

Öffentliche Finanzen

Haushalte der Gebietskörperschaften

Die Gebietskörperschaften verzeichneten im dritten Quartal ein Defizit in Höhe von 18½ Mrd €, das um 4½ Mrd € geringer ausfiel als vor Jahresfrist.¹⁾ Trotz sinkender Steuereinnahmen (- 3 %) wuchsen die gesamten Einnahmen um 1½ %, da erhebliche Zuflüsse aus Vermögensveräußerungen zu Buche schlugen. Die Ausgaben – die zum Teil starken unterjährigen Schwankungen unterliegen – gingen um 2½ % zurück.

Grundtendenzen

Für das Gesamtjahr ist allerdings bei den Gebietskörperschaften eine Zunahme des Defizits zu erwarten, das bereits im Vorjahr mit 70 Mrd € einen Höchstwert erreicht hatte. Während die Steuereinnahmen wegen der deutlichen Einkommensteuersenkungen und des schwachen Wachstums der steuerlichen Bemessungsgrundlagen stagnieren dürften, werden sich die nicht steuerlichen Einnahmen auf Grund des niedrigeren Bundesbankgewinns verringern. Die Ausgaben dürften etwa das Vorjahrsniveau erreichen. Der Bund und viele Länder und Gemeinden werden wie auch im Vorjahr die regulären haushaltsrechtlichen Obergrenzen für die Neuverschuldung überschreiten. Die ursprünglichen Haushaltsplanungen werden insbesondere beim Bund wegen umfangreicher Steuerausfälle merklich verfehlt werden.

Das Steueraufkommen²⁾ der Gebietskörperschaften lag im dritten Quartal um 3 % unter

1 Ohne die Gemeinden, deren Ergebnisse für das dritte Quartal noch nicht bekannt sind.

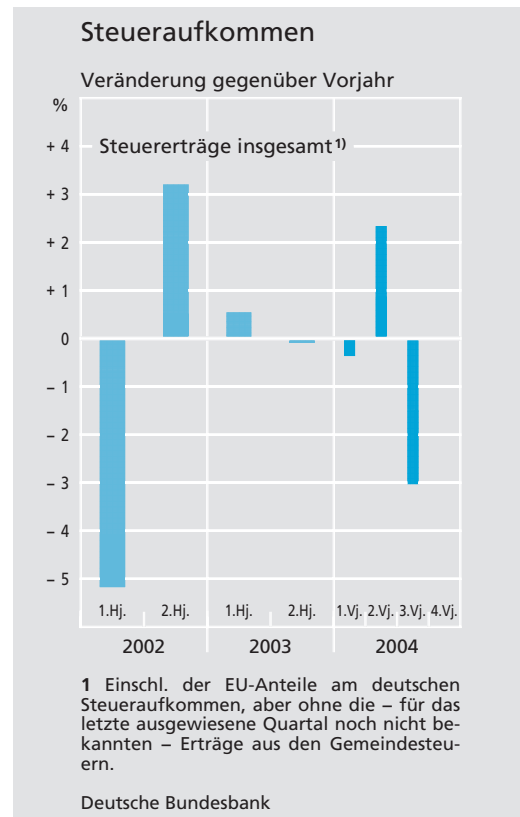
2 Einschl. der EU-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die noch nicht bekannten Erträge aus den Gemeindesteuern.

Steuer-
einnahmen
im dritten
Quartal...

dem Vorjahrsniveau,³⁾ nachdem es im ersten Halbjahr um 1 % zugenommen hatte. Während sich die überwiegend an Gewinn- und Vermögenseinkommen anknüpfenden Steuern weiter erholten, gingen insbesondere die Lohnsteuereinnahmen und das Aufkommen wichtiger Verbrauchsteuern beträchtlich zurück.

Der kräftige Zuwachs der Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 1 ½ Mrd € war Folge der günstigen Gewinnentwicklung, aber wohl auch Konsequenz des im letzten Jahr verabschiedeten Moratoriums für die Mobilisierung körperschaftsteuerlicher Altguthaben sowie der Einschränkung des steuerlichen Verlustvortrags. Das Moratorium trug andererseits dazu bei, dass die Erträge aus der Kapitalertragsteuer auf Dividenden sanken. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer stiegen trotz der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Tarifsenkungen um 5 ½ %. Ausschlaggebend hierfür waren neben der positiven Gewinnentwicklung vor allem geringere Erstattungen aus der Veranlagung von Arbeitnehmern, die bei der veranlagten Einkommensteuer verbucht werden. Die zusätzlichen Einnahmen auf Grund der Steueramnestieregelung sind bislang noch recht gering. Das Lohnsteueraufkommen verringerte sich insbesondere wegen der Anfang des Jahres in Kraft getretenen Tarifsenkungen, aber auch auf Grund der weiterhin ungünstigen Lage am Arbeitsmarkt beträchtlich (– 8 ½ %).

Unter den indirekten Steuern lag das Umsatzsteueraufkommen um ½ % unter seinem Vorjahrswert. Insgesamt schlägt sich hierin die schwache inländische Nachfrage nieder.



Noch sehr viel stärker war der Rückgang bei den speziellen Verbrauchsteuern des Bundes (– 6 ½ %). Neben der Mineralölsteuer und der Stromsteuer verringerten sich insbesondere die Einnahmen aus der Tabaksteuer. Hierin spiegeln sich vor allem der niedrigere Energieverbrauch auf Grund hoher Mineralölpreise und die Abnahme der Nachfrage nach versteuerten Tabakerzeugnissen wider, die die Erhöhung der Tabaksteuer zum 1. März dieses Jahres überkompensierte. Aber auch buchungstechnische Umstellungen trugen dazu bei.⁴⁾

3 Auch wenn buchungstechnische Verschiebungen bei einigen speziellen Verbrauchsteuern des Bundes berücksichtigt werden, ergibt sich immer noch ein Rückgang der Steuereinnahmen um 2 ¾ %.

4 Um diese bereinigt betrug der Rückgang dieser Bundessteuern 5 %.

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	1. bis 3. Vierteljahr		
	2003	2004	
Lohnsteuer	94,4	88,4	- 6,3
Veranlagte Einkommensteuer	0,1	0,4	.
Körperschaftsteuer	4,8	9,4	+ 94,0
Umsatzsteuer	101,2	101,9	+ 0,7
darunter: 3. Vierteljahr			
Lohnsteuer	32,1	29,4	- 8,6
Veranlagte Einkommensteuer	3,0	3,1	+ 5,6
Körperschaftsteuer	1,2	2,7	+ 131,9
Umsatzsteuer	34,2	34,0	- 0,7

Deutsche Bundesbank

... und im
Gesamtjahr

Trotz der nunmehr positiveren Wachstumsannahmen wurden die Erwartungen bezüglich des Steueraufkommens im Gesamtjahr 2004 in der offiziellen Steuerschätzung vom November etwas nach unten korrigiert.⁵⁾ Ausschlaggebend hierfür war neben den reduzierten Einnahmenerwartungen hinsichtlich der Steueramnestie, dass das Aufkommen aus der Lohnsteuer, der Umsatzsteuer sowie den speziellen Verbrauchsteuern auf Grund der steuerunergiebigeren Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und speziell infolge der Verbraucherreaktionen auf gestiegene Preise von Tabak- und Mineralölprodukten geringer ausfallen wird. Andererseits kam es anders als in den letzten Jahren vor allem wegen der günstigeren Entwicklung der Unternehmens- und Vermögenseinkommen zu einer positiven Korrektur bei den ge-

winnabhängigen Steuern, insbesondere bei der Körperschaft- und der Gewerbesteuer. Insgesamt wird mit einer Stagnation der Steuereinnahmen gerechnet. Damit werden gegenüber der Mai-Schätzung Einnahmefälle in Höhe von 1½ Mrd € erwartet. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung), die 2003 bei 20,8 % lag, wird im laufenden Jahr weiter auf 20,3 % sinken.

Im kommenden Jahr werden nach der neuen Steuerschätzung die Ausfälle gegenüber den Erwartungen vom Mai (bei unverändertem Steuerrecht) mit 1½ Mrd € etwas größer ausfallen. Grund dafür ist auch hier vor allem die veränderte Einschätzung der Wachstumsstruktur, während die Annahmen hinsichtlich des Gesamtwachstums (real + 1¾ %, nominal + 2¾ %) kaum revidiert wurden. Unter Einschluss der zwischenzeitlich verabschiedeten Steuerrechtsänderungen wird ein Anstieg der Steuereinnahmen um lediglich 1½ % erwartet. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote würde weiter leicht auf 20,1 % sinken, wozu vor allem die nochmalige Senkung der Einkommensteuer beiträgt.

Das Defizit des Bundes fiel im dritten Quartal mit 13 Mrd € um 4 Mrd € niedriger aus als vor Jahresfrist. Dazu trug ein Anstieg der Einnahmen um 1 % bei. Zwar verringerten sich die Steuereinnahmen, doch wurden relativ hohe Erlöse aus der Veräußerung von Finanzvermögen verbucht (4½ Mrd €). Zudem sanken die – im Jahresverlauf relativ stark

Steuer-
aufkommen
im Jahr 2005

Bund im dritten
Quartal...

⁵⁾ Die Bundesregierung erwartet ein Wachstum des BIP von nominal 2¾ % und real 1¾ %, im Mai waren noch 2¼ % bzw. 1½ % zu Grunde gelegt worden.

schwankenden – Ausgaben um 4 ½ %. Hierbei spielten unter anderem eine deutliche Verringerung der Zinsausgaben, entfallene Zuführungen an den Fluthilfefonds, aber auch niedrigere Sachaufwendungen eine Rolle. In den ersten neun Monaten des Jahres lag das Defizit mit gut 47 Mrd € etwa auf dem Niveau vor Jahresfrist.

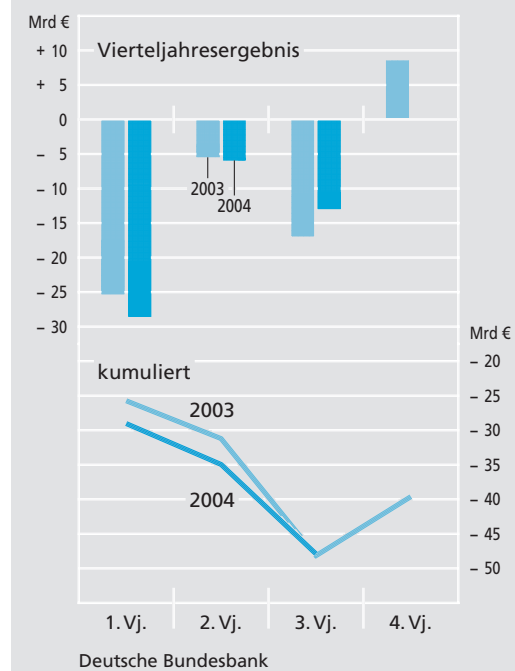
... und im
Gesamtjahr

Im Gesamtjahr wird das Defizit den ursprünglichen Planansatz (29 ½ Mrd €) weit überschreiten. Dabei schlagen auf der Ausgabenseite arbeitsmarktbedingte Mehraufwendungen zu Buche. Bei den Einnahmen ergeben sich insbesondere Ausfälle bei den Steuern (gut 11 Mrd € gemäß der jüngsten Steuerschätzung), aber auch beim Bundesbankgewinn und den Mauteinnahmen. In dem im Bundestag eingebrachten Nachtragshaushalt ist jetzt für das Jahr 2004 ein Defizit von 43 ½ Mrd € vorgesehen. Das weitere Überschreiten der verfassungsmäßigen Obergrenze für die Nettokreditaufnahme, die grundsätzlich von den investiven Ausgaben gebildet wird, begründet die Bundesregierung im dritten Jahr in Folge mit der hierdurch erfolgenden Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Ausblick
auf 2005

Im kommenden Jahr sollte die Nettokreditaufnahme gemäß dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung 22 Mrd € betragen und damit den Ansatz für die investiven Ausgaben wieder knapp unterschreiten. Die kräftige Rückführung der Neuverschuldung sollte nicht zuletzt durch die Realisierung von Privatisierungserlösen in Höhe von 15 ½ Mrd € (nach 10 ½ Mrd € im Entwurf des Nachtragshaushalts für das laufende Jahr) erreicht wer-

Finanzierungssalden des Bundes in den Jahren 2003 und 2004



den. Inzwischen zeichnen sich jedoch Mehrbelastungen ab, die vom Bundesfinanzministerium auf gut 8 Mrd € beziffert werden. So muss nach der jüngsten Steuerschätzung mit steuerlichen Mindereinnahmen von 3 ½ Mrd € gerechnet werden. Aus dem Bundesbankgewinn werden 1 ½ Mrd € weniger erwartet. Auf der Ausgabenseite erfordern vor allem die inzwischen beschlossenen Anpassungen bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusätzliche Mittel von 3 Mrd €. ⁶ Um die neue Finanzierungslücke zu schließen, sollen die bisher vorgesehenen Zuschüsse an die Postpensionskasse entfallen

⁶ Diese ergeben sich aus dem auf Anfang Januar 2005 vorgezogenen ersten Auszahlungstermin des Arbeitslosengelds II für vormalige Bezieher von Arbeitslosenhilfe sowie den Zahlungen an die Kommunen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Gemeinden im Zuge der Reform per saldo um jährlich 2 ½ Mrd € entlastet werden.

(5 ½ Mrd €), die die Versorgung der Postbeamten übernommen hat und sich durch Beiträge des Bundes und der Postnachfolgeunternehmen refinanziert.⁷⁾ Weitere Beiträge sollen eine Verschiebung von Privatisierungserlösen vom laufenden in das kommende Jahr (1 ½ Mrd €) und eine zusätzliche globale Minderausgabe (1 Mrd €) leisten. Auch wenn die erwarteten finanziellen Auswirkungen in voller Höhe eintreten sollten, ist zu berücksichtigen, dass sie großenteils nur einen zeitlichen Aufschub bringen und einen nachhaltigen Konsolidierungsprozess nicht ersetzen können. Insgesamt ist geplant, den Bundeshaushalt durch Vermögensveräußerungen in Höhe von fast 23 Mrd € zu entlasten.

Sondervermögen

Die Sondervermögen wiesen im dritten Vierteljahr ein Defizit von knapp ½ Mrd € auf. Vor Jahresfrist waren diese Haushalte etwa ausgeglichen. Im Gesamtjahr ist zwar ein Überschuss zu erwarten, der aber wesentlich geringer ausfallen wird als im Vorjahr (gut 10 Mrd €). Der Fluthilfefonds wird nach Überschüssen im Vorjahr ein Defizit verzeichnen, weil ein großer Teil der vorher angesammelten Mittel nunmehr abfließt. Auch die Finanzlage des Erblastentilgungsfonds wird sich wegen der entfallenen Zuführung aus dem Bundesbankgewinn erheblich verschlechtern.

Länder

Die Länder verringerten im dritten Quartal ihr Haushaltsdefizit im Vergleich zum Vorjahr um 1 Mrd € auf 5 Mrd €. Trotz der (auf das laufende Jahr beschränkten) Erhöhung ihres Anteils an der Umsatzsteuer zum Ausgleich für das Vorziehen der Einkommensteuersenkung sowie einer weiterhin günstigen Entwicklung bei den Ländersteuern ging das Steuerauf-

kommen leicht zurück. Die gesamten Einnahmen stagnierten. Die Ausgaben wurden um ½ % reduziert. Entlastend wirkte nicht zuletzt, dass die Zuführungen zum Fluthilfefonds entfallen sind.

Für das Gesamtjahr sehen die Haushaltspläne der Länder eine Verringerung ihrer Defizite um 7 Mrd € auf 24 ½ Mrd € vor. Zwar werden diese Planungen aus heutiger Sicht wohl nicht ganz eingehalten,⁸⁾ gleichwohl ist ein merklicher Rückgang zu erwarten. Im Jahr 2005 wird sich diese Verbesserung freilich nicht fortsetzen. Neben der „Rückgabe“ des erhöhten Umsatzsteueranteils an den Bund wird die letzte Stufe der Steuerreform die Länderhaushalte belasten. Die in einigen Ländern absehbare Überschreitung der (landes-)verfassungsrechtlichen Grenzen der Neuverschuldung erscheint angesichts des sich abzeichnenden Wirtschaftswachstums und des Verzichts des Bundes auf die Ausnahmeklausel nur schwer mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründbar. Die Länder bleiben auch im Hinblick auf das finanzpolitische Ziel einer Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits unter das 3 %-Limit des Maastricht-Vertrages gefordert, ihren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu leisten.

Zu den Gemeindehaushalten gibt es bisher erst Zahlen für das zweite Quartal 2004. In dieser Zeit schlossen die Kommunen nahezu

Gemeinden

⁷ Um dies zu erreichen, sollen die laufend zu zahlenden Beiträge der Postnachfolgeunternehmen an die Postpensionskasse am Kapitalmarkt veräußert werden, wobei der Erlös der Postpensionskasse zufließt. Zukünftig ergibt sich für den Bund dadurch eine höhere Belastung.

⁸ So haben Nordrhein-Westfalen und Hessen bereits Nachtragshaushalte angekündigt.

ausgeglichen ab, nachdem vor Jahresfrist ein Defizit von 2 ½ Mrd € entstanden war. Ausschlaggebend hierfür war der starke Einnahmewachstum (+ 7 %). Besonders kräftig stieg das Steueraufkommen (+ 12 %), wozu neben der erstmals wirkenden Absenkung der Gewerbesteuerumlage die weiterhin günstige Tendenz beim Aufkommen der Gewerbesteuer insgesamt beitrug. Zudem haben sich die Schlüsselzuweisungen der Länder – bei starken Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern – im Durchschnitt um 8 ½ % erhöht. Die Gesamtausgaben gingen etwas zurück. Dabei stand einem leicht sinkenden Personalaufwand ein kräftiger Zuwachs der Sozialausgaben gegenüber (+ 6 ½ %), der nicht zuletzt durch höhere Empfängerzahlen verursacht wurde. Die Sachinvestitionen wurden dagegen erneut deutlich eingeschränkt (– 8 ½ %).

Vor allem wegen der günstigen Tendenzen bei der Gewerbesteuer erscheint nunmehr auch im Gesamtjahr eine Verringerung der kommunalen Haushaltsdefizite gegenüber dem im Vorjahr verzeichneten hohen Niveau von 8 ½ Mrd € wahrscheinlich. Allerdings wird diese Verbesserung auch durch einen Rückgang der Sachinvestitionen erkauft.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften nahm im dritten Quartal um 18 Mrd € zu. Dabei war der Bund mit einem Anstieg um 10 ½ Mrd € der größte Kreditnehmer. Die Länder weiteten ihre Verbindlichkeiten um insgesamt 6 ½ Mrd € aus. Bevorzugt wurde die Nettokreditaufnahme über mittel- und längerfristige Kapitalmarktpapiere, auf die 17 Mrd € entfielen. Über Schuldscheindar-

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

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				
1. Vj.	+ 45,8	+ 34,6	+ 4,6	+ 16,9
2. Vj.	+ 9,3	+ 14,6	– 8,5	– 3,6
3. Vj. ts)	+ 18,1	+ 17,2	– 0,4	...

1 Ohne Ausgleichsforderungen. — 2 Einschl. Kassenverstärkungs- und Geldmarktkredite.

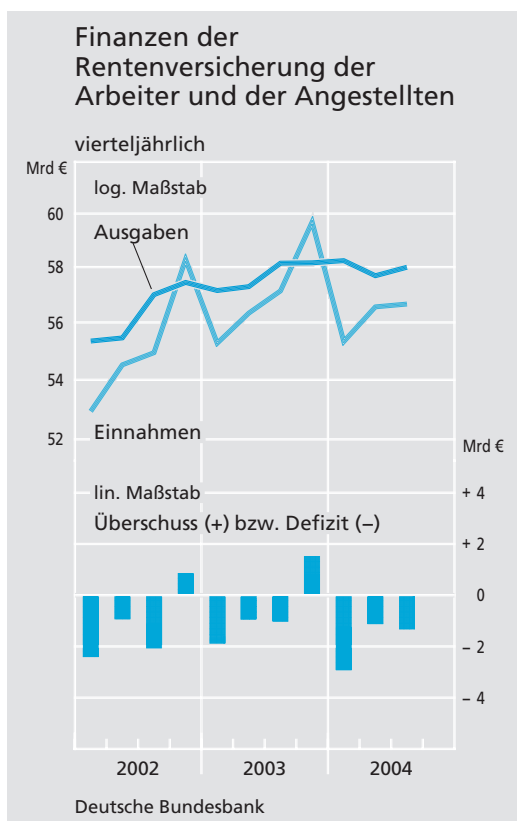
Deutsche Bundesbank

lehen wurden 1 Mrd € aufgenommen, während Geldmarkt- und Kassenkredite um 1 ½ Mrd € zurückgeführt wurden.

Sozialversicherungen

Im dritten Quartal fiel das Defizit der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten mit knapp 1 ½ Mrd € um fast ½ Mrd € höher aus als ein Jahr zuvor. Die Ausgaben lagen zwar um annähernd ½ % unter ihrem Vorjahrswert, vor allem weil seit April 2004 auch der bisherige Anteil der Rentenversicherung an der Pflegeversicherung von den Rentnern zu zahlen ist. Außerdem ist die Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 entfallen, so dass für die Renten nur ½ % mehr aufgewendet wurde. Die gesamten Einnahmen verringert-

Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten



ten sich aber noch stärker, nämlich um fast 1%. Die Beitragseinnahmen schrumpften um gut 1%. Zwar sind die Erträge aus den Pflichtbeiträgen kaum gesunken, doch gingen die Beitragseinnahmen auf das Krankengeld sowie auf Lohnersatzleistungen für Arbeitslose stärker zurück.⁹⁾

Bis zum Jahresende ist mit einem kräftigen Abbau des in den ersten neun Monaten aufgelaufenen Defizits von 5 ½ Mrd € zu rechnen. Neben den saisonüblichen Beitragsmehreinnahmen im vierten Quartal sind auch die Erträge aus der Veräußerung der Beteiligung an der Wohnungsgesellschaft GAGFAH noch einnahmenwirksam zu verbuchen. Der Verkaufserlös von 2,1 Mrd € trägt vor allem dazu bei, den Liquiditätsgrad der in Nachhaltigkeitsrücklage umbenannten Schwankungs-

reserve zu vergrößern. In Zukunft werden Liquiditätsengpässe bei gegebenem Rücklagenstand deshalb weniger wahrscheinlich. Die Rücklage selbst wird allerdings bei einem Buchwert von 1,6 Mrd € lediglich um den Veräußerungsgewinn von 0,5 Mrd € erhöht. Im kommenden Jahr besteht ein Risiko, dass beim beschlossenen Festhalten am gegenwärtigen Beitragssatz von 19,5% ein beträchtliches Defizit entsteht und die Rücklagen zum Jahresende ihr gesetzliches Minimum von 0,2 Monatsausgaben unterschreiten.

Die Bundesagentur für Arbeit schloss das dritte Quartal 2004 mit einem Defizit von knapp ½ Mrd € und damit um ½ Mrd € besser ab als ein Jahr zuvor. Anders als in der Rentenversicherung stand hier einer ebenfalls negativen Einnahmenentwicklung (- 2 ½%) ein noch stärkerer Ausgabenrückgang (- 6%) gegenüber. Für das Arbeitslosengeld wurde trotz gestiegener Arbeitslosenzahlen fast 3% weniger ausgegeben. Hier hält der Trend rückläufiger Empfängerquoten an, weil immer mehr Arbeitslose die maximale Anspruchsdauer dieser Versicherungsleistung überschreiten. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik gingen um 12% zurück. Die rasch wachsenden Aufwendungen für Ich-AG und für Personal-Service-Agenturen¹⁰⁾

Bundesagentur
für Arbeit

⁹ Der Rückgang der Beitragseinnahmen auf Lohnersatzleistungen für Arbeitslose um 10% ist in erster Linie auf buchungstechnische Besonderheiten zurückzuführen. Im zweiten Quartal war es hier zu einem Anstieg um 8% gekommen.

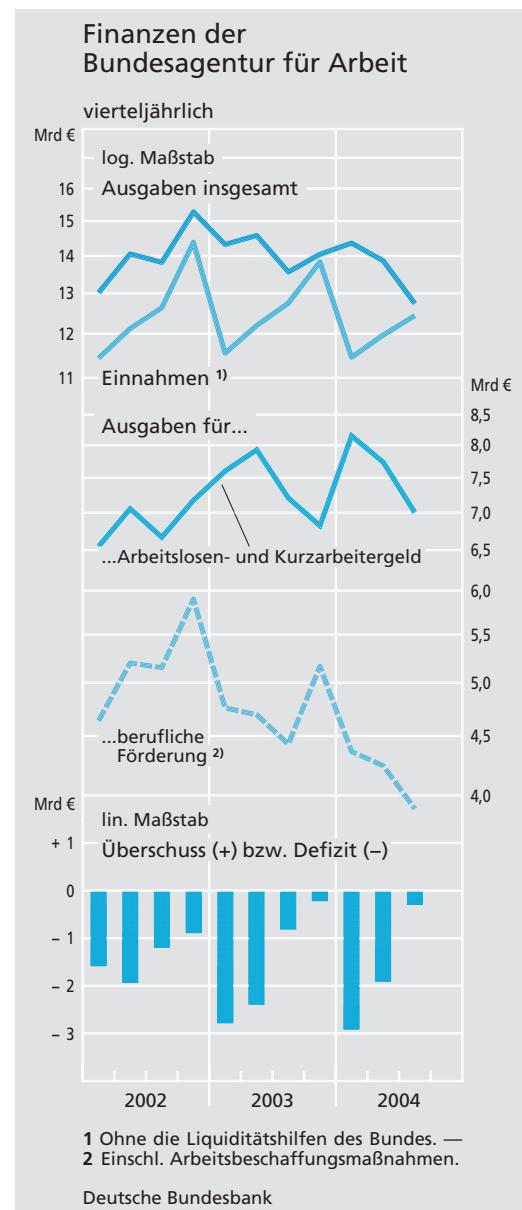
¹⁰ Im September beliefen sich die Ausgaben für Ich-AG und für Personal-Service-Agenturen bereits auf 9 ½% der gesamten Aufwendungen für die berufliche Förderung. Die strengere Prüfung der Erfolgsaussichten einer Existenzgründung dürfte diese Ausgabenexpansion freilich bremsen.

zehrten die Einsparungen an anderer Stelle bei weitem nicht auf.

In den ersten neun Monaten betrug das Defizit der Bundesagentur 5 Mrd €. Da das Finanzergebnis im letzten Quartal im Regelfall relativ günstig ausfällt, dürfte der in die Planungen eingestellte Bundeszuschuss in Höhe von 5,2 Mrd € kaum überschritten werden. Für das kommende Jahr ist trotz der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit mit einer erneuten Verringerung des Defizits zu rechnen, wenn die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik weiter zurückgeführt werden. Im Bundeshaushalt 2005 ist ein Zuschussbedarf von 4 Mrd € eingestellt. Dabei stehen den Einsparungen der Bundesagentur für die vom Bund übernommenen Aufwendungen zur beruflichen Förderung von vormaligen Arbeitslosenhilfeempfängern zusätzliche Ausgaben für den an den Bund abzuführenden Aussteuerungsbetrag¹¹⁾ gegenüber.

Gesetzliche
Kranken-
versicherung

Für die gesetzliche Krankenversicherung liegen Finanzergebnisse nur bis zur Jahresmitte vor. Danach wurde im ersten Halbjahr ein Überschuss von insgesamt 2 ½ Mrd € erzielt. Ein Jahr zuvor war noch ein Defizit von 2 Mrd € entstanden. Diese starke Verbesserung wurde durch die Gesundheitsreform 2004 ermöglicht, die sowohl zu höheren Einnahmen als auch zu Einsparungen führte. Die Einnahmen übertrafen ihren Vorjahrswert um 2 ½ %. Ausschlaggebend hierfür waren die Erhebung des vollen (statt des halben) Beitragssatzes auf Versorgungsbezüge (insbesondere Betriebsrenten) seit Jahresbeginn, die erste Tranche des neuen (aus dem Tabaksteuererufkommen finanzierten) Bundeszuschus-



ses in Höhe von ½ Mrd €¹²⁾ sowie die Beiträge für die – sich besonders dynamisch ent-

11 Mit dem Aussteuerungsbetrag erstattet die Bundesagentur für Arbeit dem Bund für drei Monate die durchschnittlichen Arbeitslosengeld-II-Zahlungen für die Personen, die vom Arbeitslosengeld- zum Arbeitslosengeld-II-Bezug wechseln. Je weniger Leistungsempfänger zu Arbeitslosengeld-II-Beziehern werden, umso kleiner fällt der Aussteuerungsbetrag aus.

12 Im zweiten Halbjahr wird eine zweite Tranche von nochmals 0,5 Mrd € gezahlt. Der Bundeszuschuss steigt auf 2,5 Mrd € im kommenden und 4,2 Mrd € in den folgenden Jahren.

wickelnden – Mini-Jobs. Die Ausgaben nahmen um insgesamt 4% ab. Besonders ausgeprägt waren die Einsparungen bei den Arzneimitteln, dem Krankengeld sowie den Fahrkosten. Im Jahresverlauf hat sich der Ausgabenrückgang allerdings bereits leicht abgeschwächt. Dies ist zum einen auf das Auslaufen von Vorzieheffekten, die im ersten Quartal besonders niedrige Ausgaben zur Folge hatten, zurückzuführen. Zum anderen erreichen immer mehr Versicherte die einkommensabhängige Belastungsgrenze, ab der sie von Zuzahlungen befreit sind.

Wenn im Gesamtjahr mit einem beträchtlichen Überschuss zu rechnen ist, liegt dies auch daran, dass die Krankenkassen bislang weitgehend auf Beitragssatzsenkungen verzichtet haben. Sie wurden dazu nicht zuletzt durch die gesetzlich vorgeschriebene Verpflichtung veranlasst, in diesem Jahr mindestens ein Viertel der aufgelaufenen Schulden (brutto 8 ½ Mrd €) zu tilgen. Zu berücksichtigen ist auch, dass schon im nächsten Jahr wieder deutliche Ausgabenzuwächse vor allem im Arzneimittelbereich erwartet werden. Die Entwicklung im Jahr 2005 wird zudem dadurch belastet, dass die mit der Gesundheitsreform beschlossene Ausgliederung der Zahnersatzversicherung und deren Finanzierung über einkommensunabhängige pauschale Versicherungsprämien wieder rückgängig gemacht wurde. Stattdessen wird der für den 1. Januar 2006 vorgesehene Sonderbeitrag für die GKV-Mitglieder in Höhe von 0,5% auf den 1. Juli 2005 vorgezogen und auf 0,9% erhöht. Damit werden Arbeitgeber und Rentenversicherung um 0,45% entlastet, Arbeitnehmer und Rentner aber um den

gleichen Satz belastet. Auf die mit der Zahnersatzpauschale verbundene Möglichkeit, den Beitragssatz um 0,4 Prozentpunkte zu senken, und die damit einhergehende partielle Abkopplung der Krankenversicherungsfinanzierung vom Arbeitsverhältnis wurde mit dieser Neuregelung verzichtet.

Die Pflegeversicherung verzeichnete im ersten Halbjahr ein Defizit von ½ Mrd €, das damit etwas höher ausfiel als im Vorjahr. Im Gesamtjahr 2004 ist mit einem Rekorddefizit von fast 1 Mrd € und einem entsprechend kräftigen Abschmelzen der Rücklagen zu rechnen. Im kommenden Jahr werden die Pflegekassen allerdings dadurch entlastet, dass ab 1940 geborene Kinderlose nach Vollendung ihres 23. Lebensjahres einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Beitragssatz zu zahlen haben.

Soziale Pflegeversicherung

Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

Deutschland wird auch im laufenden Jahr die Maastricht-Kriterien für das Defizit und den Schuldenstand verfehlen. Die Defizitquote dürfte etwa ebenso hoch ausfallen wie im Vorjahr (3,8%). Die Schuldenquote wird nochmals deutlich zunehmen, nachdem sie im Jahr 2003 auf 64,2% gestiegen war. Zwar erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt im laufenden Jahr wieder relativ kräftig. Wenn man jedoch berücksichtigt, dass die Struktur der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verhältnismäßig unergiebig im Hinblick auf die Staatseinnahmen ist, trägt die Konjunktur

Maastricht-Grenzen auch 2004 überschritten

noch zu einer Ausweitung des staatlichen Defizits bei.

Kräftiger Rückgang der Einnahmen- und Ausgabenquote

Die Lage der öffentlichen Finanzen in diesem Jahr ist zum einen durch einen Rückgang der Einnahmenquote gekennzeichnet, der 1½ Prozentpunkte betragen könnte. Neben dem schwachen Wachstum der Bemessungsgrundlage von Steuern und Sozialbeiträgen fällt hier die umfangreiche Einkommensteuersenkung ins Gewicht, die zu Beginn des Jahres in Kraft getreten ist. Zudem werden die nicht steuerlichen Einnahmen – nicht zuletzt wegen des gesunkenen Bundesbankgewinns – abnehmen. Zum anderen dürfte auch die Ausgabenquote sinken. Minderausgaben auf Grund der Gesundheitsreform, die gedämpfte Entwicklung von Renten und Pensionszahlungen sowie Einsparungen bei Personalausgaben und Investitionen sind hierfür ausschlaggebend. Auch profitieren die öffentlichen Haushalte weiterhin von den sehr günstigen Finanzierungsbedingungen, die erhebliche Einsparungen bei der Refinanzierung fällig werdender Schuldtitel ermöglichen.

2005 sinkende Defizitquote zu erwarten

Für das kommende Jahr ist ein Rückgang der gesamtstaatlichen Defizitquote zu erwarten. Die Einnahmenquote dürfte zwar noch weiter sinken, allerdings nicht mehr so stark wie im Jahr 2004. Dazu trägt bei, dass die Struktur des gesamtwirtschaftlichen Wachstums wieder etwas einnahmenergiebiger ausfallen dürfte. Zudem wird die letzte Stufe der Einkommensteuerreform nicht mehr so hohe Ausfälle verursachen wie die diesjährige Steuersenkung. Schließlich könnten sich die nicht steuerlichen Einnahmen wieder erhöhen, da nun unter anderem Mehreinnahmen

aus der Einführung der LKW-Maut anfallen sollten. Auch die Ausgabenquote dürfte schwächer sinken als im laufenden Jahr, aber stärker als die Einnahmenquote. Hierzu dürfte eine sparsame Ausgabenpolitik aller Ebenen beitragen, die sich insbesondere auch bei den Personalausgaben widerspiegelt. Die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen könnten angesichts der beschlossenen Reformmaßnahmen für Entlastung sorgen, und auch die Entwicklung der Renten- und Pensionszahlungen sowie der Zinsausgaben dürfte weiter relativ gedämpft verlaufen. Insgesamt gesehen ist die Entwicklung freilich mit erheblicher Unsicherheit verbunden. So sind unter anderem die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen schwer abzuschätzen. Auch haben sich die gewinnabhängigen Steuereinnahmen in den vergangenen Jahren als außerordentlich volatil erwiesen.

Trotz der Erwartung einer sinkenden Defizitquote besteht aus heutiger Sicht ein erhebliches Risiko, dass die 3 %-Grenze auch im kommenden Jahr überschritten wird. Dies war für die Bundesregierung – neben der Aufstellung eines verfassungsgemäßen Bundeshaushalts – Anlass zur Vorlage eines neuen Maßnahmenpakets (vgl. S. 61f.), das (einschl. einer „Nullrunde“ im öffentlichen Dienst) für den staatlichen Gesamthaushalt zu einer Entlastung von 8 Mrd € führen soll.¹³⁾ Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung nachdrücklich das Ziel verfolgt, 2005

Bemühungen zur Einhaltung der 3 %-Defizitgrenze

¹³ Die ursprünglich geplante Verlegung des „Tages der deutschen Einheit“ auf den ersten Sonntag im Oktober sollte eine Entlastung von 2 Mrd € bringen, wird aber nicht weiter verfolgt.

die 3 %-Grenze einzuhalten und damit den eingegangenen europäischen Verpflichtungen nachzukommen. Dies wäre in der Tat der beste Weg, um die Glaubwürdigkeit des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts wieder zu stärken (zu der gegenwärtigen Diskussion um die Reform des Paktes vgl. die Erläuterungen auf S. 9). Allerdings erscheint nicht gesichert, dass die geplanten Maßnahmen ausreichen, die 3 %-Grenze einzuhalten. Darüber hinaus handelt es sich zum Großteil um Einmaleffekte, die zu einer Belastung künfti-

ger Haushalte führen. Umso wichtiger ist es, im weiteren Verlauf einen strikten und nachhaltigen Konsolidierungskurs zu verfolgen mit dem Ziel, das Defizit-Limit dauerhaft zu unterschreiten und letztlich einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Für die hierfür zwischen Bund und Ländern erforderliche enge Abstimmung steht als nationales finanzpolitisches Koordinierungsgremium der Finanzplanungsrat zur Verfügung, in dem zusätzliche gemeinschaftliche Konsolidierungsmaßnahmen vereinbart werden könnten.