

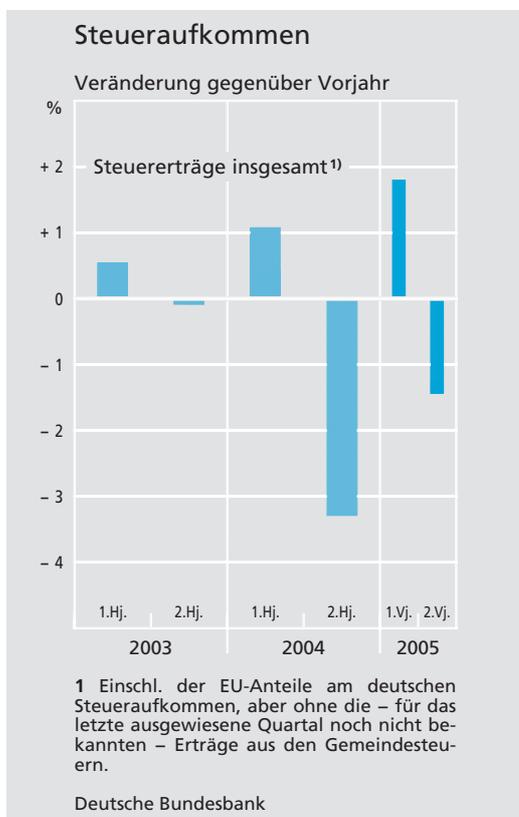
Öffentliche Finanzen

Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

Das Defizit der Gebietskörperschaften betrug im zweiten Quartal (ohne die noch nicht vorliegenden Ergebnisse der Gemeinden) 6 ½ Mrd € und lag damit um 2 ½ Mrd € niedriger als vor Jahresfrist. Deutlich höhere nicht-steuerliche Erlöse bewirkten trotz eines leichten Rückgangs des Steueraufkommens einen merklichen Anstieg der Einnahmen insgesamt (+ 5 %). Die Gesamtaufwendungen wuchsen etwa wie im Vorquartal um 2 ½ %.

Überblick

Während das Defizit der Gebietskörperschaften im Jahr 2004 nur leicht auf 66 Mrd € gesunken war, wurde für dieses Jahr eine deutlich stärkere Verringerung geplant, die freilich vor allem auf höheren Einnahmen des Bundes aus der Veräußerung von Finanzvermögen beruhen sollte. Inzwischen wurden mit der Steuerschätzung die Aufkommenserwartungen um gut 5 Mrd € nach unten korrigiert. Bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben zeichnen sich ebenfalls zusätzliche Haushaltsbelastungen gegenüber den Planungen ab. Entlastungen an anderer Stelle, etwa durch einen sparsamen Haushaltsvollzug oder die günstige Entwicklung der Zinsaufwendungen, dürften diese Faktoren bei weitem nicht ausgleichen. Die Haushaltsplanungen des Bundes, in schwächerem Maße aber auch die der Länder, dürften daher verfehlt werden. Während die Lücke im Bundeshaushalt offenbar vor allem mit Restkreditermächtigungen aus Vorjahren geschlossen werden soll, haben einige Länder bereits Nachtragshaushalte angekündigt, bei denen erneut die Ausnahmeklauseln für die Begrenzung der Neuverschul-



dung in Anspruch genommen werden müssen. Auch für das nächste Jahr sind ohne zusätzliche Maßnahmen Konflikte mit den haushaltsrechtlichen Kreditobergrenzen zu erwarten.

Steuereinnahmen im zweiten Quartal rückläufig

Die Steuereinnahmen¹⁾ gingen im zweiten Quartal um 1 ½ % gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum zurück. Ausschlaggebend hierfür waren ein deutlicher Rückgang der Körperschaftsteuereinnahmen und Ausfälle bei der Lohnsteuer, die durch die Tarifsenkung zu Jahresbeginn bedingt waren, sowie ein Minus bei den verbrauchsabhängigen Steuern. Unter den direkten Steuern sanken die Lohnsteuereinnahmen um knapp 2 %. Angesichts der Tarifsenkung zum Jahresbeginn war dies aber moderat. Das Körperschaftsteueraufkommen fiel um knapp 2 Mrd €

niedriger aus. Von entscheidender Bedeutung dürfte dabei ein Rückgang der Nachzahlungen – von einem allerdings relativ hohen Vorjahrsniveau aus – gewesen sein. Die günstige Gewinnentwicklung zeigte sich in einem Zuwachs bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere Kapitalertragsteuer auf Dividenden) um 20 %. Sie dürfte neben geringeren Erstattungen an Arbeitnehmer auch die veranlagte Einkommensteuer positiv beeinflusst haben, deren Aufkommen trotz der Tarifsenkung um 10 % zunahm. Bei den indirekten Steuern gingen die Einnahmen aus der im Jahresverlauf mitunter recht volatilen Umsatzsteuer um 2 % zurück. Auch vor dem Hintergrund der Verbrauchsreaktionen auf die hohen Energiepreise fielen die Erträge aus der Mineralölsteuer – der gewichtigsten speziellen Verbrauchsteuer – um 6 ½ %. Demgegenüber wuchs das Tabaksteueraufkommen um 3 ½ %. Trotz des weiterhin rückläufigen Verkaufs versteuerter Zigaretten kam es hier durch die Steuererhöhung vom Dezember letzten Jahres zu Mehreinnahmen.

In der ersten Jahreshälfte ist das Steueraufkommen (ohne die Erträge aus den Gemeindesteuern) im Vorjahrsvergleich nahezu konstant geblieben und hat sich damit etwas ungünstiger entwickelt als in der offiziellen Schätzung vom Mai für das Gesamtjahr erwartet. Neben der Körperschaftsteuer blieben vor allem die Einnahmen aus der Umsatz- und Mineralölsteuer auf Grund des verhaltenen privaten Verbrauchs hinter den

Steuerzuwachs bislang etwas niedriger als geschätztes Jahresergebnis

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

Erwartungen zurück. Auf der anderen Seite entwickelten sich bislang insbesondere die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer günstiger als prognostiziert. Alles in allem lagen die Zuwachsraten der Steuern vom Einkommen damit höher und die der Verbrauchsteuern niedriger als erwartet. Im Gesamtjahr könnte das geschätzte Steueraufkommen noch erreicht werden. Ein Risiko geht allerdings vor allem von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aus. Unsicherheit besteht auch im Hinblick auf das Aufkommen der sehr volatilen gewinnabhängigen Steuern.

Bund im zweiten Quartal mit geringerem Defizit

Das Defizit des Bundes betrug im zweiten Quartal 4 1/2 Mrd €, gegenüber 6 Mrd € vor Jahresfrist. Die Einnahmen wuchsen dabei um 9 %. Zwar ging das Steueraufkommen um 1/2 % zurück, doch glichen vor allem Darlehensrückflüsse und Platzhaltergeschäfte mit der KfW sowie die von der Bundesagentur für Arbeit gezahlte zweite Tranche des Aussteuerungsbetrages dies mehr als aus. Die Ausgaben stiegen insgesamt um 6 %. Dabei übertrafen die Aufwendungen in Folge der Hartz-IV-Reform die im Vorjahr geleisteten Zahlungen für Arbeitslosenhilfe erheblich. Der Ausgabenrückgang durch den entfallenen Defizitausgleich für die Postpensionskasse (infolge der Finanzierung über Anspruchsveräußerungen) dämpfte den Gesamtzuwachs.

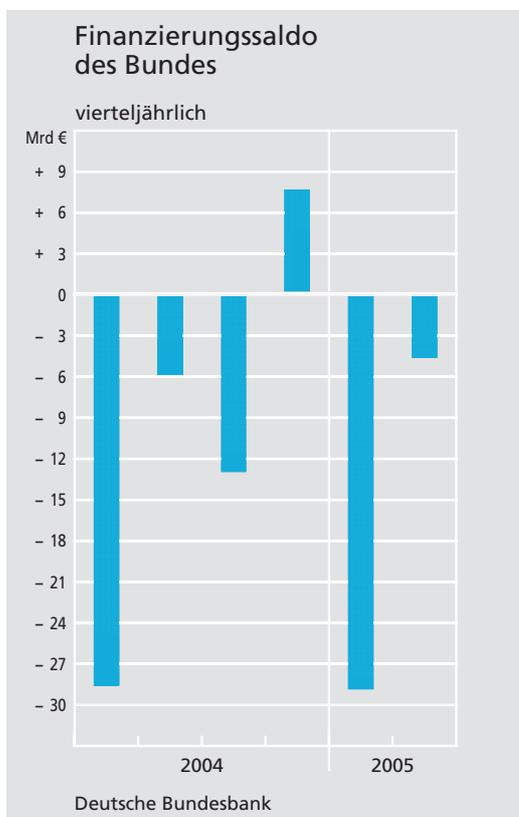
Im Gesamtjahr deutliche Verfehlung der Defizitziele absehbar

Für das Gesamtjahr ist nicht mehr damit zu rechnen, dass der Bund die geplante Defizitrückführung auf 22 1/2 Mrd € erreicht. So bleibt gemäß der Steuerschätzung vom Mai das Aufkommen um 3 1/2 Mrd € hinter den

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Halbjahr		
	2004	2005	
Lohnsteuer	59,1	56,9	- 3,7
Veranlagte Einkommensteuer	- 2,8	- 0,4	.
Körperschaftsteuer	6,7	7,1	+ 7,1
Umsatzsteuer	67,9	67,9	+ 0,0
	darunter: 2. Vierteljahr		
Lohnsteuer	29,6	29,0	- 1,8
Veranlagte Einkommensteuer	3,1	3,4	+ 10,0
Körperschaftsteuer	4,5	2,7	- 39,4
Umsatzsteuer	33,7	33,0	- 2,0
Deutsche Bundesbank			

Ansätzen zurück. Zudem fiel die Gewinnausschüttung der Bundesbank um fast 1 1/2 Mrd € niedriger aus als veranschlagt. Auf der Ausgabe Seite rechnet das Bundesfinanzministerium inzwischen mit Mehrbelastungen aus der Hartz-IV-Reform von 8 Mrd €. Unerwartet hohe Rückflüsse aus Darlehen sowie die gedämpfte Entwicklung der Zinsausgaben können dem nur zu einem kleinen Teil entgegenwirken. Zudem ist auch nach dem Platzhaltergeschäft vom Juli in Höhe von 5 Mrd € weiter offen, inwieweit die veranschlagten Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen von gut 17 Mrd € tatsächlich realisiert werden. Im ersten Halbjahr wurden gut 2 Mrd € vereinnahmt. Der Bundesfinanzminister hat indes bereits angekündigt, auf einen Nachtragshaushalt zu verzichten. Mit den noch verfügbaren Restkreditermächtigungen



von annähernd 20 Mrd € könnten neben den vorgenannten Belastungen auch noch Mindereinnahmen bei den Beteiligungsveräußerungen aufgefangen werden.

*Bundeshaushalt
2006 durch
umfangreiche
Vermögens-
veräußerungen
geprägt*

Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2006, der vom Kabinett Mitte Juli lediglich beraten worden ist und erst nach der Bundestagswahl beschlossen werden soll, sieht gegenüber den Planungen für das laufende Jahr einen Ausgabenzuwachs von knapp 1 % vor. Gegenüber den aktuellen Schätzungen für 2005 würde dies aber eine Rückführung um gut 2 % bedeuten, zu der auch das unterstellte Entfallen des Defizitausgleichs für die Bundesagentur für Arbeit (Plan 2005: 4 Mrd €) maßgeblich beitragen soll. Die Nettokreditaufnahme würde danach mit 21 ½ Mrd € um knapp 1 Mrd € unter der Summe der Investi-

tionen bleiben und damit die Obergrenze gemäß Artikel 115 GG einhalten. Nicht zuletzt auf Grund der Steuerausfälle von 11 Mrd € gegenüber der letztjährigen Finanzplanung wurde dazu allerdings der Ansatz für Vermögensveräußerungen noch einmal deutlich auf 23 Mrd € erhöht. Einschließlich Darlehensrückflüssen und einem wiederum entfallenden Zuschuss an die Postpensionskasse summieren sich die Entlastungen aus Vermögensverwertung auf gut 30 Mrd €. Der Verkauf von Vermögen zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenze steht allerdings nicht im Einklang mit dem Grundsatz, durch die Bindung von Krediten an Investitionen einem staatlichen Vermögensverzehr vorzubeugen.²⁾

Die geplanten außerordentlich hohen Vermögensveräußerungen dürften zur Folge haben, dass das leicht verwertbare Finanzvermögen des Bundes im kommenden Jahr weitgehend aufgezehrt sein wird. Solche Einnahmen stehen dann in den Folgejahren nicht mehr zur Verfügung, um die Finanzierungslücke von insgesamt annähernd 50 Mrd € jährlich zu schließen. Hiervon dürfen nach den Verfassungsregeln maximal rund 20 Mrd € (der Umfang der investiven Ausgaben) durch Kredite gedeckt werden. Die neue mittelfristige Finanzplanung des Bundes sieht eine moderate Rückführung der Nettokreditaufnahme gegenüber dem Jahr 2006 auf 16 Mrd € bis zum Ende der Planungsperiode im Jahr 2009 vor. Zwar wird damit die Neuverschuldung durchgehend unter der verfassungsmäßigen

*Mittelfristige
Finanzplanung
mit großer
Finanzierungs-
lücke*

² Siehe auch: Deutsche Bundesbank, Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 23–38.

Obergrenze gehalten. Doch weist die Finanzplanung ab 2007 einen jährlichen Handlungsbedarf von 25 Mrd € aus, für dessen Umsetzung keine konkreten Vorschläge gemacht werden. Neben den Steuerausfällen gegenüber dem letztjährigen Finanzplan, die bis zu 13 Mrd € ausmachen, spiegeln sich darin offenbar auch Mindereinnahmen im Zusammenhang mit den bis dahin erfolgten umfangreichen Vermögensverwertungen (mit Rückwirkung auf die Vermögenseinkommen) wider. Darüber hinaus schlagen auch Mehrausgaben zu Buche, die vor allem im Zusammenhang mit der Hartz-IV-Reform stehen dürften.

Sondervermögen

Die Sondervermögen verzeichneten im zweiten Quartal einen Überschuss von gut 1 Mrd €, gegenüber knapp 2 Mrd € vor Jahresfrist. Infolge der Mitübernahme der Schulden des Fonds „Deutsche Einheit“ ist dessen Finanzierungssaldo nun im Bundeshaushalt enthalten. Im gleichen Vorjahrszeitraum war hier noch ein Überschuss von ½ Mrd € angefallen. Der Fluthilfefonds wies erneut nur ein leichtes Defizit auf. Aus den 2003 vereinnahmten Mitteln dürften damit noch immer rund 2 Mrd € zur Verfügung stehen. Beim ERP-Sondervermögen entstand wiederum ein Überschuss (1 ½ Mrd €), da insbesondere die Mittelrückflüsse die Darlehensvergaben übertrafen. Im Gesamtjahr könnten die Sondervermögen wie im Vorjahr mit einem leichten Überschuss abschließen.

Länderdefizit im zweiten Quartal gesunken

Die Länder verzeichneten im zweiten Quartal ein Defizit von 3 Mrd € und schlossen damit um 2 Mrd € günstiger ab als vor Jahresfrist. Zwar entwickelte sich das Steueraufkommen

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

in Mrd €

	Ist 2004	Soll 2005 ³⁾	Entwurf 2006 ⁴⁾	Finanzplan		
				2007	2008	2009
Ausgaben	251,6	254,3	256,5	258,7	261,1	263,5
darunter:						
Investitionen	22,4	22,7	22,4	22,4	21,3	21,3
Einnahmen ¹⁾	212,1	242,3	245,0	238,7	242,1	247,5
darunter:						
Steuereinnahmen	187,0	190,8	191,5	197,4	203,8	212,1
Nettokreditaufnahme	39,5	22,0	21,5	20,0	19,0	16,0
Struktureller Handlungsbedarf ²⁾				25,0	25,0	25,0
Nachrichtlich: Ausgabenzuwachs in %	-2,0	+1,1	+0,9	+0,9	+0,9	+0,9

1 Einschl. Münzeinnahmen. — 2 In den ausgewiesenen Einnahmen- bzw. Ausgabenwerten ist die Umsetzung bereits eingerechnet. — 3 Das Bundesfinanzministerium geht derzeit von einer zusätzlichen Finanzierungslücke von 12 Mrd € aus. — 4 Einschl. der Entlastung aus Anspruchsveräußerungen der Postpensionskasse sind Vermögensveräußerungen von gut 30 Mrd € eingestellt.

Deutsche Bundesbank

weiter rückläufig (–1 %). Bei den nichtsteuerlichen Erlösen kam es aber zu einem deutlichen Zuwachs und damit zu einem Anstieg der Gesamteinnahmen um 1 ½ %. Die Ausgaben wurden dagegen um 1 ½ % zurückgeführt. Da die Länder noch keinen neuen Tarifvertrag abgeschlossen haben und sich Arbeitszeitverlängerungen sowie Personalabbau dämpfend auswirken, entwickelten sich auch die gewichtigen Personalaufwendungen weiterhin moderat.

Für das Gesamtjahr sehen die Haushaltspläne der Länder eine Verringerung der Defizite gegenüber dem Vorjahr um 1 ½ Mrd € auf 23 ½ Mrd € vor. Allerdings sind dabei insbesondere die Ansätze für die Steuern noch nicht an die letzte Steuerschätzung vom Mai angepasst, die für die Länder Ausfälle von

Zahlreiche Länder im Konflikt mit Kreditobergrenzen

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	+ 72,3	+ 70,7	- 16,8	+ 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.	+ 1,2	+ 4,4	- 10,4	+ 11,0
2005				
1. Vj. p)	+ 26,7	+ 17,3	+ 7,5	+ 24,7
2. Vj. ts)	+ 7,5	+ 13,4	- 7,1	...

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

Deutsche Bundesbank

2 ½ Mrd € ergeben hatte. Zwar sollen die Mindereinnahmen vielfach durch Bewirtschaftungsmaßnahmen aufgefangen werden. In einigen Fällen wurden aber auch Nachtragshaushalte angekündigt, die eine erhebliche Ausweitung der Defizite vorsehen dürften. Nachdem bereits ohne Berücksichtigung der neuen Steuerschätzung die Haushaltspläne von Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen und dem Saarland die Regelgrenzen für die Neuverschuldung nicht eingehalten hatten, wurden nach Regierungswechseln auch in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen Grenzüberschreitungen angekündigt, die sich nahezu über die gesamte Legislaturperiode erstrecken sollen. Nach den jüngsten Urteilen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommerns, das zwei Haushaltsgesetze für nichtig befunden hat

und den Gesetzgeber zu einer Neuaufstellung des Haushalts 2005 einschließlich der nachträglichen Finanzierung von Fehlbeträgen aus dem Jahr 2003 zwingt, könnte auch dieses Land die Grenze überschreiten. Im Hinblick auf die dafür notwendige Begründung fordert das Gericht (unter Anknüpfung an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts) eine differenzierte Analyse der Ursachen der angeführten gesamtwirtschaftlichen Störung und deren gezielte Bekämpfung. Eine regelmäßige Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel muss demnach durch eine strukturelle Konsolidierung vermieden werden.

Die Gemeinden konnten ihr Haushaltsdefizit im ersten Quartal (aktuellere Daten liegen noch nicht vor) gegenüber dem Vorjahr um ½ Mrd € auf 3 ½ Mrd € verringern. Die Einnahmen stiegen um knapp ½ %. Zwar wuchs das Steueraufkommen dank kräftig zunehmender Gewerbesteuererträge um fast 12 ½ %, doch gingen die Erlöse aus Vermögensveräußerungen stark zurück. Auch die gewichtigen Schlüsselzuweisungen der Länder wurden deutlich reduziert. Die Ausgaben sanken weiter um gut 1 %. Leichten Rückgängen bei den Personalaufwendungen und dem laufenden Sachaufwand stand erneut ein Zuwachs der sozialen Leistungen (+ 2 %) gegenüber. Wie sich die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe letztlich in den kommunalen Haushalten niederschlägt, kann aus dem Ergebnis des ersten Vierteljahres nicht abgeleitet werden. Während der Bund das Arbeitslosengeld II finanziert, übernehmen die Gemeinden zunächst gut 70 % der Kosten für Unterkunft und Heizung für die Leistungsempfänger. Ob dieser Anteil

*Finanzlage der
Gemeinden
weiter ange-
spannt*

noch verändert werden muss, soll eine Überprüfung im Herbst ergeben. Letztlich ist eine Entlastung der kommunalen Haushalte um 2 ½ Mrd € gegenüber der unveränderten Fortführung der Sozialhilfe vereinbart. Entscheidend für den Ausgabenrückgang der Gemeinden im ersten Quartal ist die weitere Rückführung der Sachinvestitionen um gut 10 ½ %. Die nochmalige Aufstockung der eigentlich nur zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kassenkredite auf nunmehr 21 ½ Mrd € belegt die anhaltende Anspannung auch der kommunalen Haushalte.

Sozialversicherungen

Gesetzliche Rentenversicherung mit höherem Defizit im zweiten Quartal

Das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung fiel im zweiten Quartal mit 1 ½ Mrd € um knapp ½ Mrd € höher aus als vor Jahresfrist. Während die Einnahmen nur um knapp ½ % wuchsen, stiegen die Ausgaben mit fast 1 % erstmals seit einem Jahr wieder etwas kräftiger. Ausschlaggebend hierfür war, dass der dämpfende Effekt der zum 1. April 2004 eingeführten Verlagerung des vollen Pflegeversicherungsbeitrags auf die Rentner nunmehr ausgelaufen ist. Die Beitragseinnahmen stiegen mit ½ % wieder leicht, während sie im ersten Quartal noch spürbar zurück gegangen waren.

Bedarf an Liquiditätshilfen im laufenden Jahr zu erwarten

Im Gesamtjahr wird das Defizit den Vorjahrswert (1 ½ Mrd €) deutlich übersteigen, als einmalig 2 Mrd € aus Vermögensverkäufen zuflossen. Eine ausgabenseitige Entlastung der Rentenversicherung um rund ½ Mrd € ergibt sich allerdings aus der Einführung des

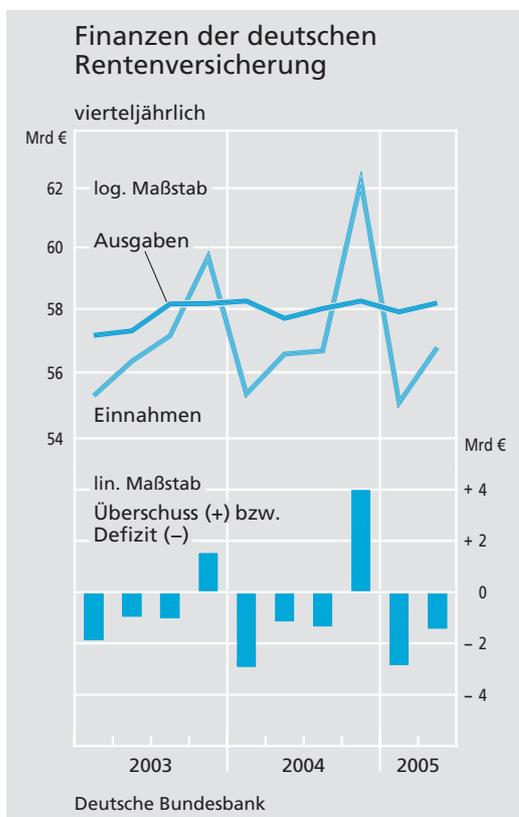
allein von den Versicherten zu zahlenden Sonderbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung zum 1. Juli 2005. Dagegen werden sowohl der Nachhaltigkeitsfaktor als auch der Altersvorsorgeanteil³⁾ wegen der schwachen Entgeltentwicklung im Vorjahr ihre anpassungsdämpfende Wirkung nicht entfalten können, da die gesetzliche Schutzklausel eine Absenkung der Renten verhindert. Angesichts der knappen Rücklagen ist im Herbst mit Finanzierungsengpässen zu rechnen, die durch Liquiditätshilfen des Bundes überbrückt werden müssen. Am Jahresende werden die Rücklagen das gesetzliche Minimum von 0,2 Monatsausgaben deutlich unterschreiten.

Insbesondere um den dann notwendigen Beitragssatzanstieg der Rentenversicherung zum 1. Januar 2006 zu vermeiden, wurden die Abführungsfristen für die Sozialbeiträge um einen halben Monat verkürzt. Künftig sind die Zahlungen in dem Monat zu leisten, auf den sich auch das Beschäftigtenentgelt bezieht, und nicht wie bislang bei nachschüssiger Entgeltzahlung erst im Folgemonat. Dies führt dazu, dass im kommenden Jahr Beiträge für fast 13 Monate haushaltsmäßig verbucht werden.⁴⁾ Die andernfalls wohl erforderliche Beitragssatzerhöhung von 19,5 % auf 20,0 % hätte zusätzliche Beitragseinnahmen der Rentenversicherung von jährlich fast

Maßnahmen zur Verhinderung eines Beitragssatzanstiegs im kommenden Jahr

³ Der Altersvorsorgeanteil berücksichtigt die unterstellte steigende Belastung der Beitragszahler durch die private Altersvorsorge im Rahmen der Riester-Rente in der Rentenanpassungsformel. Er steigt von 0,5 % im Jahr 2002 in Schritten von je einem halben Prozentpunkt bis auf 4,0 % ab 2009 und führt im jeweiligen Folgejahr zu einer Minderung der Rentenerhöhung um etwa 0,6 Prozentpunkte.

⁴ Im Entwurf zum „Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch“ werden Mehreinnahmen von bis zu 80 % der monatlichen Beitragszahlungen genannt.



4½ Mrd € bedeutet. Das Vorziehen der Beitragsabführung soll dagegen einmalige Mehreinnahmen von gut 9½ Mrd € erbringen;⁵⁾ über alle Sozialversicherungszweige wird mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 20 Mrd € gerechnet. Hierdurch wird (bei einem unveränderten Ausgabenstrom der Rentenversicherung) ein Großteil der Arbeitgeber mit zusätzlichen Finanzierungskosten belastet. Durch die zunächst niedrigeren Beitragssätze werden dagegen die Arbeitnehmer und der Bund (über den an den Beitragssatz gekoppelten Bundeszuschuss) sowie diejenigen Arbeitgeber, die von der Zahlungsumstellung nicht betroffen sind (vor allem im öffentlichen Bereich), begünstigt.

Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit fiel mit ½ Mrd € im zweiten Quartal um 1½

Mrd € geringer aus als vor einem Jahr. Während die Einnahmen um 10½ % stiegen, gingen die Ausgaben um knapp 2 % zurück. Zu diesem außerordentlich günstigen Ergebnis haben die Beiträge mit einem Aufkommensanstieg von weniger als ½ % kaum beigetragen. Entscheidend war vielmehr, dass der Bund seit Ende 2004 insbesondere Verwaltungskostenerstattungen im Rahmen der jüngsten Arbeitsmarktreformen leistet, die allein im zweiten Quartal gut 1 Mrd € betragen. Auf der Ausgabenseite wurden für das Arbeitslosengeld 5 % weniger Mittel benötigt. Hier dürfte sich der seit längerem zu beobachtende Rückgang der Empfängerzahlen fortgesetzt haben. Mit zunehmender Verfestigung der Arbeitslosigkeit sinkt tendenziell die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger, während die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II steigt. Darüber hinaus setzten sich die Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik fort (-28½ %). Dahinter verbergen sich freilich nicht zuletzt Umschichtungen zu Lasten des Bundeshaushalts, denen der von der Bundesagentur zu zahlende Aussteuerungsbetrag gegenübersteht. Die diesbezüglichen Zahlungen an den Bund lagen aber mit 1 Mrd € im zweiten Quartal und 2½ Mrd € im ersten Halbjahr deutlich niedriger als vor dem Hintergrund des Ansatzes für das Gesamtjahr (6½ Mrd €) zu erwarten gewesen wäre. Außerdem erstattete der Bund im Juni Aufwendungen der Bundesagentur in Höhe von gut ½ Mrd € für Leistung

Bundesagentur für Arbeit mit deutlich verringertem Defizit im zweiten Quartal

⁵ In den VGR werden keine Mehreinnahmen entstehen, da hier bereits eine periodengerechte Abgrenzung erfolgt. Dies bedeutet zugleich eine Ausweitung des gesamtstaatlichen VGR-Defizits um die entfallenen Beitragsmehreinnahmen auf Grund der andernfalls notwendigen Beitragssatzerhöhung.

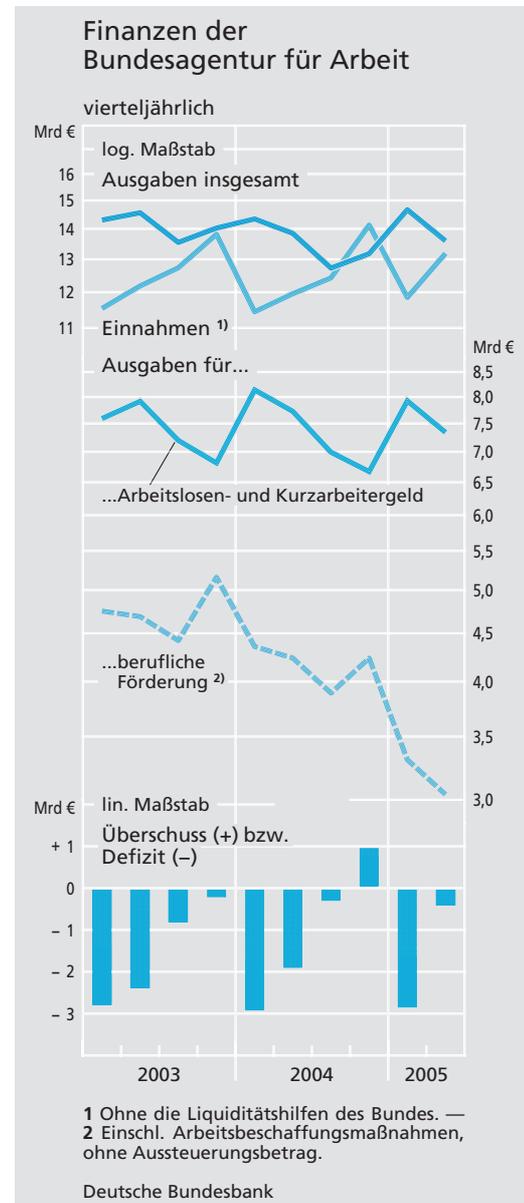
gen, die Beziehern von Arbeitslosengeld II zugute kommen, in einer Summe. Ursprünglich war geplant, diesen Betrag über das Jahr verteilt in gleichen Monatsraten zu zahlen.

Verschlechterung im zweiten Halbjahr zu erwarten

Die im Vorjahrsvergleich relativ günstige Finanzentwicklung im zweiten Quartal lässt sich nicht auf das Gesamtjahr hochrechnen, nicht zuletzt weil der Aussteuerungsbetrag im weiteren Jahresverlauf wieder höher ausfallen könnte. Außerdem muss die Bundesagentur in der zweiten Jahreshälfte mit geringeren Erstattungen des Bundes rechnen. Ein kräftigerer Anstieg der Beitragseinnahmen ist zudem kaum zu erwarten. Im Jahr 2006 soll dagegen vor allem auf Grund der verkürzten Abführungsfristen für die Sozialversicherungsbeiträge kein Bundeszuschuss zum Defizitausgleich mehr nötig sein.

Gesetzliche Krankenversicherung mit vermindertem Überschuss

Die gesetzlichen Krankenkassen schlossen im ersten Quartal (aktuellere Ergebnisse liegen nicht vor) annähernd ausgeglichen ab, nachdem im Vorjahr noch ein Überschuss von gut 1 Mrd € erzielt worden war. Allerdings war das Vorjahrsquartal außergewöhnlich günstig verlaufen, weil es infolge der zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Gesundheitsreform zur Vorverlagerung von Leistungen in das letzte Quartal des Jahres 2003 gekommen war. Die Einnahmen gingen auf Grund einer schwachen Entwicklung bei den Beiträgen um ½% zurück. Die Ausgaben wuchsen nach kräftigen Rückgängen im vergangenen Jahr wieder um knapp 2 ½%. Wie erwartet war der Zuwachs bei den Arzneimittelaufwendungen mit 18 ½% besonders stark, da hier sowohl ein Preismoratorium als auch eine befristete Rabatterhöhung Ende 2004 aus-



gelaufen waren. Ein deutlicher Rückgang ergab sich dagegen bei den Zahnersatzleistungen (-16%). Hier dürfte sich auch die seit Anfang 2005 geltende Umstellung von prozentualen Zuschüssen auf befundbezogene Festzuschüsse dämpfend ausgewirkt haben.

Im Gesamtjahr ist trotz der Anhebung des (im ersten Quartal noch nicht vereinnahmten) neuen Bundeszuschusses von 1,0 Mrd € auf

Beitragssatzsenkungspotenzial beschränkt

2,5 Mrd € mit einem wesentlich geringeren Überschuss als 2004 (4 Mrd €) zu rechnen. Daher dürfte auch nur ein geringer Spielraum für Beitragssatzsenkungen im weiteren Jahresverlauf bestehen.⁶⁾ Ein Überschuss ist erforderlich, damit die Kassen ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Schuldentilgung nachkommen können.

Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

2005 erneute Verletzung der Referenzwerte absehbar

Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte dürfte sich in diesem Jahr kaum verbessern. Die gesamtstaatliche Defizitquote (in der Abgrenzung der VGR) könnte sich zwar gegenüber dem Vorjahrswert von 3,7 %⁷⁾ etwas verringern. Aber es ist aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, dass der Referenzwert von 3 % erreicht oder unterschritten wird. Die staatliche Schuldenquote dürfte dagegen weiter kräftig ansteigen, nachdem 2004 bereits der Referenzwert mit 66,1 % deutlich überschritten wurde. Während der konjunkturbedingte Teil des staatlichen Defizits sich nochmals erhöhen dürfte, könnten andere temporäre Faktoren eine gewisse Entlastung bewirken. Neben den Beihilferückzahlungen von Landesbanken an die Länder erwartet die Bundesregierung Entlastungen aus der Veräußerung von Ansprüchen der Postpensionskasse gegenüber den Postnachfolgeunternehmen.

Die Einnahmen dürften in Relation zum Bruttoinlandsprodukt erneut zurückgehen. Ausschlaggebend ist, dass zu Beginn des Jahres der Einkommensteuertarif nochmals ge-

senkt worden ist. Außerdem ist damit zu rechnen, dass sich die Bemessungsgrundlagen von Sozialversicherungsbeiträgen, Lohnsteuer und Verbrauchsteuern vergleichsweise schwach entwickeln. Die Ausgabenquote dürfte ebenfalls niedriger ausfallen als im Vorjahr. Bei den Ausgaben für die Alterssicherung ist nach den Planungen des Bundes insbesondere auf Grund des durch die Anspruchsveräußerungen entfallenen Zuschussbedarfs der Postpensionskasse sogar ein Rückgang zu erwarten. Darüber hinaus könnten die Personalausgaben etwa auf dem Vorjahrsniveau gehalten werden. Auch die Zinsausgaben dürften kaum zunehmen.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den kommenden Jahren ist mit großer Unsicherheit verbunden und maßgeblich von den finanzpolitischen Entscheidungen nach der Bundestagswahl abhängig. Ohne neue Maßnahmen könnte die Defizitquote sinken, wenn an der eher vorsichtigen Ausgabenpolitik der vergangenen Jahre festgehalten wird. Insgesamt besteht aber ein hohes Risiko, dass die 3 %-Grenze abermals verletzt wird. So geht die Bundesregierung in ihrer jüngst vorgestellten mittelfristigen Finanzplanung davon aus, dass die Defizitgrenze sowohl im

Entwicklung in kommenden Jahren unsicher

⁶ Mit der Einführung des allein von den Mitgliedern zu zahlenden Sonderbeitrags von 0,9 % zum 1. Juli 2005 wurden die allgemeinen Beitragssätze zumeist in gleicher Höhe gesenkt. Für die Kassen ist die damit bezweckte Umschichtung der Finanzierungslasten somit weitgehend aufkommensneutral.

⁷ Im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren wird im laufenden Jahr bei der Ermittlung der Defizit- und Schuldenquoten noch ein BIP ohne Berücksichtigung unterstellter Bankdienstleistungen (FISIM) zu Grunde gelegt. Die dementsprechend hier ausgewiesenen Quoten liegen deshalb höher als bei Ermittlung auf Basis des vom Statistischen Bundesamt gemäß Rechenstand April 2005 veröffentlichten BIP (Defizitquote 3,7 % anstatt 3,6 %; Schuldenquote 66,1 % anstatt 65,1 %).

laufenden als auch im kommenden Jahr überschritten wird. Für 2007 wird ein merklicher Rückgang der Defizitquote und ein deutliches Unterschreiten der 3 %-Grenze ausgewiesen. Zum Einhalten der nationalen verfassungsmäßigen Kreditobergrenze wird dabei eine gravierende strukturelle Konsolidierung im Bundeshaushalt unterstellt. Nicht mehr zur Verfügung stehende Privatisierungserlöse und andere finanzielle Transaktionen (die zwar das Defizit in der haushaltsmäßigen Abgrenzung, nicht aber in der auf europäischer Ebene relevanten Abgrenzung der VGR verringern) sollen durch strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden. Diese wurden aber noch nicht spezifiziert.

Verfassungsmäßige Kreditobergrenzen sind zu wahren

Die mittelfristigen Finanzplanungen von Bund und Ländern zeigen den gravierenden Konsolidierungsbedarf auf. Vor dem Hintergrund der relativ niedrigen investiven Ausgaben ist es dabei sogar noch erheblich schwieriger, die nationalen haushaltsrechtlichen Obergrenzen strukturell einzuhalten als der europäischen 3 %-Grenze für die Defizitquote gerecht zu werden. Da die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aber nicht faktisch zur Disposition gestellt werden darf, ist eine umfassende zeitnahe strukturelle Konsolidierung erforderlich. Das im Haushaltsgrundsatzgesetz und prinzipiell auch im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Ziel ausgeglichener Haushalte liegt derzeit in weiter Ferne.

Auf europäischer Ebene hatte Deutschland (wie auch Frankreich) noch im Januar dieses Jahres gegenüber dem ECOFIN-Rat seine Zusage bekräftigt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um das Staatsdefizit im laufenden Jahr unter 3 % des Bruttoinlandsprodukts zurückzuführen und im Jahr 2006 unter diesem Wert zu halten. Nachdem dieses Ziel 2005 kaum noch erreicht werden dürfte, wurde von Seiten der Europäischen Kommission bereits angedeutet, dass im Herbst das Defizitverfahren gegen Deutschland überprüft wird. Der geänderte Stabilitäts- und Wachstumspakt lässt zwar unter bestimmten Voraussetzungen eine Fristverlängerung ohne Verfahrensverschärfung zu. Es ist allerdings fraglich, ob im Falle Deutschlands eine deutliche Überschreitung der 3 %-Grenze gerechtfertigt ist. Auch für den Fall, dass die nächste Stufe im Defizitverfahren beschränkt und Deutschland in Verzug gesetzt wird, ist eine Fristverlängerung möglich. Bei angemessener Auslegung des Paktes sollte das übermäßige Defizit aus heutiger Sicht aber spätestens im kommenden Jahr korrigiert werden. Dabei ist eine zügige Konsolidierung kein Selbstzweck, sondern dringend erforderlich, um verloren gegangene Haushaltsspielräume zurückzugewinnen und zukünftigen Generationen, die auf Grund der demographischen Entwicklung ohnehin zunehmende Lasten zu tragen haben, nicht zusätzlich hohe Staatsschulden aufzubürden.

Einhalten der 3 %-Grenze spätestens 2006 geboten