

## Öffentliche Finanzen

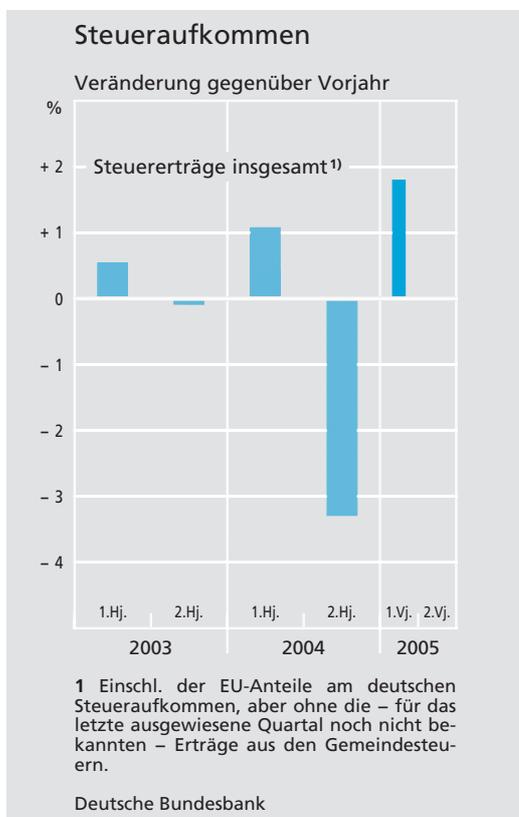
### Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

---

Das Defizit der Gebietskörperschaften lag im ersten Quartal (ohne die Gemeindehaushalte, deren Ergebnisse noch nicht bekannt sind) bei 38 Mrd € und damit um 2 ½ Mrd € unter dem sehr hohen Vorjahrswert. Die Einnahmen stiegen auf Grund einer kräftigen Zunahme der nichtsteuerlichen Erträge um knapp 5%. Das Steueraufkommen stagnierte, wozu auch die Einkommensteuersenkungen und höhere Abführungen an die EU beitrugen. Die Ausgaben wurden um 1 ½ % ausgeweitet.

*Überblick*

Nachdem sich das Defizit im Vorjahr nur leicht auf 67 Mrd € verringerte, wird im laufenden Jahr mit einem stärkeren Rückgang gerechnet. Den entscheidenden Beitrag soll eine kräftige Zunahme der nichtsteuerlichen Einnahmen vor allem infolge der Ausweitung der Vermögensveräußerungen des Bundes leisten. Für das Steueraufkommen wird dagegen nach der jüngsten Steuerschätzung nur ein geringer Zuwachs erwartet. Angesichts der haushaltsrechtlichen Erfordernisse dürfte der Ausgabenanstieg weiter eng begrenzt werden. Dabei nehmen wegen des Tarifabschlusses vom Februar 2005 und der zu erwartenden Fortsetzung des Personalabbaus auch die Personalaufwendungen wohl kaum zu. Vorübergehend entfallende Zuschüsse an die Postpensionskassen sorgen im laufenden Jahr zwar ebenfalls für eine Entlastung auf der Ausgabenseite. Sie sind aber mit Mehrbelastungen in der Zukunft verbunden. Insgesamt sind die derzeitigen Haushaltsplanungen mit erheblichen Risiken behaftet.



Steuereinnahmen im ersten Quartal

Die Steuereinnahmen<sup>1)</sup> stiegen im ersten Quartal im Vergleich zum Vorjahr um knapp 2 %. Ein deutlicher Zuwachs war bei den Veranlagungssteuern zu verzeichnen. Neben der positiven Gewinnentwicklung wurde das Körperschaftsteueraufkommen durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gestützt. Bei der veranlagten Einkommensteuer wirkten sich insbesondere geringere Steuererstattungen an Arbeitnehmer, die Kürzung der Eigenheimzulage seit 2004 sowie letzte Zuflüsse im Zusammenhang mit der Steueramnestieregelung aus. Dagegen hat das Lohnsteueraufkommen um 5 ½ % abgenommen. Zu den Auswirkungen der diesjährigen Tarifsenkung kam noch als Basiseffekt hinzu, dass die Steuerentlastung des Vorjahres im ersten Quartal 2004 erst teilweise kassen-

mäßig wirksam geworden war. Unter den indirekten Steuern erhöhte sich das Umsatzsteueraufkommen um knapp 2 %. Es ist im Jahresverlauf allerdings sehr volatil. Die Tabaksteuereinnahmen wuchsen um 5 %, wobei der Einfluss der Steuererhöhungen vom März und Dezember 2004 durch den anhaltend sinkenden Verbrauch versteuerter Zigaretten geschmälert wurde. Bei weiterhin gestiegenen Energiepreisen ging auch das auf die Menge bezogene Mineralölsteueraufkommen erneut zurück (um 4 ½ %).

In der neuen offiziellen Steuerschätzung, die von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um real 1 % und nominal 1,6 % ausgeht, wird für das laufende Jahr mit einer Zunahme des Steueraufkommens um lediglich 0,5 % gerechnet (inkl. Gemeindesteuern). Gegenüber der Schätzung vom Herbst vorigen Jahres zeichnen sich damit Ausfälle in Höhe von 5 Mrd € ab.<sup>2)</sup> Hintergrund sind die eingetrübten Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung am Arbeitsmarkt und beim privaten Verbrauch, die sich vor allem in geringeren Einnahmen aus der Lohnsteuer (4 Mrd €) und der Umsatzsteuer (1 ½ Mrd €) niederschlagen. Darüber hinaus wird auch das Aufkommen der Mineralöl- und der Tabaksteuer geringer angesetzt (um insgesamt 1 Mrd €). Auf der anderen Seite wurden die Prognosen bei den gewinnabhängigen Steuern auf Grund der günstigeren Gewinnerwartungen insgesamt nach oben korrigiert (um 2 Mrd €). Im laufen-

Weitere  
Aussichten

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

2 Ohne zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen, die keine nennenswerte Rolle spielen.

den Jahr wird die Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) insbesondere wegen der erneuten Senkung des Einkommensteuertarifs weiter auf 20,1% sinken. In den kommenden Jahren wird sie dann wieder etwas steigen. Bis zum Jahr 2008 vergrößern sich die Ausfälle gegenüber der vergleichbaren – um zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen bereinigten – Prognose vom Mai 2004 und erreichen dann 21 Mrd € beziehungsweise 0,9 % des BIP.

*Senkung der Unternehmenssteuerbelastung...*

Da in der offiziellen Schätzung vom jeweils geltenden Recht ausgegangen wird, sind die Maßnahmen zur Entlastung von Unternehmen, die auf dem „Jobgipfel“ im März dieses Jahres von Koalition und Unionsparteien diskutiert wurden und mit dem Kabinettsbeschluss vom 4. Mai am Anfang des Gesetzgebungsverfahrens stehen, in der aktuellen Schätzung nicht enthalten. Der Beschluss sieht vor, dass ab 2006 der Körperschaftsteuersatz von derzeit 25 % auf 19 % gesenkt, für Personengesellschaften die pauschalierte Anrechenbarkeit der Gewerbesteuer im Rahmen der Einkommensteuer ausgeweitet und die Erbschaft- und Schenkungsteuer bei der Übertragung von Betriebsvermögen schrittweise erlassen wird, sofern das Unternehmen nicht veräußert wird. Die gesamten erwarteten Ausfälle von gut 6 Mrd € sollen unter anderem mit einer Verschärfung der Regeln zur Beschränkung der Verlustverrechnung für „Steuersparfonds“ und einer weiteren Einschränkung des steuerlichen Verlustvortrags zum Teil gegenfinanziert werden. Außerdem wird unterstellt, dass auf Grund der geringeren Steuersätze die im Inland versteuerten Gewinne deutlich zunehmen und

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Vierteljahr		
	2005	2004	
Lohnsteuer	27,9	29,5	- 5,6
Veranlagte Einkommensteuer	- 3,8	- 5,8	.
Körperschaftsteuer	4,4	2,2	+ 102,8
Umsatzsteuer	34,9	34,2	+ 1,9
Deutsche Bundesbank			

sich die Maßnahmen damit im Umfang von gut 2 Mrd € selbst finanzieren. Angesichts der im internationalen Vergleich hohen tariflichen Steuerbelastung der Unternehmen in Deutschland geht die geplante Senkung des Körperschaftsteuersatzes in die richtige Richtung. Anders als die Beseitigung von Steuergestaltungsmöglichkeiten erscheint die Einschränkung des steuersystematisch gerechtfertigten Verlustvortrags allerdings problematisch. Bei Eingriffen in die Erbschaftsteuer ist die Gleichbehandlung der Vermögensarten und die Administrierbarkeit zu beachten. Auch sollte das Einplanen einer kurzfristigen Selbstfinanzierung der Maßnahmen angesichts der angespannten Haushaltslage, der sehr hohen Unsicherheit und der in den vergangenen Jahren häufig enttäuschten Erwartungen bezüglich der finanziellen Wirkung

steuerlicher Maßnahmen nicht Bestandteil einer vorsichtigen Haushaltsplanung sein.

*... in  
umfassende  
Reform  
einbetten*

Die geplanten Maßnahmen beseitigen allerdings nicht die strukturellen Mängel des derzeitigen Steuersystems. Problematisch sind vor allem eine hohe Grenzbelastung der Einkommen bei gleichzeitig durch zahlreiche Sonderregelungen geschmälernten Bemessungsgrundlagen, die Verzerrungen hinsichtlich der Besteuerung von Kapital- und Arbeitseinkommen, der Unternehmensfinanzierung und der Unternehmensformen sowie die damit verbundene Intransparenz. Eine umfassende Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer wird freilich dadurch erschwert, dass die angespannte Haushaltslage weitere Steuerausfälle kaum gerechtfertigt erscheinen lässt. Eine duale Einkommensteuer, wie sie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen<sup>3)</sup> und nun im Auftrag des Bundesfinanzministeriums weiter ausgearbeitet wird, könnte trotz der damit verbundenen problematischen Spreizung der Besteuerung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen ein pragmatischer Zwischenschritt sein. Voraussetzung wäre allerdings, dass für die verschiedenen Probleme bei der konkreten Umsetzung, insbesondere bei der Abgrenzung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen, eine zufrieden stellende Lösung gefunden wird.

*Bund im ersten  
Quartal...*

Das Defizit des Bundes war im ersten Quartal mit rund 29 Mrd € etwa ebenso hoch wie ein Jahr zuvor. Die Einnahmen stiegen trotz eines stagnierenden Steueraufkommens um knapp 3 %. Die nichtsteuerlichen Einnahmen wuchsen kräftig um knapp 1 ½ Mrd €. Hier schlu-

gen sich unter anderem der Aussteuerungsbetrag der Bundesagentur für Arbeit, ein gegenüber dem Vorjahr höherer Bundesbankgewinn sowie die Mauteinnahmen nieder. Die Ausgaben nahmen insbesondere wegen der hohen arbeitsmarktbedingten Aufwendungen um gut 2 % zu.

Für das laufende Jahr ist eine Verringerung des Defizits des Bundes um 17 ½ Mrd € auf rund 22 ½ Mrd € geplant. Hier bestehen allerdings erhebliche Risiken. So fiel der Bundesbankgewinn um knapp 1 ½ Mrd € niedriger aus als veranschlagt. Auch ist nach der jüngsten Steuerschätzung mit Ausfällen von 3 ½ Mrd € zu rechnen. Damit ist das Erreichen des Einnahmensolls gefährdet, selbst wenn die starke Ausweitung der Vermögensveräußerungen (Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr auf nunmehr 17 Mrd €) realisiert werden sollte. Auf der Ausgabenseite bestehen insbesondere bei den arbeitsmarktbedingten Aufwendungen erhebliche Risiken. Zwar dürften die Abführungen des Bundes an die Kommunen (Beteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung der Empfänger von Arbeitslosengeld II) geringer ausfallen als veranschlagt. Auf Grund der hohen Empfängerzahlen sind aber Mehrausgaben für die Leistung selbst unvermeidlich. Die Gesamtausga-

*... und im  
Gesamtjahr*

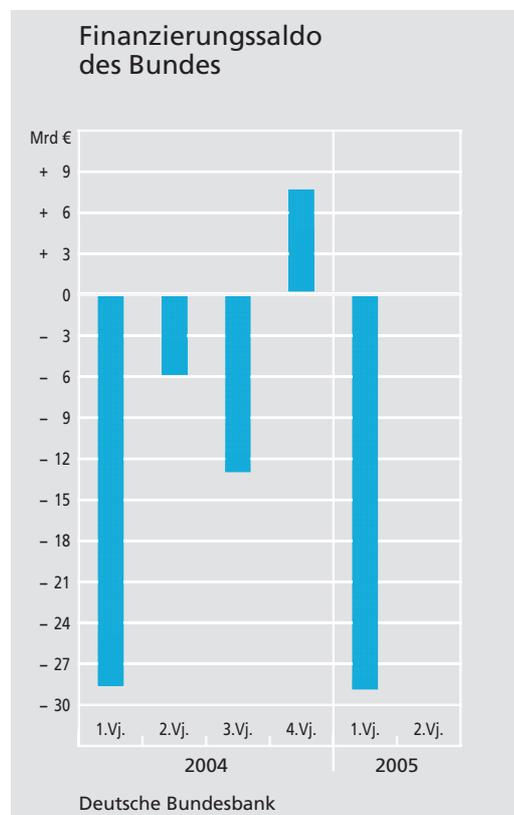
---

<sup>3</sup> Vgl. Jahresgutachten 2003/04 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 15/2000, Ziffern 584–612. Bei der dualen Einkommensteuer werden die verschiedenen Formen des Kapitaleinkommens von der Besteuerung der Arbeitseinkommen abgekoppelt und einem einheitlichen proportionalen Steuersatz unterworfen. Hierdurch sollen einerseits die bestehenden Verzerrungen bei Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformentscheidungen verringert und andererseits die Steuerausfälle im Vergleich zu einer umfassenderen Reform, die auch die Besteuerung von Arbeitseinkommen einschließt, gering gehalten werden.

ben des Bundes für die Grundsicherung für Arbeitssuchende werden also die Haushaltsansätze (gut 27 ½ Mrd €) überschreiten. Bei dieser auf die Planungen des Bundes bezogenen Betrachtung darf allerdings nicht übersehen werden, dass der öffentliche Gesamthaushalt durch die Neuregelung der Grundsicherung im Vergleich zu einer unveränderten Fortführung des Nebeneinanders von Arbeitslosen- und Sozialhilfe finanziell zumindest mittelfristig merklich entlastet wird – sofern die Ausgaben für die Verwaltung nicht erheblich ausgeweitet werden.

*Ausblick*

Der Bund steht vor einer großen Konsolidierungsaufgabe. Strukturell, das heißt ohne Berücksichtigung von nur vorübergehenden Entlastungen durch Vermögensveräußerungen oder niedrigeren Zuschüssen an die Postpensionskassen, wird die verfassungsmäßige Obergrenze für die Nettokreditaufnahme im laufenden Jahr bereits gemäß den Planungen um gut 20 Mrd € überschritten.<sup>4)</sup> Die mittelfristigen Perspektiven werden zudem durch die deutlich ungünstigeren Erwartungen bezüglich der Steuereinnahmen getrübt. Auch wenn sich bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben eine Entlastung einstellen und die Entwicklung der Zinsausgaben trotz hoher Neuverschuldung wegen der günstigen Finanzierungsbedingungen gedämpft bleiben sollten, entsteht ein erheblicher Anpassungsbedarf. Zusätzliche Belastungen beispielsweise durch nicht gegenfinanzierte Steuerensenkungen oder erhöhte Zuschüsse an andere staatliche Bereiche sind deshalb nicht verkräftbar.



Das Defizit der Sondervermögen lag im ersten Quartal mit ½ Mrd € um 1 Mrd € unter dem des Vorjahrsquartals. Ausschlaggebend hierfür war die Mitübernahme der Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ durch den Bundeshaushalt sowie ein verbesserter Abschluss des ERP-Sondervermögens. Im Gesamtjahr könnten die Sondervermögen wie im Vorjahr mit einem kleinen Überschuss abschließen.

*Sondervermögen*

Im ersten Quartal 2005 verringerten die Länder ihr Defizit im Vorjahrsvergleich um 2 Mrd € auf knapp 9 Mrd €. Obwohl das Steueraufkommen infolge der letzten Stufe der Steuerreform sowie der Rückgabe von Umsatzsteueranteilen an den Bund leicht zurückging,

*Länder*

<sup>4</sup> Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 23–38.

### 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
2004 ts)	+ 71,8	+ 70,9	- 16,2	+ 42,9
darunter:				
1. Vj.	+ 45,3	+ 34,6	+ 4,1	+ 16,9
2. Vj.	+ 8,2	+ 14,6	- 9,6	- 3,6
3. Vj.	+ 17,6	+ 17,1	- 0,9	+ 18,6
4. Vj. ts)	+ 0,7	+ 4,6	- 9,8	+ 11,0
2005				
1. Vj. ts)	+ 27,3	+ 17,1	+ 10,2	...

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

Deutsche Bundesbank

stiegen die Einnahmen infolge der von der EU-Kommission angeordneten Beihilferückzahlungen einiger Landesbanken um 6 %. Die Ausgaben wuchsen um gut 2 %, im Wesentlichen durch eine erste Rekapitalisierung im Gefolge der Beihilferückzahlungen. Der Anstieg der Personalaufwendungen konnte auf 1 % beschränkt werden, wozu der weitere Personalabbau beitrug, der durch die Erhöhung der Wochenarbeitszeit für die meisten Beamten und nach Kündigung des Arbeitszeitvertrags inzwischen auch für zahlreiche Tarifbeschäftigte gefördert wurde.

Im Jahr 2004 konnte das Defizit etwas stärker als geplant auf gut 25 Mrd € zurückgeführt werden. Dazu hatten allerdings erste Beihilferückzahlungen von Landesbanken (1 Mrd €) beigetragen. Wie auch bei den meisten im

laufenden Jahr empfangenen Beihilferückzahlungen werden die damit einhergehenden nahezu gleich hohen Kapitalzuführungen nach den Vorgaben der EU-Kommission die Haushalte erst im weiteren Jahresverlauf belasten. Die Länder haben für das laufende Jahr lediglich eine moderate Verringerung ihrer Defizite auf 23 Mrd € geplant. Nach den Ergebnissen der Steuerschätzung dürften aber auch diese Pläne nur dann zu erreichen sein, wenn ein sehr zurückhaltender Ausgabenkurs gesteuert wird. Dieser ist auch mittelfristig erforderlich, um die strukturelle Unterfinanzierung der Haushalte ohne Steuererhöhungen beenden zu können.<sup>5)</sup>

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher erst Zahlen bis zum Jahresende 2004 vor. Danach konnte das Defizit im Gesamtjahr auf knapp 4 Mrd € mehr als halbiert werden. Hierzu hat insbesondere die deutliche Zunahme der Einnahmen um fast 3 % beigetragen. Zwar mussten auch die Gemeinden im Gefolge der Steuersenkungen Rückgänge bei den Einnahmen aus ihrem Anteil an der Einkommensteuer hinnehmen. Der sehr kräftige Anstieg des Aufkommens aus der Gewerbesteuer in Verbindung mit der Verringerung der an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage führte aber zu einem Zuwachs der kommunalen Steuereinnahmen um fast 9 ½ %. Die Schlüsselzuweisungen der Länder wurden ebenfalls erhöht. Die Gesamtausgaben wurden dagegen um knapp ½ % verringert. Zwar wuchsen die sozialen Leistungen weiter spürbar. Doch konnten vor allem wegen des anhaltenden Abbaus der Beschäf-

*Gemeinden*

5 Vgl. hierzu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, a. a. O., S. 29.

tigtenzahlen die Personalausgaben stabil gehalten werden. Deutlich rückläufig waren die Ausgaben für Zinsen und Sachinvestitionen.

Im laufenden Jahr dürfte das Defizit weiter abnehmen. Neben den zugesicherten Entlastungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe um 2 ½ Mrd € ist auch eine weiterhin günstige Entwicklung der Gewerbesteuererinnahmen zu erwarten. Angesichts der bis zuletzt auf gut 20 Mrd € gestiegenen Kassenkredite, die entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht nur zur Liquiditätssteuerung, sondern häufig zur längerfristigen Finanzierung laufender Ausgaben eingesetzt werden, stehen viele Gemeinden aber weiter vor einem beträchtlichen Konsolidierungsbedarf.

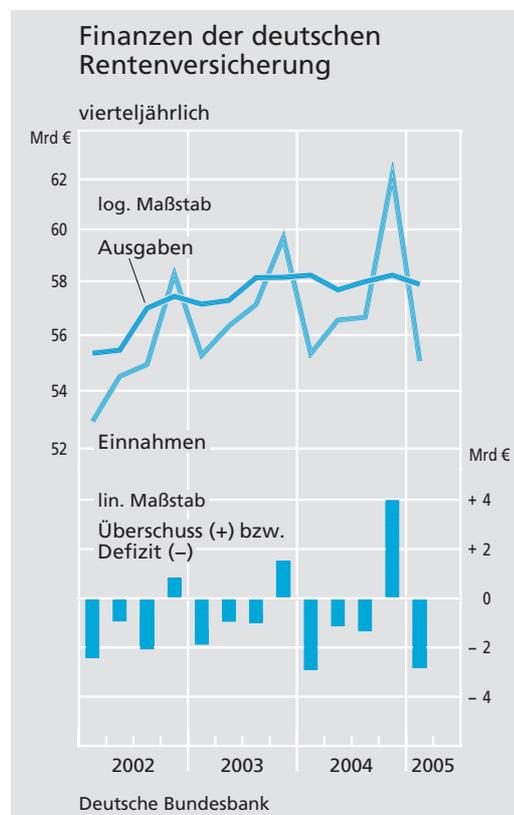
#### Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften stieg im ersten Quartal sehr kräftig, nämlich um 27 ½ Mrd €. Größter Kreditnehmer war der Bund, dessen Verbindlichkeiten um 19 ½ Mrd € zunahm. Aber auch die Länder hatten mit 7 Mrd € einen erheblichen Kreditbedarf. Von der gesamten Neuverschuldung entfielen drei Fünftel auf mittel- und langfristige Titel. Der restliche Kreditbedarf wurde über kurzfristige Wertpapiere, Geldmarkt- und Kassenkredite gedeckt.

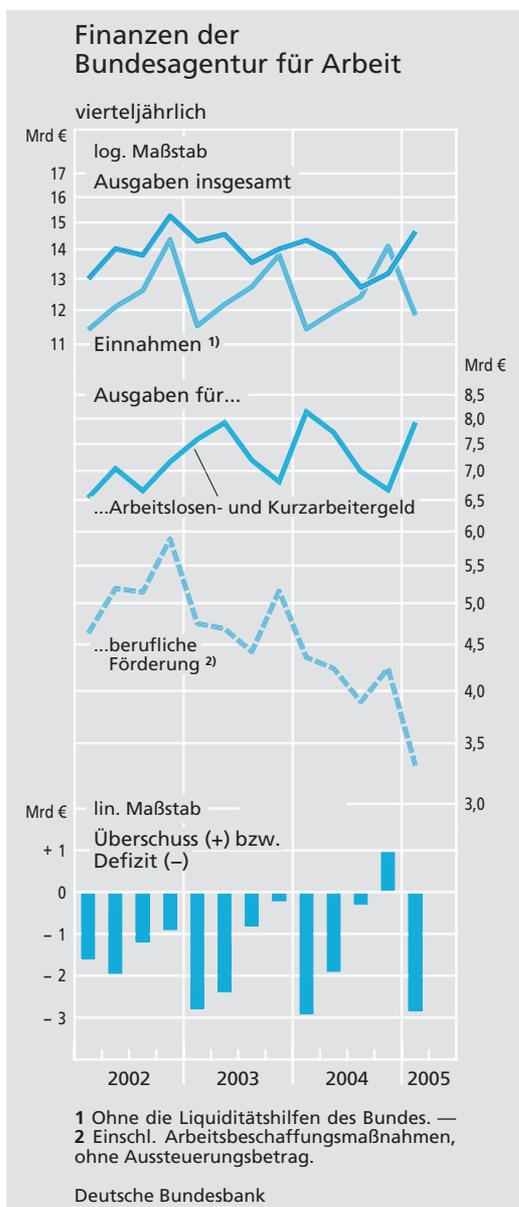
#### Sozialversicherungen

##### Gesetzliche Rentenversicherung

Das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung fiel im ersten Quartal 2005 mit knapp 3 Mrd € nahezu ebenso hoch aus wie ein Jahr zuvor. Dabei gingen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben leicht zurück. Die



Pflichtbeitragseinnahmen unterschritten ihren Vorjahrswert um 1 ½ %. Etwas abgeschwächt wurde diese negative Grundtendenz durch die Mehreinnahmen für arbeitslose Rentenversicherte. Hier hat sich die zahlenmäßig starke Umgruppierung von nicht rentenversicherten vormaligen Sozialhilfeempfängern zu rentenversicherten Beziehern von Arbeitslosengeld II einnahmensteigernd ausgewirkt. Die Rentenausgaben lagen nach der „Nullanpassung“ zur Jahresmitte 2004 um lediglich knapp ½ % über ihrem Vorjahrswert. Die Aufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner verringerten sich um 13 %. Hier spielte im Vorjahresvergleich letztmalig die zum 1. April 2004 eingeführte Verlagerung des vollen Pflegebeitrags auf die Rentner eine Rolle.



Zur Jahresmitte kommt es zu einer weiteren – wenngleich schwächeren – Entlastung durch die Erhebung des von den Versicherten allein zu zahlenden Sonderbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe von 0,9 %. Die dadurch ermöglichte Senkung des allgemeinen Beitragssatzes um den gleichen Prozentsatz entlastet die Rentenversicherung bei ihren Aufwendungen für die Krankenversicherung der Rentner. Außerdem wird der

Rentenzahlbetrag auch in diesem Jahr nicht erhöht werden. Bei Anwendung der Rentenformel hätte er sogar vermindert werden müssen, was jedoch durch die „Schutzklausel“ verhindert wird.<sup>6)</sup> Die anhaltend schwache Entgeltentwicklung führt dazu, dass der in der Rentenformel angelegte und in den Langfristberechnungen zur Stabilisierung des Beitragssatzes eingeplante Wachstumsabstand zwischen Arbeitsentgelten und Renten nicht eingehalten werden kann.

Vor allem auf Grund der Einnahmenschwäche könnten im Verlauf des Jahres Liquiditätsengpässe auftreten, die durch das Vorziehen von Bundeszuschüssen oder darüber hinausgehende Liquiditätshilfen des Bundes überbrückt werden müssen. Wenngleich zum Jahresende noch Reserven vorhanden sein werden, dürfte die Mindestrücklage in Höhe von 0,2 Monatsausgaben deutlich unterschritten werden. Die nach geltendem Recht notwendige Beitragssatzerhöhung im Jahr 2006 soll dadurch vermieden werden, dass die Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge nicht erst zur Mitte des Folgemonats, sondern bereits zum Ende des Monats überweisen, für den das Arbeitsentgelt gezahlt wird. Mit dieser Einmalmaßnahme würde die Liquidität aller Sozialkassen im kommenden Jahr erheblich verbessert – ohne freilich die längerfristigen strukturellen Probleme zu lösen.

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im ersten Quartal 2005 ein Defizit von annähernd 3 Mrd €, das damit etwa ebenso

Bundesagentur  
für Arbeit

<sup>6</sup> Nach dieser Klausel ist eine Kürzung des Rentenzahlbetrages nur zulässig, wenn sie allein auf einem entsprechenden Rückgang der Versichertenentgelte beruht.

hoch ausfiel wie in den beiden vorangegangenen Jahren. Der relativ kräftige Anstieg sowohl der Einnahmen (3 ½ %) als auch der Ausgaben (knapp 2 ½ %) ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende verbundenen höheren Verwaltungskosten durch den Bund erstattet werden. Die Beitragseinnahmen schrumpften wegen der anhaltend schwachen Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung um gut 1 ½ %.

Für das Arbeitslosengeld wurden 2 ½ % weniger ausgegeben. Hier dürfte sich die gedämpfte Entwicklung der Empfängerzahlen – nicht zuletzt auf Grund der zunehmenden Langzeitarbeitslosigkeit – fortgesetzt haben. Die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik sanken um 24 % beziehungsweise 1 Mrd €. Dieser Rückgang ist freilich nicht allein auf Einsparungen zurückzuführen, sondern vor allem darauf, dass die Arbeitsförderungsmaßnahmen für Empfänger von Arbeitslosengeld II nicht mehr aus dem Etat der Bundesagentur finanziert werden. Dem stand allerdings der Aussteuerungsbetrag an den Bundeshaushalt in Höhe von 1 ½ Mrd € gegenüber.

*Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung*

Für die gesetzliche Krankenversicherung liegen vorläufige Ergebnisse erst bis zum Ende des Jahres 2004 vor. Danach entstand im vergangenen Jahr ein Überschuss von 4 Mrd € gegenüber einem Defizit von 3 ½ Mrd € im Jahr 2003, obwohl mit dem Rückgang des durchschnittlichen Beitragssatzes von 14,3 % auf 14,2 % Einnahmen in Höhe von rund 1 Mrd € entfallen sind. Die durchgreifende Ergebnisverbesserung beruht auf der jünger-

ten Gesundheitsreform, die vor allem einen Rückgang der Ausgaben um gut 3 % bewirkte. Die Einnahmen wuchsen insbesondere auf Grund der stärkeren Beitragsbelastung der Betriebsrenten sowie des neuen Bundeszuschusses um gut 1 ½ %.

Der kräftige Überschuss dürfte überwiegend zur Tilgung eines Teils der bis Ende 2003 aufgelaufenen Schulden verwendet worden sein. Damit haben die meisten Kassen ihr im Sozialgesetzbuch vorgeschriebenes Tilgungssoll von mindestens einem Viertel ihrer Verbindlichkeiten im vergangenen Jahr übererfüllt.<sup>7</sup> Zwar sind die Kassen auch verpflichtet worden, einen Teil ihrer durch das „GKV-Modernisierungsgesetz“ erzielten Einsparungen unmittelbar für Beitragssatzsenkungen zu verwenden. Zeichnet sich freilich auf Grund einer weiterhin schwachen Beitragsentwicklung beziehungsweise eines Nachlassens der Einspareffekte eine wieder deutlich ungünstigere Finanzentwicklung ab, wären die Kassen bei einer zu starken Senkung gezwungen, die Beitragssätze erneut anzuheben. Der Erfolg der Reform zeigt sich im Wesentlichen darin, dass eine kräftige Steigerung der Beitragssätze vermieden werden konnte.

Die soziale Pflegeversicherung hatte im Jahr 2004 erneut ein Rekorddefizit in Höhe von

*Soziale Pflege-  
versicherung*

---

<sup>7</sup> Die Brutto-Verschuldung betrug Ende 2003 insgesamt 8,3 Mrd €. Nach Auslegung des § 222 Abs. 5 SGB V durch das Bundesversicherungsamt musste die Verschuldung 2004 um mindestens ein Viertel abgebaut werden. Die Anfang 2005 noch vorhandene Restverschuldung ist im laufenden Jahr um mindestens ein Drittel zu reduzieren und nach diesem Modus bis Ende 2007 vollständig zu tilgen. Ab 2008 ist danach mit dem Aufbau der Mindestrücklagen in Höhe von einer viertel Monatsausgabe zu beginnen.

annähernd 1 Mrd € zu verzeichnen. Die liquiden Rücklagen sanken damit Ende 2004 auf 3 ½ Mrd € und näherten sich damit der vorgeschriebenen Mindestgrenze von gut 2 Mrd € an. Während die Einnahmen auf ihrem Vorjahrswert verharrten, stiegen die Ausgaben um knapp 1%. Die seit Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 zu beobachtende Verlagerung von den Geldleistungen für pflegende Angehörige hin zu den Sachleistungen für professionelle Pflegedienste setzte sich weiter fort. Insgesamt wird die Finanzentwicklung dadurch begünstigt, dass die Leistungssätze nicht dynamisiert sind. Im laufenden Jahr ist zudem mit einer leichten Entspannung zu rechnen, weil erstmals nach 1939 geborene Kinderlose ab Vollendung ihres 23. Lebensjahres einen um 0,25 Prozentpunkte höheren Beitragssatz zu zahlen haben. Der Verzehr der Rücklagen wird damit verzögert und der Reformdruck vorübergehend vermindert.

### Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Defizitquote droht auch 2005 die 3 %-Grenze zu überschreiten*

Die Lage der Staatsfinanzen wird sich auch im laufenden Jahr nicht entscheidend entspannen. Nachdem die gesamtstaatliche Defizitquote (in der Abgrenzung der VGR) 2004 mit 3,6 % zum dritten Mal in Folge oberhalb der 3 %-Grenze lag, könnte zwar 2005 ein Rückgang erreicht werden. Allerdings ist ein hohes Risiko gegeben, dass der Referenzwert erneut überschritten wird.

Von der Konjunktur wird weiter ein negativer Einfluss auf die Defizitentwicklung ausgehen.

Dagegen könnten sich temporäre Faktoren defizitsenkend auswirken. So erwartet die Bundesregierung Entlastungen aus dem Verkauf von Ansprüchen der Postpensionskasse und aus den Zahlungen der Landesbanken an die Länderhaushalte.<sup>8)</sup>

Nachdem die Einnahmenquote 2004 deutlich gesunken ist, dürfte sie 2005 nur moderat zurückgehen. Einerseits wird die letzte Stufe der Einkommensteuerreform zu weiteren Mindereinnahmen führen. Auch dürften sich die Bemessungsgrundlagen von Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und speziellen Verbrauchsteuern relativ schwach entwickeln. Andererseits ist von einem Anstieg der gewinnabhängigen Steuern auszugehen. Die nichtsteuerlichen Einnahmen werden insbesondere vor dem Hintergrund der nunmehr eingeführten Maut und der Beihilferückzahlungen von Landesbanken merklich wachsen.

*Einnahmenquote annähernd stabil*

Der Rückgang der Ausgabenquote dürfte sich – in abgeschwächtem Tempo – fortsetzen. Dämpfend auf das Ausgabenwachstum wirkt sich nach der Planung des Bundes aus, dass kein Zuschuss an die Postpensionskassen gezahlt werden soll. Darüber hinaus schlagen die Einsparungen bei den Personalausgaben und die verhältnismäßig wenig wachsenden Aufwendungen der gesetzlichen Rentenversicherung zu Buche. Die günstigen Refinanzierungsbedingungen für fällige Schuldtitel dürften zudem dazu führen, dass die Zinsausgaben trotz der stark gestiegenen Verschul-

*Ausgabenquote rückläufig*

<sup>8</sup> Zumindest bei dem Verkauf von Ansprüchen der Postpensionskassen ist die statistische Verbuchung in den VGR noch unsicher.

derung relativ gering zunehmen. Die Gesundheitsausgaben könnten dagegen vor allem wegen der ausgelaufenen Maßnahmen zur Kostendämpfung bei den Arzneimitteln wieder steigen.

*Auch 2006  
Unterschreiten  
der 3%-Grenze  
nicht gesichert*

Im kommenden Jahr werden aus heutiger Sicht per saldo keine umfangreichen Steuer-senkungen mehr in Kraft treten, wenn die geplanten Änderungen bei der Unternehmensbesteuerung weitgehend aufkommensneutral ausfallen. Entlastend dürften weiterhin insbesondere die Personalausgaben und vermutlich auch die arbeitsmarktbedingten Ausgaben wirken, die nicht zuletzt von einem verstärkten Einfluss der Hartz IV-Regelungen profitieren könnten. Andererseits dürfte der Wegfall von für das laufende Jahr eingeplanten temporären Einflüssen die öffentlichen Finanzen belasten. Insgesamt ist vor allem dann ein Unterschreiten der 3%-Grenze ge-

fährdet, wenn das gesamtwirtschaftliche Wachstum schwach bleiben sollte. Die erwogene Vorverlegung des Abführungstermins für die Sozialbeiträge dürfte sich in den VGR nicht defizitsenkend auswirken, und die Sozialversicherungen dürften in dieser Abgrenzung mit einem merklichen Defizit abschließen.

Die Lage der öffentlichen Finanzen bleibt damit kritisch. Die Schuldenquote steigt kontinuierlich. Die einzelnen staatlichen Ebenen sind weiterhin mit gravierenden Haushaltsproblemen konfrontiert. Der Bund und einige Länder werden die nationalen Defizitobergrenzen allenfalls unter Rückgriff auf temporäre Maßnahmen erfüllen, und der staatliche Vermögensverzehr dürfte sich fortsetzen. Eine umfangreiche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen bleibt für alle staatlichen Ebenen eine zentrale Aufgabe.