



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

Brüssel, den 17. Mai 2013

9663/13

UEM 84

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Peter Tempel, Botschafter, Ständige Vertretung der Bundesrepublik
Deutschland bei der Europäischen Union

Eingangsdatum: 24 April 2013

Empfänger: Herr Dr. Carsten PILLATH, der Generaldirektor, GD Wirtschaft und
Wettbewerbsfähigkeit, Generalsekretariat des Rats der Europäischen Union

Betr.: Deutsches Stabilitätsprogramm 2013

Anbei übersende ich das aktualisierte Stabilitätsprogramm der Bundesrepublik Deutschland vom
17. April 2013.

(Schlussformel)

Herr Peter Tempel

Anl.:

Deutsches Stabilitätsprogramm

Aktualisierung 2013

Inhalt

Vorbemerkung zum deutschen Stabilitätsprogramm 2013	7
1 Zusammenfassung.....	8
2 Deutsche Finanzpolitik im europäischen Zusammenhang	10
2.1 <i>Finanzpolitische Leitlinien und Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters</i>	<i>10</i>
2.2 <i>Europäische und nationale finanzpolitische Rahmenbedingungen.....</i>	<i>11</i>
2.3 <i>Finanzpolitische Selbstverpflichtungen Deutschlands im Euro-Plus-Pakt.....</i>	<i>14</i>
3 Gesamtwirtschaftliche Lage und Perspektiven.....	15
3.1 <i>Gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland im Jahr 2012</i>	<i>15</i>
3.2 <i>Kurz- und mittelfristige Perspektiven der Gesamtwirtschaft 2013 bis 2017.....</i>	<i>16</i>
4 Finanzpolitik in Deutschland	19
4.1 <i>Finanzpolitische Ausgangslage und strategische Ausrichtung.....</i>	<i>20</i>
4.2 <i>Wesentliche finanzpolitische Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite</i>	<i>22</i>
5 Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands	23
5.1 <i>Entwicklung gesamtstaatlicher Einnahmen und Ausgaben</i>	<i>23</i>
5.2 <i>Entwicklung des Finanzierungssaldos.....</i>	<i>26</i>
5.3 <i>Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos.....</i>	<i>28</i>
5.4 <i>Sensitivität der Projektion des Finanzierungssaldos</i>	<i>29</i>
5.5 <i>Entwicklung des Schuldenstands</i>	<i>30</i>
6 Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	31
6.1 <i>Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen</i>	<i>31</i>
6.2 <i>Staatliche Einnahmen und Ausgaben in der langfristigen Perspektive</i>	<i>33</i>
6.3 <i>Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit.....</i>	<i>34</i>
7 Qualität der öffentlichen Finanzen.....	36
7.1 <i>Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit.....</i>	<i>36</i>
7.2 <i>Institutionelle Rahmenbedingungen zur Steigerung von Transparenz und Wirksamkeit.....</i>	<i>37</i>

Tabellen

Tabelle 1: Entwicklung der staatlichen Einnahmenquote.....	25
Tabelle 2: Entwicklung der Staatsquote.....	26
Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos.....	27
Tabelle 4: Finanzierungssalden nach staatlichen Ebenen	28
Tabelle 5: Struktureller Finanzierungssaldo im Vergleich zum tatsächlichen Finanzierungssaldo sowie zur Entwicklung des BIP	29
Tabelle 6: Sensitivität der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos	29
Tabelle 7: Entwicklung der Schuldenstandsquote	30
Tabelle 8: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	39
Tabelle 9: Preisentwicklung - Deflatoren	40
Tabelle 10: Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt	40
Tabelle 11: Salden der Sektoren	41
Tabelle 12: Entwicklung der Staatsfinanzen.....	42
Tabelle 13: Projektionen bei unveränderter Politik	43
Tabelle 14: Bereinigungspositionen zur Bestimmung der Ausgabenreferenzgröße.....	43
Tabelle 15: Entwicklung des Schuldenstands des Staates („Maastricht“-Schuldenstand)	43
Tabelle 16: Konjunkturelle Entwicklungen	44
Tabelle 17: Gegenüberstellungen der Projektionen des Stabilitätsprogramms April 2013 und des Stabilitätsprogramms April 2012	44
Tabelle 18: Entwicklung altersabhängiger Staatsausgaben in langfristiger Perspektive.....	45
Tabelle 19: Technische Annahmen.....	45
Tabelle 20: Eventualverbindlichkeiten	46

Abbildungen

Abbildung 1: Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes gemäß Schuldenbremse (% des BIP)	14
Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt	19
Abbildung 3: Tatsächlicher und struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo im Vergleich (in % des BIP)	20
Abbildung 4: Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes	21
Abbildung 5: Jahresdurchschnittliche Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie des BIP im Zeitraum 2012 bis 2017	26
Abbildung 6: Schuldenstandeffekte der Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise	31
Abbildung 7: Jugend- und Altenquotient in Deutschland, 2000 bis 2060	32

Vorbemerkung zum deutschen Stabilitätsprogramm 2013

Gemäß den Bestimmungen des präventiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts erarbeiten die Mitgliedstaaten des Euroraums jährlich Stabilitätsprogramme und die übrigen Mitgliedstaaten Konvergenzprogramme, die im April der Europäischen Kommission und dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin-Rat) vorgelegt werden.

Die vorliegende Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wurde am 17. April 2013 durch das Bundeskabinett gebilligt. Das Programm folgt den Vorgaben, die in den Vereinbarungen zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme („Verhaltenskodex“) festgelegt wurden. Die jeweilige Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wird von der Bundesregierung ebenso wie die entsprechende Stellungnahme des Rates zum aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm an die zuständigen Fachausschüsse des Deutschen Bundestags, die Finanzministerkonferenz und den Stabilitätsrat übermittelt. Bundestag und Bundesrat hatten Gelegenheit, die Empfehlung des Rates vom 10. Juli 2012 zum Nationalen Reformprogramm Deutschlands 2012 sowie seine Stellungnahme zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2016 zu beraten.

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht das aktualisierte Stabilitätsprogramm sowie die Programme der vergangenen Jahre auf der Seite:

<http://www.bundesfinanzministerium.de>

Die Programme aller EU-Mitgliedstaaten sowie die entsprechenden Analysen der Europäischen Kommission und die Empfehlungen des Ecofin-Rats sind auf der Seite der Europäischen Kommission veröffentlicht:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/index_en.htm

1 Zusammenfassung

Solide öffentliche Finanzen sind eine wesentliche Grundlage für einen handlungsfähigen Staat und dauerhaft günstige Wachstumsbedingungen. Sie sichern Gestaltungsspielräume und schaffen Zukunftsvertrauen. Positive Erwartungen über die Entwicklung der öffentlichen Haushalte unterstützen Investitions- und Konsumentscheidungen von Unternehmen und privaten Haushalten. Solide Staatsfinanzen gehen Hand in Hand mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur.

Deutschland ist entschlossen, alle nationalen und europäischen finanzpolitischen Vorgaben einzuhalten. Dies ist der Leitgedanke der mit diesem Stabilitätsprogramm dargelegten strategischen Ausrichtung der deutschen Finanzpolitik. Seine im letztjährigen Stabilitätsprogramm festgelegten finanzpolitischen Ziele hat Deutschland in vollem Umfang erreicht.

Im Jahr 2012 konnte in Deutschland erstmals seit der Wiedervereinigung gesamtstaatlich ein struktureller Überschuss erzielt werden. Der strukturelle, also um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte, Finanzierungssaldo des Gesamtstaates belief sich auf 0,4 % des BIP. In diesem Jahr wird der strukturelle Finanzierungssaldo ebenfalls leicht im Überschuss sein. In den kommenden Jahren dürfte er sich angesichts der weiteren Konsolidierungsanstrengungen, insbesondere seitens des Bundes, auf einen Überschuss in Höhe von rund ½ % des BIP verbessern. Damit hält Deutschland dauerhaft sein bereits im vergangenen Jahr erreichtes mittelfristiges Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von maximal 0,5 % ein, und zwar im gesamten Projektionszeitraum bis 2017 mit deutlichem Sicherheitsabstand. Die Schuldenstandsquote, die infolge der Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise einen deutlichen Anstieg verzeichnete, wird bis zum Ende des Programmhorizonts im Jahr 2017 spürbar auf voraussichtlich unter 70 % zurückgehen.

Auch der Bundeshaushalt hat sich strukturell deutlich verbessert. Seit dem Jahr 2011 ist die strukturelle Nettokreditaufnahme der Maßstab für die Einhaltung der Schuldenbremse gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Ab dem Jahr 2016 darf das strukturelle Defizit des Bundes nach der Schuldenbremse dauerhaft höchstens 0,35 % des BIP ausmachen. Die strukturelle Nettokreditaufnahme lag jedoch bereits 2012 bei nur noch 0,31 % des BIP. Damit ist es der Bundesregierung bereits im zweiten Jahr, in dem die Schuldenbremse angewendet wird, und vier Jahre früher als im Grundgesetz vorgeschrieben gelungen, die dauerhaft geltende Obergrenze einzuhalten. Nach der Planung des Haushaltsgesetzes 2013 wird diese Obergrenze auch in diesem Jahr unterschritten. Die vom Kabinett am 13. März 2013 beschlossenen Eckwerte für den Bundeshaushalt 2014 und den Finanzplan bis 2017 sehen den Verzicht auf jegliche strukturelle Neuverschuldung vor. Somit wird die ab dem Jahr 2016 dauerhaft geltende Obergrenze der Schuldenbremse beträchtlich unterschritten. Eine gesamtwirtschaftlich stabile Entwicklung

vorausgesetzt will der Bund bereits ab 2015 ganz ohne Nettokreditaufnahme auskommen. Mit diesen Eckwerten setzt die Bundesregierung einen finanzpolitischen Meilenstein.

Das parallel zum Stabilitätsprogramm erstellte Nationale Reformprogramm 2013 zeigt die Fortschritte Deutschlands bei der Erreichung der Wachstumsstrategie Europa-2020 sowie bei der Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen 2012 und des Aktionsprogramms 2012 für den Euro-Plus-Pakt auf. Die im Nationalen Reformprogramm enthaltenen finanzwirksamen Maßnahmen sind zugleich Bestandteil der finanzpolitischen Strategie und der Projektion der öffentlichen Haushalte des Stabilitätsprogramms.

2 Deutsche Finanzpolitik im europäischen Zusammenhang

2.1 Finanzpolitische Leitlinien und Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters

Das Europäische Semester verzahnt die verschiedenen Verfahren der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung. Der Begriff Semester bezieht sich darauf, dass die erste Hälfte eines Jahres der Koordinierung und Prüfung auf europäischer Ebene gewidmet ist und die Mitgliedstaaten im zweiten Halbjahr die Vorgaben und Vereinbarungen zur Haushaltsplanung und zu Strukturreformen umsetzen. Der von der Kommission am Ende des Vorjahres vorgelegte Jahreswachstumsbericht bildet den Auftakt des Europäischen Semesters. Es endet im Sommer mit den länderspezifischen Empfehlungen des Rats an die EU-Mitgliedstaaten. Diese werden von der Kommission vorgeschlagen und basieren auf einer Bewertung der Nationalen Reformprogramme und der Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme der Mitgliedstaaten.

Im finanzpolitischen Bereich empfahl der Rat im Juli 2012, dass Deutschland im Zeitraum 2012 bis 2013 „weiterhin eine solide Finanzpolitik betreibt, um das mittelfristige Haushaltsziel bis 2012 zu erreichen; hierzu die Haushaltsstrategie wie geplant umsetzt und darauf achtet, dass der Ausgabenrichtwert eingehalten wird und ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für den Schuldenabbau gemacht werden; an einem wachstumsfreundlichen Konsolidierungskurs festhält und in diesem Zusammenhang zusätzliche Anstrengungen unternimmt, um die Effizienz der Ausgaben im Gesundheitswesen und in der Pflege zu erhöhen, und die noch ungenutzten Möglichkeiten für ein effizienteres Steuersystem ausschöpft; den vorhandenen Spielraum nutzt, damit auf allen staatlichen Ebenen erhöhte und effizientere wachstumsfördernde Ausgaben für Bildung und Forschung getätigt werden; die Schuldenbremse in allen Bundesländern kohärent umsetzt und dabei zeitnahe und relevante Kontrollverfahren und Korrekturmechanismen sicherstellt“.

Bereits zuvor, im Mai 2012, hatte der Ecofin-Rat Deutschland aus dem Defizitverfahren entlassen. Deutschland hatte das Defizit bereits zwei Jahre früher als in den Empfehlungen des Rats gefordert unter den Referenzwert von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesenkt.

Auf der Grundlage des aktuellen Jahreswachstumsberichts betonte der Ecofin-Rat im Februar 2013, dass solide und tragfähige öffentliche Finanzen eine wesentliche Voraussetzung für das Vertrauen in die makroökonomische Stabilität und somit für Wachstum sind. Alle Mitgliedstaaten sollten ihre Verpflichtungen gemäß den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhalten. Dabei hob der Rat die Bedeutung wohldurchdachter haushaltspolitischer Rahmensetzungen hervor und erinnerte an die vertrauensbildende Wirkung glaubwürdiger Haushaltsanpassungsstrategien. Dazu gehörten auch Maßnahmen für eine effizientere und effektivere Verwendung der Mittel. Vor allem Investitionen in Bildung, Forschung, Innovation und den Energiesektor sollten Vorrang erhalten, während gleichzeitig die Effizienz der Haushaltsmittel gewährleistet und erforderlichenfalls verbessert werden sollte. Im Bereich der Steuerpolitik forderte der Ecofin-Rat die Mitgliedstaaten dazu auf, eine Verringerung der Besteuerung des Faktors Arbeit, eine Verbreiterung der

Steuerbemessungsgrundlagen und die Beseitigung unbegründeter oder schädlicher Subventionen zu prüfen.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs betont in seinen Schlussfolgerungen vom 14. März 2013, die den Mitgliedstaaten Leitlinien zum diesjährigen Europäischen Semester an die Hand geben, die Notwendigkeit differenzierter, wachstumsfreundlicher Konsolidierung. Er mahnt weitere Fortschritte in Richtung strukturell ausgeglichener Haushalte an. Konsolidierung müsse Hand in Hand gehen mit Strukturreformen zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung.

2.2 Europäische und nationale finanzpolitische Rahmenbedingungen

Das deutsche finanzpolitische Rahmenwerk integriert europäische Vorgaben und nationale Regelungen. Die 2009 im Grundgesetz verankerte Schuldenregel folgt dem Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts und erhöht die Bindungswirkung europäischer Normen durch die verfassungsmäßige Verankerung auf nationaler Ebene. Verbindliche und dauerhafte einzelstaatliche Regelungen für gemeinsam vereinbarte Verpflichtungen, vorzugsweise mit Verfassungsrang, sind auch eine Grundidee des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag). Europäische und nationale institutionelle Rahmenbedingungen werden angesichts dieser engen Verzahnung im Folgenden gemeinsam betrachtet.

Im Rahmen des für den Gesamtstaat (in Deutschland Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungen) geltenden Stabilitäts- und Wachstumspakts geben sich die Mitgliedstaaten ein mittelfristiges Haushaltsziel (MTO) im Rahmen vorgegebener Grenzen. Deutschland hat sein mittelfristiges Haushaltsziel auf ein strukturelles Defizit in Höhe von maximal 0,5 % in Relation zum BIP festgelegt. Dies steht im Einklang mit dem Fiskalvertrag.

Seit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts 2011 wird zusätzlich anhand einer Ausgabenregel überprüft, ob der Anpassungspfad zum MTO hinreichend ist oder – falls das MTO bereits erreicht wurde – ob die Ausgabenentwicklung mit der weiteren Einhaltung des MTO kompatibel ist. Nach dieser Ausgabenregel darf das – insbesondere um Zinszahlungen bereinigte – Ausgabenwachstum grundsätzlich nicht höher sein als das mittelfristige Potenzialwachstum.

Mit der Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde zudem eine Regel für die Rückführung der zu hohen Schuldenstandsquoten eingeführt, die auch im Fiskalvertrag verankert wurde. Liegt die Schuldenstandsquote über dem Referenzwert von 60 %, muss die Überschreitung des Referenzwerts als Richtwert um durchschnittlich ein Zwanzigstel jährlich zurückgeführt werden (sog. 1/20-Regel). Die Nichteinhaltung dieser Regel kann zur Eröffnung eines Defizitverfahrens führen. Bei der aktuellen Überschreitung des Referenzwerts in Deutschland um rund 20 Prozentpunkte entspräche diese Anforderung einer durchschnittlichen jährlichen Reduktion der Schuldenquote um rund 1 Prozentpunkt. Dabei wird jeweils die Reduktion in den vergangenen drei Jahren bzw. die für das vergangene und die beiden Folgejahre von der Europäischen Kommission prognostizierte Veränderung betrachtet. Für diejenigen Mitgliedstaaten, die sich zum Zeitpunkt der Verabschiedung des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakts (November 2011) in einem

Defizitverfahren befanden, also auch für Deutschland, greift die 1/20-Regel ab dem dritten Jahr nach Beendigung des Defizitverfahrens, für Deutschland ab 2015. Im Übergangszeitraum muss ausreichender Fortschritt erzielt werden, so dass die Einhaltung der 1/20-Regel nach Ablauf der drei Jahre sichergestellt ist. Diese Bedingung gilt als eingehalten, wenn der Mitgliedstaat plant, sein strukturelles Defizit dementsprechend zu reduzieren, mindestens gemäß dem durch die Kommission bestimmten linearen Abbaupfad. Im Falle größerer Abweichungen von diesem Abbaupfad kann ein Defizitverfahren eröffnet werden. Deutschland hat mit der Übererfüllung des MTO die Vorgabe eines ausreichenden Fortschritts zur Einhaltung der 1/20-Regel bis zum Jahr 2015 eingehalten.

Auf der Basis der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts hat sich Deutschland mit der im Grundgesetz verankerten Schuldenregel enge, stabilitätsorientierte Grenzen bei der Neuverschuldung der Haushalte von Bund und Ländern gesetzt. Bund und Länder müssen ihre Haushalte danach im Grundsatz ausgleichen. Für den Bund ist diese Bedingung erfüllt, wenn seine strukturelle Nettokreditaufnahme nicht mehr als 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts beträgt. Aufgrund der erheblichen Belastungen der öffentlichen Finanzen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise zum Startzeitpunkt der Regel im Jahr 2011 gilt diese Obergrenze erst ab dem 1. Januar 2016; bis dahin muss das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt werden. Anhand eines Kontrollkontos wird die Einhaltung der Regel auch im Haushaltsvollzug überprüft. Wird ein negativer Schwellenwert auf diesem Konto überschritten, ist die den Schwellenwert überschreitende Belastung konjunkturgerecht durch eine geringere Obergrenze der Nettokreditaufnahme in den Folgejahren zurückzuführen.

Die Länderhaushalte sind ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Eine Konjunkturbereinigung von Einnahmen und Ausgaben ist optional möglich, wenn landesrechtlich eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird. Auch den Ländern steht eine Übergangsfrist zu. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass sie im Jahr 2020 diese Vorgabe zum Haushaltsausgleich erfüllen.

Zwar liegt die nähere Ausgestaltung der Schuldenregeln auf Ebene der Länder in der Zuständigkeit der Länder selbst. Sie müssen sich dabei im Rahmen der Vorgaben bewegen, die das Grundgesetz zur möglichen Berücksichtigung konjunktureller Einflüsse und zu möglichen Ausnahmeregelungen formuliert. Das im Grundgesetz verankerte Neuverschuldungsverbot bindet die Länder jedoch unmittelbar, so dass in einem Land auch ohne konkretisierende landesrechtliche Regelungen ab 2020 ein ausnahmsloses Neuverschuldungsverbot gilt.

Fünf der 16 deutschen Länder (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) erhalten im Zeitraum bis 2019 Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt 800 Mio. Euro jährlich. Diese Hilfen aufgrund besonders schwieriger Haushaltslagen werden vom Bund und der Ländergemeinschaft je zur Hälfte finanziert. Voraussetzung für den Erhalt der Hilfen ist, dass die Empfängerländer ihre im Jahr 2010 verzeichneten strukturellen Defizite bis 2020 in gleichen Schritten auf null reduzieren.

Für die Kommunen besteht ein Kreditaufnahmeverbot für die Finanzierung von Ausgaben der laufenden Rechnung. Einzige Ausnahme bildet die Überbrückung kurzzeitiger Liquiditätsengpässe.

Kredite können aber zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden, wenn die Schuldenbedienung in späteren Jahren erwirtschaftet werden kann.

In der Sozialversicherung gibt es ebenfalls ein Kreditaufnahmeverbot. Defizite können über aus den Einnahmen (Beitragseinnahmen und Zuschüsse des Bundes) gebildete Rücklagen sowie über eine – bei der Gesetzlichen Rentenversicherung regelgebundene – Anpassung des Beitragsatzes finanziert werden. In der knappschaftlichen Rentenversicherung gleicht der Bund Unterschiede zwischen Einnahmen und Ausgaben aus. Die Bundesagentur für Arbeit kann Defizite über Darlehen des Bundes finanzieren, die in den Folgejahren entsprechend zu tilgen sind.

Zusätzlich zu diesen Vorgaben wird die Haushaltsentwicklung in Bund und Ländern durch den unabhängigen Stabilitätsrat überwacht, der 2010 seine Arbeit aufgenommen hat. Er koordiniert die Haushalts- und Finanzplanungen von Bund und Ländern auch mit Blick auf die Einhaltung von europäischen Verpflichtungen und sorgt dafür, dass mögliche Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt und Korrekturmaßnahmen ergriffen werden. Die Unabhängigkeit des Stabilitätsrats wird unter anderem in seinen Abstimmungsregeln deutlich: Beschlüsse werden grundsätzlich mit der Stimme des Bundes und einer Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst – betroffene Länder sind dabei nicht stimmberechtigt. Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst. Bei Ländern, die Konsolidierungshilfen erhalten, prüft der Stabilitätsrat, ob die vereinbarten Defizitgrenzen eingehalten wurden und entscheidet auf dieser Grundlage über die weitere Gewährung der Hilfen. Die letztjährige Prüfung ergab, dass alle betroffenen Länder ihre Konsolidierungsverpflichtungen eingehalten haben. Droht einer Gebietskörperschaft eine Haushaltsnotlage, vereinbart der Stabilitätsrat Sanierungsmaßnahmen, um Fehlentwicklungen abzuwenden und die betroffenen Haushalte dauerhaft zu sanieren. Der Stabilitätsrat hat gegenwärtig mit den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Sanierungsprogramme vereinbart, deren Einhaltung er fortlaufend überwacht. Im Rahmen der Sanierungsverfahren müssen diese Länder, die zugleich Empfänger von Konsolidierungshilfen sind, zusätzlich zum ex-post-Nachweis des vereinbarten Defizitabbaus auch ex ante darlegen, mit welchen Maßnahmen sie die Rückführung ihrer Defizite erreichen wollen.

Mit der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse sowie den flankierenden einfachgesetzlichen Bestimmungen hat Deutschland Regelungen geschaffen, die auf die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ausgerichtet sind und die den Anforderungen des Fiskalvertrags entsprechen. Darüber hinaus hat die Bundesregierung ein Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags eingebracht, das die bestehenden fiskalpolitischen Regeln um einen weiteren Sicherungs- und Korrekturmechanismus auf gesamtstaatlicher Ebene ergänzen soll. Vorgesehen ist, die für Deutschland nach dem Fiskalvertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zulässige Obergrenze des strukturellen gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizits von 0,5 % des BIP – das deutsche mittelfristige Haushaltsziel – im Haushaltsgrundsätzegesetz festzuschreiben. Der Stabilitätsrat soll explizit mit der Überwachung der Einhaltung dieser Obergrenze beauftragt werden und Maßnahmen empfehlen, die geeignet sind, ein überhöhtes Finanzierungsdefizit zu beseitigen. Die Empfehlungen des Ecofin-Rates in Bezug auf den

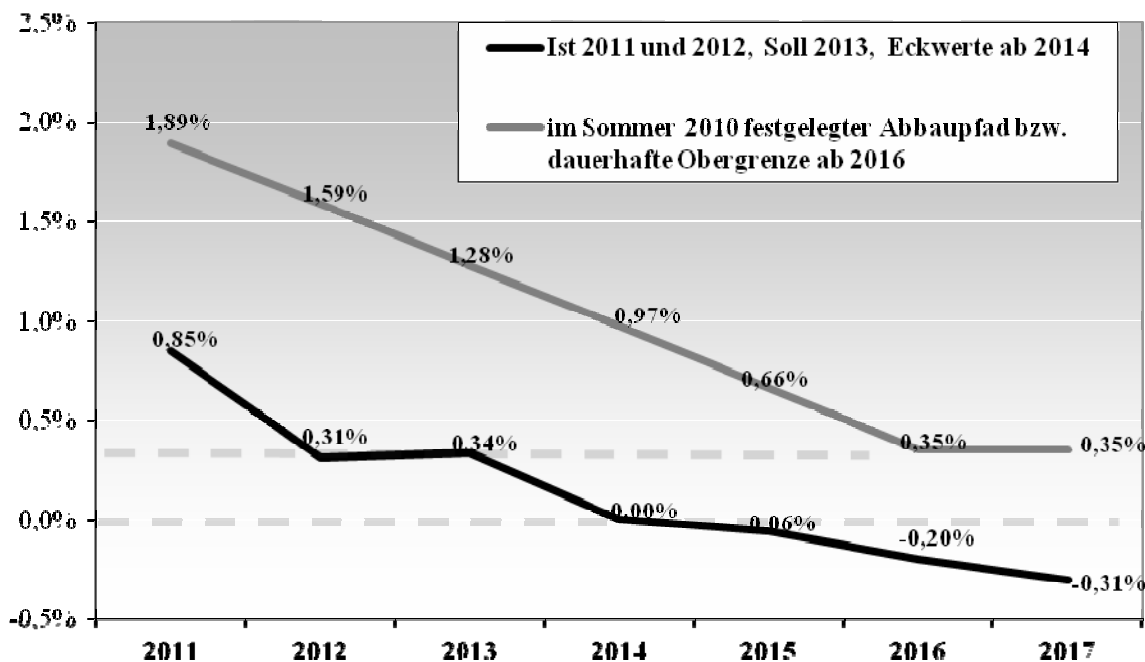
präventiven Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts sind hierbei zu berücksichtigen. Die vom Stabilitätsrat beschlossenen Empfehlungen sollen der Bundesregierung und den Landesregierungen zur Weiterleitung an die jeweiligen Parlamente zugeleitet werden. Bei der Überwachung der Obergrenze soll der Stabilitätsrat durch einen neu einzurichtenden unabhängigen Beirat unterstützt werden. Diese ergänzenden Regelungen sind auch dazu geeignet, die Einhaltung der Schuldenbremse – wie in den länderspezifischen Empfehlungen gefordert – durch zusätzliche Kontroll- und Korrekturverfahren weiter abzusichern.

2.3 Finanzpolitische Selbstverpflichtungen Deutschlands im Euro-Plus-Pakt

Deutschland verpflichtete sich im vergangenen Jahr im Rahmen des Euro-Plus-Pakts, das mittelfristige Haushaltsziel des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bereits im Jahr 2012 zu erreichen und den Abbaupfad der Schuldenbremse für den Bundeshaushalt auch im Jahr 2013 zu unterschreiten.

Der gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungssaldo wies für das Jahr 2012 mit 0,4 % des Bruttoinlandsprodukts einen Überschuss auf. Das mittelfristige Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts wurde damit mit deutlichem Abstand eingehalten. Auf Bundesebene wurde 2012 der Abbaupfad für die Schuldenbremse nicht nur spürbar unterschritten. Es gelang sogar, die erst ab 2016 grundgesetzlich geltende dauerhafte Obergrenze für die strukturelle Nettokreditaufnahme von 0,35 % des BIP bereits einzuhalten. Für 2013 ist im Soll ebenfalls eine strukturelle Nettokreditaufnahme etwas unterhalb von 0,35 % des BIP angesetzt, so dass nach aktueller Planung auch in diesem Jahr die dauerhaft geltende Obergrenze eingehalten und der Abbaupfad unterschritten wird (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes gemäß Schuldenbremse (% des BIP)



Darüber hinaus verpflichtete sich die Bundesregierung im vergangenen Jahr, durch Korrektur des Einkommensteuertarifs Steuermehrbelastungen aufgrund der kalten Progression in zwei Schritten zum 1. Januar 2013 und zum 1. Januar 2014 abzubauen. Ein Ende Februar 2013 dazu in Kraft getretenes Gesetz erhöht den Grundfreibetrag der Einkommensteuer in zwei Schritten 2013 und 2014 (s. dazu auch Abschnitt 4.2). Der ursprünglich geplante darüber hinaus gehende Abbau der kalten Progression fand im Bundesrat allerdings keine Mehrheit. Die Bundesregierung wird jedoch künftig alle zwei Jahre in einem Steuerprogressionsbericht zur Wirkung der kalten Progression Stellung nehmen.

Die Bundesregierung nahm sich darüber hinaus vor, die makroprudentielle Überwachung Anfang 2013 mit dem Gesetz zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht zu verbessern. Um die Finanzmarktstabilität auch im Falle einer systemischen Krise zu sichern, verpflichtete sich die Bundesregierung dazu, den Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) befristet bis Ende 2012 zu reaktivieren. Beide Verpflichtungen hat die Bundesregierung vollständig umgesetzt. Im November 2012 hat der Bundestag zudem beschlossen, den SoFFin bis Ende 2014 zu verlängern.

Am 20. März 2013 hat die Bundesregierung das Aktionsprogramm 2013 im Rahmen des Euro-Plus-Pakts beschlossen. Die Bundesregierung hält weiterhin an der wachstumsorientierten Konsolidierung fest. Sie will den Bundeshaushalt für das Jahr 2014 ohne strukturelles Defizit aufstellen.

Um die Funktionsweise der Schuldenregel und damit die Fiskaldisziplin zu stärken, wird die Bundesregierung darüber hinaus sicherstellen, dass der kumulierte Saldo, der bis zum Ablauf der Übergangsregelung Ende 2015 auf dem Kontrollkonto aufgelaufen ist, nicht mit möglichen zukünftigen negativen Buchungen verrechnet werden kann. Die Bundesregierung strebt dazu im Jahr 2013 eine gesetzliche Verankerung an. In den letzten beiden Jahren hat sich ein Positivsaldo gebildet, weil die für die Übergangsfrist geltende Defizitgrenze der Schuldenregel unterschritten worden ist.

Darüber hinaus will die Bundesregierung die Stabilität der Finanzmärkte weiter verbessern. Insbesondere sollen die Abwicklung und Sanierung von Kreditinstituten und Finanzgruppen vereinfacht, die Abtrennung von risikoreicheren Bereichen vom Einlagengeschäft vorgeschrieben und klare Strafbarkeitsregeln für Geschäftsleitungen von Banken und Versicherungen eingeführt werden, wenn diese gegen ihre Pflichten verstoßen.

Diese und weitere Verpflichtungen des deutschen Aktionsprogramms im Rahmen des Euro-Plus-Pakts sind im Nationalen Reformprogramm 2013 dargestellt.

3 Gesamtwirtschaftliche Lage und Perspektiven

3.1 Gesamtwirtschaftliche Lage in Deutschland im Jahr 2012

Die deutsche Wirtschaft erwies sich trotz der konjunkturellen Schwäche im Euroraum im Jahr 2012 als recht robust. Sie ist 2012 das dritte Jahr in Folge gewachsen, wenngleich die Steigerung des

Bruttoinlandsprodukts (BIP) mit preisbereinigt 0,7 % spürbar geringer ausfiel als in den beiden Jahren zuvor. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die konjunkturelle Dynamik im Jahresverlauf zunehmend abschwächte. So stieg das BIP im 1. Quartal 2012 zwar noch merklich um 0,5 % (preis-, kalender-, und saisonbereinigt) gegenüber dem Vorquartal an. Im Schlussquartal 2012 ging die gesamtwirtschaftliche Aktivität in der Verlaufsbeurteilung jedoch deutlich zurück.

Die spürbare Verlangsamung des weltwirtschaftlichen Expansionstempos wirkte dabei dämpfend auf die konjunkturelle Entwicklung. Des Weiteren hat die mit der Verschuldung in den Industriestaaten – insbesondere im Euroraum – einhergehende Verunsicherung der Marktteilnehmer offenbar die Investitionsbereitschaft der deutschen Wirtschaft massiv beeinträchtigt. So gingen die Ausrüstungsinvestitionen erstmals seit 2009 im Jahresdurchschnitt deutlich zurück (preisbereinigt - 4,8 % ggü. Vorjahr). Wachstumsimpulse kamen im Jahr 2012 hingegen von den Nettoexporten. Dabei profitierte die Exporttätigkeit vor allem von der Nachfrage aus den Ländern außerhalb des Euroraums. Der Anstieg der realen Exporte fiel zwar – aufgrund der deutlichen Wachstumsabschwächung vor allem im europäischen Raum – geringer aus als im Jahr 2011. Schwächere Exporte und rückläufige Investitionen dämpften jedoch auch die Importe. Die Zunahme der Importe gab im Jahresdurchschnitt deutlicher nach als die der Exporte, wodurch – rein rechnerisch – der Beitrag der Nettoexporte zum Wirtschaftswachstum begünstigt wurde. Auch die Zunahme des privaten Konsums wirkte wachstumsstützend (real + 0,6 % ggü. Vorjahr). Die privaten Konsumausgaben profitierten dabei von einem deutlichen Beschäftigungsaufbau und Lohnsteigerungen, wodurch die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte merklich expandierten. So befand sich der Arbeitsmarkt 2012 in einer guten Grundverfassung. Im Jahresverlauf waren jedoch die Auswirkungen der nachlassenden konjunkturellen Dynamik bereits zu spüren. Im Durchschnitt des Jahres 2012 waren 2,9 Millionen Personen als arbeitslos registriert. Damit wurde das Vorjahresniveau um rund 80 000 Personen unterschritten. Auch die Zunahme der Erwerbstätigkeit hat sich im Verlauf des letzten Jahres deutlich abgeschwächt. Dennoch wurde im Jahresdurchschnitt 2012 bei der Erwerbstätigkeit mit 41,6 Millionen erwerbstätigen Personen insgesamt ein neuer Höchststand erreicht (+449 000 Personen gegenüber 2011). Dabei nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einem Plus von gut einer halben Million Personen wesentlich stärker zu als die Erwerbstätigkeit insgesamt. Der Verbraucherpreisindex hat im Jahr 2012 mit einem jahresdurchschnittlichen Anstieg von 2,0 % etwas weniger stark zugenommen als im Vorjahr. Dabei war der Preisniveaustieg wie im Vorjahr vor allem durch die deutliche Verteuerung von Energieprodukten geprägt.

3.2 Kurz- und mittelfristige Perspektiven der Gesamtwirtschaft 2013 bis 2017

Die Trendwende bei einer Vielzahl von Stimmungsindikatoren stützt die Einschätzung der Bundesregierung, dass es sich beim deutlichen BIP-Rückgang im Schlussquartal 2012 in Deutschland um eine temporäre Abschwächung der konjunkturellen Entwicklung handeln dürfte. So dürfte die weltwirtschaftliche Aktivität im Verlaufe dieses Jahres wieder an Schwung gewinnen. Damit werden sich voraussichtlich auch die Absatzperspektiven der Unternehmen im Ausland

wieder verbessern. Zudem wirkt die Geldpolitik in Deutschland weiter deutlich expansiv. Die Finanzierungsbedingungen für Investitionen sind nicht zuletzt auch wegen der guten Selbstfinanzierungsmöglichkeiten der Unternehmen sehr günstig. Das Konjunkturbild der Bundesregierung stimmt damit qualitativ mit dem der Europäischen Kommission überein. Insgesamt rechnet die Bundesregierung in ihrer Jahresprojektion mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Aktivität von preisbereinigt 0,4 %. Dabei fällt der jahresdurchschnittliche Anstieg des realen BIP insbesondere aufgrund eines statistischen Unterhangs, der rein rechnerisch eine Vorbelastung für die jährliche Wachstumsrate in diesem Jahr darstellt, deutlich niedriger aus als noch im vergangenen Jahr. Im weiteren Jahresverlauf ist in saisonbereinigter Betrachtung mit laufenden Jahresraten zu rechnen, die über dem Potenzialwachstum liegen.

Die außenwirtschaftlichen Impulse dürften in diesem Jahr voraussichtlich erheblich schwächer ausfallen als im Vorjahr. Dieser Trend deutet sich bereits seit dem Schlussquartal 2012 an. Damit dürfte die gesamtwirtschaftliche Aufwärtsbewegung vor allem von der Binnennachfrage getragen werden. Insbesondere die noch schwache gesamtwirtschaftliche Aktivität im Euroraum, in den etwas weniger als 40 % der deutschen Ausfuhren gehen, belastet die Außenhandelstätigkeit deutscher Unternehmen. Im Verlauf dieses Jahres dürfte die Exportdynamik mit dem Anziehen der Weltkonjunktur jedoch wieder an Kraft gewinnen. Demzufolge dürften die preisbereinigten Ausfuhren in diesem Jahr insgesamt moderat (+ 2,8 %) zunehmen. Im Zuge der Ausweitung der Binnennachfrage wird das Importvolumen im Durchschnitt dieses Jahres voraussichtlich um 3,5 % ansteigen. Daraus ergibt sich rechnerisch ein leicht negativer Impuls der Nettoexporte (- 0,1 Prozentpunkte). Währenddessen dürfte der Wachstumsbeitrag der inländischen Verwendung 0,6 Prozentpunkte betragen. Dabei dürfte insbesondere die Investitionstätigkeit im Verlauf dieses Jahres wieder deutlich zunehmen. Daher rechnet die Bundesregierung für den Jahresdurchschnitt mit einer Ausweitung der Bruttoanlageinvestitionen um real 0,5 %. Dabei wird von einer Zunahme der Bauinvestitionen ausgegangen (+1,3 %). Aufgrund der rechnerischen Vorbelastung aus dem Jahr 2012 wird bei den Ausrüstungsinvestitionen jahresdurchschnittlich zwar noch mit einem Rückgang zu rechnen sein (-1,3 %), in der Verlaufsbeurteilung entspricht dies jedoch einer zügigen Belebung der Investitionstätigkeit nach schwachem Jahresauftakt.

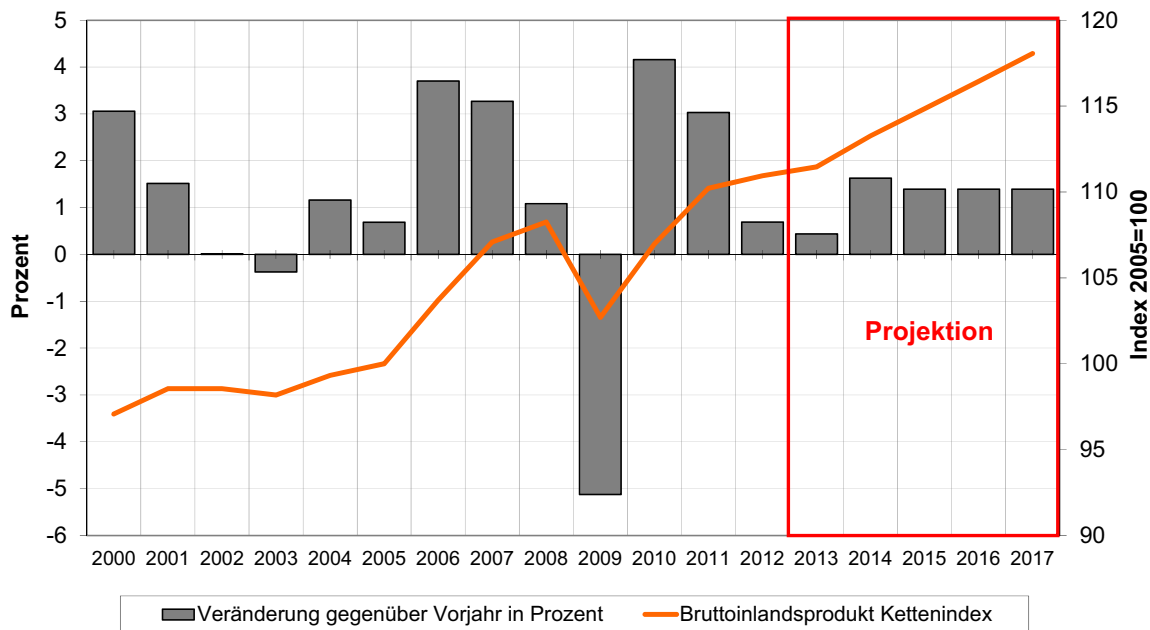
Dem privaten Konsum wird auch in diesem Jahr eine bedeutende Rolle als Wachstumsstütze zukommen. So dürften die preisbereinigten privaten Konsumausgaben um 0,6 % gegenüber dem Vorjahr ansteigen. Angesichts der merklichen Zunahme der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte (+ 2,3 %) – begünstigt durch ein anhaltend hohes Beschäftigungsniveau sowie durch Einkommenssteigerungen – sind somit günstige Voraussetzungen für eine weitere Expansion der privaten Konsumenttätigkeit gegeben. Der Arbeitsmarkt befindet sich auch in diesem Jahr in einer soliden Grundverfassung. Dabei dürfte die Zahl der Erwerbstätigen noch leicht um 15 000 Personen zunehmen. Gleichzeitig wird die Zahl der Arbeitslosen wahrscheinlich geringfügig ansteigen (+ 60 000 auf 2,96 Millionen Personen). Dies entspricht einer Arbeitslosenquote von 7,0 %. Auch das moderate Preisklima wird die Kaufkraft der privaten Haushalte und damit auch die Konsumenthaltung in diesem Jahr voraussichtlich begünstigen. So dürfte der Anstieg des

Verbraucherpreisindex in diesem Jahr mit einer Rate von jahresdurchschnittlich 1,8 % etwas geringer ausfallen als im Jahr 2012.

Durch die fortgesetzte konjunkturelle Aufwärtsbewegung der vergangenen drei Jahre hat sich die Produktionslücke im Jahr 2012 nahezu geschlossen, wenngleich das Bruttoinlandsprodukt noch leicht unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Produktionsniveaus lag, das eine konjunkturelle Normallage beschreibt (Produktionspotenzial). Vor dem Hintergrund der kurzfristigen Wachstumserwartungen wird die gesamtwirtschaftliche Unterauslastung in diesem Jahr wieder markanter ausfallen. Annahmegemäß wird sich die resultierende negative Produktionslücke im mittelfristigen Projektionszeitraum bis 2017 graduell schließen und damit wieder eine Normalauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erreicht.

Für das Jahr 2014 erwartet die Bundesregierung eine Fortsetzung der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung mit einer realen Zunahme des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 %. In ihrer Mittelfristprojektion geht die Bundesregierung für den Zeitraum 2015-2017 von einer durchschnittlichen BIP-Wachstumsrate von rund 1 ½ % p.a. aus (vgl. Abbildung 2). Im gleichen Zeitraum wird das Potenzialwachstum auf durchschnittlich knapp 1 ¼ % p.a. veranschlagt, wobei die Wachstumsrate demografisch bedingt im Verlauf etwas gedämpft wird. Die günstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wird sich in der mittleren Frist insgesamt fortsetzen, wenngleich mit einem spürbar schwächeren Beschäftigungsaufbau als in den vergangenen drei Jahren zu rechnen ist. Die Zahl der Arbeitslosen wird bis zum Jahr 2017 voraussichtlich auf ein Niveau von rund 2,8 Millionen sinken. Auch die strukturelle Arbeitslosigkeit wird im Projektionszeitraum weiter abgebaut.

Abbildung 2: Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt



Von der Inlandsnachfrage werden im mittelfristigen Schätzzeitraum die stärksten Wachstumsimpulse ausgehen. Angesichts der günstigen Beschäftigungssituation werden vor allem von der privaten Konsumnachfrage positive Wachstumsbeiträge erwartet, da die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte – bei anhaltend moderatem Preisklima – spürbar zunehmen werden. Der Außenbeitrag wird sich dagegen rein rechnerisch weitgehend neutral für die BIP-Entwicklung erweisen, da die Ausweitung des Importvolumens aufgrund der robusten Gesamtnachfrage den Anstieg des Exportvolumens voraussichtlich leicht übertreffen wird.

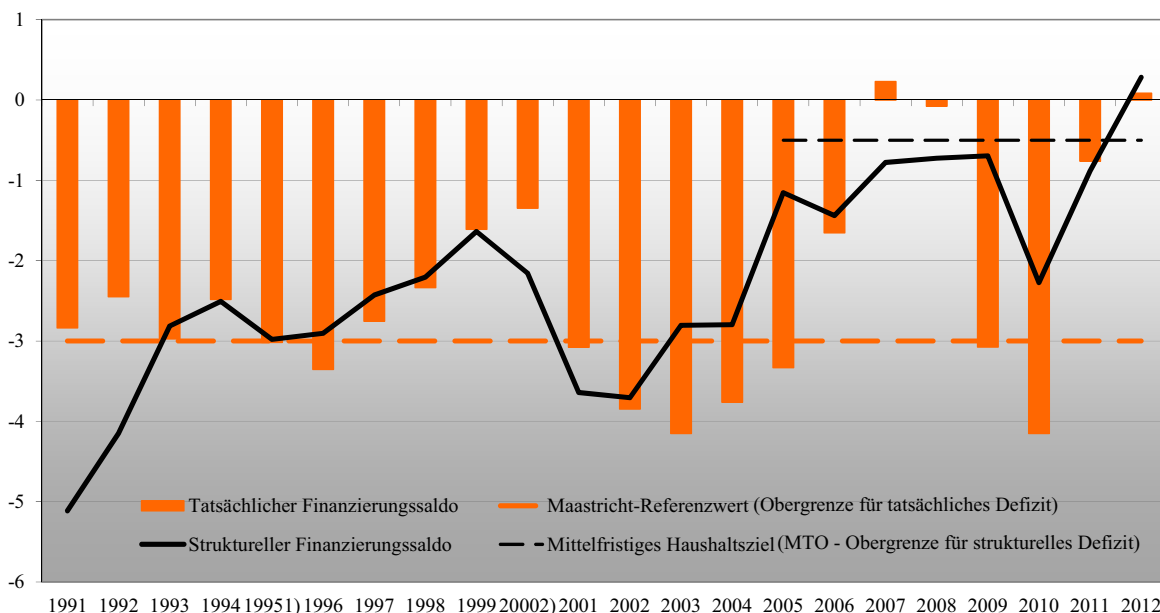
4 Finanzpolitik in Deutschland

Deutschland setzt auf wachstumsfreundliche Konsolidierung. Solide öffentliche Finanzen schaffen Vertrauen und sind neben einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft Grundlage für dauerhaftes Wachstum und hohe Beschäftigung, die wiederum die Konsolidierung der Staatsfinanzen begünstigen. Das zeigt die Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland: Beschäftigung und Einkommen steigen, Neuverschuldung, aber insbesondere auch Zinsausgaben als Dividende glaubwürdiger Konsolidierung des Bundes sind im Trend rückläufig. An der wachstumsfreundlichen Konsolidierung wird Deutschland beharrlich und entschlossen festhalten und die auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen konsequent einhalten. Gleichzeitig setzt die Bundesregierung klare Prioritäten in zukunftsweisenden Bereichen und stärkt kontinuierlich Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur.

4.1 Finanzpolitische Ausgangslage und strategische Ausrichtung

Deutschland hat in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte bei der Konsolidierung seiner Haushalte erzielt. Konjunkturell bedingte Mehreinnahmen wurden konsequent zum Defizitabbau genutzt. Nachdem die Jahre 2009 und 2010 noch von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Stimulierungsmaßnahmen auf die Haushalte geprägt waren, zeigte die Rückkehr zum Konsolidierungspfad mit dem Jahr 2011 unmittelbar deutliche Erfolge. Sowohl das tatsächliche als auch das strukturelle Defizit verringerte sich spürbar (vgl. Abbildung 3). Deutschland hat damit zwei Jahre früher als es zur Korrektur des Defizits verpflichtet gewesen wäre den Referenzwert von 3 % des BIP unterschritten. Es wurde daher bereits 2012 aus dem Defizitverfahren entlassen.

Abbildung 3: Tatsächlicher und struktureller gesamtstaatlicher Finanzierungssaldo im Vergleich (in % des BIP)

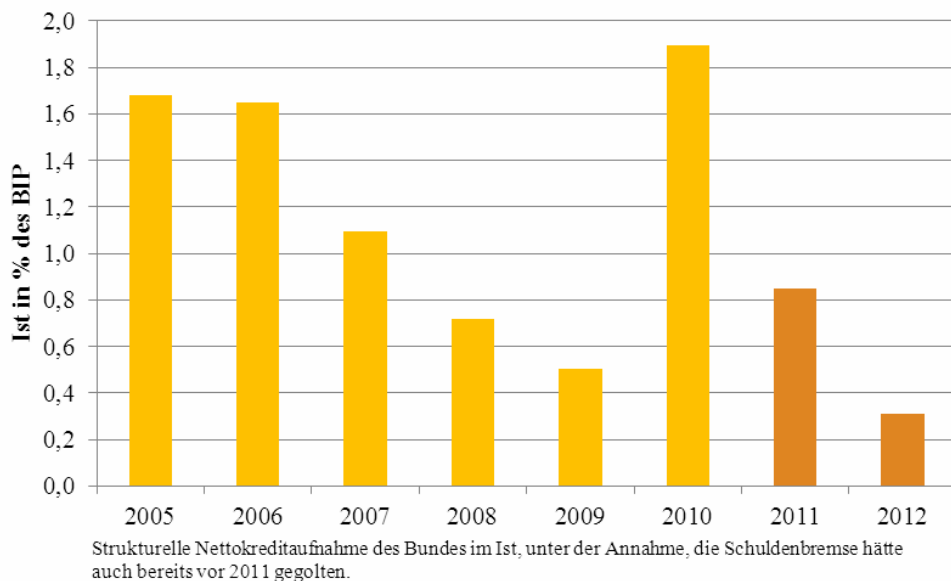


- 1) Ohne die Vermögenstransfers infolge der Übernahme der Schulden der Treuhandanstalt und der Wohnungsbauunternehmen der DDR. Inklusive dieses Effekts belief sich das gesamtstaatliche Defizit auf 9,5 % des BIP.
2) Ohne UMTS-Erlöse. Inklusive dieses Effekts wies der Staatshaushalt einen Überschuss in Höhe von 1,1 % des BIP auf.

Im Jahr 2012 konnte in Deutschland erstmals seit der Wiedervereinigung gesamtstaatlich ein struktureller Überschuss erzielt werden. Der strukturelle, also um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte, Finanzierungssaldo des Gesamtstaates belief sich auf 0,4 % des BIP. Deutschland hat damit sein mittelfristiges Haushaltsziel – ein strukturelles Defizit von höchstens 0,5 % des BIP – mit deutlichem Abstand eingehalten. Der strukturelle Saldo verbesserte sich sogar stärker als der tatsächliche Saldo, der mit 0,2 % ebenfalls leicht im Plus war. Sowohl der Selbstverpflichtung im Euro-Plus-Pakt als auch der länderspezifischen Empfehlung zum mittelfristigen Haushaltsziel aus dem letzten Jahr wurde Deutschland damit gerecht. Auch in den kommenden Jahren wird Deutschland das mittelfristige Haushaltsziel klar einhalten.

Auch der Bundeshaushalt hat sich strukturell deutlich verbessert (vgl. Abbildung 4). Seit dem Jahr 2011 ist die strukturelle Nettokreditaufnahme der Maßstab für die Einhaltung der Schuldenbremse gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Ab dem Jahr 2016 darf das strukturelle Defizit des Bundes dauerhaft höchstens 0,35 % des BIP ausmachen. Die strukturelle Nettokreditaufnahme lag jedoch bereits 2012 bei nur noch 0,31 % des BIP. Damit ist es der Bundesregierung bereits im zweiten Jahr, in dem die Schuldenbremse angewendet wird, und vier Jahre früher als im Grundgesetz vorgeschrieben gelungen, die dauerhaft geltende Obergrenze einzuhalten.

Abbildung 4: Strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes



Die Vorgaben der Schuldenbremse will die Bundesregierung auch weiterhin übertreffen. Für 2013 ist im Soll ebenfalls eine strukturelle Nettokreditaufnahme unterhalb von 0,35 % des BIP angesetzt. Für den Bundeshaushalt 2014 und den Finanzplan bis 2017 hat das Bundeskabinett am 13. März 2013 Eckwerte beschlossen. Danach wird der Bundeshaushalt für das kommende Jahr strukturell ausgeglichen sein. Eine gesamtwirtschaftlich stabile Entwicklung vorausgesetzt will der Bund ab 2015 ganz ohne Neuverschuldung auskommen und strukturell sogar Überschüsse erwirtschaften. Mit diesen Eckwerten setzt die Bundesregierung einen finanzpolitischen Meilenstein.

Auf der Basis des Eckwertebeschlusses erfolgt das weitere regierungsinterne Haushaltsaufstellungsverfahren, das Ende Juni 2013 mit dem Beschluss des Bundeskabinetts über den Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2014 und den Finanzplan bis 2017 seinen Abschluss finden wird. Im Rahmen dieses Verfahrens werden die dann aktuellen Prognosen Berücksichtigung finden, insbesondere die Frühjahrsprojektion der Bundesregierung zur mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 25. April 2013 und die darauf basierenden Ergebnisse des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, der vom 6. bis 8. Mai 2013 tagt. Nach der Entscheidung des Bundeskabinetts wird der Haushaltsentwurf im Deutschen Bundestag eingebracht und dem Bundesrat zugeleitet.

Deutschland wird auch die im Jahr 2010 von den G20-Staaten vereinbarten und 2012 bestätigten Konsolidierungsziele („G20-Toronto-Commitments“) einhalten. Diese umfassen eine Halbierung der Haushaltsdefizite zwischen 2010 und 2013 und die Stabilisierung bzw. Rückführung der Schuldenstandsquoten bis zum Jahr 2016.

4.2 Wesentliche finanzpolitische Maßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite

Erfolgreiche Konsolidierung ist immer auch Ausdruck einer wachstumsorientierten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Es geht nicht um mechanische Defizitreduktion, sondern um klare Prioritätensetzung und Hebung von Effizienzreserven, die zu Einsparungen führen, aber auch die Wachstumsbedingungen für die Wirtschaft verbessern. Die Bundesregierung setzt bei den Ausgaben gezielt Schwerpunkte in den Bereichen Bildung, Forschung und Infrastruktur zur Unterstützung der langfristigen Wachstumskräfte. Nach dem Eckwertebeschluss vom 13. März 2013 gelingt es in den Finanzplanjahren gleichwohl, den Anstieg der Ausgaben deutlich unterhalb der realen Wachstumsrate des BIP zu halten. Steigende Einnahmen werden weiterhin konsequent für die Rückführung der Nettokreditaufnahme verwendet.

Der Rat hatte sich in seinen länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland dafür ausgesprochen, den vorhandenen Spielraum zu nutzen, um auf allen staatlichen Ebenen erhöhte und effizientere wachstumsfördernde Ausgaben für Bildung und Forschung zu tätigen. Das Ziel der Bundesregierung, in dieser Legislaturperiode 12 Mrd. Euro zusätzlich für Bildung und Forschung zu investieren, wird mit bislang über 13 Mrd. Euro sogar übertroffen. Insgesamt haben sich die öffentlichen und privaten Ausgaben für Forschung und Entwicklung gemessen am Bruttoinlandsprodukt in den letzten Jahren weiter erhöht. Sie lagen 2011 bei knapp 2,9 %. Damit liegt die FuE-Quote in Deutschland deutlich über dem EU-Durchschnitt von 2 % und nahe am Ziel von 3 % im Rahmen der Strategie Europa 2020. Weitere Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit und Wachstumsorientierung öffentlicher Ausgaben werden in Kapitel 7 dargelegt.

Eine hochwertige Verkehrsinfrastruktur ist ein Standortvorteil, der von großer Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist. Daher werden mit dem Infrastrukturbeschleunigungsprogramm II ab dem Jahr 2013 zusätzlich insgesamt 750 Mio. Euro für Investitionen in die Bundesverkehrswege, überwiegend für Neu- und Ausbauprojekte, bereitgestellt.

Langfristig solide Staatsfinanzen setzen neben einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Wirtschaftsstruktur eine demografiefeste Finanzierung der Sozialversicherungssysteme voraus. Von der Bundesregierung in diesem Bereich ergriffene Maßnahmen werden in Kapitel 6 zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erläutert.

Die wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung der letzten Jahre sowie die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung haben es für dieses Jahr ermöglicht, gleichzeitig zur konsequenten Defizitrückführung die Steuer-, Beitrags- und Gebührenbelastung erheblich zu senken. Die Bundesregierung entlastet Bürger und Unternehmen in diesem Jahr um insgesamt annähernd 8 Mrd. Euro.

Das Ende Februar in Kraft getretene Gesetz zum Abbau der kalten Progression führt zu Entlastungen bei der Einkommensteuer. Der Grundfreibetrag wird an das gestiegene Existenzminimum angeglichen. In zwei Schritten wird er für das Jahr 2013 auf 8.130 Euro und für das Jahr 2014 auf 8.354 Euro erhöht. Damit werden die Steuerpflichtigen in diesem Jahr um 0,9 Mrd. Euro entlastet, ab dem nächsten Jahr sinkt die jährliche Belastung um 2,6 Mrd. Euro. Der Eingangssteuersatz wird zugleich konstant auf 14 % gehalten. Die aus dem Gesetz resultierenden Mindereinnahmen sind in der Haushalts- und Finanzplanung berücksichtigt.

Der Beitragssatz in der allgemeinen Rentenversicherung ist zum 1. Januar 2013 von 19,6 % auf 18,9 % und in der knappschaftlichen Rentenversicherung von 26,0 % auf 25,1 % erneut gesenkt worden. Dies entlastet nicht nur Arbeitnehmer und Unternehmer im Jahr 2013 deutlich um jeweils 3,2 Mrd. Euro. Es vermindert auch die Finanzierungslast von Bund, Ländern und Kommunen. Die Abschaffung der Praxisgebühr zum Anfang des Jahres 2013 entlastet die Bürger um weitere rund 2 Mrd. Euro pro Jahr und befreit Ärzte und Krankenkassen von bürokratischen Belastungen.

Mit dem Gesetz zur Änderung und Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung und des steuerlichen Reisekostenrechts wird die Unternehmensbesteuerung wachstums- und wettbewerbsfreundlich weiterentwickelt. Aufkommensneutrale Vereinfachungen bei der ertragsteuerlichen Organschaft entlasten Verwaltung und Steuerpflichtige. Die Anhebung des Verlustrücktrags verschafft Unternehmen in Krisenzeiten zusätzliche Liquidität. Zudem leistet die Vereinfachung des steuerlichen Reisekostenrechts in den Bereichen Fahrtkosten, Verpflegungsmehraufwendungen und Übernachtungskosten einen Beitrag zum Bürokratieabbau.

5 Projektion der Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands

Die Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos und Schuldenstands¹ ist von der strukturell guten Ausgangsposition als Ergebnis der Konsolidierung und der günstigen konjunkturellen Entwicklung geprägt. Deutschland wird bis 2017 sein mittelfristiges Haushaltsziel einer strukturellen Defizitquote von maximal 0,5 % mit deutlichem Sicherheitsabstand einhalten. Auch die Schuldenstandsquote, die seit 2008 infolge der Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise einen deutlichen Anstieg verzeichnete, wird bis zum Ende des Programmhorizonts im Jahr 2017 spürbar auf voraussichtlich unter 70 % zurückgehen.²

5.1 Entwicklung gesamtstaatlicher Einnahmen und Ausgaben

¹ Alle Angaben beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Maastricht-Abgrenzung). Die jeweiligen Ebenen umfassen die Kern- und die Extrahaushalte.

² Die Projektion des Staatskontos wurde am 9. April 2013 abgeschlossen.

Stabile Einnahmenquote

Die staatliche Einnahmenquote, d.h. das Verhältnis der Staatseinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt, hat sich in den vergangenen Jahren – abgesehen von den Verzerrungen infolge des starken wirtschaftlichen Einbruchs im Jahr 2009 – sukzessive erhöht und war mit 45,2 % im letzten Jahr so hoch wie seit dem Jahr 2000 nicht mehr. Dies ist im Wesentlichen auf den Anstieg der Steuerquote zurückzuführen, die Anfang des Jahrtausends deutlich eingebrochen war und sich jetzt mit 23,4 % wieder nahezu auf dem Niveau des Jahres 2000 befindet. Bei in etwa gleicher Höhe bezieht sich die Steuerquote mittlerweile auf eine verbreiterte Bemessungsgrundlage. Dies spiegelt die wachstumsfreundlicheren Rahmenbedingungen sowie die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wider. Zudem sind neue Steuern wie die Kernbrennstoffsteuer und die Luftverkehrsabgabe sowie die in der Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ebenfalls zu den Steuereinnahmen zählenden Erlöse aus der Versteigerung der CO₂-Emissionszertifikate und die Bankenabgabe hinzugekommen. Im Jahr 2012 stiegen die Steuereinnahmen im zweiten Jahr in Folge sehr dynamisch um 4,9 % an. Im Projektionszeitraum wird sich ihre Dynamik zwar vermindern. Die Steuereinnahmen steigen mit gut 3 % p.a. im Durchschnitt aber weiterhin etwas stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt, denn mittelfristig wird die steuerintensivere Binnennachfrage stärker zur gesamtwirtschaftlichen Aktivität beitragen. Die Steuerquote erhöht sich unwesentlich und bleibt bei rund 23 ½ % stabil (Tabelle 1).

Demgegenüber haben sich die Sozialbeiträge, als zweite wesentliche Komponente der Einnahmen, in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den letzten zwölf Jahren deutlich von 18,6 % auf 17,0 % reduziert. Dies liegt unter anderem daran, dass die Beitragssätze seit dem Jahr 2000 per saldo um 1,6 Prozentpunkte gesenkt wurden. Die günstige Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage ermöglichte in diesem Jahr eine erneute Verringerung des Beitragssatzes zur Gesetzlichen Rentenversicherung. Dadurch wurde die leichte Anhebung des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung um 1/10 Prozentpunkt auf 2,05 % deutlich überkompensiert.

Angesichts der beschriebenen Entwicklungen von Steuer- und Sozialbeitragsquote liegt ihre Summe, die Abgabenquote, im Projektionszeitraum bei rund 40 % bis 40 ½ %. Die Einnahmenquote, die darüber hinaus noch sonstige Einnahmen des Staates wie Gebühren oder Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (bspw. die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank) enthält, wird wegen etwas schwächer wachsender sonstiger Einnahmen im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt bis 2017 leicht auf rund 44 ½ % zurückgehen.

Tabelle 1: Entwicklung der staatlichen Einnahmenquote

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- jeweilige Einnahmen in % des BIP -					
Steuerquote	23,4	23 1/2	23 1/2	23 1/2	23 1/2	23 1/2
Sozialbeitragsquote	17,0	17	16 1/2	16 1/2	16 1/2	16 1/2
Abgabenquote	40,4	40 1/2	40	40 1/2	40 1/2	40 1/2
Einnahmenquote						
Projektion April 2013	45,2	45	45	45	44 1/2	44 1/2
Projektion April 2012	45	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	-

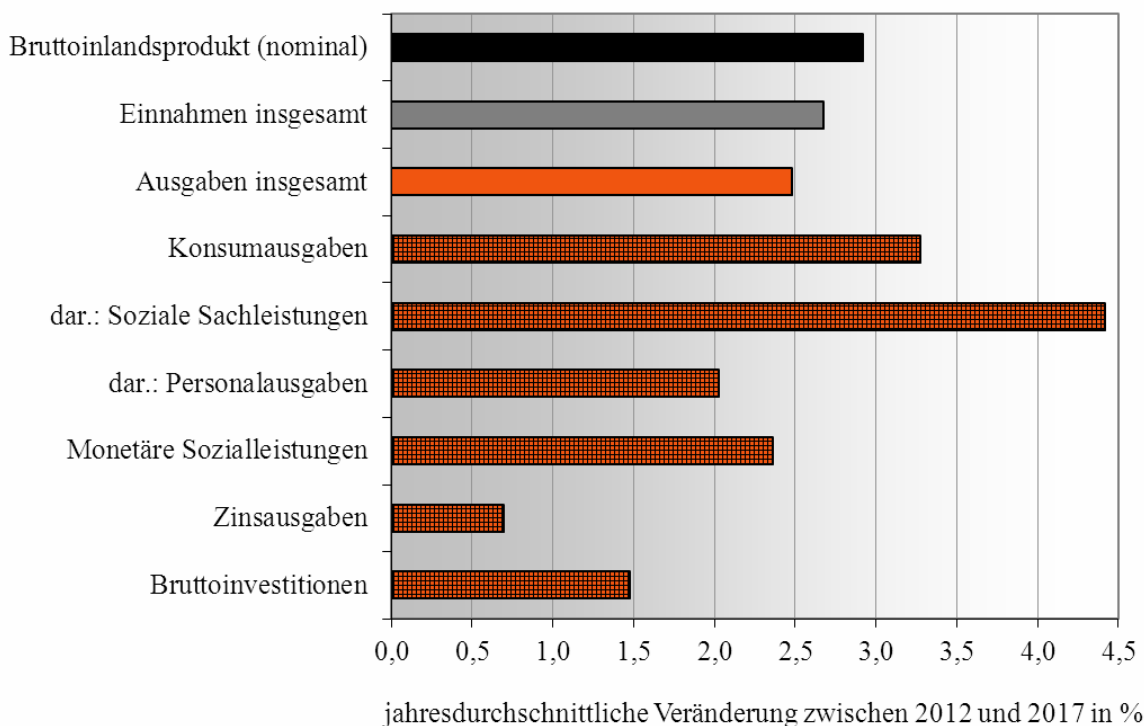
Differenzen zwischen der Abgabenquote und der Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote sind rundungsbedingt; die Angaben für die Projektionsjahre sind auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

Ausgabenanstieg unterhalb Zuwachsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts

Die staatlichen Ausgaben sind im vergangenen Jahr lediglich um 1,3 % gestiegen. Ohne den im Zusammenhang mit der Restrukturierung der WestLB gebuchten Vermögenstransfer in Höhe von 3,1 Mrd. Euro hätte der Anstieg sogar nur 1,0 % betragen. Dieser geringe Anstieg ist insbesondere auf die Konsolidierungspolitik und die fortgesetzt positive Entwicklung am Arbeitsmarkt zurückzuführen. So gingen die Zinsausgaben infolge des niedrigen Zinssatzes zurück. Das Auslaufen der Konjunkturprogramme bewirkte zudem einen Rückgang der Bruttoinvestitionen. Gleichzeitig stiegen insbesondere die monetären Sozialleistungen nur sehr moderat an.

Im Projektionszeitraum wird der Zuwachs der gesamtstaatlichen Ausgaben im Durchschnitt bei 2 ½ % p.a. liegen. Überdurchschnittlich erhöhen sich die staatlichen Konsumausgaben mit im Mittel knapp 3 ½ % p.a. (Abbildung 5), die 2017 rund 45 % der staatlichen Ausgaben ausmachen werden. Diese überdurchschnittliche Zunahme ist im Wesentlichen Resultat des deutlichen Anstiegs der sozialen Sachleistungen um im Durchschnitt fast 4 ½ % p.a., der insbesondere auf die Pflegeversicherung sowie die Gesetzliche Krankenversicherung zurückzuführen ist. Die Personalausgaben steigen dagegen mit rund 2 % pro Jahr unterdurchschnittlich. Dies gilt auch für die wichtigen übrigen Ausgabenarten. Am stärksten von diesen steigen die monetären Sozialleistungen mit im Durchschnitt knapp 2 ½ % p.a. Die Bruttoinvestitionen werden im Projektionszeitraum mit rund 1 ½ % p.a. ebenfalls nur moderat ansteigen. Sie waren aufgrund der Maßnahmen der Konjunkturpakete in den Jahren 2009 bis 2011 zusammengenommen deutlich gestiegen. Nach dem Rückgang infolge des Auslaufens dieser Maßnahmen im vergangenen Jahr werden sie bis 2017 wieder auf das Niveau des Jahres 2011 steigen. Die glaubwürdige Konsolidierungspolitik spiegelt sich als Stabilitätsdividende in niedrigen Zinssätzen wider. Darüber hinaus wird die Neuverschuldung deutlich abnehmen bzw. werden mittelfristig wieder Überschüsse erzielt, so dass die Zinsausgaben in den Jahren 2012 bis 2017 um durchschnittlich nur rund ½ % pro Jahr steigen.

Abbildung 5: Jahresdurchschnittliche Entwicklung der gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie des BIP im Zeitraum 2012 bis 2017



Die insgesamt moderate Ausgabenentwicklung führt mittelfristig zu einer rückläufigen Staatsquote. Die Staatsausgaben in Relation zum BIP dürften sich zum Ende des Projektionshorizonts auf rund 44 % belaufen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung der Staatsquote

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- Staatsausgaben in % des BIP -					
Projektion April 2013	45,0	45 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44
Projektion April 2012	46	45 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	-

Die

Angaben für die Projektionsjahre sind auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

5.2 Entwicklung des Finanzierungssaldos

Staatlicher Finanzierungssaldo mittelfristig wieder im Überschuss

Die solide Ausgangslage der öffentlichen Finanzen des Jahres 2012 mit einem leichten Überschuss von 0,2 % des BIP ermöglicht es, zum einen die in Abschnitt 4.2 aufgeführten, Bürger und Unternehmen entlastenden Maßnahmen umzusetzen. Zum anderen besteht ein deutlicher Sicherheitsabstand zum Maastricht-Referenzwert einer Defizitquote von 3 %, so dass angesichts der konjunkturellen Abschwächung in diesem Jahr die so genannten automatischen Stabilisatoren wirken können. Dies bedeutet, dass konjunkturell bedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen hingenommen werden können, ohne dass die Gefahr besteht, den Maastricht-Referenzwert zu überschreiten. Daher kommt es in diesem Jahr zu einem leichten Defizit von knapp ½ % des BIP.

Die stabile Einnahmenquote und die rückläufige Staatsquote zusammen mit einer dynamischeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führen jedoch in den Folgejahren wieder zu einer stetigen Verbesserung des Finanzierungssaldos. Im nächsten Jahr dürfte der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo wieder ausgeglichen sein und ab 2016 sogar einen Überschuss von rund ½ % des BIP aufweisen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Entwicklung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in % des BIP -					
Projektion April 2013	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
Projektion April 2012	-1	- 1/2	0	0	0	-

Die

Finanzierungssalden sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

Alle staatlichen Ebenen ab 2014 mit ausgeglichenen Finanzierungssalden

Alle staatlichen Ebenen konnten im vergangenen Jahr erneut ihre Finanzierungssalden verbessern. Der Bund wies zwar mit 0,5 % des BIP noch das höchste Defizit, mit einer Halbierung seiner Defizitquote jedoch auch die größte Verbesserung gegenüber dem Vorjahr auf. Die Ebenen der Kommunen und der Sozialversicherung konnten dagegen ihre Überschüsse des Jahres 2011 nochmals steigern (Tabelle 4).

Im gesamten Projektionszeitraum tragen Bund und Länder mit der Fortsetzung ihrer Konsolidierung sowie die Gemeinden insgesamt – bei großer Streuung im Einzelnen – mit sogar noch leicht steigenden Überschüssen zur schrittweisen Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos bei. Bei der Verbesserung auf Bundesebene spielt auch die mit dem Eckwertebeschluss geplante Umsetzung eines strukturell ausgeglichenen bzw. sogar einen strukturellen Überschuss aufweisenden Kernhaushalts ab 2014 eine bedeutende Rolle. Danach hält die Bundesregierung einen deutlichen Sicherheitsabstand zur ab 2016 dauerhaft geltenden Obergrenze im Rahmen der Schuldenbremse (strukturelle Neuverschuldung von max. 0,35 % des BIP). So wird der Bund im kommenden Jahr erneut maßgeblich zur Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos beitragen, 2017 wird er sogar einen ähnlich hohen Überschuss wie die Gemeinden aufweisen. Auch die Länder werden ab 2016 zusammengenommen einen positiven Finanzierungssaldo erzielen.

Die Sozialversicherung wird im gesamten Projektionszeitraum einen nahezu ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Die hohen Überschüsse der vergangenen Jahre waren wesentlich durch die stetige Verbesserung der Arbeitsmarktsituation bedingt, die die Einnahmenentwicklung begünstigte und die Ausgaben nur moderat steigen ließ. In diesem Jahr kommen unterschiedliche, belastende Effekte zusammen: Die Einnahmen gehen hauptsächlich aufgrund der Verringerung des Bundeszuschusses an die Gesetzliche Krankenversicherung und des Wegfalls der Bundesbeteiligung an den Kosten der Arbeitsförderung bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) zurück. Zwar muss die BA im Ausgleich dafür keinen Eingliederungsbeitrag mehr an den Bund

zahlen, jedoch wiegt dies den Einnahmerückgang bei der BA nicht auf. Die Gesetzliche Krankenversicherung wird auf der Ausgabenseite durch den Wegfall der bislang durch die Patienten gezahlten Praxisgebühr und die Pflegeversicherung durch das Inkrafttreten des Pflege-Neuausrichtungs-Gesetzes belastet. Zudem dürfte die konjunkturelle Abschwächung die Einnahmodynamik belasten und zu einem stärkeren Ausgabenzuwachs beitragen. Die Überschüsse der vergangenen Jahre insbesondere in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung führten zu einem Aufbau hoher Rücklagen. Leichte Defizite, die im Projektionszeitraum dort entstehen, können damit mühelos finanziert werden, so dass die Tragfähigkeit des Sozialversicherungssystems hierdurch nicht gefährdet ist. Der BA dürfte es gelingen, aufgrund der anhaltend günstigen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ihre Rücklagen zu erhöhen.

Tabelle 4: Finanzierungssalden nach staatlichen Ebenen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in % des BIP -					
Bund	-0,5	- 1/2	0	0	0	1/2
Länder	-0,3	-0	-0	-0	0	0
Gemeinden	0,2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
Sozialversicherung	0,6	-0	-0	-0	-0	-0
Staat insgesamt	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2

Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt. Die Finanzierungssalden sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

5.3 Entwicklung des strukturellen Finanzierungssaldos

Mittelfristiges Haushaltsziel wird dauerhaft eingehalten

Die Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos im vergangenen Jahr um 1 Prozentpunkt auf 0,2 % des BIP setzte sich rein rechnerisch aus einer strukturellen Verbesserung um 1 ½ Prozentpunkte auf einen strukturellen Überschuss von 0,4 % des BIP und – angesichts der Reduktion der Produktionslücke – einer konjunkturellen Verschlechterung um ½ Prozentpunkt zusammen. Die im Jahr 2012 wirksamen Einmaleffekte aus der Restrukturierung der WestLB und den rückwirkenden Zahlungen infolge des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Zahlung von Kindergeld an Wanderarbeiter eines anderen EU-Mitgliedstaates entsprachen der Höhe nach denen des Vorjahres, so dass diese keinen Einfluss auf die Entwicklung hatten. Angesichts der schwächeren konjunkturellen Dynamik in diesem Jahr öffnet sich die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke wieder deutlich und wird sich auf Basis der zugrunde liegenden Lückenschlussregel erst im letzten Projektionsjahr wieder vollständig schließen. Die auf Grundlage des im November 2012 beschlossenen Anpassungsprogramms für Griechenland entstehenden Mehrausgaben und Mindereinnahmen stellen für dieses und die kommenden Jahre Einmaleffekte dar, um die der strukturelle Finanzierungssaldo bereinigt ist. Deutschland wird damit sein bereits 2012 erstmals eingehaltenes mittelfristiges Haushaltsziel eines strukturellen Defizits von maximal 0,5 % des BIP auch in den Jahren 2013 bis 2017 einhalten, und zwar mit deutlichem und über die

Jahre zunehmendem Abstand (Tabelle 5). Ab nächstem Jahr wird der strukturelle Finanzierungssaldo einen Überschuss von rund ½ % des BIP aufweisen.

Da Deutschland seit dem vergangenen Jahr und auch weiterhin sein mittelfristiges Haushaltsziel übererfüllt, ist die Ausgabenregel gemäß dem Verhaltenskodex nicht bindend.

Tabelle 5: Struktureller Finanzierungssaldo im Vergleich zum tatsächlichen Finanzierungssaldo sowie zur Entwicklung des BIP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
struktureller Finanzierungssaldo (in % des BIP)	0,4	0	1/2	1/2	1/2	1/2
tatsächlicher Finanzierungssaldo (in % des BIP)	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
reales BIP (Veränderung in % ggü. Vorjahr)	0,7	0,4	1,6	1,4	1,4	1,4

Die

Finanzierungssalden sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

5.4 Sensitivität der Projektion des Finanzierungssaldos

Die Sensitivitätsanalyse stellt die Entwicklungen des Finanzierungssaldos dar, die sich bei Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Annahmen ergeben. Es werden zwei Alternativszenarien betrachtet, die sich aus einem um jeweils ½ Prozentpunkt p.a. geringeren bzw. höheren Anstieg des realen BIP in den Jahren 2013 bis 2017 ergeben. Dabei werden gegenüber dem Basisszenario ein konstanter BIP-Deflator sowie eine konstante BIP-Zusammensetzung unterstellt.

Sollte der BIP-Zuwachs jährlich nur noch bei nominal 2 ½ % (real +1 %) liegen, wird sich der tatsächliche Finanzierungssaldo über den gesamten Programmzeitraum rein rechnerisch bis auf ein Defizit in Höhe von 1 % in Relation zum BIP im Jahr 2017 verschlechtern (Tabelle 6). Demgegenüber würde eine um ½ Prozentpunkt p.a. günstigere BIP-Entwicklung als im Basisszenario den Finanzierungssaldo jährlich um rund ½ Prozentpunkt verbessern, so dass es in der Folge zu deutlichen Überschüssen käme, bis zum Ende des Projektionshorizonts rechnerisch von 2 % des BIP und damit rund 1 ½ Prozentpunkte besser als im Basisszenario.

Tabelle 6: Sensitivität der Projektion des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BIP-Entwicklung gemäß	- Finanzierungssaldo in % des BIP -					
- Basisszenario	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
- Alternativszenarien						
• - ½ %-Punkt p.a. ggü. Basiszenario		- 1/2	- 1/2	- 1/2	- 1/2	-1
• + ½ %-Punkt p.a. ggü. Basiszenario		-0	1/2	1	1 1/2	2

Die

Finanzierungssalden sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent des BIP gerundet.

5.5 Entwicklung des Schuldenstands

Nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 2011 ist die Schuldenstandsquote in der Maastricht-Abgrenzung im vergangenen Jahr um 1,5 Prozentpunkte auf 81,9 % des BIP gestiegen. Maßgeblich für diese Entwicklung waren die Maßnahmen zur Abwehr der europäischen Staatsschuldenkrise; allein das zweite Rettungspaket für Griechenland schlug mit 1,2 % des BIP zu Buche. Zusammen mit den Krediten der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) an Irland und Portugal, der Einzahlung in den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und der Kapitalerhöhung der Europäischen Investitionsbank erhöhte sich der durch die Staatsschuldenkrise verursachte Effekt auf die Schuldenstandsquote im vergangenen Jahr um 1,8 Prozentpunkte auf 2,5 % des BIP. Dagegen verringerte sich der Effekt, der auf die Finanzmarktkrise zurückzuführen ist. Der Anstieg der Schulden durch die Nachbefüllung der Ersten Abwicklungsanstalt (EAA) im Zuge der Restrukturierung der WestLB wurde von der erfolgreichen Teilabwicklung der Portfolios von EAA und FMS Wertmanagement annähernd kompensiert. Insgesamt ist der Gesamteffekt der Finanzmarktkrise auf die Maastricht-Schuldenstandsquote 2012 um 0,3 Prozentpunkte auf 11,1 % des BIP gesunken.

Im laufenden Jahr wird die Schuldenstandsquote voraussichtlich auf 80 ½ % sinken. Während die europäische Staatsschuldenkrise auch 2013 für sich genommen die Schuldenstandsquote um etwa ½ Prozentpunkt erhöht, kann mit einem Rückgang des Finanzmarktkriseneffektes um rund 1 ½ Prozentpunkte gerechnet werden. Die positive Entwicklung der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen sowie der fortgesetzte Portfolioabbau bei den Abwicklungsanstalten führen auch mittelfristig zu einem kontinuierlichen Rückgang der Schuldenstandsquote bis auf rund 69 % im Jahr 2017 (Tabelle 7). Damit werden, wie in den länderspezifischen Empfehlungen gefordert, weiterhin ausreichende Fortschritte im Hinblick auf die Einhaltung des Richtwerts für die Rückführung der Schuldenstandsquote zur Einhaltung der 1/20 Regel gemacht: Deutschland wird mit der hier vorgelegten Projektion den Schwellenwert der ab dem Jahr 2015 geltenden 1/20-Regel in allen Jahren deutlich unterschreiten.

Tabelle 7: Entwicklung der Schuldenstandsquote

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- Schuldenstand des Staates in % des BIP -					
Projektion April 2013	81,9	80 1/2	77 1/2	75	71 1/2	69
Projektion April 2012	82	80	78	76	73	-

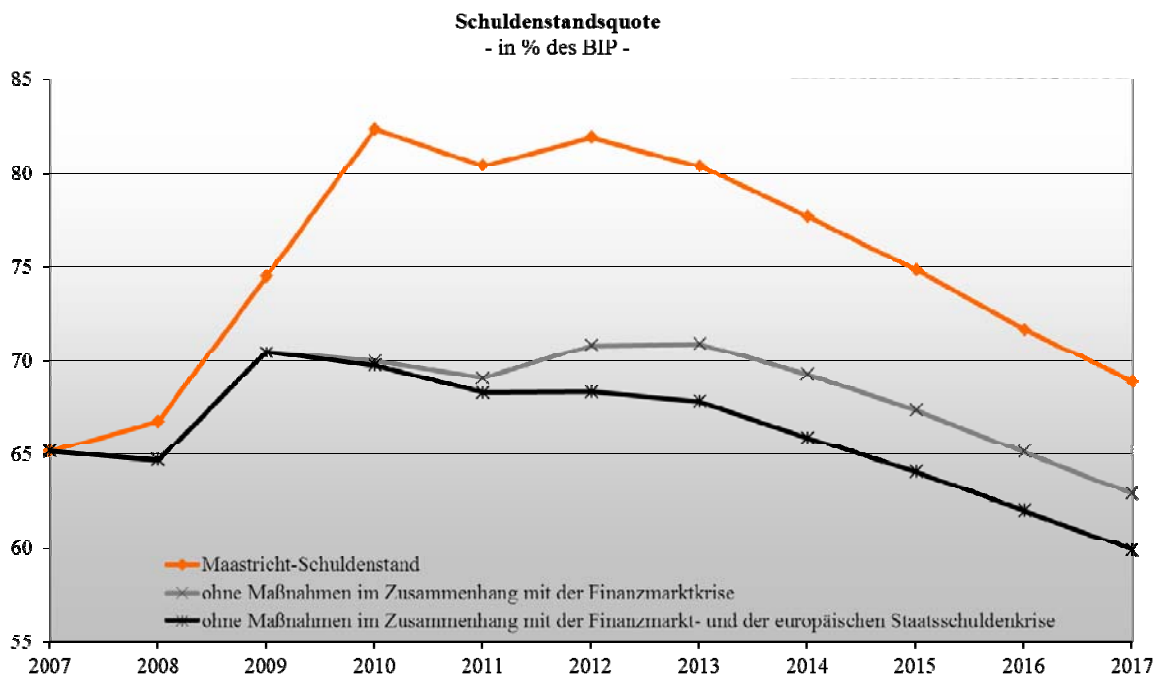
Die

Schuldenstandsquoten sind in den Projektionsjahren auf halbe Prozent gerundet.

Abbildung 6 verdeutlicht die Effekte der Maßnahmen im Zusammenhang mit der Finanzmarkt- und der europäischen Staatsschuldenkrise auf die Entwicklung der Maastricht-Schuldenstandsquote. Insbesondere seit 2010 ist die Schuldenstandsquote von den Maßnahmen zur Abwehr der Finanzkrise beeinflusst. Die Rückführung dieser Maßnahmen trägt maßgeblich zum Rückgang der Schuldenstandsquote bis 2017 bei. Der Einfluss der im Rahmen der europäischen

Staatsschuldenkrise ergriffenen Maßnahmen auf den Schuldenstand ist zwar insbesondere seit letztem Jahr stärker geworden, aber ab diesem Jahr werden diese Auswirkungen von den schuldenstandsmindernden Effekten überwogen. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte für sich genommen zeigt aufgrund der eingeschlagenen Konsolidierungsstrategie seit 2009 einen klaren Abwärtstrend, der sich ab 2014 wieder deutlich verstärkt, so dass die um die Kriseneffekte bereinigte Schuldenstandsquote bereits 2017 wieder unter dem Maastricht-Referenzwert von 60 % liegen wird.

Abbildung 6: Schuldenstandeffekte der Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Finanzmarktkrise und der europäischen Staatsschuldenkrise

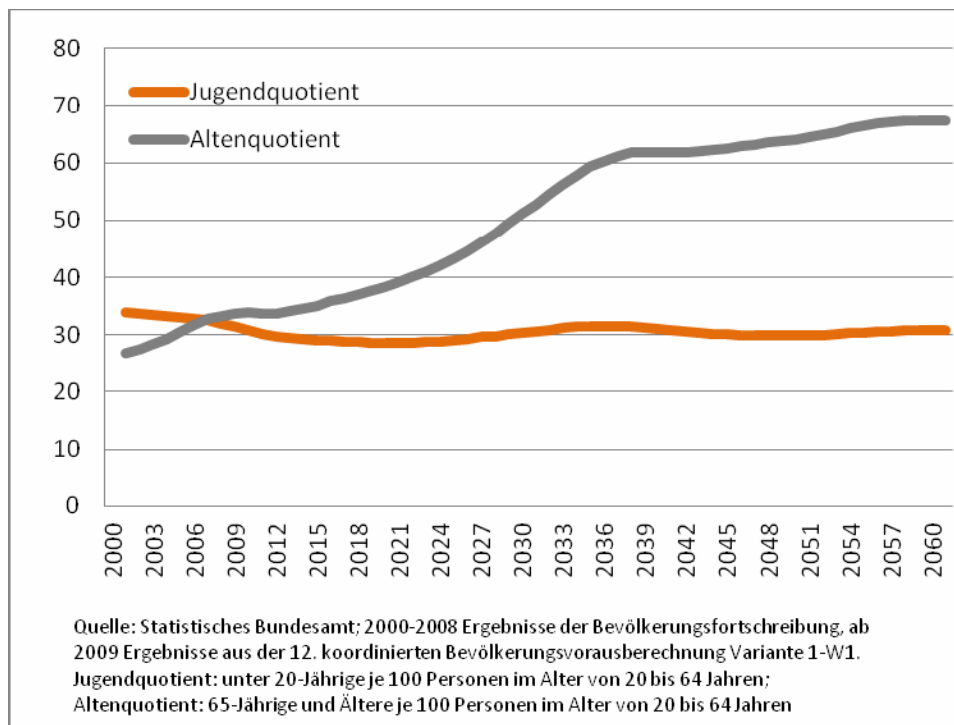


6 Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

6.1 Herausforderungen für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

Eine zentrale Herausforderung für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ist der demografische Wandel mit seinen zwei wesentlichen Ausprägungsmerkmalen Bevölkerungsrückgang und Alterung. Der demografische Wandel dürfte die Wachstumsaussichten in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten dämpfen und erheblichen Kostendruck in den öffentlichen Haushalten erzeugen. Nach Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird sich der Altenquotient von 2008 bis 2060 in Deutschland voraussichtlich fast verdoppeln: Während im Jahr 2008 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20-64) 34 Personen entfielen, die 65 und älter waren, wären es nach Ergebnissen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung im Jahr 2060 bei einem unterstellten jährlichen Wanderungssaldo von 100.000 Personen und einer Geburtenrate von 1,4 ca. 67 Personen (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Jugend- und Altenquotient in Deutschland, 2000 bis 2060



Die Bundesregierung will den gesellschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels frühzeitig und umfassend begegnen. Dazu hat sie im April 2012 eine Demografiestrategie verabschiedet. Dieser gingen umfangreiche Vorarbeiten voraus, insbesondere der im Herbst 2011 vorgelegte Demografiebericht der Bundesregierung. Die Strategie unter dem Leitgedanken „Jedes Alter zählt“ definiert Rahmenbedingungen, die dazu beitragen können, Wachstum und Wohlstand in Deutschland langfristig zu sichern und die Chancen des demografischen Wandels zu nutzen. Tragfähige öffentliche Finanzen als Grundvoraussetzung für einen handlungsfähigen Staat sind eine zentrale Säule der Strategie. Im Oktober 2012 beriet die Bundesregierung auf einem ersten Demografiegipfel die Herausforderungen mit Vertretern aus allen gesellschaftlichen Bereichen. Dabei wurden die folgenden neun Arbeitsgruppen konstituiert:

- Familie als Gemeinschaft stärken
- Motiviert, qualifiziert und gesund arbeiten
- Selbstbestimmtes Leben im Alter
- Allianz für Menschen mit Demenz
- Nationaler Koordinierungsrahmen – Regionen stärken
- Mobilisierung aller Potenziale zur Sicherung der Fachkräftebasis
- Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und eine Willkommenskultur schaffen
- Bildungsbiografien fördern
- Öffentlicher Dienst als moderner und attraktiver Arbeitgeber.

Als nächster Schritt werden bei einem zweiten Demografiegipfel im Mai 2013 die Ergebnisse präsentiert.

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht einmal pro Legislaturperiode einen Tragfähigkeitsbericht, der regelmäßig über die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen informiert und Fortschritte in den einzelnen Handlungsfeldern im Bereich der Tragfähigkeit dokumentiert. In ihrer Methodik lehnen sich die Tragfähigkeitsanalysen des Berichts eng an die in regelmäßigem Zyklus von der Europäischen Kommission erstellten Tragfähigkeitsanalysen an. Der aktuelle dritte Tragfähigkeitsbericht umfasst einen Projektionshorizont bis in das Jahr 2060 und wurde im Herbst 2011 vorgelegt. Der nächste Bericht wird voraussichtlich im Frühjahr 2014 erscheinen.

Die aktuelle Staatsschuldenkrise im Euroraum verdeutlicht, dass sich fiskalische Tragfähigkeitsanalysen nicht allein auf einen langfristigen Horizont der nächsten 50 Jahre beschränken dürfen, sondern auch mittelfristigen Handlungsbedarf aufzeigen sollten. Bestrebungen auf EU-Ebene folgend wird der nächste Tragfähigkeitsbericht des Bundesministeriums der Finanzen seine langfristigen Analysen um einen Tragfähigkeitshorizont bis 2020 / 2030 ergänzen.

6.2 Staatliche Einnahmen und Ausgaben in der langfristigen Perspektive

Der Wirtschaftspolitische Ausschuss der Europäischen Union erstellt in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission in einem dreijährigen Rhythmus langfristige Projektionen der einzelnen altersabhängigen Ausgabenzweige. Die Projektionen des im Mai 2012 vorgelegten Alterungsberichtes basieren auf den Bevölkerungsvorausberechnungen von Eurostat und umfassen einen Zeithorizont bis 2060. Der Bericht geht von einer Zunahme der Alterungskosten in Deutschland von 25,2 % gemessen am BIP im Jahr 2010 auf 30,4 % im Jahr 2060 aus. Dieser Anstieg um 5,2 Prozentpunkte setzt sich zusammen aus Zunahmen in den Bereichen Rente (+ 2,6 Prozentpunkte), Gesundheit (+ 1,4 Prozentpunkte) und Pflege (+ 1,7 Prozentpunkte) sowie Abnahmen in den Bereichen Bildung (- 0,2 Prozentpunkte) und Leistungen für Arbeitslose (- 0,3 Prozentpunkte). Damit liegt der Anstieg der Alterungskosten in Deutschland im Gesamtergebnis über dem Schnitt der EU27 von 3,7 Prozentpunkten gemessen am BIP (Euroraum 4,1 Prozentpunkte, vgl. Tabelle 18 im Anhang). Berücksichtigt man im Bereich Pflege die geltende Vorschrift einer Leistungsdynamisierung in Anlehnung an die allgemeine Inflationsrate, so fällt der Gesamtanstieg in Deutschland mit 3,6 Prozentpunkten um 1,6 Prozentpunkte niedriger aus.

Der ebenfalls alle drei Jahre vorgelegte fiskalische Tragfähigkeitsbericht der Europäischen Kommission baut auf den Ergebnissen des Alterungsberichtes auf. Er nimmt nicht nur die Ausgabenseite, sondern auch die Einnahmenseite in Betracht und bewertet regelmäßig die Tragfähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten. Der aktuelle Tragfähigkeitsbericht 2012 ordnet Deutschland in der mittleren (bis 2020/30) und langen Frist (bis 2060) als „niedriges Risiko“ ein. Damit hat sich für Deutschland eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu den Ergebnissen des vorherigen Berichts aus dem von der Finanz- und Wirtschaftskrise geprägten Jahr 2009 ergeben.

Die Ergebnisse decken sich in ihrem Trend mit den Ergebnissen des dritten Tragfähigkeitsberichts des Bundesministeriums der Finanzen. Auch dieser stellt fest, dass sich die Tragfähigkeit 2011 im Vergleich zu 2010 bereits deutlich verbessert hat, vor allem dank der Strukturreformen der letzten Jahre sowie des von der Bundesregierung verfolgten wachstumsorientierten Konsolidierungskurses. Für die lange Frist ermittelt die Kommission für Deutschland eine Tragfähigkeitslücke von 1,4 % des BIP. Das bedeutet, dass Deutschland auf gesamtstaatlicher Ebene seinen strukturellen Finanzierungssaldo abzüglich der Zinskosten sofort und auf Dauer um 1,4 % des BIP verbessern müsste, um dauerhaft allen finanziellen Verpflichtungen nachkommen zu können.

6.3 Maßnahmen zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit

Deutschland unternimmt zahlreiche Reformanstrengungen, um die Sozialsysteme demografiefest auszugestalten und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erhöhen.

Im Bereich Gesundheit wurden im Rahmen des 2011 in Kraft getretenen GKV-Finanzierungsgesetzes durch Einführung einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge bei gleichzeitiger Festschreibung des Arbeitgeberbeitrages die Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Krankenversicherung nachhaltig und langfristig stabilisiert. Die hiermit einhergehende Entkopplung von Krankenversicherungsbeiträgen und Arbeitskosten fördert Beschäftigung und Wachstum, erhöht die Demografiefestigkeit und reduziert die Konjunkturanfälligkeit des deutschen Gesundheitssystems. Mit den weiter entwickelten Möglichkeiten zur Erhebung einkommensunabhängiger Zusatzbeiträge und zur Zahlung von Prämien durch die Krankenkassen wurden gleichzeitig transparente und unverzerrte Wettbewerbsparameter geschaffen. In der Folge sind die Bemühungen der Akteure für mehr Wirtschaftlichkeit und Qualität bereits sichtbar gestiegen, wie die moderate Ausgabenentwicklung der letzten Jahre zeigt.

Auch im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung hat Deutschland in der Vergangenheit wichtige Reformen durchgeführt. Die finanzielle Nachhaltigkeit des Systems haben insbesondere die seit dem 1. Januar 2012 greifende schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre bis zum Jahre 2029 und die Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors in der Rentenanpassung deutlich gestärkt. Um die Folgen der demografischen Veränderungen generationengerecht auf Jung und Alt zu verteilen, sind Beitragssatzobergrenzen und ein Mindestsicherungsniveau gesetzlich festgelegt worden. Darüber hinaus wird der Aufbau einer zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge gefördert, mit welcher der Rückgang des Sicherungsniveaus der Gesetzlichen Rentenversicherung kompensiert werden kann.

In den jüngsten Reformen im Bereich der Pflegeversicherung wurde die ambulante Pflege als im Durchschnitt weniger kostenintensive und von den meisten Pflegebedürftigen auch bevorzugte Versorgungsform gestärkt. Der langjährige Trend einer stetigen Zunahme der vollstationären Versorgung hat sich in den letzten Jahren nicht weiter fortgesetzt. Mit den Leistungsverbesserungen des Pflege-Neuausrichtungsgesetzes soll die häusliche Pflege weiter gestärkt werden. Angesichts der demografischen Entwicklung wurde zudem die Pflegeversicherung um eine staatliche

Förderung privater, kapitalgedeckter Pflege-Zusatzversicherungen ergänzt und damit der notwendige Einstieg in eine nachhaltigere Form der Finanzierung der Pflegeleistungen vollzogen.

Bildung und berufliche Qualifikation sind grundlegend für die Erwerbsfähigkeit des Einzelnen, für die langfristigen Wachstumsperspektiven in Deutschland und damit für die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Die bisherigen Anstrengungen der Bundesregierung in der Bildungspolitik waren erfolgreich: Der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss ist zwischen 2006 und 2011 von 8,0 % auf 6,2 % gesunken. Die Zahl der Studienberechtigten eines Jahrgangs ist von 37 % im Jahr 2000 auf über 50 % in 2011 gestiegen, also auf etwas mehr als die Hälfte eines Jahrgangs. Der Anteil der 30-34-Jährigen mit einem tertiären oder gleichwertigen Abschluss liegt mittlerweile bei gut 42 % - angesichts der stark wachsenden Studienanfängerzahlen ist die Tendenz weiter steigend. Auch in den nächsten Jahren werden bereits eingeleitete Maßnahmen verstärkt und - wo geboten - neue Schwerpunkte gesetzt werden, um die Bildungsangebote zu verbessern und die Qualitätsentwicklung in den verschiedenen Bereichen des Bildungswesens auszubauen.

Mit ihren wirtschaftspolitischen Maßnahmen zielt die Bundesregierung darauf ab, die Grundlagen für langfristiges Wachstum zu stärken und dadurch auch die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Dabei spielt die langfristige Sicherung des Arbeitskräftepotenzials eine bedeutende Rolle. Die Bundesregierung hat im Jahr 2011 ein systematisches Fachkräftekonzept mit Zielen und Maßnahmen entlang von fünf Sicherungspfaden beschlossen und im Januar 2013 einen ersten Fortschrittsbericht vorgelegt. Neben der Aktivierung und Beschäftigungssicherung, der Sicherstellung von gleichen Bildungschancen, der Qualifizierung und Integration von Zuwanderern ist die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein wesentlicher Bestandteil dieses Konzepts. Um ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder in den ersten drei Lebensjahren zu schaffen, treiben Länder und Kommunen mit finanzieller Unterstützung des Bundes den Ausbau der Kindertagesbetreuung konsequent voran. Darüber hinaus fördert die Bundesregierung eine familienfreundliche Arbeitswelt und unterstützt den beruflichen Wiedereinstieg. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf dient nicht nur einer Steigerung der Erwerbstätigkeit, sondern ermutigt auch junge Paare, sich für Kinder zu entscheiden.

Neben der Ausschöpfung des inländischen Potenzials kommt es zudem auf eine kluge Zuwanderungspolitik an, um die Fachkräftebasis in Deutschland langfristig zu sichern. Aus diesem Grund hat die Bundesregierung im vergangenen Jahr mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie ihre Zuwanderungspolitik im Hinblick auf die Gewinnung von Fachkräften neu ausgerichtet und die qualifizierte Zuwanderung aus Drittstaaten nach Deutschland erleichtert. Dabei hat sie bei der „Blauen Karte EU“ die Spielräume der EU-Richtlinie voll ausgeschöpft. Bestehende Zuwanderungsmöglichkeiten sollen nun auf weitere Fachkräftebereiche für nicht akademisch, aber beruflich qualifizierte Arbeitskräfte ausgedehnt werden. Zudem hat die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern die Verfahren zur Bewertung und Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen erleichtert.

Das Nationale Reformprogramm enthält weitere Einzelheiten zu diesen und anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Stärkung des Potenzialwachstums, wie u.a. Maßnahmen für eine nachhaltige Energiepolitik sowie zur weiteren Stärkung des wettbewerblichen Ordnungsrahmens.

7 Qualität der öffentlichen Finanzen

Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind eine solide Haushaltspolitik, wachstums- und beschäftigungsfreundliche Strukturen und ein effizienter Mitteleinsatz, der finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen belässt. Die Bundesregierung verfolgt daher eine wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie. Neben der strikten Einhaltung quantitativer Konsolidierungsziele enthält diese auch gezielt qualitative Elemente zur Steigerung von Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur und eine demografiefeste Finanzierung der Sozialsysteme, flankiert durch wettbewerbsorientierte Strukturreformen.

7.1 Maßnahmen zur Steigerung der Wirksamkeit

Im Bereich der Arbeitsförderung sowie in der Grundsicherung für Arbeitsuchende hat das im Jahr 2012 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt die Effizienz des Mitteleinsatzes erhöht. Mit der Stärkung der dezentralen Entscheidungskompetenz, dem besseren Zuschnitt des Instrumenteneinsatzes auf den Einzelfall, mehr Transparenz für die Ausbildung- und Arbeitsuchenden sowie für die Fachkräfte vor Ort ist die Effektivität und Effizienz beim Einsatz der Arbeitsmarktinstrumente erhöht worden. Die zur Verfügung stehenden Mittel für die Integration in Erwerbstätigkeit können so gezielter als bisher genutzt werden. Das hat dazu beigetragen, dass Menschen schneller in Beschäftigung, insbesondere in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, integriert wurden.

Investitionen in Bildung und Forschung tragen als Wachstumsmotoren maßgeblich zur Qualität der öffentlichen Finanzen und zum Wohlstand Deutschlands bei: Staaten mit hohem Bildungsstand und überdurchschnittlichen Investitionen in FuE haben im internationalen Vergleich eine bessere Wachstumsbilanz. Deshalb haben passgenaue, effiziente Investitionen in ein gutes Bildungs- und Forschungssystem für die Bundesregierung hohe Priorität: In dieser Legislaturperiode wurden die ursprünglich in der Finanzplanung des Bundes vorgesehenen Mittel für Bildung und Forschung um mehr als 13 Mrd. Euro gesteigert.

Im Gesundheitsbereich wurde mit dem Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz des Jahres 2011 der Wettbewerb im Arzneimittelmarkt gestärkt. Ziel des Arzneimittelmarktneuordnungsgesetzes und der Einführung einer Nutzenbewertung für Arzneimittel mit neuen Wirkstoffen ist es, faire Preise für Arzneimittel auf Grundlage des tatsächlich belegten Zusatznutzens im Vergleich zu einer zweckmäßigen Vergleichstherapie zu verhandeln. Ferner werden mit dem GKV-

Versorgungsstrukturgesetz, das 2012 in Kraft trat, erstmals einheitliche wettbewerbliche Rahmenbedingungen an der Schnittstelle von stationärer und ambulanter Versorgung geschaffen. Mittel- bis langfristig wird hierdurch die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Versorgung signifikant gesteigert.

Eine wirksame und effiziente Ausgestaltung von Subventionen erhöht ebenfalls die Qualität der öffentlichen Ausgaben. Subventionen bedürfen stets einer besonderen Rechtfertigung und einer regelmäßigen Erfolgskontrolle. Zu diesem Zweck hat sich die Bundesregierung subventionspolitische Leitlinien gesetzt. Diese sehen u.a. eine regelmäßige Kosten-Nutzen-Analyse von Subventionen sowie eine grundsätzliche zeitliche Befristung und Degression vor. So soll sichergestellt werden, dass Subventionen effizient und zielorientiert eingesetzt werden und ihr Fortbestehen regelmäßig auf den Prüfstand gestellt wird. Der alle zwei Jahre vorgelegte Subventionsbericht dokumentiert auch die Umsetzung dieser Leitlinien. Nach Ergebnissen des aktuellen 23. Subventionsberichts lag der Anteil des extern evaluierten Fördervolumens am gesamten Fördervolumen im Berichtszeitraum 2009-2012 bei den Steuervergünstigungen bei 70 %, bei den Finanzhilfen waren es 46 %. Die subventionspolitischen Leitlinien haben bei der Konzeption Konjunktur stabilisierender Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise eine maßgebliche Rolle gespielt. So konnten Maßnahmen passgenau ausgestaltet und aufgrund ihrer Befristung nach Auslaufen der Krise effektiv wieder abgebaut werden.

Wesentliche Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz sind im Nationalen Reformprogramm 2013 im Einzelnen dargelegt.

7.2 Institutionelle Rahmenbedingungen zur Steigerung von Transparenz und Wirksamkeit

Der Ecofin-Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 5. Juni 2007, 20. Oktober 2009 und 5. März 2013 die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen für die Qualität und Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen bekräftigt. Viele EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren umfassende institutionelle Reformen durchgeführt, um Wirkungsorientierung und Effizienz stärker in ihren Haushaltsverfahren zu verankern.

Auch die Bundesregierung hat wichtige Schritte unternommen. So wurde mit dem Bundeshaushalt 2012 das Top-Down-Verfahren eingeführt. Das neue Aufstellungsverfahren führt dazu, dass sich alle Beteiligten frühzeitig auf politische Prioritäten festlegen müssen. Das Verfahren erleichtert damit, innerhalb der durch Schuldenregel und Fiskalvertrag festgelegten Obergrenzen gezielt wachstumsfördernde Ausgabenschwerpunkte zu setzen. Im Rahmen einer weiteren Reforminitiative werden sukzessive die Haushaltspläne aller Bundesressorts stärker fachlich und programmbezogen strukturiert, um die Transparenz der Darstellung zu verbessern. Damit einher geht auch die Aufnahme von jährlich zu aktualisierenden Vorworten zum jeweiligen Einzelplan, in denen wesentliche Politikbereiche und Ziele benannt und in den Vorbemerkungen zu den einzelnen Fachkapiteln finanzwirksame Schwerpunkte sowie die wesentlichen Ziele konkretisiert werden. In

drei Einzelplänen wurde dieses Verfahren im Bundeshaushalt 2013 zunächst pilotiert. Mit dem Bundeshaushalt 2015 soll der „Roll-out“ in allen Haushaltsplänen der Ressorts erfolgt sein.

Anhang

Tabelle 8: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

	ESA-Code	2012	2012	2013	2014	2015 bis 2017(3)
		Index 2005=100	Veränderung in % p.a.			
1. BIP preisbereinigt, Kettenindex	B1g	110,94	0,7	0,4	1,6	1 1/2
2. BIP in jeweiligen Marktpreisen (Mrd. €)	B1g	2643,9	2,0	2,3	3,3	3
Verwendung des BIP preisbereinigt, Kettenindex						
3. Private Konsumausgaben (1)	P.3	105,60	0,6	0,6	1,0	1 1/4
4. Staatliche Konsumausgaben	P.3	113,25	1,4	1,0	0,9	1
5. Bruttoanlageinvestitionen	P.51	111,28	-2,5	0,5	4,1	2 3/4
6. Vorratsveränderungen (BIP-Wachstumsbeitrag) (2)	P.52 + P.53	-	-0,5	0,0	0,0	0
7. Export	P.6	139,14	3,7	2,8	4,4	4 3/4
8. Import	P.7	136,28	1,8	3,5	4,5	5 1/4
BIP-Wachstumsbeiträge (2)						
9. Inlandsnachfrage (ohne Vorräte)		-	-0,3	0,6	1,5	1 1/2
10. Vorratsveränderungen	P.52 + P.53	-	-0,5	0,0	0,0	0
11. Außenbeitrag	B.11	-	1,0	-0,1	0,2	0

2012: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2013

2013 und 2014: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

2015 bis 2017: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

(1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck

(2) Beitrag zur Zuwachsrate des BIP

(3) Werte auf 1/4 gerundet

Tabelle 9: Preisentwicklung - Deflatoren

	ESA-Code	2012	2012	2013	2014	2015 bis 2017(2)
		Index (2005=100)	Veränderung in % p.a.			
1. BIP		107,14	1,3	1,8	1,7	1 1/2
2. Private Konsumausgaben (1)		110,25	1,6	1,7	1,8	1 3/4
3. Staatliche Konsumausgaben		109,07	1,7	2,6	1,8	1 3/4
4. Bruttoinvestitionen		105,18	1,6	1,3	1,5	1 1/4
5. Exporte		106,55	1,0	0,8	0,9	1
6. Importe		110,65	1,7	0,8	0,9	1

2012: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2013

2013 und 2014: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

2015 bis 2017: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

(1) Einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck

(2) Werte auf 1/4 gerundet

Tabelle 10: Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt

	ESA-Code	2012	2012	2013	2014	2015 bis 2017(6)
		Niveau	Veränderung in % p.a.			
1. Erwerbstätige (Inland) (1) (Mio.)		41,6	1,1	0,0	0,2	1/4
2. Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen (2) (Mrd. Std.)		58,1	0,4	-0,9	0,4	1/4
3. Erwerbslosenquote (3) (%)		-	5,3	5,4	5,1	4 1/2
4. Arbeitsproduktivität (4) (2005=100)		103,9	-0,4	0,4	1,4	1 1/4
5. Arbeitsproduktivität (5) (2005=100)		106,5	0,3	1,3	1,2	1
6. Arbeitnehmerentgelte (Mrd. €)	D.1	1375,5	3,7	2,4	2,9	2 3/4
7. Arbeitnehmerentgelte je Arbeitnehmer (Tsd. €)		37,1	2,5	2,3	2,7	2 1/2

2012: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2013

2013 und 2014: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

2015 bis 2017: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

(1) Erwerbstätige im Inland

(2) VGR-Definition

(3) Erwerbslose (ILO) / Erwerbspersonen

(4) BIP (preisbereinigt) / Erwerbstätige (Inland)

(5) BIP (preisbereinigt) / Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen

(6) Werte auf 1/4 gerundet, Erwerbslosenquote: Wert im letzten Projektionsjahr 2017

Tabelle 11: Salden der Sektoren

	ESA-Code	2012	2013	2014	2015 bis 2017(1)
		in % des BIP			
1. Finanzierungssaldo gegenüber der übrigen Welt	B.9	6,3	6,2	6,2	5 3/4
darunter:					
- Saldo Waren und Dienstleistungen		5,7	5,5	5,6	5 1/4
2. Finanzierungssaldo der privaten Haushalte	B.9	5,3	5,4	5,2	5
3. Finanzierungssaldo des Staates	EDP B.9	0,2	-1/2	0	1/2
4. Statistische Differenz		-	-	-	-

2012: Statistisches Bundesamt: Stand: Februar 2013

2013 und 2014: Ergebnisse der Kurzfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

2015 bis 2017: Ergebnisse der Mittelfristprojektion im Rahmen der Jahresprojektion vom Januar 2013

(1) Angaben unter 1. und 2. auf 1/4, unter 3. in allen Projektionsjahren auf 1/2 gerundet; Wert im letzten Projektionsjahr 2017

Tabelle 12: Entwicklung der Staatsfinanzen

	ESA Code	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		in Mrd. €	in % des BIP					
Finanzierungssalden (EDP B.9) der staatlichen Ebenen								
1. Staat	S.13	4,1	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
2. Bund	S.1311	-12,2	-0,5	- 1/2	0	0	0	1/2
3. Länder	S.1312	-6,8	-0,3	-0	-0	-0	0	0
4. Gemeinden	S.1313	6,1	0,2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
5. Sozialversicherung	S.1314	17,0	0,6	-0	-0	-0	-0	-0
Staat insgesamt (S.13)								
6. Einnahmen insgesamt	TR	1.194,1	45,2	45	45	45	44 1/2	44 1/2
7. Ausgaben insgesamt	TE ¹⁾	1.190,0	45,0	45 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44
8. Finanzierungssaldo	EDP B.9	4,1	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
9. geleistete Vermögenseinkommen	EDP D.41	65,1	2,5	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2
10. Primärsaldo ²⁾		69,2	2,6	2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	3
11. Einmalmaßnahmen und sonstige temporäre Effekte ³⁾		-3,5	-0,1	-0	-0	-0	-0	-0
Ausgewählte Einnahmen								
12. Steuern (12=12a+12b+12c)		618,7	23,4	23 1/2	23 1/2	23 1/2	23 1/2	23 1/2
12a. Produktions- und Importabgaben	D.2	298,3	11,3	11 1/2	11	11	11	11
12b. Einkommen- und Vermögensteuern	D.5	320,3	12,1	12 1/2	12 1/2	12 1/2	13	13
12c. vermögenswirksame Steuern	D.91	0,0	0,0	0	0	0	0	0
13. Sozialbeiträge	D.61	448,7	17,0	17	16 1/2	16 1/2	16 1/2	16 1/2
14. Vermögenseinkommen	D.4	24,2	0,9	1	1	1	1	1
15. Sonstige Einnahmen ⁴⁾		102,6	3,9	4	3 1/2	3 1/2	3 1/2	3 1/2
16. = 6. Einnahmen insgesamt	TR	1.194,1	45,2	45	45	45	44 1/2	44 1/2
nachrichtl.: Abgabenbelastung (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵⁾		1.067,3	40,4	40 1/2	40	40 1/2	40 1/2	40 1/2
Ausgewählte Ausgaben								
17. Arbeitnehmerentgelte, Vorleistungen	D.1+P.2	333,8	12,6	12 1/2	12 1/2	12 1/2	12	12
17a. Arbeitnehmerentgelte	D.1	203,2	7,7	7 1/2	7 1/2	7 1/2	7 1/2	7 1/2
17b. Vorleistungen	P.2	130,6	4,9	5	5	5	5	4 1/2
18. Sozialleistungen (18=18a+18b)		644,9	24,4	24 1/2	24 1/2	24 1/2	24 1/2	24 1/2
darunter: Arbeitslosenbezüge ⁶⁾		46,1	1,7	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2
18a. Soziale Sachleistungen	D.6311, D.63121, D.63131	214,4	8,1	8 1/2	8 1/2	8 1/2	8 1/2	8 1/2
18b. Monetäre Sozialleistungen	D.62	430,5	16,3	16 1/2	16	16	16	16
19. = 9. geleistete Vermögenseinkommen	EDP D.41	65,1	2,5	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2
20. Subventionen	D.3	23,7	0,9	1	1	1	1	1
21. Bruttoanlageinvestitionen	P.51	39,5	1,5	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2	1 1/2
22. Sonstige Ausgaben ⁷⁾		83,1	3,1	3	3	3	3	3
23. = 7. Ausgaben insgesamt	TE ¹⁾	1.190,0	45,0	45 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44
nachrichtl.: Konsumausgaben (nominal)	P.3	515,4	19,5	20	20	20	20	20

¹⁾ Angepasst um den Nettobetrag der Zahlungen im Zusammenhang mit Swaps, so dass TR - TE = EDP B.9.

²⁾ Der Primärsaldo entspricht (EDP B.9, Zeile 8) plus (EDP D.41, Zeile 9).

³⁾ Ein positives Vorzeichen zeigt defizitreduzierende Einmaleffekte an.

⁴⁾ P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (außer D.91).

⁵⁾ Inkl. jener an die EU abgeführten Abgaben und inkl. einer Anpassung aufgrund nicht eingesamelter Steuern und Sozialbeiträge (D.995), sofern relevant.

⁶⁾ Enthält monetäre Leistungen (D.621 and D.624) und Sachleistungen (D.631) in Bezug auf Arbeitslosenbezüge.

⁷⁾ D.29+D4 (außer D.41)+ D.5+D.7+P.52+P.53+K.2+D.8.

Werte in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 13: Projektionen bei unveränderter Politik

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mrd. Euro	% des BIP					
1. Gesamte Einnahmen bei unveränderter Politik	1.194,1	45,2	45	45	45	44 1/2	44 1/2
2. Gesamte Ausgaben bei unveränderter Politik	1.190,0	45,0	45 1/2	44 1/2	44 1/2	44 1/2	44

Werte in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 14: Bereinigungspositionen zur Bestimmung der Ausgabenreferenzgröße

	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Mrd. €	% of GDP					
1. Ausgaben für Unionsprogramme, die vollständig durch Einnahmen aus Fonds der Union ausgeglichen werden	3,5	0,1	0	0	0	0	0
2. Konjunkturbedingte Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung ⁽¹⁾	10,6	0,4	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2
3. Effekt diskretionärer einnahmeseitiger Maßnahmen	-1,6	-0,1	- 1/2	-0	0	-0	0
4. Regelgebundene Einnahme Erhöhungen	0,0	0,0	0	0	0	0	0

¹Hergeleitet aus den Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung (COFOG, Code 10.5) und der Semielastizität der Arbeitslosigkeitsausgaben.

Werte in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 15: Entwicklung des Schuldenstands des Staates („Maastricht“-Schuldenstand)

in % des BIP	ESA Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Schuldenstand		81,9	80 1/2	77 1/2	75	71 1/2	69
2. Veränderung des Schuldenstands		3,1	1/2	-0	- 1/2	-1	- 1/2
Beiträge zur Veränderung des Maastricht-Schuldenstands							
3. Primärsaldo		2,6	2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	3
4. Geleistete Vermögenseinkommen	EDP D.41	2,5	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2
5. Sonstige Anpassungen		3,2	-0	0	- 1/2	- 1/2	-0
nachrichtl. Impliziter Zinssatz auf Schulden¹⁾		3,1	3	3	3	3	3

¹⁾ Approximiert als Verhältnis der geleisteten Vermögenseinkommen zum Schuldenstand des vorangegangenen Jahres.

Werte in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 16: Konjunkturelle Entwicklungen

in % des BIP	ESA Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Veränderung des realen BIP (in % ggü. Vj.)		0,7	0,4	1,6	1,4	1,4	1,4
2. Finanzierungssaldo	EDP B.9	0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
3. geleistete Vermögenseinkommen	EDP D.41	2,5	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2 1/2	2
4. Einmalmaßnahmen und sonstige temporäre Effekte ¹⁾		-0,1	-0	-0	-0	-0	-0
5. Potentialwachstum (in % ggü. Vj.)		1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,2
Wachstumsbeiträge (%-Punkte):							
- Arbeit		0,4	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1
- Kapital		0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
- Totale Faktorproduktivität		0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8
6. Produktionslücke		-0,1	-1,0	-0,7	-0,4	-0,2	0,0
7. Konjunktureller Finanzierungssaldo		-0,1	- 1/2	- 1/2	-0	-0	0
8. Konjunkturbereinigter Finanzierungssaldo (2-7)		0,2	0	1/2	1/2	1/2	1/2
9. Konjunkturbereinigter Primärsaldo (8+3)		2,7	2 1/2	3	3	2 1/2	3
10. Struktureller Finanzierungssaldo (8-4)		0,4	0	1/2	1/2	1/2	1/2

¹⁾ Ein positives Vorzeichen zeigt defizitreduzierende Einmaleffekte an.
Werte betreffend das Staatskonto in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 17: Gegenüberstellungen der Projektionen des Stabilitätsprogramms April 2013 und des Stabilitätsprogramms April 2012

	ESA Code	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Veränderung des realen BIP (in % ggü. Vj.)							
Projektion April 2012		0,7	1,6	1,6	1,6	1,6	-
Projektion April 2013		0,7	0,4	1,6	1,4	1,4	1,4
Differenz		0,0	-1,2	0,0	-0,2	-0,2	-
Finanzierungssaldo (in % des BIP)	EDP B.9						
Projektion April 2012		-1	- 1/2	-0	0	0	-
Projektion April 2013		0,2	- 1/2	0	0	1/2	1/2
Differenz		1	1/2	1/2	0	0	-
Schuldenstand (in % des BIP)							
Projektion April 2012		82	80	78	76	73	-
Projektion April 2013		81,9	80 1/2	77 1/2	75	71 1/2	69
Differenz		-0	0	- 1/2	-1	-1 1/2	-

Werte in den Projektionsjahren auf 1/2 gerundet.

Tabelle 18: Entwicklung altersabhängiger Staatsausgaben in langfristiger Perspektive

	2010	2020	2030	2040	2050	2060
	in % des BIP					
Alterssicherungsausgaben (1)	10,8	10,9	12,0	12,7	13,0	13,4
nachrichtlich: Beitragseinnahmen (2)	7,4	7,1	7,9	8,5	8,6	8,7
Gesundheitsausgaben (3)	8,0	8,6	9,0	9,3	9,5	9,4
Pflegeausgaben (4)	1,4	1,7	2,0	2,4	3,0	3,1
Bildungsausgaben (5)	3,9	3,4	3,5	3,7	3,7	3,8
Ausgaben Arbeitslosenversicherung (6)	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
	Annahmen					
Produktivitätsfortschritt (%)	0,9	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5
Potentialwachstum (%)	1,2	1,0	0,5	0,8	0,8	0,8
Erwerbsquoten (%)						
- Männer (15 bis 64)	82,4	83,2	82,5	82,8	82,3	82,4
- Frauen (15 bis 64)	70,8	73,5	74,6	75,5	75,3	75,3
Erwerbslosenquote	7,2	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
Altenquotient	34	39	52	61	63	65
Bevölkerung insgesamt (Mio.)	81,7	80,0	77,7	74,6	70,6	66,2
Bevölkerung 65+ (Mio.)	16,8	18,6	22,1	23,6	22,8	21,7

Quelle: Ergebnisse von Modellrechnungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU (AWG) und der EU-Kommission (DG ECFIN) vorgelegt im „Ageing Report“ 2012.

- (1) Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung
- (2) Gesetzliche Rentenversicherung
- (3) Gesetzliche Krankenversicherung
- (4) Soziale Pflegeversicherung
- (5) Ohne Bildungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit
- (6) Lohnersatzleistungen

Anmerkungen: Die in den Referenzszenarien unterstellte Dynamisierung der Pflegeausgaben in Höhe der Veränderung des BIP je Erwerbstätigen entspricht nicht der aktuellen Gesetzeslage. In einer Alternativrechnung auf Basis des geltenden Rechts mit einer mittelfristigen Leistungsdynamisierung in Höhe der allgemeinen Inflationsrate kommt es zu einem Anstieg auf maximal 1,7 % des BIP im Jahr 2050 und einem anschließenden Absinken auf 1,5 % im Jahr 2060. Angaben zum Produktivitätsfortschritt (gemessen an der Arbeitsproduktivität) und zum Potentialwachstum (gemessen am gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential) beziehen sich auf Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Im Falle des Altenquotienten ist die Abgrenzung der Bevölkerung im Erwerbsalter 20 bis 64.

Tabelle 19: Technische Annahmen

	2012	2013	2014	2015 bis 2017
Kurzfristige Zinsen (Jahresdurchschnitt, in %)	0,9	0,75	0,75	0,75
US-Dollar/Euro-Wechselkurs (Jahresdurchschnitt)	1,29	1,31	1,31	1,31
Wachstum deutscher Absatzmärkte (% ggü. Vorjahr) (1)	1 3/4	3	4 1/4	5
Öl-Preis (Brent, USD/Barrel)	112	110	110	110

(1) Werte auf 1/4 gerundet

Tabelle 20: Eventualverbindlichkeiten

% des BIP	2012
Öffentliche Garantien	23,5 *
<i>davon: im Zusammenhang mit dem Finanzsektor</i>	2,2

* Jahr 2011