

## Öffentliche Finanzen

### Haushalte der Gebietskörperschaften

---

Die Haushalte der Gebietskörperschaften<sup>1)</sup> schlossen im zweiten Vierteljahr mit einem Defizit von 8 Mrd € ungünstiger ab als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum (6 Mrd €). Ausschlaggebend hierfür ist, dass damals eine hohe Gewinnausschüttung der Bundesbank vereinnahmt worden war, während in diesem Jahr ein wesentlich geringerer Betrag überwiesen und bereits im ersten Quartal verbucht wurde. Die gesamten Einnahmen gingen deshalb zurück, obwohl die Steuererträge merklich wuchsen. Die im Jahresverlauf stark schwankenden Ausgaben nahmen um knapp 1 % ab.

*Grund-  
tendenzen*

In den vergangenen drei Jahren verdoppelte sich das Haushaltsdefizit der Gebietskörperschaften von rund 35 Mrd € im Jahr 2000 auf fast 70 Mrd € im Jahr 2003. Im laufenden Jahr ist ein weiterer Anstieg zu erwarten. Zwar dürften die Aufwendungen wegen einer sparsamen Ausgabenpolitik aller Ebenen und eines günstigen Zinsniveaus das Vorjahrsergebnis kaum übertreffen. Doch werden die Einnahmen voraussichtlich nochmals zurückgehen. Die Steuern dürften auf Grund der umfangreichen Tarifsenkungen und des weiterhin schwachen Wachstums der Steuerbasis nur wenig zunehmen. Die nichtsteuerlichen Einnahmen werden vor allem wegen der nur geringen Gewinnabführung der Bundesbank merklich sinken. Insgesamt dürfte die Neuverschuldung wie auch in den Vorjah-

---

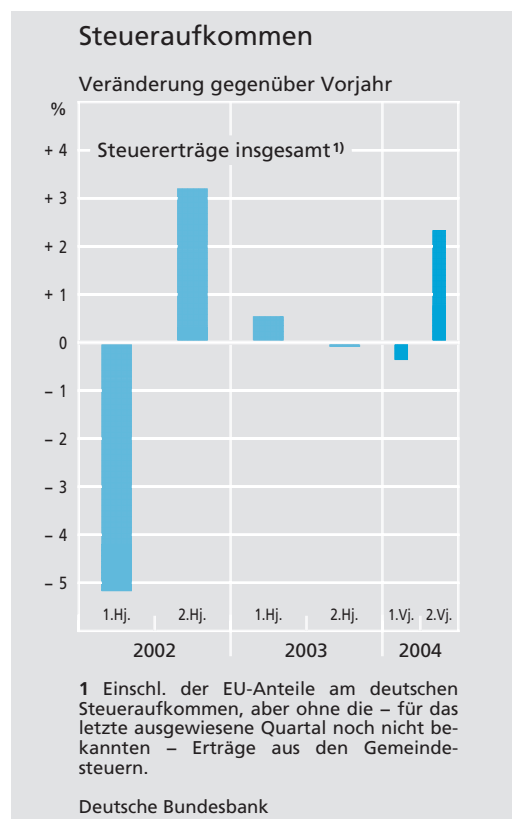
<sup>1</sup> Ohne die Gemeinden, deren Ergebnisse für das zweite Quartal noch nicht bekannt sind.

ren die in den Haushaltsplänen veranschlagten Werte deutlich übertreffen.

Steuer-  
einnahmen  
im zweiten  
Quartal...

Das Steueraufkommen<sup>2)</sup> der Gebietskörperschaften war im zweiten Quartal um gut 2 % höher als ein Jahr zuvor, nachdem es im ersten Vierteljahr nicht ganz das entsprechende Vorjahrsniveau erreicht hatte. Aus diesem stärkeren Einnahmenfluss lässt sich jedoch noch nicht auf eine anhaltende Aufwärtstendenz der Steuererträge schließen, da das Bild durch einige Sonderfaktoren verzerrt wurde. Grundsätzlich schlug sich in der Aufkommensentwicklung einerseits die Erholung der Unternehmensgewinne, andererseits aber auch die weiterhin schwache Inlandsnachfrage nieder.

Unter den direkten Steuern verzeichnete die Körperschaftsteuer ein sehr günstiges Ergebnis. Sie erbrachte 4 ½ Mrd € und damit gut 3 Mrd € mehr als in der entsprechenden Vorjahrszeit. Diese starke Verbesserung war allerdings größtenteils darauf zurückzuführen, dass ein Jahr zuvor hohe Steuererstattungen das Aufkommen geschmälert hatten. Daneben haben sich aber auch die Vorauszahlungen der Unternehmen kräftig erhöht, was der verbesserten Gewinnentwicklung und dem Moratorium für die Mobilisierung körperschaftsteuerlicher Altguthaben zu verdanken war. Das Ergebnis der veranlagten Einkommensteuer hat sich ebenfalls beträchtlich verbessert (+17 ½ %). Dies war hauptsächlich höheren Steuereingängen für frühere Jahre sowie rückläufigen Zahlungen für die Eigenheim- und die Investitionszulage zuzuschreiben. Die Entwicklung der Steuervorauszahlungen wurde offenbar erst teilweise durch die dies-



jährige Senkung des Einkommensteuertarifs gedämpft. Wesentlich stärker prägten die verringerten Steuersätze das Bild bei der Lohnsteuer, deren Aufkommen im zweiten Quartal um fast 7 % sank. Unter den Kapitalertragsteuern erbrachten die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag infolge höherer Dividendenzahlungen 9 % mehr als in der entsprechenden Vorjahrszeit, während das Aufkommen aus dem steuerlichen Zinsabschlag nicht zuletzt auf Grund einer weiterhin rückläufigen Durchschnittsverzinsung um 16 % zurückging.

Unter den indirekten Steuern hat sich das Aufkommen der Umsatzsteuer vor allem we-

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

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	1. Halbjahr		
	2003	2004	
Lohnsteuer	62,3	59,1	- 5,1
Veranlagte Einkommensteuer	- 2,9	- 2,8	.
Körperschaftsteuer	3,7	6,7	+ 81,7
Umsatzsteuer	67,0	67,9	+ 1,4
darunter: 2. Vierteljahr			
Lohnsteuer	31,7	29,6	- 6,7
Veranlagte Einkommensteuer	2,6	3,1	+ 17,6
Körperschaftsteuer	1,2	4,5	.
Umsatzsteuer	33,3	33,7	+ 1,1

Deutsche Bundesbank

gen der anhaltenden Schwäche des privaten Konsums weiterhin nur mäßig erhöht (+ 1 %). Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer – der wichtigsten speziellen Verbrauchsteuer – haben sich um gut 1 % verringert. Dazu hat beigetragen, dass der Energieverbrauch weiterhin durch das hohe Ölpreinsniveau gedämpft wurde. Noch ungünstiger fiel das Ergebnis der Tabaksteuer aus, die trotz der zum 1. März in Kraft getretenen Anhebung bereinigt um buchungstechnische Verschiebungen fast 6 % weniger als ein Jahr zuvor erbrachte. Hier schlug sich nieder, dass auf Grund der Steuererhöhung der inländische Verbrauch von Tabakerzeugnissen eingeschränkt beziehungsweise wohl in zunehmendem Maße durch „graue“ Importe gedeckt wurde.

In der ersten Jahreshälfte ist das Steueraufkommen (ohne die Erträge aus den Gemeindesteuern) um gut 1 % gewachsen. Es hat sich damit zwar auf den ersten Blick etwas günstiger entwickelt, als dies nach der offiziellen Schätzung vom Mai für das Gesamtjahr 2004 erwartet wird. Doch war der überwiegende Teil des Anstiegs buchungstechnisch bedingt.<sup>3)</sup> Außerdem hat sich die Senkung des Einkommensteuertarifs in dieser Zeit erst teilweise aufkommensmindernd ausgewirkt. Vor diesem Hintergrund liegt das Ergebnis der ersten Jahreshälfte alles in allem weitgehend im Rahmen der bisherigen Erwartungen. Zwar bestehen bei einigen wichtigen Einzelsteuern Risiken gegenüber der Mai-Schätzung. Dies gilt beispielsweise für die veranlagte Einkommensteuer, sofern die Erträge aus der Steueramnestie im weiteren Jahresverlauf nicht stark zunehmen.<sup>4)</sup> Außerdem wird die Tabaksteuer auf Grund der deutlichen Reaktionen auf die Steuererhöhung entgegen den bisherigen Annahmen erheblich weniger als im vergangenen Jahr erbringen. Jedoch besteht die Chance, dass sich die Körperschaftsteuer stärker erholen wird als im Mai erwartet worden war. Per sal-

... und im  
Gesamtjahr

<sup>3</sup> Während bis Ende 2003 bei den speziellen Verbrauchsteuern des Bundes zum Monatsende fällige Teilbeträge häufig erst im Folgemonat als Einnahme ausgewiesen wurden, werden sie seit Anfang dieses Jahres noch im Monat der Fälligkeit verbucht. Durch diese Umstellung wurde der Aufkommenszuwachs der gesamten Steuereinnahmen in der ersten Jahreshälfte um annähernd  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte überzeichnet.

<sup>4</sup> In der ersten Jahreshälfte hat die Steueramnestie nur gut 0,2 Mrd € erbracht. In der Mai-Schätzung für das Gesamtjahr war ein – im Vergleich zu den ursprünglichen Regierungserwartungen bereits um  $3\frac{1}{2}$  Mrd € reduzierter – Betrag von  $1\frac{1}{2}$  Mrd € veranschlagt worden. Allerdings dürften sich die Einnahmen schon allein wegen des erheblichen Zeitbedarfs der Nacherklärungen (für die Beschaffung der nötigen Belege und die erforderliche Steuerberatung) weitgehend auf die zweite Jahreshälfte konzentrieren.

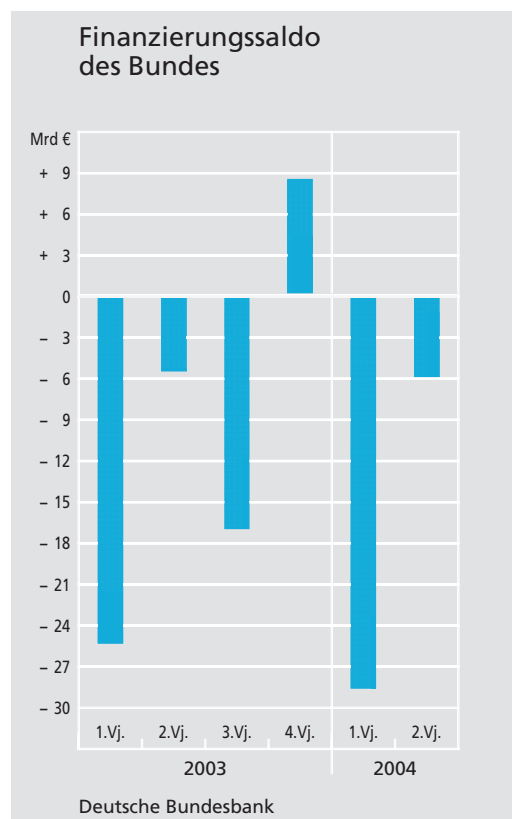
do dürften sich deshalb in diesem Jahr die Einnahmenabweichungen gegenüber der Frühjahrsprognose in Grenzen halten.

*Bundeshaushalt  
im zweiten  
Vierteljahr...*

Das Defizit des Bundes fiel im zweiten Quartal mit 6 Mrd € um ½ Mrd € höher aus als vor Jahresfrist. Die Einnahmen sanken um 4 ½ %. Zwar wuchs das Steueraufkommen mit 3 % kräftig, doch nahmen die nichtsteuerlichen Einnahmen, wie bereits erwähnt, wegen der entfallenen Gewinnausschüttung der Bundesbank stark ab.<sup>5)</sup> Die im Jahresverlauf beträchtlich schwankenden Ausgaben gingen nach einem Anstieg um 2 % im ersten Quartal um 3 ½ % zurück. In dieser Abnahme spiegelt sich wider, dass keine Zuführungen an den Fluthilfefonds mehr anfielen und die Zuweisungen an Unternehmen (insbesondere die Postunterstützungskassen) sowie die Zinsausgaben niedriger ausfielen als ein Jahr zuvor.

*... und im  
Gesamtjahr*

Im Gesamtjahr dürfte das Defizit des Bundes aus heutiger Sicht über den Betrag des Vorjahres (39 Mrd €) hinausgehen, während im Haushaltsplan ein Volumen von 29 ½ Mrd € veranschlagt ist. Ausschlaggebend hierfür sind sinkende Einnahmen. Zum einen wird das Steueraufkommen des Bundes – gemäß der Steuerschätzung vom Mai – um 1 ½ % zurückgehen. Zum anderen werden die nichtsteuerlichen Einnahmen vor allem wegen des weitgehend ausgefallenen Bundesbankgewinns wohl abnehmen, auch wenn die geplanten umfangreichen Erlöse aus Privatisierungen beziehungsweise Forderungsveräußerungen (7 Mrd €) erzielt werden sollten. Das Ausgabenniveau könnte nach jeweils deutlichen Zuwächsen in den beiden Vorjahren annähernd unverändert bleiben. Hierzu tra-



gen insbesondere die entfallenden Zuführungen an den Fluthilfefonds bei. Wegen des erhöhten Kreditbedarfs des Bundes ist für den weiteren Jahresverlauf ein Nachtragshaushalt zu erwarten.

Im Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2005 ist nur ein geringer Anstieg der Ausgaben um ½ % gegenüber dem Soll 2004 vorgesehen. Die Nettokreditaufnahme wird mit 22 Mrd € etwas niedriger als die investiven Ausgaben veranschlagt. Die verfassungsmäßige Obergrenze für die Nettokreditaufnahme konnte jedoch nur durch den geplanten Rück-

*Bundeshaushalt  
2005*

<sup>5</sup> Diese wird bis zu einer Höhe von 3,5 Mrd € im Bundeshaushalt vereinnahmt. Der darüber hinausgehende Betrag fließt zur Schuldentilgung an den Erblastentilgungsfonds. Während die Ausschüttung im vergangenen Jahr 5 ½ Mrd € betragen hatte und im April verbucht worden war, belief sich der (im März) 2004 vereinnahmte Betrag nur auf rd. ¼ Mrd €.

## Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

in Mrd €

Position	2003 Ist	2004 Soll	2005 Ent- wurf	2006	2007	2008
Ausgaben	256,7	257,3	258,3	253,6	257,1	260,0
darunter:						
Investitionen	25,7	24,6	22,8	22,3	22,2	20,8
Einnahmen	217,5	227,7	236,0	231,7	235,7	240,3
darunter:						
Steuern	191,9	197,7	194,5	202,6	210,3	216,8
Privatisierung	5,2	7,1	15,5	3,3	0,1	0,1
Defizit	39,2	29,6	22,3	22,0	21,5	19,8
Münzeinnahmen	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Nettokreditaufnahme	38,6	29,3	22,0	21,7	21,2	19,5
Nachrichtlich:						
Ausgaben- zuwachs (in %)	3,0	+ 0,2	+ 0,4	- 1,8	+ 1,4	+ 1,1

1 Jüngste Schätzung des Bundesfinanzministeriums: rd. 40 Mrd €.

Deutsche Bundesbank

griff auf umfangreiche Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (15 ½ Mrd €) eingehalten werden, was grundsätzliche Fragen im Hinblick auf die Interpretation dieser Kreditbegrenzung aufwirft.<sup>6)</sup> So wird auf der einen Seite der Erwerb von Vermögen als investive Ausgabe angesehen, die eine Schuldenfinanzierung rechtfertigt. Andererseits führt aber eine Vermögensveräußerung nicht analog zur Notwendigkeit der Schuldentilgung, sondern die diesbezüglichen Einnahmen werden zum Einhalten der Kreditobergrenze herangezogen.

Freilich ergibt sich nach dem Haushaltsentwurf 2005 auch dann eine merkliche Verbesserung der Haushaltssituation gegenüber dem zu erwartenden Ergebnis für das laufende Jahr, wenn man die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen jeweils nicht berücksichtigt.

Insgesamt ist der Haushaltsentwurf allerdings mit Risiken behaftet. Auf der Einnahmenseite dürften diese neben der Unsicherheit über die Auswirkungen verschiedener Steuerrechtsänderungen (unter anderem die Bekämpfung der Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung) und der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Steuerbasis nicht zuletzt in der Realisierbarkeit der nichtsteuerlichen Einnahmen liegen, die unter anderem umfangreiche Mauterlöse einschließen. Auf der Ausgaben-seite ist noch eine globale Minderausgabe zu konkretisieren. Zudem ergeben sich Mehrbelastungen des Bundes im Vergleich zum Haushaltsentwurf aus den nunmehr konkretisierten Bestimmungen für die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Die Bundesregierung hat das Ziel, die gesamtstaatliche Defizitquote 2005 unter 3 % zurückzuführen, bei der Verabschiedung des Haushaltsentwurfs nochmals unterstrichen und angekündigt, erforderlichenfalls weitere Maßnahmen zu ergreifen. Aus heutiger Sicht besteht in der Tat ein Risiko, dass diese Defizitgrenze erneut überschritten wird. Da die Veräußerung von Finanzvermögen nicht dazu führt, dass das Maastricht-Defizit sinkt, stellt sich die Defizitentwicklung des Bundes hier im kommenden Jahr wesentlich ungünstiger dar als in der haushaltmäßigen Betrachtung. Gemäß einer Übereinkunft im Finanzplanungsrat, dessen Beschlüssen auch im Rahmen der deutschen Stabilitätsprogramme großes Gewicht beigemessen wird, darf der Bund (einschl. der Sozialversicherungen) nur

*Konsolidierungserfordernis im Hinblick auf die 3%-Grenze*

<sup>6</sup> Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Entwicklung und Finanzierungsaspekte der öffentlichen Investitionen, Monatsbericht, April 1999, S. 38 ff., insbesondere S. 43.

45 % der 3 %-Grenze in Anspruch nehmen, was zumindest im laufenden Jahr deutlich verfehlt werden wird und auch im kommenden Jahr noch weitere Konsolidierungsanstrengungen erfordern dürfte.

*Mittelfristige  
Finanzplanung  
des Bundes*

Die neue mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2008 (siehe auch die Tabelle auf S. 60) weist aus, dass die Nettokreditaufnahme nur wenig zurückgeführt werden soll, obwohl eine eher günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Grunde gelegt wurde. Hier schlägt sich nicht zuletzt der deutliche Rückgang der umfangreichen für 2005 eingeplanten Erlöse aus Vermögensveräußerungen nieder. Die Nettokreditaufnahme für 2007 wurde gegenüber der vorangegangenen Finanzplanung um 11 Mrd € auf 21 Mrd € angehoben. Auch für das Jahr 2008 (19 ½ Mrd €) werden keine größeren Fortschritte auf dem Weg zu einem Haushaltsausgleich in Aussicht gestellt. Ausschlaggebend für die gegenüber der vorangegangenen Finanzplanung höhere Neuverschuldung sind die gemäß der jüngsten mittelfristigen Steuerschätzung deutlich ungünstigeren Einnahmeperspektiven. Der durchschnittliche Ausgabenzuwachs in den Jahren 2006 bis 2008 wird auf ¼ % veranschlagt.

*Sonder-  
vermögen*

Die Sondervermögen schlossen im zweiten Quartal mit einem Überschuss von knapp 2 Mrd € ab, der erheblich geringer ausfiel als vor Jahresfrist (5 Mrd €). Ausschlaggebend hierfür war, dass der Erblastentilgungsfonds im Gegensatz zum Vorjahr (2 Mrd €) keine Gewinnausschüttung der Bundesbank mehr vereinnahmte. Darüber hinaus verzeichnete der Fluthilfefonds ein leichtes Defi-

zit, nachdem im Vorjahr die Einnahmen noch um 1 Mrd € über die Ausgaben hinausgegangen waren. Nach einem hohen Überschuss von 10 Mrd € im Jahr 2003 könnten die Sondervermögen insgesamt im laufenden Jahr etwa ausgeglichen abschließen.

Die Länder konnten ihre Defizite im zweiten Quartal gegenüber dem Vorjahr um 1 ½ Mrd € auf knapp 4 Mrd € reduzieren. Damit hat sich die zu Jahresbeginn beobachtete Verbesserung fortgesetzt. Günstig wirkte sich der Einnahmewachstum um gut 2 ½ % aus, der auf der kräftigen Zunahme des Steueraufkommens um 6 % beruhte. Dieser vergleichsweise starke Anstieg ist vor allem durch den im laufenden Jahr höheren Anteil am Umsatzsteueraufkommen und den kräftigen Zuwachs bei den ländereigenen Steuern bedingt. Die Ausgaben blieben nahezu unverändert.

*Länder*

Für das Gesamtjahr planen die Länder ein Defizit von 24 ½ Mrd € und damit eine erhebliche Verringerung gegenüber dem letztjährigen Höchstwert von fast 32 Mrd €. Dabei leisteten Ausgabeneinsparungen infolge längerer Arbeitszeiten, Abstrichen bei der Beamtensoldierung und Kürzungen von Zuweisungen einen dauerhaften Konsolidierungsbeitrag. Im kommenden Jahr werden die Länder jedoch neben der weiteren Einkommensteuersenkung durch die Rückverlagerung von Umsatzsteueranteilen auf den Bund belastet. Eine Reihe von Ländern dürfte auch deshalb Probleme haben, die Verfassungsgrenzen für die Neuverschuldung einzuhalten. In Einzelfällen wurde angekündigt, dass dies selbst in den Folgejahren kaum zu schaffen sei.

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere <sup>1)</sup>	Schuld- schein- dar- lehen <sup>2)</sup>	
2002	+ 54,5	+ 67,6	- 11,9	+ 57,4
2003 p)	+ 80,3	+ 73,4	- 1,8	+ 35,8
darunter:				
1. Vj.	+ 35,3	+ 32,6	+ 2,7	+ 19,5
2. Vj.	+ 13,2	+ 11,8	+ 0,5	+ 16,3
3. Vj.	+ 20,0	+ 9,4	+ 5,0	- 6,5
4. Vj. p)	+ 11,7	+ 19,5	- 9,9	+ 6,5
2004				
1. Vj. p)	+ 45,0	+ 34,4	+ 3,9	+ 4,7
2. Vj. ts)	+ 8,6	+ 14,7	- 9,3	...

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

Deutsche Bundesbank

Gemeinden

Die Gemeinden konnten ihr Defizit im ersten Quartal 2004 (neuere Angaben liegen noch nicht vor) um knapp ½ Mrd € auf gut 4 Mrd € abbauen. Ausschlaggebend hierfür war ein starker Anstieg der Steuereinnahmen um 7¾%. Vor allem das Aufkommen der Gewerbesteuer hat sich – bei erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Bundesländern – unerwartet kräftig erhöht. Insgesamt expandierten die Einnahmen bei kaum veränderten nichtsteuerlichen Einnahmen mit 2¾% deutlich schwächer. Die Ausgaben wuchsen moderat (+ ¾%). Zwar belastete erneut ein ausgeprägter Anstieg der sozialen Leistungen. Dagegen gingen die Personalausgaben zurück, nicht zuletzt weil in der Vorjahresbasis auf dem Tarifabschluss beruhende Einmalzahlungen enthalten waren. Die Sachinvestitionen wurden um ein Zehntel redu-

ziert, obwohl in einigen Ländern noch die Folgen des Hochwassers im Jahr 2002 zu bewältigen sind. Hier schlägt sich offenbar die enge rechtliche Kreditbegrenzung für die kommunalen Haushalte nieder. Nachdem die Kassenkredite (mit denen eigentlich nur unterjährige Liquiditätsengpässe überbrückt werden sollen, aber oftmals über Jahre hinweg laufende Ausgaben finanziert werden) Ende letzten Jahres bereits ein Sechstel der Gemeindeforderungen ausmachten, fällt es vielen Kommunen offenbar schwer, prinzipiell an die finanzielle Leistungsfähigkeit gebundene Genehmigungen zur Aufnahme von regulären Darlehen für Investitionen zu bekommen.

Die Ende 2003 beschlossene Absenkung der Gewerbesteuerumlage soll die Gemeinden im laufenden Jahr um gut 2 Mrd € entlasten. Nicht zuletzt der sich abzeichnende starke Zuwachs bei den Sozialausgaben und die Einkommensteuersenkung dürften aber den Großteil wieder aufzehren, so dass im Jahr 2004 nicht mehr mit einer nennenswerten Rückführung der kommunalen Defizite gerechnet wird. Im Jahr 2005 sollen die Kommunen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe um weitere 2½ Mrd € entlastet werden. Nach den Planungen der Bundesregierung soll der größere Teil davon zur Ausweitung der Kleinkinderbetreuung genutzt werden. Dem steht freilich der erhebliche Konsolidierungsbedarf gegenüber.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften wurde im zweiten Quartal um 8½ Mrd € ausgeweitet. Die Verbindlichkeiten des Bundes wuchsen nach einer starken Zunahme um

Verschuldung

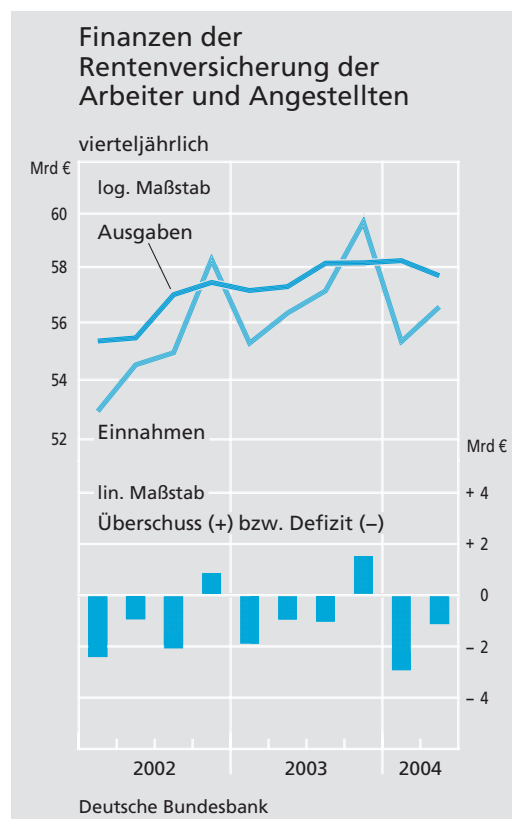
35 Mrd € im ersten Vierteljahr lediglich um 1 ½ Mrd €. Dabei stand einer Rückführung der Geldmarktkredite um 5 ½ Mrd € eine Ausweitung der Kapitalmarktverschuldung von per saldo 7 Mrd € gegenüber. Der Nettokreditbedarf der Länder betrug 6 ½ Mrd €. Die Sondervermögen tilgten per saldo Verbindlichkeiten, während die Kommunalverschuldung weiterhin mäßig zugenommen haben dürfte.

## Sozialversicherungen

### Gesetzliche Renten- versicherung

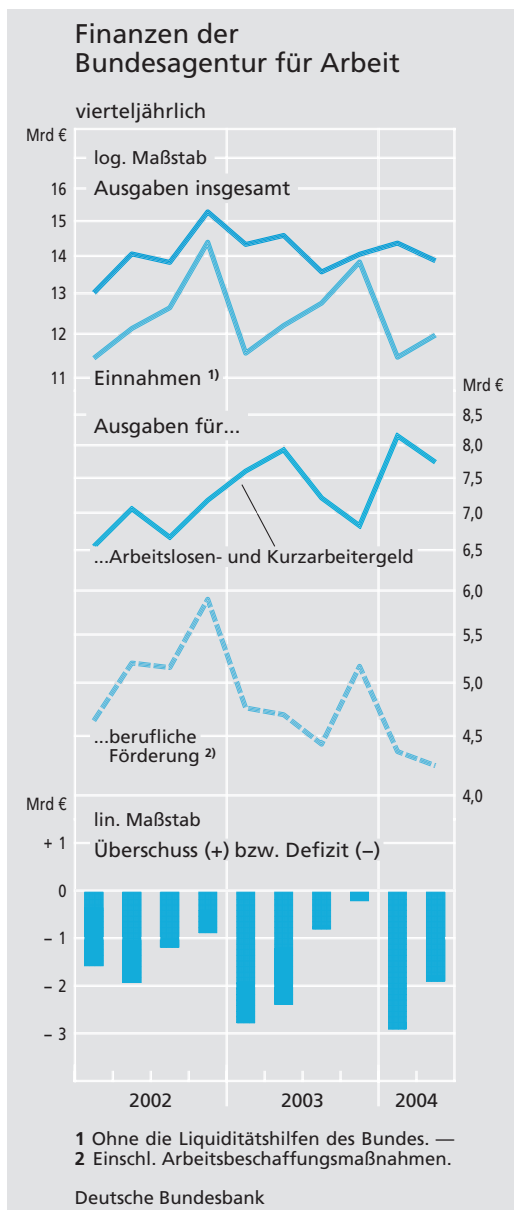
Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verzeichnete im zweiten Quartal 2004 ein Defizit von gut 1 Mrd €, das damit etwas höher ausfiel als ein Jahr zuvor. Gegenüber dem ersten Vierteljahr mit einem Defizit von knapp 3 Mrd € kam es jedoch zu einer deutlichen Verbesserung. Hierzu trug bei, dass die Rentner ihren Beitrag zur Pflegeversicherung seit April allein tragen müssen. Vor allem deshalb wuchsen die gesamten Ausgaben mit gut ½ % nur halb so stark wie die Rentenzahlungen. Die Einnahmen erhöhten sich jedoch noch weniger, nämlich um knapp ½ %. Das Aufkommen aus Pflichtbeiträgen ging wegen der schwachen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung sogar etwas zurück. Die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, die im laufenden Jahr nicht mehr durch eine weitere „Ökosteuer“-Stufe aufgestockt werden, nahmen um knapp 1 % zu.

Für das Gesamtjahr ist mit der Absenkung der Mindest-Schwankungsreserve von 0,5 auf 0,2 Monatsausgaben von vornherein ein Defizit eingeplant worden, um eine Anhebung



des Beitragssatzes zu vermeiden. Das dadurch eröffnete Risiko von Liquiditätsengpässen im Herbst dieses Jahres wird durch den vereinbarten Verkauf der Wohnungsgesellschaft GAGFAH, deren Netto-Verkaufspreis mit 2,1 Mrd € um 0,5 Mrd € über dem Buchwert liegt, allerdings deutlich verringert. Der weiterhin schwachen Einnahmenbasis stehen in der zweiten Jahreshälfte ausgabenbegrenzende Effekte gegenüber. So fiel die Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 aus, die Einsparungen durch den Wegfall des Rentenversicherungsanteils zum Pflegeversicherungsbeitrag setzen sich fort, und der Zuwachs der Anzahl der laufenden Renten dürfte voraussichtlich unter 1 % bleiben – auch weil die mittlerweile weitgehend eingeführten Abschläge den Frühverrentungen entgegenwirken.





Bundesagentur  
für Arbeit

Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit war im zweiten Quartal mit knapp 2 Mrd € um fast ½ Mrd € niedriger als ein Jahr zuvor. Zwar sanken die Einnahmen um 2 %, doch lagen die Ausgaben mit 5 % noch erheblich stärker unter ihrem Vorjahrsniveau. Die Beitragseinnahmen unterschritten ihren Vorjahrswert um ½ %. Der stärkere Rückgang bei den Gesamteinnahmen ist auf eine Verringerung der Einnahmen aus der Insolvenzgeld-

umlage zurückzuführen, der auf der Ausgabenseite allerdings auch Rückgänge beim Insolvenzgeld gegenüberstehen.

Für das Arbeitslosengeld wurden 2 ½ % weniger als ein Jahr zuvor ausgegeben, obwohl die Zahl der Arbeitslosen<sup>7)</sup> um fast 1 ½ % gestiegen ist. Die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit und der damit verbundene Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosengeld senken hier den Ausgabenbedarf.<sup>8)</sup> Bei den Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik setzten sich die Einsparungen mit einem Rückgang um 9 ½ % fort. Besonders deutlich (-29 %) fielen dabei erneut die Kürzungen im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus. Die steigenden Zahlungen für die neuen Instrumente „Personal-Service-Agenturen“ und „Ich-AGs“ beanspruchen zwar mittlerweile fast 7 ½ % der gesamten Mittel für die berufliche Förderung (einschl. ABM), insgesamt überwiegen jedoch die Ausgabenrückgänge bei den „klassischen“ Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Im weiteren Jahresverlauf dürften sich die Einsparungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fortsetzen. Auch könnte sich beim Arbeitslosengeld die zunehmende Überschreitung der maximalen Anspruchsdauer weiterhin ausgabendämpfend auswirken – freilich zu Lasten der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Arbeitslosenhilfe. Der für dieses Jahr vorgesehene Zuschussbedarf der Bundes-

7 Einschl. der seit Anfang 2004 nicht mehr als arbeitslos gezählten Teilnehmer an Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen.

8 Die Verkürzung der maximalen Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld auf zwölf Monate bzw. 18 Monate für über 55-Jährige gilt aus Gründen des Vertrauensschutzes erst für Personen, die im Jahr 2006 arbeitslos werden.

agentur für Arbeit in Höhe von 5,2 Mrd € könnte gleichwohl wegen der weiterhin schwachen Einnahmenentwicklung etwas überschritten werden. Mit Blick auf die weitreichenden Reformen im kommenden Jahr wird die Bundesagentur von der Zusammenlegung der Sozial- und der Arbeitslosenhilfe für Erwerbsfähige zum „Arbeitslosengeld II“ nur wenig entlastet. Zwar werden die Maßnahmen zur Wiedereingliederung der Beziehender von Arbeitslosengeld II künftig vom Bund finanziert. Dem steht allerdings ein „Aussteuerungsbetrag“ gegenüber, den die Bundesagentur dann zur Kompensation an den Bund zu zahlen hat.<sup>9)</sup>

#### *Gesetzliche Kranken- versicherung*

Die Finanzentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung ist im ersten Quartal (neuere Angaben liegen noch nicht vor) durch die jüngste Gesundheitsreform („GKV-Modernisierungsgesetz“) positiv beeinflusst worden. Es entstand ein Überschuss von 1 Mrd € im Vergleich zu einem Defizit von ½ Mrd € vor Jahresfrist. Die Beitragseinnahmen<sup>10)</sup> stiegen um 2 %, vor allem weil auf Betriebsrenten nunmehr statt des halben der volle Beitrag gezahlt werden muss. Insgesamt stand einem Anstieg der Einnahmen um 1½ % ein Rückgang auf der Ausgabenseite um 3½ % gegenüber. Besonders ausgeprägt war dieser bei den Arzneimitteln, den Fahrkosten sowie dem nunmehr vollständig entfallenen Sterbegeld. Hier haben sich sowohl die deutlich höheren Zuzahlungen als auch die unmittelbaren Leistungseinschränkungen ausgewirkt. Kräftig zugenommen haben hingegen die Aufwendungen für den Zahnersatz. Dabei dürften Unsicherheiten bezüglich der Ausgliederung der Zahnersatzver-

sicherung vom kommenden Jahr an das Vorziehen von Behandlungen ausgelöst haben.

Die Verbesserung des Finanzergebnisses im ersten Quartal ist allerdings von Vorzieheffekten in das Jahr 2003 überzeichnet, die durch die Gesundheitsreform ausgelöst wurden. Auch dürften die ausgabensenkend verbuchten Zuzahlungen im weiteren Jahresverlauf an Bedeutung verlieren, wenn insbesondere bei chronisch Kranken die Überforderungsklauseln greifen. Andererseits sind im ersten Quartal noch keine Mittel aus dem neuen Bundeszuschuss für versicherungsfremde Leistungen in Höhe von 1 Mrd € zugeflossen. Insgesamt ist im laufenden Jahr mit einem Überschuss zu rechnen, der auch benötigt wird, um mindestens ein Viertel der bis Ende 2003 aufgelaufenen Schulden von (brutto) 8,3 Mrd € zu tilgen und außerdem Raum für Beitragssatzsenkungen zu schaffen. Anfang Mai betrug der durchschnittliche Beitragssatz 14,2 %. Zwar ist nicht auszuschließen, dass er bis zum Jahresende unter 14 % fallen wird, im Jahresdurchschnitt wird er jedoch kaum unter diesen Wert sinken.

#### **Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts**

Die gesamtstaatliche Defizitquote (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamt-

*2004 Defizit-  
quote weiter  
beträchtlich  
über der  
3 %-Grenze*

<sup>9)</sup> Der quartalsweise anfallende Aussteuerungsbetrag bemisst sich nach den durchschnittlichen Ausgaben für die Empfänger von Arbeitslosengeld II, die im Vorquartal vom Arbeitslosengeld- zum Arbeitslosengeld-II-Bezug gewechselt sind. Damit soll ein Anreiz zur Intensivierung der Vermittlungsbemühungen durch die Bundesagentur für Arbeit gesetzt werden.

<sup>10)</sup> Einschl. der im Risikostrukturausgleich verbuchten Beiträge für Mini-Jobs.

## Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 2004

Ziel des Stabilitäts- und Wachstumspakts ist es, in der Wirtschafts- und Währungsunion solide öffentliche Finanzen zu erreichen und zu sichern. Solide öffentliche Finanzen fördern nicht nur Wachstum und Beschäftigung, sie sind auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass das Europäische System der Zentralbanken Preisstabilität bei niedrigen Zinsen gewährleisten kann.

Zur Erreichung des Ziels ist es erforderlich, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine konsequente Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sicherstellen und möglichst rasch strukturell ausgeglichene Haushalte erreichen, soweit dies nicht bereits erfolgt ist. Die sich abzeichnende wirtschaftliche Belebung sollte für die erforderliche Konsolidierung genutzt werden.

Damit stehen auch die staatlichen Ebenen in Deutschland (der Bund ebenso wie die Länder und Gemeinden) vor der Aufgabe, durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen mittelfristig einen ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt zu erreichen. Dafür wäre auch die konsequente Umsetzung eines nationalen Stabilitätspakts eine wichtige Voraussetzung.

Für das laufende Jahr zeichnet sich ab, dass in Deutschland praktisch keine Fortschritte in der strukturellen Konsolidierung erzielt werden. Die im Gemeinschaftsrecht festgelegte 3 %-Grenze für die Defizitquote wird im Jahr 2004 zum dritten Mal in Folge nicht eingehalten werden. Umso dringlicher ist es, im Jahr 2005 die Defizitquote der öffentlichen Haushalte so weit zurückzuführen, dass sie unter die 3 %-Grenze sinkt. Aus heutiger Sicht ist dieses Ziel erreichbar. Sollte sich abzeichnen, dass die gegenwärtigen Haushaltsplanungen dazu nicht ausreichen, wären zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Die Bundesregierung hat dies bei der Vorlage des Haushaltsentwurfs 2005 auch bereits angekündigt.

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt an die Mitgliedstaaten gestellten Anforderungen haben durch das Urteil des Europäischen Ge-

richtshofs vom 13. Juli 2004 nichts an Dringlichkeit verloren. Dieses Urteil im Klageverfahren der Europäischen Kommission gegen den Rat der Europäischen Union wegen der Defizitverfahren gegen Frankreich und Deutschland bewirkt im Ergebnis, dass die Defizitverfahren gegen diese Länder ruhen und sich im Stadium der Empfehlungen des Rates nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag vom Januar beziehungsweise Juni 2003 befinden.<sup>1)</sup>

Die Verfahren müssten nunmehr entsprechend den im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Regeln weitergeführt werden. Erneute Empfehlungen nach Artikel 104 Absatz 7 EG-Vertrag würden dagegen der Intention des Paktes widersprechen, übermäßigen Haushaltsdefiziten wirksam zu begegnen.

Die an Deutschland und Frankreich im weiteren Verfahrensverlauf zu richtenden Anforderungen könnten sich an den Empfehlungen der Kommission vom vergangenen Herbst orientieren. In jedem Fall sollten sie die Aufforderung enthalten, die 3 %-Defizitgrenze im Jahr 2005 zu unterschreiten. Die wirtschaftliche Lage hat sich seither weitgehend wie prognostiziert entwickelt. Eine erneute Fristverlängerung für die Korrektur der übermäßigen Defizite über das Jahr 2005 hinaus ist vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Erholung daher auch konjunkturpolitisch nicht zu rechtfertigen.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs hat auch die Diskussion über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts neu belebt. Der Pakt genügt jedoch grundsätzlich den Anforderungen an geeignete finanzpolitischen Regeln für die Wirtschafts- und Währungsunion. Für den Pakt gibt es kein Ausgestaltungs-, sondern ein Umsetzungsproblem. Die gegenwärtigen finanzpolitischen Schwierigkeiten einiger Mitgliedstaaten sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass diese Länder es in der Vergangenheit versäumt haben, ihre Haushaltsdefizite in einer gesamtwirtschaftlich günstigeren Lage in ausreichendem Maße abzubauen.

<sup>1</sup> Wenn der Rat ein übermäßiges Defizit feststellt, richtet er gleichzeitig Empfehlungen nach Art. 104 Abs. 7 an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit innerhalb einer bestimmten Frist zu korrigieren.

Wird diesen Empfehlungen nicht Folge geleistet, ist der Rat ersucht, die im Pakt vorgesehenen weiteren Schritte einzuleiten.

rechnungen) lag im Jahr 2003 mit 3,9 % zum zweiten Mal in Folge über der 3 %-Grenze. Für das laufende Jahr ist aus heutiger Sicht keine wesentliche Veränderung zu erwarten. Zwar wird einerseits die Ausgabenquote voraussichtlich erheblich zurückgehen. Hierzu dürften die Gesundheitsreform, die derzeit nur wenig wachsenden Ausgaben für Rentner und Pensionäre, der Personalrückgang im öffentlichen Dienst in Verbindung mit moderaten Verdienstanpassungen, die allgemein sparsame Ausgabenpolitik auf allen staatlichen Ebenen und das weiterhin günstige Zinsniveau beitragen. Andererseits werden aber auch die Einnahmen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt deutlich sinken. Hier schlägt sich insbesondere die umfangreiche Einkommensteuersenkung vom Jahresanfang nieder. Darüber hinaus entwickeln sich trotz des anziehenden gesamtwirtschaftlichen Wachstums die Bemessungsgrundlagen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge noch relativ schwach. Die nichtsteuerlichen Einnahmen werden angesichts der stark gesunkenen Gewinnausschüttung der Bundesbank und der nicht eingeführten Maut bei entfallenden Erlösen aus der LKW-Vignette zurückgehen.

Während in den vergangenen Jahren die staatlichen Defizite in einem ungünstigen konjunkturellen Umfeld und angesichts umfangreicher Abgabensenkungen deutlich gestiegen sind, wird es nunmehr darauf ankommen, eine umfassende Konsolidierung der öffentlichen Finanzen zu erreichen – zumal die

gesamtwirtschaftlichen Aussichten nunmehr besser sind. Dies gebieten nicht zuletzt die im Rahmen der Europäischen Währungsunion eingegangenen und von Vertretern aller staatlichen Ebenen nachdrücklich anerkannten Verpflichtungen (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 66).

Für das kommende Jahr ist eine Rückführung der Defizite in der Tat zu erwarten. Zwar wird die Abgabenquote insbesondere wegen der letzten Stufe der Einkommensteuerreform weiter sinken. Andererseits könnten die nichtsteuerlichen Einnahmen auch auf Grund der für den Jahresbeginn angekündigten Mauteinführung wieder merklich zunehmen. Entscheidend wird sein, die Ausgaben auf allen staatlichen Ebenen eng zu begrenzen, um eine deutliche Senkung der Ausgabenquote zu erreichen. Hierzu können die beschlossenen Strukturreformen bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben einen Beitrag leisten, auch wenn sich die Wirkungen teilweise erst verzögert bemerkbar machen dürften. Zudem ist zu erwarten, dass die Rentenausgaben sich weiter gedämpft entwickeln und insgesamt eine sparsame Ausgabenpolitik betrieben wird. Auch das weiterhin günstige Zinsniveau dürfte zu einer Entlastung der öffentlichen Finanzen beitragen. Alles in allem besteht allerdings aus heutiger Sicht die Gefahr, dass dies noch nicht ausreichen wird, um die 3 %-Grenze im kommenden Jahr einzuhalten. Sollte sich dies abzeichnen, wären rechtzeitig zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich.