

## Öffentliche Finanzen

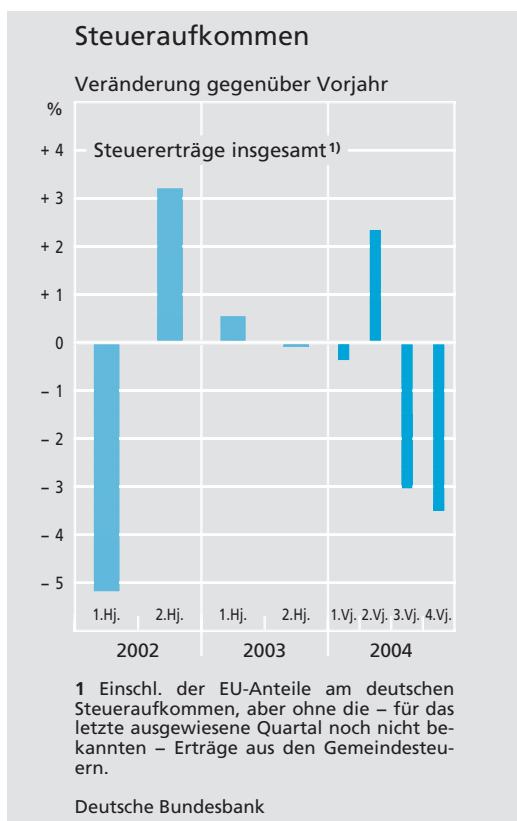
### Gebietskörperschaften

---

Die Haushalte der Gebietskörperschaften dürften im vierten Quartal 2004 mit einem kleinen Überschuss und damit etwas besser als ein Jahr zuvor abgeschlossen haben. Im Gesamtjahr dürfte das Defizit etwa in der Größenordnung des Jahres 2003 liegen, als mit knapp 70 Mrd € ein neuer Höchststand verzeichnet worden war. Auf der Einnahmenseite hat das Steueraufkommen vor allem wegen der Einkommensteuersenkungen stagniert, während die nichtsteuerlichen Einnahmen insbesondere auf Grund des stark reduzierten Bundesbankgewinns abgenommen haben. Bei den gegenüber dem Jahr 2003 leicht verringerten Ausgaben standen unter anderem wachsenden Aufwendungen für Sozialleistungen weiter rückläufige Investitionen gegenüber. Auch die Zinsausgaben dürften trotz der hohen Neuverschuldung der letzten Jahre wegen der günstigen Finanzierungsbedingungen gesunken sein. Die Personalausgaben und der laufende Sachaufwand haben sich sehr gedämpft entwickelt.

*Überblick*

Für das laufende Jahr sehen die Haushaltsplanungen nicht zuletzt vor dem Hintergrund der nationalen haushaltsrechtlichen Kreditobergrenzen einen Abbau der Defizite vor. Hierzu soll – insbesondere auf der Bundesebene – verstärkt auf Vermögensveräußerungen zurückgegriffen werden. Die Steuereinnahmen werden vor allem durch die letzte Stufe der Einkommensteuerreform weiter begrenzt werden. Im Gegensatz zu der Entwicklung in den vorangegangenen Jahren wird aber wieder ein – wenn auch moderater – Zuwachs erwartet. Um die Haushaltsziele zu er-



reichen, wird eine weiterhin enge Begrenzung der Ausgaben unumgänglich sein.

Steuer-  
einnahmen  
im vierten  
Quartal ...

Das Steueraufkommen<sup>1)</sup> nahm im vierten Quartal im Vergleich zum Vorjahr um 3,5 % ab. Ausschlaggebend hierfür war das vor allem durch die umfangreichen Einkommenssteuersenkungen bedingte kräftige Minus bei der Lohnsteuer. Auch die Erträge aus der Mineralöl- und der Tabaksteuer gingen weiter zurück.<sup>2)</sup> Demgegenüber zeigten sich die gewinnabhängigen Steuern insgesamt deutlich ergiebiger. Allerdings schwächte sich die positive Grundtendenz im Vergleich zu den Vorquartalen etwas ab, zumal die zum Jahresende kräftig gestiegenen Einnahmen aus der Steueramnestieregelung maßgeblich zu dem Zuwachs beitrugen.

Im Gesamtjahr 2004 verharrten die Steuereinnahmen nach dem vorläufigen Ergebnis, das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält, etwa auf ihrem Vorjahrsniveau, obwohl das Wirtschaftswachstum relativ kräftig ausfiel. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) ging somit um 0,5 Prozentpunkte auf 20,3 % zurück. Ausschlaggebend hierfür war die 2004 wirksam gewordene Senkung der Einkommensteuer. Darüber hinaus war die Struktur des Wirtschaftswachstums eher steuerunergiebig, weil sich mit der Inlandsnachfrage und den Bruttolöhnen und -gehältern die Bemessungsgrundlagen der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer – der beiden aufkommensstärksten Steuern – weiterhin verhalten entwickelten. Auch die Erträge aus den Bundessteuern gingen infolge der Verbraucherreaktionen auf die gestiegenen Preise für Mineralöl und die höheren Steuern auf Tabakwaren deutlich zurück. Dem stand die positive Entwicklung bei den gewinnabhängigen Steuern gegenüber, die bei einer verbesserten Ertragslage der Unternehmen insgesamt 16 ½ % mehr erbrachten. Vor allem die Körperschaftsteuer legte kräftig zu (um knapp 5 Mrd € oder 58 ½ %). Dabei dürften sich auch das mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz verhängte Moratorium für die Mobilisierung körperschaftsteuerlicher Altguthaben sowie die Einschränkung des steuerlichen Verlustvortrags ausgewirkt haben. Zudem stieg das Aufkommen aus der veran-

... und im  
Gesamtjahr  
2004

1 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die (für das vierte Quartal noch nicht bekannten) Erträge aus den Gemeindesteuern.

2 Der Rückgang im vierten Quartal fiel freilich wegen einer 2004 erfolgten buchungstechnischen Umstellung bei einigen Bundessteuern besonders stark aus.

lagten Einkommensteuer insbesondere wegen der Einnahmen aus der Steueramnestie-  
regelung in Höhe von 0,9 Mrd € beträchtlich  
(+ 18%). Die (für das vierte Quartal noch  
geschätzten) Gewerbesteuererträge haben  
ebenfalls erheblich zugenommen.

Die Schätzabweichungen gegenüber der ver-  
gleichbaren (um zwischenzeitliche Steuer-  
rechtsänderungen bereinigten) Prognose vom  
Herbst 2003 waren mit 6 Mrd € zwar erheb-  
lich, jedoch deutlich geringer als in den Vor-  
jahren. Neben Ausfällen bei der Mineralöl-  
steuer und der Tabaksteuer ergibt sich die  
Schätzdifferenz vor allem aus Revisionen in  
der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsstruk-  
tur, während der Anstieg des nominalen  
Bruttoinlandsprodukts (BIP) insgesamt um  
lediglich 0,3 Prozentpunkte hinter den Erwar-  
tungen zurückblieb. Die zwischenzeitlich ver-  
abschiedeten Steuerrechtsänderungen ver-  
ursachten darüber hinaus Ausfälle in Höhe  
von etwa 5 ½ Mrd €. Das Ergebnis der letzten  
offiziellen Schätzung vom November 2004  
wurde ungefähr erreicht.

*Aussichten im  
laufenden Jahr*

Für das laufende Jahr werden vor allem auf  
Grund eines stärkeren Wachstums der In-  
landsnachfrage sowie der Bruttolöhne und  
-gehälter Impulse für das Steueraufkommen  
erwartet. Diesen positiven Einflüssen stehen  
jedoch Ausfälle insbesondere im Zusammen-  
hang mit der letzten Stufe der Einkommen-  
steuerreform gegenüber, die den Eingangs-  
steuersatz auf 15 % und den Spitzensatz auf  
42 % senkt. Schwierig ist vor allem die Ein-  
schätzung der weiteren Entwicklung der  
gewinnabhängigen Steuern. Zwar hat sich  
deren Dynamik im vierten Quartal 2004

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

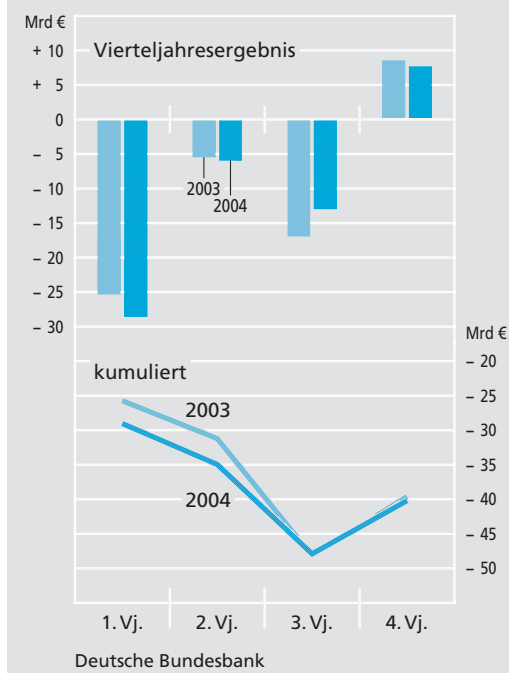
Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	Gesamtjahr		
	2003	2004	
Lohnsteuer	133,1	123,9	- 6,9
Veranlagte Einkommensteuer	4,6	5,4	+ 18,1
Körperschaftsteuer	8,3	13,1	+ 58,6
Umsatzsteuer	137,0	137,4	+ 0,3
darunter: 4. Vierteljahr			
Lohnsteuer	38,7	35,5	- 8,3
Veranlagte Einkommensteuer	4,4	5,0	+ 12,6
Körperschaftsteuer	3,4	3,7	+ 8,6
Umsatzsteuer	35,8	35,5	- 0,8
Deutsche Bundesbank			

etwas abgeschwächt, doch ist hier weiterhin  
mit einem deutlichen Zuwachs zu rechnen.  
Nach der offiziellen Steuerschätzung vom  
November 2004 wird für 2005 insgesamt ein  
Anstieg des Aufkommens um 1 ½ % er-  
wartet. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote  
würde damit weiter leicht auf 20,1 % fallen.

Der Bund verzeichnete im vierten Quartal in-  
folge hoher Privatisierungserlöse einen Über-  
schuss von gut 7 ½ Mrd €. Im Gesamtjahr  
2004 überstieg das Defizit mit knapp 40 Mrd €  
das Vorjahrsniveau um gut ½ Mrd € und lag  
damit erheblich über dem Haushaltsansatz  
vom Frühjahr 2004 (29 ½ Mrd €). Es fiel  
jedoch um 4 Mrd € geringer aus als im  
Nachtragshaushalt veranschlagt.

*Bundeshaushalt  
im Jahr 2004 ...*

### Finanzierungssalden des Bundes in den Jahren 2003 und 2004



Die Einnahmen verringerten sich gegenüber dem Jahr 2003 trotz höherer Beteiligungsveräußerungen (+ 3 ½ Mrd €) um gut 5 ½ Mrd € oder 2 ½ %. Ausschlaggebend hierfür war der Rückgang der Steuereinnahmen um 2 ½ %, der nicht zuletzt durch die Schwäche bei den Bundessteuern und die vorübergehende Umverteilung der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes bedingt war. Dem stand allerdings gegenüber, dass die von den Steuern abgesetzten Zahlungen an die EU wider Erwarten leicht sanken. Entgegen der Planung wurde der Bundeshaushalt auch durch die nur geringe Gewinnabführung der Bundesbank und den Ausfall der Maut-Einnahmen belastet.

Die Ausgaben wurden beträchtlich reduziert (–2 %). Maßgeblich trug hierzu bei, dass

keine Zuschüsse mehr an den Fluthilfefonds anfielen. Auch gingen die Aufwendungen für das Personal, den laufenden Sachaufwand, für Zuschüsse an Unternehmen sowie für Zinsen zurück. Die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe sind dagegen deutlich gestiegen (um 2 ½ Mrd €), doch wurde dies durch den niedrigeren Zuschussbedarf der Bundesagentur für Arbeit fast vollständig kompensiert.

Gemäß dem Haushaltsgesetz beträgt die Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr 22 Mrd €. Damit soll die Neuverschuldung verfassungsgemäß unter dem Ansatz für die investiven Ausgaben gehalten werden. Die geplante Rückführung wird freilich maßgeblich durch eine Verdoppelung der Privatisierungserlöse auf 17 Mrd € getragen. Darüber hinaus soll im Zusammenhang mit einem Verkauf von Ansprüchen der Zuschussbedarf der Postpensionskassen um rund 5 Mrd € niedriger ausfallen. Durch diese Maßnahmen wird der dringende strukturelle Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt aber nur verdeckt.

Die Finanzlage der Sondervermögen hat sich im Jahr 2004 stark verschlechtert. Sie schlossen mit einem Überschuss von nur noch 1 ½ Mrd € ab, nachdem dieser im Vorjahr noch gut 10 Mrd € betragen hatte. So verzeichnete der Fluthilfefonds infolge abfließender Mittel ein Defizit von 1 ½ Mrd €, gegenüber einem Überschuss von zuvor 3 ½ Mrd €. Der Überschuss des ERP-Sondervermögens sank wegen geringerer Darlehensrückflüsse von 4 Mrd € auf gut 2 Mrd €. Schließlich reduzierte sich der positive Saldo des Erblastentilgungsfonds vor dem Hintergrund der ausgefallenen Zuführung aus dem

... und im Jahr 2005

Sondervermögen

Bundesbankgewinn um knapp 2 Mrd €. Für das laufende Jahr kann aus heutiger Sicht mit einem annähernd unveränderten Haushaltsabschluss der Sondervermögen gerechnet werden.

#### Länder

Im letzten Vierteljahr 2004 lag das Defizit der Länder mit 5 Mrd € um 3 ½ Mrd € unter dem entsprechenden Vorjahrswert. Die Gesamteinnahmen stiegen trotz eines leichten Rückgangs des Steueraufkommens um 2 %. Ausschlaggebend hierfür waren offenbar Zuflüsse aus Beihilferückzahlungen einiger Landesbanken, die auf Grund eines Beschlusses der EU-Kommission vom Oktober 2004 erforderlich geworden sind. Zudem wurden die Ausgaben um fast 3 ½ % reduziert, wozu nicht zuletzt beigetragen hat, dass einige Länder ihre Sonderzahlungen für Personal gekürzt oder auf monatliche Leistungen umgestellt hatten. Im Gesamtjahr ist das Defizit gegenüber dem Rekordniveau des Jahres 2003 von gut 30 Mrd € auf gut 25 Mrd € gesunken. Die Verbesserung gegenüber dem Haushaltsansatz (26 Mrd €) beruht letztlich auf den Beihilferückzahlungen, denen bisher offenbar noch keine Belastungen durch die zugesagten nahezu gleich hohen Kapitalzuführungen an die Landesbanken gegenüberstehen.

Für das laufende Jahr sehen die Haushaltsplanungen nur eine leichte Rückführung der Defizite auf 23 ½ Mrd € vor. Neben Ausfällen infolge der letzten Stufe der Einkommensteuerreform müssen die Länderhaushalte die Rückübertragung von Umsatzsteueranteilen verkraften, die der Bund für das teilweise Vorziehen von Steuersenkungen im Vorjahr ab-

getreten hatte. Nach heutigem Stand werden die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Saarland und – angesichts der strengeren landesspezifischen Regelungen – auch Hessen die Regelgrenze für die Neuverschuldung teilweise deutlich überschreiten. Das größte Bundesland, Nordrhein-Westfalen, vermeidet dies vor allem durch die Ausweitung der Grenze um die aus der Beihilferückzahlung der WestLB geleistete Kapitaleinlage bei dieser Bank von fast 1 ½ Mrd €. Selbst das relativ finanzstarke Baden-Württemberg muss zur Einhaltung eines verfassungskonformen Haushalts Zinsforderungen in beträchtlichem Umfang verkaufen. Die Überschreitung der verfassungsmäßigen Regelgrenzen für die Neuverschuldung ist insbesondere vor dem Hintergrund der für die Haushaltsaufstellung angenommenen günstigen Wirtschaftsentwicklung problematisch. Weitere umfassende Konsolidierungsschritte sind unausweichlich.

Zu den Gemeindehaushalten liegen bisher nur Zahlen für die ersten drei Quartale des Jahres 2004 vor. Danach fiel das Defizit mit 5 Mrd € um 4 Mrd € niedriger aus als in der gleichen Vorjahrszeit. Die gesamten Einnahmen stiegen um 4 %, darunter die Steuererträge sogar um 10 %. Die schwache Entwicklung des Anteils an der Einkommensteuer wurde durch den Zuwachs bei der Gewerbesteuer, von deren Ertrag die Gemeinden zudem nur noch einen geringeren Teil als Umlage an Bund und Länder abführen müssen, mehr als aufgewogen. Die Gesamtausgaben wurden leicht reduziert, obwohl die Sozialleistungen den Vorjahrsstand um knapp 6 % übertrafen. Entlastend wirkte die Abnahme der Personalaufwendungen um

#### Gemeinden

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere 1)	Schuld- schein- dar- lehen 2)	
2003	+ 81,2	+ 73,4	- 0,8	+ 26,9
darunter:				
1. Vj.	+ 35,3	+ 32,6	+ 2,7	+ 19,4
2. Vj.	+ 13,2	+ 11,8	+ 0,5	+ 12,4
3. Vj.	+ 20,0	+ 9,4	+ 5,0	- 0,3
4. Vj.	+ 12,6	+ 19,5	- 9,0	- 4,6
2004 (ts)	+ 71,7	+ 71,0	- 16,4	...
1. Vj.	+ 45,3	+ 34,6	+ 4,1	+ 16,9
2. Vj.	+ 8,2	+ 14,6	- 9,6	- 3,6
3. Vj.	+ 17,9	+ 17,2	- 0,6	+ 18,6
4. Vj. (ts)	+ 0,2	+ 4,7	- 10,3	...

1 Ohne Ausgleichsforderungen. — 2 Einschl. Kassenver-  
stärkungs- und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

1½ %. Auch hat sich bei den Sachinvestitionen der kräftige Rückgang mit 8 % kaum abgeschwächt. Die engen haushaltsrechtlichen Kreditbegrenzungen dämpften offenbar die kommunalen Investitionen in erheblichem Maße. Dementsprechend haben die ausstehenden langfristigen Schulden seit Ende 2000 kaum zugenommen, während die Kassenkredite, mit denen laufende Ausgaben vorfinanziert werden, bis zuletzt spürbar gestiegen sind.

Im Gesamtjahr 2004 könnte sich das Defizit in den Kommunalhaushalten gegenüber dem allerdings sehr hohen Vorjahrsniveau von 8½ Mrd € halbiert haben. Der Rückgang darf angesichts des anhaltenden Wachstums der Überbrückungskredite jedoch noch nicht als Entwarnung hinsichtlich der Finanzprobleme

der Gemeinden interpretiert werden. Im laufenden Jahr werden die durch eine Revisionsklausel abgesicherten Entlastungen der Kommunen infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe die Gemeindehaushalte weiter begünstigen. Dennoch wird die Finanzlage in vielen Kommunen angespannt bleiben.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften blieb im vierten Quartal nahezu unverändert. Während die Länder ihre Verbindlichkeiten um 2½ Mrd € ausweiteten, konnte der Bund seine Schulden um knapp 2½ Mrd € reduzieren. Erneut wurde die Nettokreditaufnahme über lang- und mittelfristige Wertpapiere bevorzugt. Über deren Ausgabe wurden per saldo 6½ Mrd € vereinnahmt, während der Bestand an Geldmarkt- und Kassenkrediten um insgesamt 3½ Mrd € zurückgeführt wurde. Auch kurzfristige Wertpapiere und sonstige Darlehen wurden per saldo getilgt.

*Verschuldung*

### Sozialversicherungen

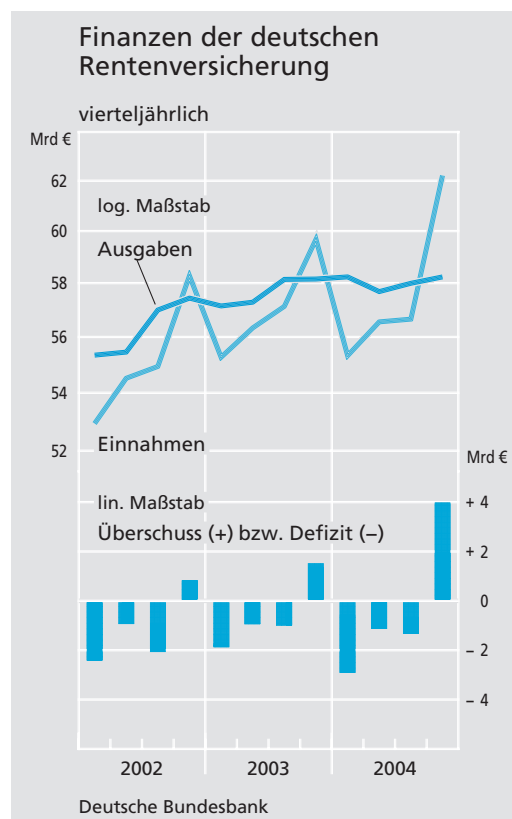
Im vierten Quartal verzeichnete die gesetzliche Rentenversicherung einen hohen Überschuss von fast 4 Mrd € (nach 1½ Mrd € ein Jahr zuvor). Dazu hat beigetragen, dass der Verkauf der GAGFAH-Beteiligung zu Einnahmen in Höhe von gut 2 Mrd € führte.<sup>3)</sup> Darüber hinaus ergaben sich Mehreinnahmen, weil sowohl die letztmalig gezahlten Beiträge für die Arbeitslosenhilfe als auch die Anfang Januar fälligen Beiträge für das neue Arbeits-

*Gesetzliche  
Renten-  
versicherung*

<sup>3</sup> In der Statistik der Rentenversicherungsträger wurde dagegen nur der über den Buchwert von 1,6 Mrd € hinausgehende Erlös als Einnahme verbucht.

losengeld II im Dezember 2004 verbucht wurden. Außerdem hatten viele öffentliche Arbeitgeber im Dezember 2003 keine Rentenbeiträge entrichtet.<sup>4)</sup> Ausgabendämpfend wirkte sich aus, dass keine Rentenanpassung zur Jahresmitte stattfand und die Rentner den vollen Beitragssatz zur Pflegeversicherung seit April 2004 selbst zahlen. Insgesamt wuchsen die Einnahmen um gut 4%, während die Ausgaben nahezu unverändert blieben.

Im ganzen Jahr belief sich das Defizit auf fast 1½ Mrd €, gegenüber knapp 2½ Mrd € ein Jahr zuvor. Die Rücklagen der Rentenversicherung betragen am Jahresende 0,32 Monatsausgaben. Damit wurde der im Rentenversicherungsbericht 2004 erwartete Wert von 0,28 Monatsausgaben um gut ½ Mrd € übertroffen. Das Risiko von Liquiditätsengpässen im laufenden Jahr ist damit reduziert worden. Hinzu kommt, dass nach dem Verkauf der GAGFAH-Beteiligung die Rücklage praktisch vollständig liquide ist. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass es im Jahresverlauf notwendig werden wird, Bundeszuschüsse vorzuziehen. Dies gilt umso mehr, als der Nachhaltigkeitsfaktor in diesem Jahr kaum wirksam werden dürfte. Angesichts der schwachen Entgeltentwicklung im Vorjahr ergäbe sich bei Anwendung der neuen Formel eine negative Rentenanpassung zum 1. Juli. Dies wird jedoch durch eine Schutzklausel verhindert. Der zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung beabsichtigte Wachstumsabstand zwischen den Entgelten der Beschäftigten und den Renten kann immer dann nicht eingehalten werden, wenn die Pro-Kopf-Entgelte nur wenig stei-



gen oder sinken (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 64).

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im vierten Quartal einen unerwarteten Überschuss von 1 Mrd €. Vor einem Jahr hatte sich noch ein leichtes Defizit ergeben. Diese Verbesserung beruht allerdings vor allem auf Sondereinflüssen im Dezember 2004. Wie in der Rentenversicherung ergab sich ein Basiseffekt durch die Verschiebung von Lohn- und Gehaltszahlungen im öffentlichen Dienst. Das Beitragsaufkommen wuchs daher um ½%, während es in den ersten drei Quartalen

Bundesagentur  
für Arbeit

<sup>4</sup> Infolge des Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst konnten die Arbeitgeber erstmals im Dezember 2003 die Lohn- und Gehaltszahlungen von der Mitte auf das Ende eines Monats verlagern. In diesen Fällen wurden die hierauf entfallenden Sozialversicherungsbeiträge erst einen Monat später im Januar fällig.

## Zur Höhe der Rentenanpassungen nach Einführung des „Nachhaltigkeitsfaktors“

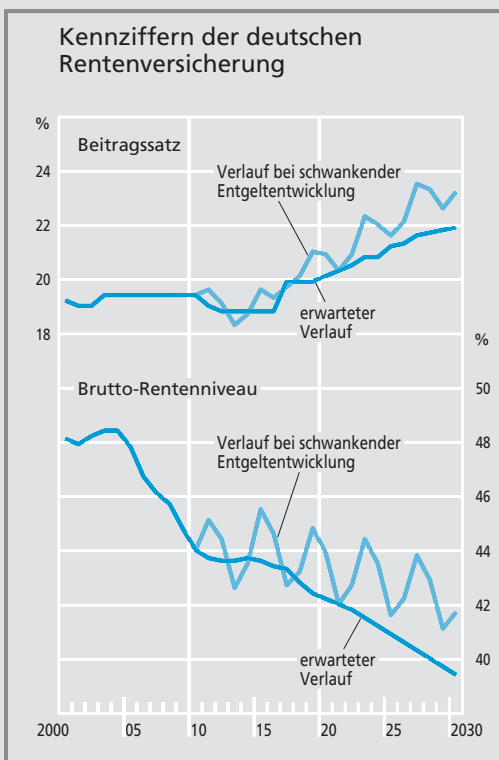
Die gesetzlichen Renten werden jährlich grundsätzlich entsprechend der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoentgelte der Versicherten im Vorjahr angepasst. Eine geringere Anpassung ergibt sich allerdings immer dann, wenn der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung oder der als Altersvorsorgeanteil bezeichnete unterstellte Beitrag zur privaten Zusatzvorsorge („Riester-Rente“) steigt. Außerdem wachsen die Renten langsamer, wenn sich das Verhältnis von (Äquivalenz-) Rentnern zu (Äquivalenz-) Beitragszahlern erhöht (Rentnerquotient als Teil des Nachhaltigkeitsfaktors). Spiegelbildlich ist auch eine über die Lohnentwicklung hinausgehende Rentenerhöhung möglich, wenn der Beitragssatz oder der Rentnerquotient sinkt. Angesichts der demographischen Veränderungen werden die Renten auf Grund dieser Formel in Zukunft im Durchschnitt aber langsamer zunehmen als die Entgelte der Versicherten, um den Anstieg des Beitragssatzes zu begrenzen.

Eine Kürzung der Renten ist dagegen nur dann zulässig, wenn sie auf einem Rückgang der Versichertenentgelte beruht. Die übrigen Elemente der Anpassungsformel können bei nur langsam wachsenden oder stagnierenden Durchschnittsentgelten keine Rentenminderung auslösen oder im Falle sinkender Entgelte keine noch stärkere Kürzung der Renten bewirken. Diese Schutzklausel hat zur Folge, dass der Anpassungsmechanismus seine beitragsatzdämpfende Wirkung nur dann voll entfalten kann, wenn die Löhne und Gehälter mit einer Rate von mindestens ½ % bis 1 % wachsen. Im laufenden Jahr würde das Zusammenspiel praktisch stagnierender Entgelte und eines gestiegenen Verhältnisses von Rentnern zu Beitragszahlern im Jahr 2004 eine negative Rentenanpassung implizieren. Auf Grund der Schutzklausel wird es aber „nur“ eine Nullrunde geben. Als Folge ergibt sich – ceteris paribus – ein höheres Rentenniveau, dessen Finanzierung einen ebenfalls höheren Beitragssatz erfordert.

Der Verzicht auf nicht lohnbegründete Rentenkürzungen könnte sich auch auf die der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors zu Grunde liegenden längerfristigen Vorausberechnungen zum Beitragssatz und zum Rentenniveau auswirken, wenn die Löhne und Gehälter ab dem Jahr 2009 nicht wie unterstellt mit 3 % pro Jahr, sondern erheblich langsamer wachsen oder sich stark volatil entwickeln sollten. Jedes Mal, wenn der Schutzmechanismus greift, wird der erwartete Abstand zwischen Entgelt- und Rentenentwicklung nicht eingehalten. Die Folge ist ein dauerhaft höheres Rentenniveau und ein entsprechender Anstieg des Beitragssatzes. Damit könnte das gesetzlich fixierte Ziel, den Anstieg des Beitragssatzes bis 2030 auf über 22 % zu verhindern, verfehlt werden.

Würden die Entgelte langfristig nicht um konstant 3 % pro Jahr wachsen, sondern beispielsweise um diesen Mittelwert zwischen 0 % und 6 % oszillieren, so würde der Schutzmechanismus in den Jahren ohne Lohnsteigerungen greifen und jeweils einen höheren Beitragssatz erfordern. Diese Effekte würden sich, wie im unten stehenden Schaubild dargestellt, über die entgeltschwachen Jahre hinweg aufschaukeln. Sie könnten bis zum Jahr 2030 einen spürbar über 22 % liegenden Beitragssatz erforderlich machen. Entscheidend dabei ist, dass jedes Wirken der Schutzklausel einen positiven Basiseffekt auf das Rentenniveau zur Folge hat, der nicht wieder aufgeholt wird und einen permanent höheren Beitragssatz erfordert.

Das mit dem Verzicht auf nicht lohnbegründete Rentenkürzungen verbundene Risiko eines insgesamt steileren Beitragssatzanstiegs könnte vermieden werden, wenn ausgelassene Rentenkürzungen in Folgejahren mit stärkerem Lohnwachstum nachgeholt würden. In diesen Jahren müssten die Renten entsprechend langsamer wachsen. Damit könnten Rentenkürzungen, die nicht auf sinkenden Versichertenentgelten beruhen, vermieden werden, ohne den Beitragszahler auf Dauer stärker zu belasten.



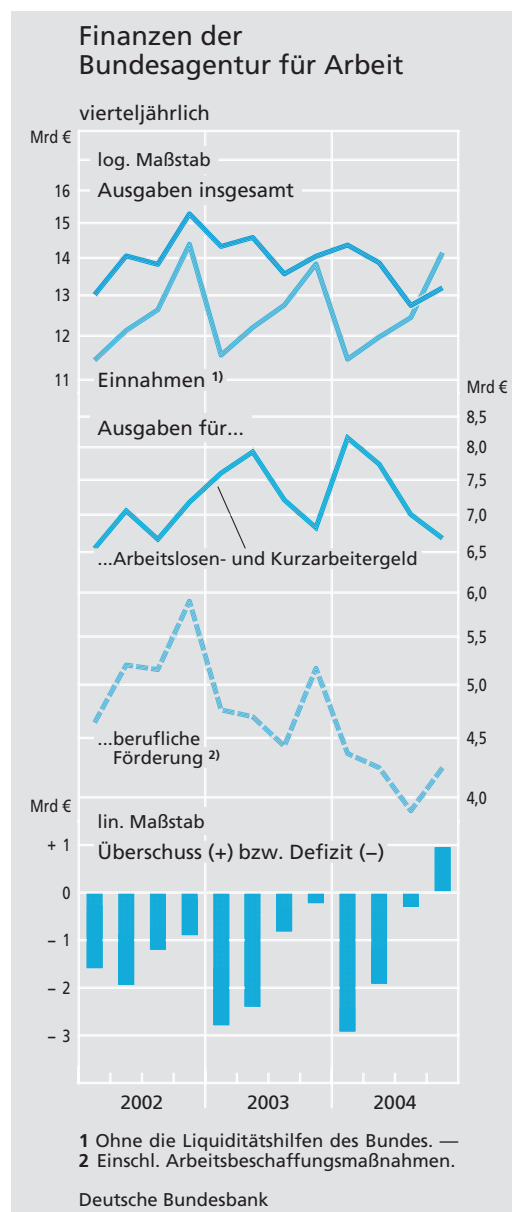


durchweg gesunken war. Hinzu kamen Mehreinnahmen in Form von Verwaltungskosten-erstattungen des Bundes im Zusammenhang mit den Arbeitsmarktreformen. Insgesamt erhöhten sich die Einnahmen um knapp 2 ½ %. Die Ausgaben gingen um 6 % zurück. Für das Arbeitslosengeld wurden trotz gestiegener Arbeitslosenzahlen 2 % weniger ausgegeben. Bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich die Ausgabenreduktion mit 18 % nochmals beschleunigt.

Im Gesamtjahr fiel das Defizit und damit der Zuschussbedarf aus dem Bundeshaushalt mit 4,2 Mrd € vor allem wegen der starken Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik um 1 Mrd € geringer aus als veranschlagt. Im laufenden Jahr sieht der Haushalt ein Defizit von 4,0 Mrd € vor. Im Vergleich zum Ist-Ergebnis des Jahres 2004 fallen die Zuwächse von gut 7 % bei den Einnahmen und 6 ½ % bei den Ausgaben allerdings besonders hoch aus, weil der Bund erhebliche Verwaltungskosten-erstattungen an die Bundesagentur leisten wird, die dort wiederum ausgabenwirksam werden.

Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung

Für die gesetzliche Krankenversicherung liegen Angaben zur Finanzentwicklung nur bis zum dritten Quartal vor. Danach erzielten die Kassen von Januar bis September auf Grund der Gesundheitsreform einen Überschuss von gut 2 ½ Mrd €, während im gleichen Zeitraum des Vorjahres noch ein Defizit in ähnlicher Höhe zu verzeichnen war. Der Überschuss dürfte überwiegend zur Schuldentilgung verwendet worden sein.<sup>5)</sup> Auch im letzten Quartal dürfte sich das Finanzergebnis noch verbessern. So war das Ausgabenniveau



im vierten Quartal 2003 auf Grund von Vorzieheffekten besonders hoch, und im November 2004 wurde die zweite Tranche des neuen Bundeszuschusses in Höhe von

<sup>5</sup> Nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung wurde der saldierte Schuldenstand bis Ende September um 2,7 Mrd € auf 3,3 Mrd € zurückgeführt. Die Brutto-Verbindlichkeiten von 8,3 Mrd € Ende 2003 könnten damit in einer ähnlichen Größenordnung reduziert worden sein. Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, pro Jahr mindestens ein Viertel ihrer bis Ende 2003 aufgelaufenen Schulden zu tilgen.

0,5 Mrd € überwiesen. Außerdem lässt die Beitragsentwicklung in der Renten- und Arbeitslosenversicherung eine günstigere Einnahmenentwicklung zum Jahresende erwarten.

Im laufenden Jahr dürfte der Überschuss wieder deutlich niedriger ausfallen. Zwar wird der Bundeszuschuss von 1,0 Mrd € auf 2,5 Mrd € angehoben, jedoch ist auch mit wieder steigenden Ausgaben für Arzneimittel zu rechnen, weil die Erhöhung des Hersteller-*rabatts* nur für das Jahr 2004 galt und ein Preismoratorium ausgelaufen ist. Die Einführung des Arbeitslosengeldes II ist für die Krankenkassen einerseits mit Mehreinnahmen für die bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher verbunden, weil die Beitragsbemessungsgrundlage im Durchschnitt höher ausfallen wird.<sup>6)</sup> Andererseits sind erwerbsfähige bisherige Sozialhilfeempfänger nun zu nicht kosten-deckenden Beiträgen zu versichern.<sup>7)</sup>

### Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt

*Gesamt-  
staatliches  
Defizit 2004  
annähernd  
unverändert*

Das gesamtstaatliche Defizit (Maastricht-Abgrenzung) hat sich nach den im Januar veröffentlichten ersten vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes im vergangenen Jahr auf 3,9 % des BIP belaufen – nach 3,8 % im Jahr 2003.<sup>8)</sup> Der um konjunkturelle Einflüsse bereinigte Saldo hat sich aus heutiger Sicht aber etwas verbessert. Der Anstieg des BIP lag zwar deutlich über dem mittelfristigen Trend. Wird allerdings die relativ abgabenergiebige Wachstumsstruktur berücksichtigt, so dürfte die konjunkturelle Entwicklung

die öffentlichen Haushalte insgesamt noch belastet haben.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen war einerseits durch einen Rückgang der Einnahmenquote um 1½ Prozentpunkte auf rund 44 % gekennzeichnet. Dazu trugen sowohl die umfangreichen Steuersenkungen als auch die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei. Das Wachstum der Brutto-lohn- und -gehaltssumme und des Privaten Verbrauchs fiel im Vergleich zum Anstieg des BIP niedrig aus, was zu einer gedämpften Entwicklung der Lohnsteuer, der Sozialversicherungsbeiträge und der Umsatzsteuer führte. Darüber hinaus gingen die Einnahmen aus den Verbrauchsteuern deutlich zurück. Schließlich sanken die nichtsteuerlichen Einnahmen stark, was insbesondere auf die erheblich niedrigere Gewinnausschüttung der Bundesbank zurückzuführen war.

*Rückläufige  
Einnahmen- ...*

Andererseits wurden die Ausgaben dem absoluten Betrage nach verringert, und die Ausgabenquote sank um ebenfalls rund 1½ Prozentpunkte auf gut 47 ½ %. Während der Anstieg der Renten- und Pensionsausgaben in den vorangegangenen Jahren noch entscheidend zum Wachstum der Aufwendungen beigetragen hatte, war hier der Zuwachs insbesondere wegen der in Kraft ge-

*... und  
Ausgabenquote*

<sup>6</sup> Bis 2004 war die gezahlte Arbeitslosenhilfe (durchschnittlich rund 500 € pro Monat) Bemessungsgrundlage für den Beitrag. Ab 2005 sind es 36,2 % der monatlichen Bezugsgröße (Durchschnittsentgelt der Versicherten im vorvergangenen Jahr), derzeit 874 € pro Monat in den alten und 735 € in den neuen Bundesländern.

<sup>7</sup> Die Sozialhilfeträger bezahlen dagegen die jeweils in Anspruch genommenen Leistungen nach dem GKV-Tarif.

<sup>8</sup> Wegen der inzwischen bekannt gewordenen günstiger als erwartet ausgefallenen Haushaltsabschlüsse des Bundes und der Länder dürfte die Defizitquote noch etwas nach unten revidiert werden.

tretenen Entlastungsmaßnahmen moderat. Die Gesundheitsreform hatte – neben zusätzlichen Einnahmen – ebenso wie die verstärkte Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen fühlbaren Ausgabenrückgang zur Folge. Bei den Gebietskörperschaften führte die prekäre Haushaltssituation zu einem sparsamen Ausgabenkurs, wobei insbesondere die Ausgaben für Investitionen und auch für Personal sanken. Trotz der kräftigen Ausweitung der Verschuldung blieben die Zinsausgaben nahezu unverändert, da das relativ niedrige Zinsniveau weiterhin eine günstige Refinanzierung fälliger werdender Schuldtitel ermöglichte.

2005  
Einhaltung der  
3 %-Grenze  
geboten

Die staatlichen Defizite könnten sich im laufenden Jahr deutlich zurückbilden. Das Ziel, erstmals seit 2001 die 3 %-Defizitgrenze zu unterschreiten, erscheint aus heutiger Sicht erreichbar. Allerdings sind die Unsicherheiten insbesondere im Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den finanziellen Auswirkungen der zahlreichen finanzpolitischen Maßnahmen sehr groß, so dass hier erhebliche Risiken bestehen. Der Finanzplanungsrat und die Bundesregierung haben sich eindeutig zur Einhaltung des Ziels bekannt – und zwar unabhängig von der Diskussion über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts.<sup>9)</sup> Die EU-Kommission und der ECOFIN-Rat haben erklärt, dass gegebenenfalls weitere Schritte in dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet werden, wenn Deutschland seinen Verpflichtungen nicht nachkommen und sich zum vierten Mal in Folge eine Verletzung der Maastricht-Grenze abzeichnen sollte (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 68).

Auf der Einnahmenseite ist insbesondere wegen der in Kraft getretenen letzten Stufe der Einkommensteuerreform mit einem erneuten Rückgang der Einnahmenquote zu rechnen, der aus heutiger Sicht allerdings unter anderem wegen der erwarteten „abgabenergiebigeren“ Struktur des Wachstums wesentlich geringer ausfallen dürfte als im vergangenen Jahr. Zudem könnten sich die nichtsteuerlichen Einnahmen vor allem wegen der seit Beginn des Jahres erhobenen Lkw-Maut und Rückzahlungen von den Landesbanken gewährten Subventionen wieder merklich erhöhen.

*Einnahmen-  
entwicklung  
gedämpft*

Entscheidend für den Konsolidierungserfolg im laufenden Jahr wird sein, dass das Ausgabenwachstum eng begrenzt bleibt und die Ausgabenquote weiter gesenkt wird. Hier sind alle staatlichen Ebenen gefordert, Einsparungen vorzunehmen, um den gemeinsam beschlossenen Steuersenkungen und den sehr hohen Defiziten Rechnung zu tragen. Eine sparsame Haushaltsführung der Gebietskörperschaften, die sich nicht zuletzt bei den Personalausgaben, dem Sachaufwand und den Subventionen niederschlagen dürfte, eine gedämpfte Entwicklung der Ausgaben für Alterssicherung und angesichts des niedrigen Zinsniveaus bei den Zinsaufwendungen sowie Entlastungen bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben könnten hierzu beitragen.

*Weitere Rück-  
führung der  
Ausgabenquote  
entscheidend*

Mittelfristig sind weitere Konsolidierungsschritte notwendig, um die Staatsdefizite ab-

*Stabilitäts-  
programm*

---

<sup>9</sup> Vgl. zur Reformdiskussion: Deutsche Bundesbank, Stellungnahme der Deutschen Bundesbank zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Monatsbericht, Januar 2005, S. 43–49.

## Zum Stand des Defizitverfahrens gegen Deutschland

Deutschland hat im vergangenen Jahr zum dritten Mal in Folge den Referenzwert von 3 % für die staatliche Defizitquote überschritten, ohne auf eine der im Stabilitäts- und Wachstumspakt präzisierten Ausnahmeklauseln zurückgreifen zu können. Damit verstieß Deutschland auch gegen die Empfehlung des ECOFIN-Rats vom Januar 2003. Im Zusammenhang mit der Feststellung des übermäßigen Defizits hatte dieser Deutschland aufgefordert, den Referenzwert spätestens 2004 wieder einzuhalten. Der Rat hatte im November 2003 zwar Schlussfolgerungen angenommen, in denen er die Frist für die Korrektur des übermäßigen Defizits für Deutschland (und Frankreich) auf 2005 verlängerte.<sup>1)</sup> Diese Schlussfolgerungen wurden allerdings außerhalb des normalen Ablaufs des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit getroffen. Sie wurden deshalb am 13. Juli 2004 durch den Europäischen Gerichtshof für nichtig erklärt. Faktisch ruhen die Defizitverfahren weiter. Rechtlich gesehen befinden sie sich im Stadium der Rats-Empfehlungen nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag vom Januar beziehungsweise Juni 2003, die aber inhaltlich überholt sind.<sup>2)</sup>

Die Europäische Kommission reagierte erst am 14. Dezember 2004 auf diese unbefriedigende Situation und legte dem Rat eine Mitteilung zum Stand der Defizitverfahren vor. Darin vertritt die Kommission die Auffassung, dass die beiden betroffenen Länder bis zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes auf die Gültigkeit der Schlussfolgerungen des Rates vom November 2003 hätten vertrauen dürfen. Angesichts dieser einzigartigen Umstände sei jetzt bei der Frage nach der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erst für 2005 zu prüfen, ob die übermäßigen Defizite korrigiert würden. Nach der Einschätzung der Kommission sind die angekündigten Maßnahmen in beiden Ländern dazu ausreichend. Weitere Schritte im Rahmen der Defizitverfahren erübrigten sich damit gegenwärtig. Sollte allerdings im weiteren Verlauf deutlich werden, dass die Korrekturen unzureichend umgesetzt würden,

müsse die Kommission dem Rat empfehlen, die Haushaltsüberwachung zu verschärfen und die nach dem EG-Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Der Rat hat am 18. Januar 2005 von der Mitteilung der Kommission Kenntnis genommen und erklärt, dass auch er gegenwärtig weitere Schritte im Rahmen der Defizitverfahren nicht für notwendig erachtet. Gleichzeitig haben Deutschland (und Frankreich) ihre Zusage bekräftigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Defizite im Jahr 2005 auf unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen und im Jahr 2006 unter diesem Wert zu halten.

Nach dem Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts wäre es dagegen folgerichtig gewesen, die nächste Stufe in den Defizitverfahren einzuleiten und die beiden Länder in Verzug zu setzen. In Bezug auf Deutschland erscheint das Ziel, den Referenzwert von 3 % in den Jahren 2005 und 2006 nicht zu überschreiten, erreichbar, wenn die geplanten Entlastungsmaßnahmen voll wirksam werden. Es ergibt sich aus heutiger Perspektive allerdings kein Sicherheitsabstand zur 3 %-Grenze. Angesichts der beträchtlichen Unsicherheit über die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die Auswirkungen der fiskalischen Maßnahmen besteht daher ein erhebliches Risiko, dass der Referenzwert für die Defizitquote im laufenden Jahr zum vierten Mal hintereinander überschritten wird.

Durch die unbefriedigende Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die anhaltende Diskussion um Änderungen seiner Vorgaben hat das Vertrauen in das fiskalische Regelwerk der Währungsunion bereits stark gelitten. Um die Glaubwürdigkeit eines regelgebundenen Rahmens nicht weiter zu untergraben, muss Deutschland seine Verpflichtungen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten einhalten. Dazu ist eine strikte Haushaltsdisziplin auf allen staatlichen Ebenen erforderlich.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2004, insbesondere S. 70. — <sup>2</sup> Vgl. hierzu auch:

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2004, insbesondere S. 66.

### Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

Position	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Wachstum des realen BIP</b>						
Stabilitätsprogramm 2004	- 0,1	1,8	1,7	1¾	2	2
Stabilitätsprogramm 2003	- 0,1	1½ - 2	2¼	2¼	2¼	-
<b>Defizitquote (-)</b>						
Stabilitätsprogramm 2004	- 3,8	- 3¾	- 3	- 2½	- 2	- 1½
Stabilitätsprogramm 2003	- 4	- 3¾	- 2½	- 2	- 1½	-
<b>Schuldenquote</b>						
Stabilitätsprogramm 2004	64,2	65½	66	66	65½	65
Stabilitätsprogramm 2003	64	65	65½	65½	65	-

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

zubauen, die nationalen Defizitobergrenzen einzuhalten und auch die Schuldenquote wieder zu senken. Dies wird dadurch erschwert, dass ein guter Teil der geplanten Defizitrückführung im laufenden Jahr durch nur einmalig wirkende Entlastungen (Entfallen des Bundeszuschusses durch Veräußerung von Ansprüchen der Postpensionskassen, Rückzahlung von Zinssubventionen durch Landesbanken) erreicht werden soll. Hierdurch werden teilweise heutige auf Kosten künftiger Haushalte entlastet. Gemäß dem aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Dezember ist eine Rückführung der Defizitquote auf 1½ % im Jahr 2008 vorgesehen (siehe oben stehende Tabelle). Die Schuldenquote soll auf

66 % in den Jahren 2005 und 2006 steigen und bis zum Jahr 2008 lediglich leicht auf 65 % sinken. Diese Planungen gehen von einer weitgehend konstanten Einnahmenquote aus, während die Konsolidierung über eine Begrenzung der Zuwächse auf der Ausgabe Seite erfolgen soll. Obwohl diese Strategie grundsätzlich zu begrüßen ist, wäre zur Bewältigung der finanzpolitischen Probleme eine ambitioniertere Zielformulierung, die das Erreichen eines annähernd ausgeglichenen Haushalts vorsieht, angemessen. Dies gilt umso mehr, als dem Programm eine relativ optimistische Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Grunde liegt.