (strukturelle) Defizitquote im Jahr 2012 um 0,9 Prozentpunkte. Sie wurde allerdings nicht vollständig abgebaut und beläuft sich noch auf knapp ½%.

Die unbereinigte Einnahmenquote stieg um 0,5 Prozentpunkte an, während die strukturelle Quote mit 0,2 Prozentpunkten nur wenig zunahm. Die Entwicklung der nicht-steuerlichen Einnahmen führte dabei zu einem Rückgang um 0,2 Prozentpunkte – auch wegen der niedrigeren Gewinnausschüttung der Bundesbank. Die Trends der für die Staatseinnahmen besonders bedeutsamen makroökonomischen Kategorien

waren praktisch im Einklang mit dem Trend des nominalen BIP, und die mittelfristige Wachstumsstruktur war daher mit Blick auf die strukturelle Quote neutral. Rechtsänderungen verringerten die Quote leicht (– 0,1 Prozentpunkte), vor allem aufgrund der Absenkung des Rentenbeitragsatzes. Der Fiscal drag erhöhte dagegen die Quote in etwa gleichem Umfang. Abgesehen von den genannten Faktoren wuchs die strukturelle Einnahmenquote um 0,4 Prozentpunkte (Residuum). Zum überwiegenden Teil ist dies darauf zurückzuführen, dass das Aufkommen der gewinnabhängigen Steuern – wie schon im Vorjahr – stärker gestiegen ist, als es aufgrund der Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen (die als gesamtwirtschaftliche Bezugsgröße herangezogen werden) und der Schätzungen des Einflusses von Rechtsänderungen zu erwarten gewesen wäre. Der dieser Restgröße im Rezessionsjahr 2009 zugerechnete Einbruch der Gewinsteuererinnahmen wurde damit in den Folgejahren bis 2012 sogar etwas überkompensiert. Solche schwankenden Residuen waren auch in der Vergangenheit zu beobachten und hängen insbesondere damit zusammen, dass die modellierten Lagstrukturen das komplexe Muster von Steuervorauszahlungen und Nettonachzahlungen sowie die verwendete Bezugsgröße die Volatilität der tatsächlichen steuerlichen Bemessungsgrundlage nur unzureichend erfassen.

¹ Für eine Erläuterung des Ansatzes einschl. des im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig verwendeten Verfahrens zur Ermittlung der Konjunkturkomponente vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff.

² Die Ergebnisse können sich durch Revision der VGR-Ergebnisse oder der Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven noch ändern.

³ Defizitwirkungen im Zusammenhang mit Stützungsmaßnahmen für Finanzinstitute werden hier nicht zu den temporären Sondereffekten gezählt.

Strukturelle Entwicklung *)

Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten

Position	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unbereinigter Finanzierungssaldo 1)	1,7	1,9	-0,3	-3,0	-1,1	3,4	0,9
Konjunkturkomponente 1)	0,7	0,5	0,3	-1,5	0,3	0,9	0,0
Temporäre Effekte 1)	-0,1	0,0	-0,2	0,2	0,2	-0,2	0,0
Finanzierungssaldo	1,1	1,4	-0,5	-1,5	-1,6	2,6	0,9
Zinsen	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	-0,1
wegen Veränderung des Durchschnittszinses	0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,1	
wegen Veränderung des Schuldenstandes	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	
Primärsaldo	1,2	1,4	-0,5	-1,8	-1,7	2,7	0,7
Einnahmen	0,8	0,8	0,3	-0,8	-0,5	1,2	0,2
davon:							
Steuern und Sozialbeiträge	0,7	0,7	0,2	-0,9	-0,5	0,9	0,4
Fiscal drag	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Abkopplung der Basis vom BIP	-0,1	-0,3	0,2	-0,1	0,2	0,3	0,0
Rechtsänderungen	0,2	0,7	-0,6	-0,3	-0,7	0,2	-0,1
Residuum	0,5	0,2	0,6	-0,6	-0,1	0,3	0,4
darunter: gewinnabhängige Steuern 2)	0,4	0,2	0,5	-0,6	0,2	0,3	0,3
Nichtsteuerliche Einnahmen 3)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	-0,2
Primärausgaben	-0,4	-0,6	0,8	1,0	1,2	-1,5	-0,5
davon:							
Sozialausgaben 4)	-0,2	-0,4	0,3	0,6	-0,1	-0,2	-0,2
Subventionen	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Arbeitnehmerentgelte	-0,1	-0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,1
Vorleistungen	0,1	0,0	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Bruttoanlageinvestitionen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,2
Sonstige Ausgaben 5)	-0,3	-0,1	0,2	-0,1	1,3	-1,4	0,1
Nachrichtlich:							
Ausgaben für Alterssicherung 6)	-0,1	-0,3	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Gesundheitsausgaben 7)	0,1	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1
Arbeitsmarktausgaben 8)	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,2

* Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse und spezielle temporäre Effekte. Veränderung der Relation zum nominalen Trend-BIP im Vergleich zum Vorjahr. In Maastricht-Abgrenzung, d. h. inkl. Swaps und Forward Rate Agreements bei Zinsausgaben und Finanzierungssaldo. 1 Veränderung der Relation zum nominalen BIP im Vergleich zum Vorjahr. 2 Veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Kapitalertragsteuer. 3 Sonstige empfangene laufende Transfers, Verkäufe und empfangene Vermögenstransfers. 4 Einschl. sonstiger laufender Transfers an private Haushalte. 5 Sonstige geleistete laufende Transfers an Kapitalgesellschaften und die übrige Welt, Nettozugang sonstiger nichtfinanzieller Vermögensgüter und geleistete Vermögenstransfers. 6 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung, für Beamtenpensionen sowie Leistungen von Postpensionskasse und Bundesbahnvermögen. 7 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung und Beihilfezahlungen für Beamte. 8 Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit (ohne Aussteuerungsbetrag (bis 2007) bzw. ohne Eingliederungsbeitrag (ab 2008)) und des Bundes für Arbeitslosengeld II sowie für Eingliederungsmaßnahmen.

Deutsche Bundesbank

Die unbereinigte Ausgabenquote sank 2012 um 0,3 Prozentpunkte, während die strukturelle Quote stärker zurückging (-0,6 Prozentpunkte). Die Zinsausgabenquote war angesichts der vorteilhaften Finanzierungsbedingungen rückläufig.⁴⁾ Die strukturelle Quote der Primärausgaben ging um 0,5 Prozentpunkte zurück. Aufgrund strukturell weiter sinkender arbeitsmarktbedingter Ausgaben und nur mäßig zunehmender Rentenzahlungen trugen die Sozialausgaben merklich zu der Verringerung bei. Zu nennen sind ferner Ausgabenrückgänge infolge des Auslaufens von Konjunkturstützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Diese Faktoren überwogen damit erheblich die Belastungen durch Vermögenstransfers des Staates an den Bankensektor, die im Zu-

sammenhang mit der WestLB-Auflösung verbucht wurden.

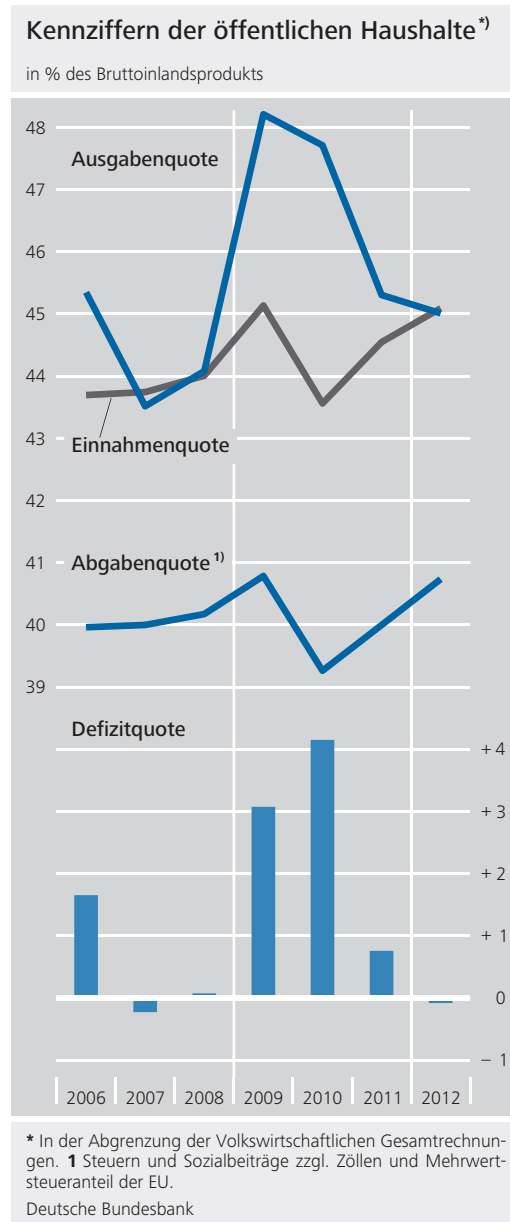
Insgesamt wird deutlich, dass die weitere Rückführung des Defizits im abgelaufenen Jahr zu einem erheblichen Teil auf die Dynamik bei den gewinnabhängigen Steuern zurückzuführen ist. Ebenfalls von Gewicht waren der gebremste Anstieg der Sozialausgaben und der Wegfall temporärer Konjunkturstützungsmaßnahmen. Die für die öffentlichen Finanzen noch weitgehend neutrale Konjunktorentwicklung hat demgegenüber keine Rolle gespielt.

⁴ Die Bestimmungsfaktoren der Veränderung der Zinsausgabenquote werden aufgrund der noch nicht vorliegenden Schuldenquote für das Jahr 2012 nicht ausgewiesen.

der Obergrenze reduziert werden sollen. Zudem wurde die moderate finanzpolitische Lockerung durch neue, nicht gegenfinanzierte Haushaltsbelastungen fortgesetzt (u. a. Abschaffung der Praxisgebühr). Andererseits gibt es aber auch verschiedene entlastende Faktoren, wie etwa die weiter guten Finanzierungsbedingungen, die ein günstiges Überrollen insbesondere langlaufender Schultitel ermöglichen. Die Schuldenquote dürfte hingegen zurückgehen, wenn wie erwartet das Haushaltsdefizit im Vergleich zum nominalen BIP-Wachstum gering ausfällt und anders als im Vorjahr die Tilgung von Verbindlichkeiten bei den staatlichen Bad Banks gewichtiger ist als neue Belastungen im Zusammenhang mit der Stabilisierung der EWU und der Stützung deutscher Finanzinstitute.⁴⁾

Haushalte der Gebietskörperschaften zügig konsolidieren und Sicherheitsabstände schaffen

Infolge der für die öffentlichen Finanzen in Deutschland überraschend guten Bedingungen konnte das Staatsdefizit deutlich früher abgebaut werden, als unter dem Eindruck der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zunächst erwartet worden war. Im internationalen Vergleich ist die Haushaltslage damit günstig. Aufgrund der hohen Schuldenquote und der demographischen Entwicklung ist es für Deutschland aber dennoch wichtig, die noch vorhandenen strukturellen Haushaltslücken bei den Gebietskörperschaften zügig zu schließen – zumal die Überschüsse bei den Sozialversicherungen temporärer Natur sind. Insbesondere sollten die langen Übergangsfristen der reformierten deutschen Haushaltsregeln allenfalls von denjenigen Bundesländern ausgeschöpft werden, in denen außergewöhnliche Haushaltsschiefen kaum kurzfristig zu korrigieren sind.⁵⁾ In diesem Fall sollten ambitionierte Mindestschritte für den Defizitabbau verbindlich vorgegeben werden. Die teilweise von Deutschland geforderte fiskalische Expansion erscheint nicht angezeigt. Die automatischen Stabilisatoren federn die konjunkturellen Schwankungen in Deutschland ausreichend ab, und ein darüber hinausgehender Impuls für die Inlandsnachfrage hätte auch nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die von Anpas-



sungsrezessionen betroffenen europäischen Staaten. Die konsequente Ausrichtung auf solide Staatsfinanzen sollte daher für alle staatlichen Einheiten Priorität haben. Darüber hinaus sollten grundsätzlich deutliche Sicherheitsabstände zu den dauerhaften Verschuldungsobergrenzen des Grundgesetzes geschaffen werden, um den hohen Schätzunsicherheiten hin-

⁴ Diese Einschätzung basiert insbesondere auf den Grundannahmen, dass sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nur kurzzeitig abschwächt und es nicht zu einer erneuten Zuspitzung der Schuldenkrise in der EWU kommt.
⁵ Vgl. für eine differenziertere Analyse auch: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung der Länderfinanzen in Deutschland seit dem Jahr 2005, Monatsbericht, Oktober 2012, S. 31 ff.

Zu den Beschlüssen des Ecofin-Rates und des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012

Im Vorfeld des Europäischen Rates am 13./14. Dezember 2012 wurde die Erwartung weitreichender Beschlüsse zur Weiterentwicklung und Vertiefung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geweckt. Zur Vorbereitung des Gipfels hatte der Präsident des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Europäischen Kommission, der Eurogruppe und der Europäischen Zentralbank einen Bericht vorgelegt, der einen Fahrplan für eine schrittweise Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion in den Bereichen Banken, Haushaltspolitik, Wirtschaftspolitik sowie demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht entwarf.¹⁾ Darüber hinaus hatten auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament ihre Vorstellungen formuliert.²⁾ Zuvor war es insbesondere nach der Ankündigung, dass das Eurosystem gegebenenfalls weitreichende Maßnahmen ergreift, die nicht zuletzt eine Umverteilung von privaten und staatlichen Solvenzrisiken zur Folge haben, zu einer Entspannung an den Kapitalmärkten gekommen. Die Vereinbarungen des Europäischen Rates sind vor diesem Hintergrund recht vage geblieben und bedürfen noch einer inhaltlichen Konkretisierung. Letztlich wurden bis auf den Bereich der angestrebten Bankenunion keine weitreichenderen zusätzlichen Integrationsschritte vereinbart. Insofern ist derzeit nur teilweise zu erkennen, wie die verschiedenen Ad-hoc-Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu einem konsistenten Rahmen von Haftung und Kontrolle in der Wirtschafts- und Währungsunion zusammengefügt werden sollen.

Bereits am Tag vor dem Europäischen Rat hatte sich der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) auf Grundzüge der

Ausgestaltung der Bankenunion verständigt. Im Vordergrund stand dabei der Einheitliche Aufsichtsmechanismus. Danach erhält die EZB die grundsätzliche Aufsichtszuständigkeit für alle Kreditinstitute, wobei unbeschadet der Leitlinienkompetenz der EZB³⁾ bestimmte Aufsichtskompetenzen für weniger bedeutende Institute durch die teilnehmenden Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Die nationalen Aufsichtsbehörden behalten lediglich in Randgebieten originäre Zuständigkeiten. Darüber hinaus sollen Aufsichtsfunktion und geldpolitisches Mandat der EZB getrennt werden. Deshalb dürfen die von der EZB gestellten Mitglieder des Aufsichtsgremiums (supervisory board) keine unmittelbar mit der Geldpolitik verbundenen Aufgaben haben. Zusätzlich soll zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Aufsichtsgremium und EZB-Rat eine Schlichtungsstelle eingerichtet werden. Aufgrund europarechtlicher Vorgaben muss der EZB-Rat jedoch grundsätzlich die Letztverantwortung für bankenaufsichtliche Entscheidungen tragen. Eine konsequente Trennung von Geldpolitik und Bankenaufsicht ist somit unter dem derzeitigen europäischen Primärrecht nicht möglich.

¹ Vgl.: H. Van Rompuy, Towards a genuine Economic and Monetary Union, 5. Dezember 2012. Dieser Bericht ging aus einem längeren Diskussions- und Verhandlungsprozess hervor. Vgl. dazu u. a.: Deutsche Bundesbank, Erklärungen des Europäischen Rates und des Euro-Gipfels vom 28./29. Juni 2012 zur Stabilisierung des Euro-Raums, Monatsbericht, August 2012, S. 61 ff., und Deutsche Bundesbank, Zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18./19. Oktober 2012, Monatsbericht, November 2012, S. 67 f.

² Vgl.: Europäische Kommission, A Blueprint for a deep and genuine EMU – Launching a European Debate, 30. November 2012, und Europäisches Parlament, Towards a genuine Economic and Monetary Union, 20. November 2012.

³ Vgl.: Art. 5 Abs. 5 lit. (a), (c) des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank vom 14. Dezember 2012.

Die EZB soll ihre Aufsichtsfunktion am 1. März 2014 übernehmen (oder 12 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung, falls dies nicht wie angestrebt bis zum 1. März 2013 der Fall ist). Allerdings soll die EZB die Aufsicht für solche Kreditinstitute sofort übernehmen, für die dies vom Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Bedingung für eine direkte Bankenrekapitalisierung angesehen wird. Der operative Rahmen für eine solche direkte Rekapitalisierung von Banken durch den ESM soll im ersten Halbjahr 2013 geschaffen werden und auch eine Definition für in den Bankbilanzen enthaltene Altlasten umfassen. Dies ist neben dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus eine weitere Bedingung dafür, dass der ESM Banken zukünftig direkt rekapitalisieren kann.

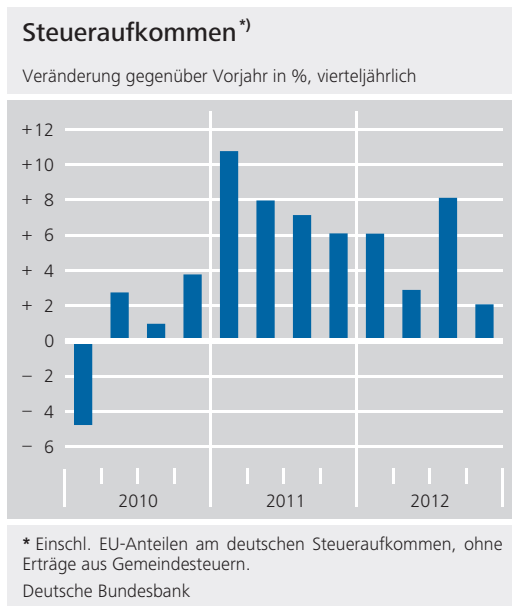
Außerdem hat der Europäische Rat die Bedeutung der neuen europäischen Eigenkapitalanforderungen (Capital Requirements Directive IV und Capital Requirements Regulation) für Banken für die Schaffung einer einheitlichen Rechtsbasis für die Bankenregulierung (single rule book) betont und eine rasche Einigung über diese Vorschriften gefordert. Ferner sollen die Vorschläge für die Restrukturierungs- und Abwicklungsrichtlinie und die Richtlinie zur Einlagensicherung bis Juni 2013 verabschiedet und dann zügig in nationales Recht umgesetzt werden.

Im Bereich der öffentlichen Finanzen und der Wirtschaftspolitik sollen dem Europäischen Rat im Juni 2013 mögliche Maßnahmen und ein Zeitplan zu mehreren Aspekten unterbreitet werden: Größere wirtschaftspolitische Reformvorhaben sollen vorab erörtert und gegebenenfalls zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert werden. Außerdem sollen bis dahin die Durchführbarkeit und die Modalitäten individueller Verträge für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der Mitgliedstaaten mit den EU-

Organen geprüft werden. Diese Verträge würden alle Mitgliedstaaten der Währungsunion binden, aber auch die anderen Mitgliedstaaten können sich dafür entscheiden. Genauer auszuarbeiten wäre auch die Möglichkeit, Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die solche vertragliche Vereinbarungen für Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum schließen, durch „Solidaritätsmechanismen“ zu unterstützen.

Darüber hinaus stellte der Europäische Rat das allgemeine Ziel heraus, die demokratische Legitimität und Rechenschaftspflicht jeweils auf der Ebene sicherzustellen, auf der Beschlüsse gefasst und angewandt werden. Jeder weitere Schritt in Richtung einer verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung werde mit weiteren Schritten in Richtung einer verstärkten Legitimität und Rechenschaftspflicht einhergehen müssen. Schritte hin zu einer weitergehenden Integration des haushalts- und wirtschaftspolitischen Rahmens machten es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten die angemessene Beteiligung ihrer Parlamente sicherstellen. Eine weitergehende Integration der Politikgestaltung und eine verstärkte Bündelung von Befugnissen müssten mit einer entsprechenden Beteiligung des Europäischen Parlaments einhergehen. Außerdem wird eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Volksvertretungen und dem Europäischen Parlament angeregt.

Insgesamt bleiben im Hinblick auf die in Aussicht gestellten Vorhaben zahlreiche Fragen offen, und vielfach bleibt die konkrete Ausrichtung unklar. Größere Schritte in Richtung einer stärkeren finanz- und wirtschaftspolitischen Integration wie insbesondere eine teilweise Verlagerung von Haushaltssouveränität von der nationalen auf eine europäische Ebene, die zunächst noch zur Diskussion standen, scheinen aber wohl nicht mehr vorgesehen.



politik wird letztlich sein, ob der Aufwärtstrend der Schuldenquote nachhaltig umgekehrt wird und die Regeln auch unter ungünstigeren Vorzeichen konsequent angewendet werden.

Haushalte der Gebietskörperschaften

Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen⁸⁾ stiegen 2012 mit 4½% zwar weiter deutlich (siehe nebenstehendes Schaubild und Tabelle auf S. 69), fielen aber um 2 Mrd € niedriger aus als im Oktober vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet. Dabei legte das Aufkommen aus den einkommensabhängigen Steuern mit 8½% überdurchschnittlich zu. Der deutliche Anstieg des Lohnsteueraufkommens (+ 6½%) wurde von stagnierenden Abzügen für das Kindergeld zwar unterstützt, geht aber vor allem auf die solide Entgeltentwicklung zurück. Auch die Steuerprogression spielte hier eine Rolle. Das Aufkommen aus den gewinnabhängigen Steuern wuchs weiterhin stark (+ 12%). Der Zuwachs der Körperschaftsteuererträge ging dabei nach dem kräftigen Anstieg vom Vorjahr zwar zurück, blieb aber hoch. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer stiegen dagegen nach einem niedrigen Zuwachs 2011 im letzten Jahr kräftiger. Generell spielen für die Entwicklung bei der veranlagten Einkommensteuer auch die derzeit per saldo rückläufigen Abzugsbeträge eine Rolle (vor allem auslaufende Eigenheimzulage und nur leicht gestiegene Erstattungen an Arbeitnehmer). Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (vor

2012 deutlicher Anstieg der Steuereinnahmen

Einkommensabhängige Steuern mit überdurchschnittlichem Zuwachs

sichtlich der strukturellen Haushaltslage Rechnung zu tragen und im weiteren Verlauf eine prozyklische Haushaltspolitik vermeiden zu können.

Nachhaltige Rückführung der Schuldenquote zentral

Mit den reformierten nationalen und europäischen Haushaltsregeln wurde eine verbesserte Grundlage für solide Staatsfinanzen gelegt. Es ist zu begrüßen, dass diese Regeln in Deutschland eingehalten wurden. Das eigentliche Ziel, den Staatshaushalt strukturell auszugleichen, dient in der öffentlichen Diskussion verstärkt als Maßstab zur Bewertung der Haushaltspolitik. Allerdings wurden die guten Rahmendaten und positiven Überraschungen auch als Gelegenheit für Kurslockerungen genutzt und die Sanierung der Staatsfinanzen insofern verzögert. Im Hinblick auf die Bindungswirkung der Regeln ist es von besonderer Bedeutung, künftig zu verhindern, dass sie bedarfsweise weich ausgelegt und somit kurzfristig Spielräume zulasten späterer Haushalte geschaffen werden.⁶⁾ Nach dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des Fiskalpakts ist der Stabilitätsrat als nationales Überwachungsgremium für die Einhaltung der europäischen und nationalen Regeln vorgesehen. Der Rat, dem vor allem die Finanzminister von Bund und Ländern angehören, sollte die Ziele der Schuldenbremse durch eine kritische Begutachtung konsequent gegen Aufweichversuche schützen.⁷⁾ Der Prüfstein für die Finanz-

6 Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 26 ff.

7 Bisher steht das Aufspüren von drohenden Haushaltsnotlagen im Vordergrund. Die gewählten Indikatoren und Schwellenwerte sind dafür aber letztlich nur bedingt geeignet, sodass eher Zweifel an einer Eignung dieses Ministeriums für Frühwarnaufgaben bestehen. Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 20 ff.

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

Steueraufkommen

Steuerart	Gesamtjahr				Schätzung für 2012 insgesamt 1) 2) 3)	4. Vierteljahr			
	2011	2012		2011		2012			
	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %	Veränderung gegenüber Vorjahr in %	Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in Mrd €	in %
Steuereinnahmen insgesamt 2)	527,3	551,8	+ 24,5	+ 4,7	+ 5,0	145,4	148,4	+ 3,0	+ 2,1
darunter:									
Lohnsteuer	139,7	149,1	+ 9,3	+ 6,7	+ 6,5	39,5	42,2	+ 2,7	+ 6,8
Gewinnabhängige Steuern 4)	73,8	82,5	+ 8,7	+ 11,8	+ 12,8	18,6	18,1	- 0,5	- 2,9
davon:									
Veranlagte Einkommensteuer	32,0	37,3	+ 5,3	+ 16,5	+ 15,0	8,8	9,9	+ 1,2	+ 13,2
Körperschaftsteuer	15,6	16,9	+ 1,3	+ 8,3	+ 17,9	5,9	3,9	- 2,0	- 33,4
Kapitalertragsteuer 5)	26,2	28,3	+ 2,1	+ 8,2	+ 7,0	4,0	4,2	+ 0,3	+ 6,9
Steuern vom Umsatz 6)	190,0	194,6	+ 4,6	+ 2,4	+ 2,9	49,4	49,9	+ 0,5	+ 1,1
Energiesteuer	40,0	39,3	- 0,7	- 1,8	- 0,3	15,5	15,2	- 0,3	- 2,2
Tabaksteuer	14,4	14,1	- 0,3	- 1,9	- 0,6	4,8	4,7	- 0,1	- 2,6

1 Laut offizieller Steuerschätzung vom Oktober 2012. 2 Einschl. EU-Anteilen am deutschen Steueraufkommen, ohne Erträge aus Gemeindesteuern. 3 Für die Steuereinnahmen inklusive (noch geschätzter) Gemeindesteuern lag das Ergebnis 8,3 Mrd € über der Schätzung vom November 2011, die Basis für den Bundeshaushaltsplan 2012 von Ende 2011 war. Gemäß Regierungsansätzen hätte die Revision ohne zwischenzeitliche Rechtsänderungen bei +10,2 Mrd € gelegen. 4 Arbeitnehmererstattungen, Eigenheim- und Investitionszulage vom Aufkommen abgesetzt. 5 Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag. 6 Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer.

Deutsche Bundesbank

allem Abgeltungsteuer auf Dividenden) erhöhte sich nicht zuletzt aufgrund von Sonderfaktoren nochmals deutlich. Angesichts niedriger Zinssätze nahmen die Einnahmen aus der Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge hingegen nur moderat zu. Das Aufkommen aus den verbrauchsabhängigen Steuern wuchs insgesamt um 1½%. Der stärkere Anstieg bei der Umsatzsteuer steht dabei weitgehend in Einklang mit der Entwicklung des privaten Verbrauchs.

Moderater Zuwachs bei verbrauchsabhängigen Steuern

2013 weiterer spürbarer Einnahmestieg erwartet

Für das laufende Jahr wird gemäß der letzten offiziellen Steuerschätzung mit einem Aufkommensanstieg um 2½% (inkl. Gemeindesteuern) gerechnet, da für die fiskalisch besonders ergebnisreichen makroökonomischen Bezugsgrößen ein robustes Wachstum unterstellt wurde. Nach der aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung vom Januar stellt sich das Bild insgesamt etwas ungünstiger dar. Hieraus würde – neben dem negativen Basiseffekt – für sich genommen eine leichte Ab-

wärtsrevision resultieren.⁹⁾ Andererseits werden die Steuerrückzahlungen im Zusammenhang mit dem EuGH-Urteil zur Besteuerung von Streubesitzdividenden nun zum Teil erst für 2014 erwartet. Der Einfluss von Rechtsänderungen auf die Entwicklung des Steueraufkommens dürfte 2013 auch unter Berücksichtigung zwischenzeitlich noch verabschiedeter Neuregelungen per saldo weitgehend neutral sein.

9 Die Bundesregierung erwartet im Jahreswirtschaftsbericht 2013 für das nominale BIP im laufenden Jahr einen Zuwachs von 2,3% (Oktober 2012: 2,8%). Für die Steuerprognose ist allerdings auch die Wachstumsstruktur von Bedeutung, und hier insbesondere die Entwicklung der Entgelte und des nominalen privaten Konsums. Die Bruttolöhne und -gehälter sollen demnach um 2,7% wachsen (Oktober 2012: 2,8%), und für den nominalen privaten Konsum wird nunmehr ein Wachstum von 2,3% (zuvor 3,0%) angenommen.

Bundeshaushalt

Kapitaleinlagen bei ESM und EIB im Schlussquartal 2012 führten zu Wiederanstieg des Defizits

Insbesondere wegen hoher Einzahlungen beim Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) von insgesamt 10½ Mrd € verzeichnete der Bundeshaushalt im vierten Quartal 2012 ein Defizit von 3 Mrd €, nach einem Überschuss von 10½ Mrd € im Jahr davor. Im Gesamtjahr erreichte das Defizit damit nach dem vorläufigen Abschluss knapp 23 Mrd €. Gegenüber 2011 bedeutet dies eine Zunahme um 5 Mrd €. Während das Steueraufkommen um immerhin 3% (8 Mrd €) stieg,¹⁰⁾ gingen die sonstigen Einnahmen nicht zuletzt wegen einer verringerten Gewinnausschüttung der Bundesbank um insgesamt 3 Mrd € zurück. Auf der Ausgabenseite kam es vor dem Hintergrund der Zahlungen an den ESM und die EIB zu einem Anstieg um 10 Mrd €. Dem erneut deutlichen Rückgang der Zinskosten um 2½ Mrd € standen nicht zuletzt höhere Zuweisungen an die Länder sowie an den 2007 eingerichteten Kinderbetreuungs- ausbaufonds gegenüber.

Gegenüber dem Nachtragshaushalt vom November 2012 fiel das Defizit um 5½ Mrd € niedriger aus. Ausschlaggebend hierfür waren vor allem 2½ Mrd € geringere Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (davon die Hälfte bei Leistungen im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit). Aber auch die Zinsaufwendungen, Personalkosten und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen blieben um insgesamt 2 Mrd € unter den Planansätzen. Auf der Einnahmenseite wurden Entlastungen durch höher als veranschlagte Zahlungen der EU verzeichnet.

Gegenüber dem zweiten Nachtragshaushalt vom November 2012 fiel das Defizit um 5½ Mrd € niedriger aus. Ausschlaggebend hierfür waren vor allem 2½ Mrd € geringere Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (davon die Hälfte bei Leistungen im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit). Aber auch die Zinsaufwendungen, Personalkosten und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen blieben um insgesamt 2 Mrd € unter den Planansätzen. Auf der Einnahmenseite wurden Entlastungen durch höher als veranschlagte Zahlungen der EU verzeichnet.

Auch strukturelles Defizit deutlich niedriger als erwartet

Auch die nach den Vorschriften der Schuldenbremse bestimmte strukturelle Nettoneuverschuldung im Kernhaushalt blieb mit 8 Mrd € (oder 0,3% des BIP) erheblich unter dem Planwert von zuletzt 15½ Mrd €. ¹¹⁾ Formal wurde so bereits die dauerhafte verfassungsmäßige Obergrenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35% des BIP ab 2016 eingehalten. Dies beruht freilich auf der – im Rahmen der

Schuldenbremse vorgesehenen – vereinfachten Konjunkturbereinigung beim Haushaltsabschluss, die auf eine Aktualisierung der Potenzialschätzung verzichtet. Während so ein deutlicher negativer Konjunkturereinfluss errechnet wurde, ergäbe sich bei einer umfassenden Neuschätzung auf Basis des aktuellen Jahreswirtschaftsberichts lediglich eine rechnerische Konjunkturlast von ½ Mrd €. Demnach fiel das strukturelle Defizit um 6½ Mrd € oder 0,3% des BIP höher aus.

Für die zum 1. März 2013 anstehende vorläufige Buchung auf dem Kontrollkonto wird auf die Ergebnisse der vereinfachten Konjunkturbereinigung zurückgegriffen. Mit der vom Bund weiter verwendeten hohen Kreditgrenze in der Übergangszeit zeichnet sich so erneut eine äußerst umfangreiche Guthschrift ab (31½ Mrd € zuzüglich zu den 25 Mrd € für 2011).¹²⁾ Es ist zu begrüßen, dass die umfangreichen Guthaben auf dem Kontrollkonto, die großenteils aufgrund einer sehr weichen Regelauslegung bei der Ermittlung des Defizitabbau-pfades entstanden sind, zum Ende des Jahres 2015 gestrichen werden sollen.

Begrüßenswert, dass hohe Guthaben auf Kontrollkonto gestrichen werden sollen

Der Bundeshaushalt 2013 weist mit einem Soll-Defizit von 17½ Mrd € gegenüber dem Ist 2012 einen deutlichen Rückgang um 5½ Mrd € auf. Auf der Einnahmenseite schlägt ein um 4½ Mrd € höheres Steueraufkommen zu Buche. Bei den Ausgaben sind Nettoentlastungen von 4 Mrd € aus Kürzungen bei den Zuschüssen an die Sozialversicherungen (insbesondere Gesundheitsfonds und Bundesagentur

Haushalt 2013 zwar mit Defizit-rückgang ...

¹⁰⁾ Trotz um 2 Mrd € höherer, hiervon abgesetzter Abführungen an den EU-Haushalt.

¹¹⁾ Die Nettokreditaufnahme von 22½ Mrd € wurde um Belastungen aus finanziellen Transaktionen (einschl. der Zahlungen an den ESM und die EIB) in Höhe von 7½ Mrd € und einen negativen Konjunkturreffekt in Höhe von 7 Mrd € bereinigt.

¹²⁾ Vgl. kritisch: Deutsche Bundesbank (2011), a. a. O., S. 29. Bei zielorientierter Auslegung der Bestimmungen läge die Unterschreitung 2012 noch in einer Größenordnung von reichlich 10 Mrd €.

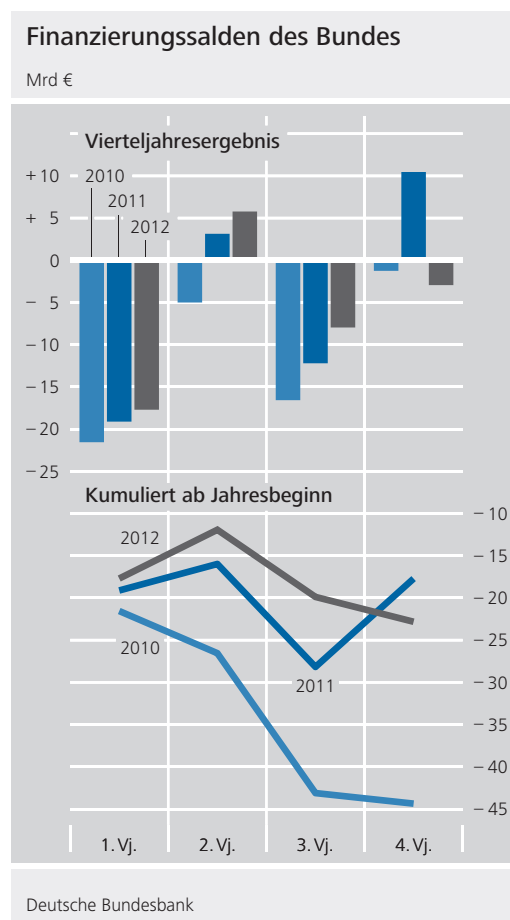
für Arbeit) veranschlagt.¹³⁾ Auch bei den Investitionen wirkt das Entfallen der Einmalzahlungen zur Kapitalerhöhung bei der EIB sowie zur Aufstockung des Kinderbetreuungsausbau-fonds mit insgesamt 2 Mrd € entlastend. Eine weitere Zuführung an den ESM in Höhe von 8 ½ Mrd € ist aber vorgesehen. Mehrausgaben sind dagegen nicht zuletzt bei der Bundes-schuld (einschl. Inanspruchnahmen aus Ge-währleistungen) geplant.

... und auch nochmals etwas günstiger als geplante Entwicklung möglich, ...

Aus heutiger Sicht ist zu erwarten, dass einige Verbesserungen aus dem Haushaltsabschluss 2012 auch gegenüber dem Plan 2013 fortwir-ken. So könnten die Zinsausgaben, bei denen insbesondere ein Anstieg der Nettobelastung aus Agios um 2 ½ Mrd € veranschlagt ist, bei fortgesetzt günstigen Finanzierungsbeding-ungen niedriger ausfallen als geplant. Auch bei den Personalausgaben und den Inanspruch-nahmen aus Gewährleistungen könnten sich Entlastungen ergeben. Allerdings ist die auf 1 ½ Mrd € taxierte Gewinnausschüttung der Bundesbank mit Risiken behaftet, und auch die Ende November vereinbarte weitere Griechen-landhilfe mit einer Haushaltsbelastung von gut ½ Mrd € ist im Budget nicht abgebildet. Alles in allem könnte sich aber immer noch eine begrenzte Verbesserung gegenüber dem Plan ergeben.

... aber weitere Konsolidierung sehr ratsam

Im Vorjahrsvergleich könnte das Bundesdefizit damit im laufenden Jahr nochmals deutlich sin-ken, und in struktureller Betrachtung könnte sich angesichts des 2013 verschlechterten kon-junkturrellen Umfelds ungeachtet etwas gerin-gerer Belastungen aus finanziellen Transaktio-nen sogar eine noch etwas stärkere Verbesse-rung ergeben.¹⁴⁾ Zu bedenken sind jedoch die erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklungen im Zusammenhang mit der Krise im Euro-Währungsgebiet, die sich aus potenziellen Belastungen durch neue Hilfs-maßnahmen sowie den Chancen und Risiken bezüglich des gesamtwirtschaftlichen Umfelds ergeben. Dabei kann es auch zu spürbaren Mehraufwendungen kommen, wenn die außerordentlich günstigen Finanzierungsbedin-



gungen des Bundes auslaufen. Insgesamt ist es sehr ratsam, die Konsolidierung des Bundes-haushalts auch perspektivisch voranzutreiben. Die Schaffung eines deutlichen Sicherheits-abstandes zur dauerhaften Grenze für die strukturelle Neuverschuldung von 0,35% des BIP bietet letztlich die beste Versicherung, dass künftig nicht kurzfristig prozyklisch wirkende

¹³ Neben Kürzungen der Zahlungen an den Gesundheits-fonds und die Rentenversicherung wurden die Finanzbezie-hungen zur BA geändert. Diesbezüglich ist hier die veran-schlagte Streichung des umsatzsteuerfinanzierten Zuschus-ses an die BA um die Abschaffung des von der BA an den Bund geleisteten Eingliederungsbeitrags bereinigt.

¹⁴ Dies ergibt sich bei einer aktualisierten vollständigen Konjunkturbereinigung auf Basis der zuletzt verfügbaren Daten. Wenn für 2012 dagegen das vereinfachte Konjunkturbereinigungsverfahren (gemäß den Detailregelungen zur Schuldenbremse) angewandt wird und für 2013 das voll-ständig durchgerechnete Verfahren zum Zeitpunkt der Haushaltserstellung zugrunde gelegt wird, ist im Bundes-haushalt 2013 keine Verringerung des strukturellen Defizits angesetzt, da die Konjunkturlast trotz der veranschlagten verhaltenen BIP-Entwicklung infolge der Potenzialrevision niedriger taxiert wird als der mit dem vereinfachten Ver-fahren berechnete Wert für 2012.

Strukturellen Haushaltsausgleich bei Eckwertebeschluss mit Konsolidierungsmaßnahmen absichern

Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen werden müssen, wenn die bisher günstige Haushaltsentwicklung wieder umschlägt.

In diesem Zusammenhang ist der Beschluss des Koalitionsausschusses vom November 2012, den für das Jahr 2016 geplanten strukturellen Haushaltsausgleich des Bundes auf das Jahr 2014 vorzuziehen, zu begrüßen. Nach der Planung vom Sommer 2012 bedeutet dies einen Konsolidierungsbedarf von 5½ Mrd € für den anstehenden Eckwertebeschluss. Sofern sich die damals für 2014 angesetzten Erträge von 2 Mrd € aus einer Finanztransaktionssteuer, die nun im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit in der EU eingeführt werden soll, erneut verschieben, muss auch dafür ein Ausgleich gefunden werden. Zwar zeichnen sich kurzfristig weitere Entlastungen bei den Zinsen ab, doch ist es nicht ratsam, auf echte Konsolidierungsmaßnahmen zu verzichten und auch perspektivisch in hohem Maße auf ein fortdauernd extrem günstiges Finanzierungsumfeld zu setzen. Im Hinblick auf die Finanzierung der Sozialversicherungen wäre es wünschenswert, die versicherungsfremden Leistungen transparent zu definieren und diese dann verlässlich durch den Bundeshaushalt zu finanzieren. Hier entsteht regelmäßig der Eindruck, dass Zuweisungen eher willkürlich nach Kassenlage gestaltet werden, was dem Äquivalenzprinzip entgegenläuft.

Trotz leichten Defizits zum Jahresende im Gesamtjahr erneut Überschuss der Extrahaushalte

Gemäß Angaben des Bundesfinanzministeriums zu den Extrahaushalten des Bundes (d. h. insbesondere ohne Bad Banks, zu denen noch keine Angaben vorliegen) weisen diese im Schlussquartal 2012 ein Defizit von 1 Mrd € auf, nach 2 Mrd € im letzten Jahr. Die Verbesserung gründet vor allem darauf, dass der Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) keine Maßnahmen mehr finanziert hat, aber auch auf der Aufstockung des 2007 gegründeten Kinderbetreuungsausbaufonds um ½ Mrd € aus dem Bundeshaushalt. Andererseits musste der SoFFin einen Verlustausgleich von 2 Mrd € an die mit den Altlasten der Hypo Real Estate befasste Bad Bank leisten. Im Gesamtjahr steht

ein Überschuss von 2½ Mrd € zu Buche, nach 6 Mrd € im Jahr davor. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf die im Jahr 2011 erfolgte hohe Kapitalrückzahlung der Commerzbank an den SoFFin zurückzuführen, die schwerer wog als die damaligen (Investitions-)Fördermaßnahmen des ITF.¹⁵⁾ Für 2013 ist vor allem aufgrund einer anhaltenden Rücklagenbildung zur Vorsorge für künftige Versorgungsleistungen erneut von einem Überschuss auszugehen. Die Finanzmarktstabilisierungsmaßnahmen des SoFFin stehen nach einer erneuten Verlängerung über das Jahr 2012 hinaus nun bis Ende des Jahres 2014 zur Verfügung, eine Inanspruchnahme zeichnet sich aber derzeit nicht ab. Eine sichere Belastung resultiert indes aus der anstehenden Tilgung einer inflationsindexierten Bundesobligation, für die Rücklagen aufgelöst werden.

Länderhaushalte¹⁶⁾

Die Verbesserung der Länderhaushalte setzte sich im letzten Vierteljahr 2012 nicht mehr fort. Gleichwohl sank im Gesamtjahr das Defizit der Kernhaushalte auf 5½ Mrd €, nach 9½ Mrd € im Vorjahr, und lag deutlich unter den Planungen (15 Mrd €). Die Einnahmen stiegen um 2½%, in erster Linie durch eine kräftige Zunahme des Steueraufkommens (+ 6% bzw. 12½ Mrd €). Dem wirkte ein Rückgang der empfangenen Zuweisungen (gut 3 Mrd €) nach dem Auslaufen des ITF entgegen. Die Ausgaben legten insgesamt um gut 1% zu. Höhere Zahlungen insbesondere für Personal (+ 2½% bzw. 2½ Mrd €) und Sachaufwand (+ 2% bzw. ½ Mrd €) überwogen insgesamt den starken Rückgang der Investitionen (– 9% bzw. 3 Mrd €) im Zuge des Auslaufens des ITF.

2012 Defizit-rückgang im Zuge kräftig steigender Steuereinnahmen

¹⁵ In der VGR-Abgrenzung ergibt sich für 2012 eine deutliche Saldenverbesserung der Extrahaushalte. Der Unterschied zum finanzstatistischen Ausweis resultiert vor allem daraus, dass die Commerzbank-Rückzahlung als finanzielle Transaktion in den VGR defizitneutral verbucht wird.

¹⁶ Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im dritten Quartal 2012 wurde in den Kurzberichten des Monatsberichts Januar 2013 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

Große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und trübere Aussichten für 2013

Unabhängig vom Defizitrückgang für die Ländergesamtheit bestehen weiter große Unterschiede in der Haushaltslage einzelner Länder. Überschüsse erwirtschafteten wiederum Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen sowie nun auch Berlin, Thüringen und in geringerem Umfang Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt. Gleichzeitig weisen neben den Konsolidierungshilfelandern Bremen und Saarland auch Hamburg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen trotz der guten Rahmenbedingungen noch immer hohe Defizite je Einwohner aus. Für das laufende Jahr sehen die Planungen ein Defizit von insgesamt gut 12 Mrd € vor, wobei die im Vorjahr wiederum hoch defizitären Länder in erheblichem Umfang neue Kreditaufnahmen einplanen. Im Vorjahresvergleich könnte sich die Lage der Länderhaushalte angesichts einer voraussichtlich abschwächenden Steuerdynamik und steigender Ausgaben für Personal, Sachaufwand und Zuweisungen an Kommunen etwas verschlechtern.

Schuldenregeln zügig härten, um Haushaltsausgleich zuzüglich Risikopuffer abzusichern

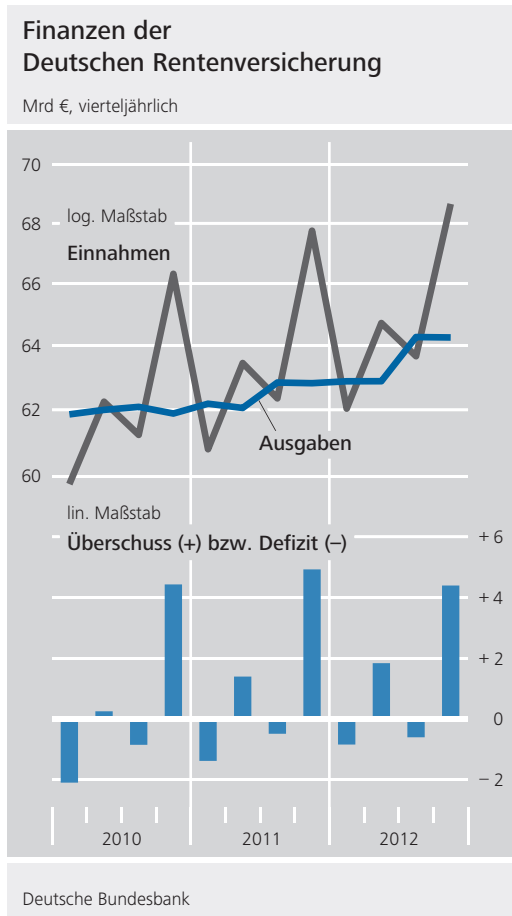
Zur Absicherung des im Grundgesetz für das Jahr 2020 verankerten grundsätzlichen Neuverschuldungsverbotest ist die landesrechtliche Umsetzung wichtig. Der zügige Abbau noch bestehender struktureller Defizite, aber auch der Aufbau von Sicherheitspuffern sollten dabei im Vordergrund stehen. Es wäre dagegen problematisch, wenn die notwendige Konsolidierung – wie häufig in der Vergangenheit – weiter aufgeschoben und dann am Ende der Übergangsphase als nicht mehr umsetzbar angesehen wird. Insofern ist es beispielsweise bedenklich, dass jüngst Baden-Württemberg die bisher nur in der Landeshaushaltsordnung geregelte Schuldenbremse gelockert und die Konsolidierung deutlich gestreckt hat. Nordrhein-Westfalen fällt als das bevölkerungsreichste Land besonders ins Gewicht. Hier wurden bisher noch keine Anpassungen der Landesregeln beschlossen und nur eng begrenzte Schritte zum Defizitabbau angekündigt. Selbst die Einhaltung der derzeit noch gültigen und vergleichsweise weichen alten Verfassungsvorgaben bereitet Probleme. So wurde im Haushalt

2011 trotz der Einrechnung sich abzeichnender umfangreicher Steuerermehreinnahmen eine Nettokreditaufnahme von 5 Mrd € veranschlagt, womit die reguläre Verfassungsgrenze (die eigenfinanzierten Investitionen) um 1½ Mrd € überschritten wurde.¹⁷⁾ Dieser Haushalt wird derzeit vom Landesverfassungsgericht geprüft. Für 2013 wird die Verfassungsgrenze nach dem vorliegenden Entwurf vom Herbst 2012 zwar etwas unterschritten (um ½ Mrd €). Allerdings wurden dafür (neben Vermögensverwertungen) erst noch zu erwirtschaftende Globaltitel von 1 Mrd € eingestellt. Auch wird die Obergrenze wie zuvor durch Anrechnung von aus laufenden Bundeszuschüssen finanzierten Investitionsprojekten um ½ Mrd € aufgebläht. Das Verfassungsgericht hatte in seinem Urteil zum Nachtragshaushalt 2010 Anforderungen formuliert, gemäß denen der Schuldenzuwachs in Einklang mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts unterhalb der Regelgrenze so weit einzudämmen sei, dass die Handlungsfähigkeit gewahrt bleibt. Auch die äußerst angespannte Finanzlage vieler Gemeinden des Landes signalisiert erheblichen Korrekturbedarf.

Neben der Umsetzung der neuen Schuldenregeln kommt auch einer Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht nur wegen des Auslaufens der bestehenden Regelungen Ende des Jahres 2019 wachsende Bedeutung zu. Das Volumen des Länderfinanzausgleichs (im engeren Sinne) nahm im Jahr 2012 um ½ Mrd € auf 8 Mrd € zu, wobei nur noch drei Länder zu den Zahlern gehörten. Die Ausgangspositionen der einzelnen Länder sind weiterhin sehr unterschiedlich und werden durch ähnlich umfangreiche Umverteilungen im Rahmen des Umsatzsteuervorwegausgleichs bereits zuvor in einem gewissen Umfang angeglichen. Wird berücksichtigt, dass eine grundlegende Steuerverteilung nach dem örtlichen Aufkommen neben der regionalen Wirtschafts-

Zunehmende Transfers im Länderfinanzausgleich

¹⁷ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Auswirkungen des Urteils zum nordrhein-westfälischen Nachtragshaushalt 2010, Monatsbericht, April 2011, S. 10 f.



kraft auch zu einem guten Teil damit verbundene Preisunterschiede reflektiert, scheint eine Begrenzung der Finanzkraftnivellierung gerechtfertigt. Neuregelungen sollten nicht zuletzt auch die negativen ökonomischen Anreizwirkungen der Transfers im Blick haben, und sie könnten eine erweiterte Steuergesetzgebungs-hoheit der einzelnen Länder verankern.¹⁸⁾

■ Sozialversicherungen¹⁹⁾

Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im vierten Quartal 2012 einen (saisonüblichen) Überschuss, der mit fast 4½ Mrd € gegenüber dem Vorjahr etwas niedriger ausfiel. Der im Gesamtjahr 2012 erzielte Überschuss von fast 5 Mrd € übertraf seinen Vorjahrswert aufgrund der günstigeren Entwicklung im ersten Halbjahr aber leicht. Die Rücklagen überschritten ihre Obergrenze von 1,5 Monatsaus-

gaben um fast 3½ Mrd €, insbesondere weil die Beitragseinnahmen reichlicher flossen als bei Festlegung des Beitragssatzes für 2012 erwartet worden war. Trotz der Senkung des Beitragssatzes von 19,9% auf 19,6% zum 1. Januar 2012 stiegen die Beitragseinnahmen um gut 2% (bereinigt um den Beitragssatzeffekt sogar um gut 3½%). Insgesamt wuchsen die Einnahmen um knapp 2%. Auch die Rentenausgaben legten um knapp 2% zu. Die Rentenanpassung im Jahresdurchschnitt betrug gut 1½%.²⁰⁾ Die Anzahl der laufenden Renten ist leicht gestiegen.

Für das laufende Jahr wurde der Beitragssatz auf 18,9% gesenkt, und die Bundesregierung rechnet in ihrem Rentenversicherungsbericht mit einem Defizit in Höhe von gut 2 Mrd €. Damit würden die Rücklagen auf etwa das 1,5-fache der (im Zeitverlauf steigenden) durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der Rentenversicherung sinken. Für die nächsten Jahre sind aufgrund des niedrigen Beitragssatzes Defizite in der gesetzlichen Rentenversicherung angelegt. Er wird wieder angehoben werden müssen, wenn die untere Interventionsschwelle der Rücklagen von 0,2 Monatsausgaben unterschritten zu werden droht, womit in der zweiten Hälfte des laufenden Jahrzehnts zu rechnen ist. Der niedrige Beitragssatz ist also nur ein vorübergehendes Phänomen und kein Zeichen für eine dauerhafte finanzielle Entspannung. Somit besteht auch kein struktureller finanzieller Spielraum zur Ausweitung von Leistungen. Diese würden vielmehr in absehbarer Zeit einen entsprechend höheren Beitragssatz oder Einsparungen am allgemeinen Leistungsniveau oder an anderer Stelle erforderlich machen.

2013 sollen Rücklagen durch Beitragssatzsenkung abgebaut werden

Im Gesamtjahr 2012 Überschuss aufgrund starker Beitragseinnahmen höher als geplant

¹⁸ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2012), a. a. O., S. 51.

¹⁹ Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung bzw. der sozialen Pflegeversicherung im dritten Quartal 2012 wurde im Kurzbericht des Monatsberichts Dezember 2012 kommentiert. Neuere Daten liegen noch nicht vor.

²⁰ Zwar fiel die Anpassung zur Jahresmitte 2012 mit 2,18% in West- und 2,26% in Ostdeutschland relativ kräftig aus, allerdings wirkte die geringere Erhöhung zur Jahresmitte des Vorjahres (einheitlich +0,99%) im Gesamtjahresvergleich noch dämpfend.

Bundesagentur für Arbeit

Verbesserung 2012 vor allem durch Einsparungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik

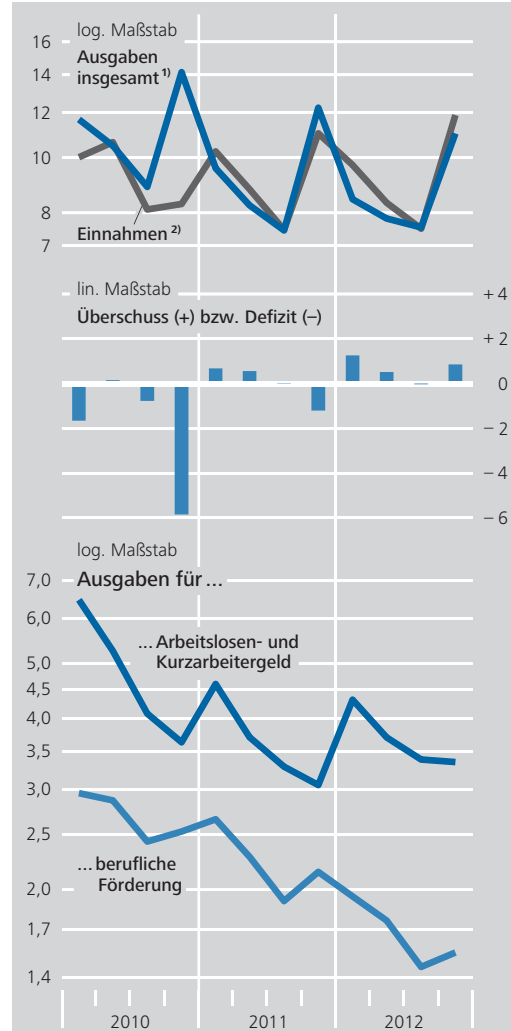
Im vierten Quartal 2012 erzielte die Bundesagentur für Arbeit (BA) einen Überschuss von knapp 1 Mrd €. Im Gesamtjahr 2012 kommt die BA damit auf einen Überschuss von 2 ½ Mrd €, während das Ergebnis ein Jahr zuvor praktisch ausgeglichen war. Die finanzielle Verbesserung beruht zum größten Teil auf Minderausgaben bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und dem Kurzarbeitergeld sowie zum kleineren Teil auf höheren Beitragseinnahmen aufgrund der im Jahresdurchschnitt günstigen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung. Dagegen verharrten die Ausgaben für das Arbeitslosengeld praktisch auf ihrem Vorjahrsniveau. Die Rückgänge beim (empfangenen) Bundeszuschuss und beim (geleisteten) Eingliederungsbeitrag trugen per saldo kaum zur Ergebnisveränderung bei.

Finanzielle Verschlechterung 2013 eingeplant

Im laufenden Jahr erwartet die BA in ihrem Haushaltsplan ein Defizit von gut 1 Mrd €. ²¹⁾ Die Ergebnisverschlechterung ist in erster Linie auf die Abschaffung des – im Jahr 2007 eingeführten und mit dem Umsatzsteueraufkommen fortgeschriebenen – Bundeszuschusses zurückzuführen. Die parallel hierzu beschlossene Streichung des Eingliederungsbeitrags der BA an den Bund gleicht diese finanzielle Belastung nicht aus. Außerdem würden bei Umsetzung des Haushaltsplanes die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich um gut 1 ½ Mrd € gegenüber dem Ist-Ergebnis 2012 steigen. Dies widerspricht allerdings zumindest den Erfahrungen der letzten Jahre, sodass sich hier eine Unterschreitung der Ausgabenansätze ergeben könnte. Alles in allem könnte sich aus heutiger Sicht der Finanzierungssaldo – ebenso wie in den vergangenen Jahren – günstiger entwickeln als geplant.

Finanzen der Bundesagentur für Arbeit

Mrd €, vierteljährlich



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

Deutsche Bundesbank

²¹ Einschl. Zuführung zur Insolvenzgeldrücklage in Höhe von ¼ Mrd €. Durch die von der allgemeinen Rücklage und dem Haushalt der BA getrennte Erfassung der Einnahmen (Insolvenzgeldumlage) und Ausgaben im Zusammenhang mit dem Insolvenzgeld soll sichergestellt werden, dass kumulierte Über- und Unterdeckungen aus Vorjahren bei der Festlegung des Umlagesatzes berücksichtigt werden.