

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Im vierten Quartal 2003 fiel das Defizit in den Haushalten der Gebietskörperschaften deutlich niedriger aus als vor Jahresfrist. Dazu haben zum einen umfangreiche Privatisierungserlöse beigetragen. Zum anderen dürften die Ausgaben nicht zuletzt durch die Kürzung des Weihnachtsgeldes bei Landesbeamten gesunken sein. Im Gesamtjahr sind die Defizite allerdings weiter kräftig gewachsen. Sie dürften eine Größenordnung von 70 Mrd € erreicht und damit den bereits sehr hohen Vorjahrsbetrag noch um rund 10 Mrd € übertroffen haben. Die Steuererträge haben angesichts der schwachen konjunkturellen Entwicklung stagniert. Die übrigen Einnahmen wurden durch eine deutlich niedrigere Gewinnausschüttung der Bundesbank gedämpft. Andererseits wurden die Ausgaben merklich ausgeweitet, wozu vor allem die nochmals kräftig gewachsenen Bundeszuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung, aber auch arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben sowie die Fluthilfen beitrugen.

Überblick

Im laufenden Jahr belasten vor allem die Einkommensteuersenkungen die öffentlichen Haushalte. Dem stehen aber auch Konsolidierungsmaßnahmen gegenüber. Insgesamt stellen die Haushaltsplanungen von Bund und Ländern deutlich niedrigere Defizite als im Jahr 2003 in Aussicht. Das setzt freilich voraus, dass die erhofften Mehreinnahmen zum Beispiel durch die Amnestieregelung tatsächlich eintreten sowie ein konsequenter Sparkurs betrieben wird.

Steuer-
aufkommen
im vierten
Quartal...

Das Steueraufkommen¹⁾ hat im vierten Quartal vor dem Hintergrund der anhaltend schwachen Binnenkonjunktur weiterhin stagniert. Zwar sind die Erträge aus der Energiebesteuerung auf Grund der Anfang 2003 in Kraft getretenen letzten Stufe der „ökologischen Steuerreform“ nochmals kräftig gestiegen. Dem stand jedoch ein Rückgang der Einnahmen aus der Umsatzsteuer und den Einkommensteuern gegenüber. Bei der Umsatzsteuer hing dies vor allem mit der rückläufigen Entwicklung der Einzelhandelsumsätze zusammen. Die Lohnsteuererträge wurden dadurch geschmälert, dass Sonderzahlungen gekürzt beziehungsweise aus steuerlichen Gründen in das neue Jahr verlagert wurden. Auch die veranlagte Einkommensteuer und die Kapitalertragsteuern erbrachten weniger als vor Jahresfrist. Dagegen setzte sich bei der Körperschaftsteuer die Erholungstendenz fort.

... und im
Gesamtjahr
2003

Im Gesamtjahr 2003 erreichten die Steuereinnahmen nach dem vorläufigen Ergebnis, das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält, lediglich das Vorjahrsniveau. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) ist damit trotz der Verbrauchsteuererhöhungen um 0,2 Prozentpunkte auf 20,7% gesunken, nachdem sie sich schon in den beiden Vorjahren – insbesondere infolge der Steuerreform – erheblich vermindert hatte. Zwar gingen die Steuererträge geringfügig über die letzte offizielle Prognose vom November hinaus. Doch entstanden gegenüber der vergleichbaren Steuerschätzung vom Herbst 2002 Einnahmefälle von gut 18 Mrd € oder fast 0,9% des Bruttoinlandsprodukts



(BIP). Damit blieb das Aufkommen zum dritten Mal in Folge weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Dies war zum größten Teil auf die unerwartet schwache Wirtschaftsentwicklung zurückzuführen.

Unter den wichtigsten Einzelsteuern haben die Lohnsteuer und die Umsatzsteuer am stärksten enttäuscht. Die Lohnsteuererträge sind nur um gut ½% gewachsen und damit um 6½ Mrd € hinter der Prognose vom Herbst 2002 zurückgeblieben. Ausschlaggebend hierfür war, dass die Bruttolohn- und -gehaltssumme entgegen den ursprünglichen Annahmen stagnierte. Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer hat sich mit einem Minus

1 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 %
	Gesamtjahr		
	2002	2003	
Lohnsteuer	132,2	133,1	+ 0,7
Veranlagte Einkommensteuer	7,5	4,6	- 39,4
Körperschaftsteuer	2,9	8,3	+ 188,9
Umsatzsteuer	138,2	137,0	- 0,9
darunter: 4. Vierteljahr			
Lohnsteuer	38,9	38,7	- 0,6
Veranlagte Einkommensteuer	4,5	4,4	- 2,2
Körperschaftsteuer	3,2	3,4	+ 7,4
Umsatzsteuer	36,0	35,8	- 0,5

Deutsche Bundesbank

von knapp 1 % zum dritten Mal in Folge verringert und ist damit um fast 5 ½ Mrd € niedriger als erwartet ausgefallen. Dies lässt sich nur teilweise auf das im Vergleich zu den ursprünglichen Annahmen wesentlich schwächere Wachstum der nominalen Inlandsnachfrage zurückführen. Neben dem erweiterten Vorsteuerabzug für gemischt genutzte Fahrzeuge könnten hierzu auch weitere insolvenzbedingte Ausfälle und möglicherweise ein wachsender Umfang der Steuerhinterziehung beigetragen haben. Unter den gewinnabhängigen Steuern erbrachten die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag mit 9 Mrd € gut ein Drittel weniger als ein Jahr zuvor und lagen damit um fast 4 Mrd € unter den Erwartungen. Ausschlaggebend hierfür war der weitere Rückgang der Gewinnausschüttungen, der durch das in Kraft getretene Moratorium für

die Mobilisierung vor der Steuerreform entstandener Körperschaftsteuerguthaben noch verstärkt worden ist. Andererseits hat dieser Faktor neben der vorübergehenden Steuersatzerhöhung um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5 % die Erholung der Körperschaftsteuer unterstützt, die gut 8 Mrd € (nach knapp 3 Mrd € im Vorjahr) erbrachte und auch die Erwartungen vom Herbst 2002 noch leicht übertraf. Die aus der Systemumstellung des Jahres 2001 resultierenden negativen Sonderinflüsse haben damit weiter an Gewicht verloren.

Für das laufende Jahr wird infolge der sich abzeichnenden Konjunkturerholung mit einer deutlichen Zunahme der Steuererträge gerechnet. In der offiziellen Schätzung vom November 2003 wurde bei einem nominalen Wirtschaftswachstum von 2 ½ % ein Plus von 2 ¾ % prognostiziert. In dieser Schätzung waren bereits die erwarteten Einnahmefälle aus der ursprünglich vorgesehenen zweiten Steuerreformstufe berücksichtigt. Mit dem teilweisen Vorziehen der dritten Reformstufe werden jedoch die tariflichen Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer weiter auf eine Spanne von 16 % bis 45 % verringert, was zu zusätzlichen Mindereinnahmen in Höhe von rund 9 Mrd € führt. Diese werden nur zu etwa einem Drittel durch den Abbau steuerlicher Sondervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten sowie die im März und Dezember in Kraft tretende Anhebung der Tabaksteuer kompensiert. Zwar ist außerdem mit zusätzlichen Einnahmen aus der verabschiedeten Steueramnestie zu rechnen. Doch ist unsicher, ob diese den von der Bundesregierung erwarteten Umfang von

*Aussichten im
laufenden Jahr*

5 Mrd € erreichen werden. Insgesamt spricht deshalb einiges dafür, dass sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote nochmals ein wenig verringern wird.

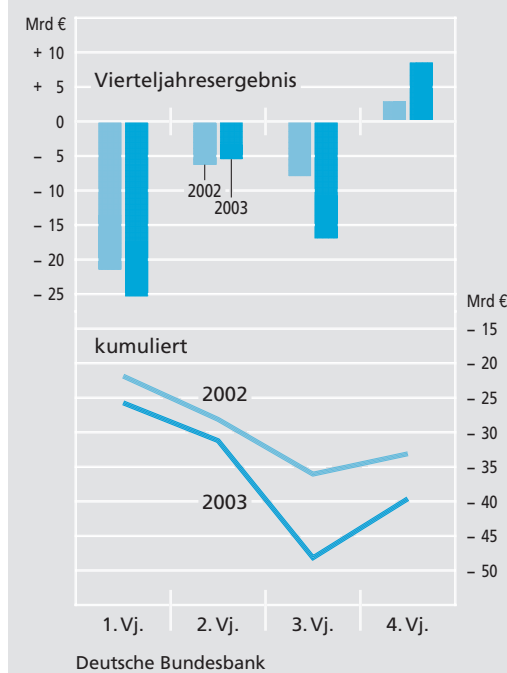
*Bundeshaushalt
im Jahr 2003...*

Der Bundeshaushalt schloss im vierten Quartal mit einem Überschuss von 8 ½ Mrd € und damit 5 ½ Mrd € günstiger als vor Jahresfrist ab. Hierzu trugen unter anderem umfangreiche Privatisierungserlöse bei. Im Gesamtjahr 2003 wuchs das Defizit allerdings kräftig um 6 ½ Mrd € auf gut 39 Mrd €. Der Haushaltsansatz vom Frühjahr 2003 wurde damit um 20 Mrd € überschritten.²⁾ Die steuerlichen Mindereinnahmen gegenüber den Ansätzen beliefen sich einschließlich der Ausfälle infolge gescheiterter Gesetzespläne auf 11 ½ Mrd €. Hinzu kamen arbeitsmarktbedingte Belastungen, die die ursprünglichen Ansätze um 10 ½ Mrd € übertrafen. Minderausgaben bei den Zinsen und Gewährleistungen sowie beim neu aufgelegten Ganztagsschulprogramm bildeten nur ein moderates Gegengewicht. Insgesamt wuchsen die Ausgaben um 3 %, während im ursprünglichen Haushaltsplan ein Rückgang um ½ % vorgesehen war.

*... und im Jahr
2004*

Der Bundeshaushalt 2004 – der die Planungen der Bundesregierung vom Herbst, aber noch nicht die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses zu den Reformgesetzen berücksichtigt – sieht gegenüber dem Abschluss des Jahres 2003 eine deutliche Verringerung des Defizits auf 29 ½ Mrd € vor. Dabei sollen die Privatisierungserlöse nochmals um 2 Mrd € auf 7 Mrd € erhöht werden, nachdem ursprünglich vorgesehen war, fast gänzlich auf die Finanzierung durch Vermögensveräußerungen zu verzichten.

Finanzierungssalden des Bundes in den Jahren 2002 und 2003



Im Mitte Dezember abgeschlossenen Vermittlungsverfahren wurde die Steuersenkung 2005 nur teilweise vorgezogen. Allerdings wurde auch die ursprünglich geplante Gegenfinanzierung durch Subventionsabbau nur mit Abstrichen umgesetzt. Die Umstellung auf das Arbeitslosengeld II wurde um ein halbes Jahr auf Anfang 2005 verschoben. Insgesamt errechnet sich aus den Beschlüssen eine Entlastung von 3 Mrd € gegenüber dem Bundeshaushaltsplan für 2004. Andererseits enthält dieser aber auch einige Risiken. So werden die veranschlagten Netto-Erlöse aus der LKW-Maut von gut 2 Mrd € nicht erreicht werden. Auch die finanziellen Auswirkungen einiger Reformgesetze und -vorhaben wie etwa der Steueramnestie oder der Bekämp-

*Lage nach
Abschluss des
Vermittlungs-
verfahrens*

² Der Nachtragshaushalt hatte allerdings sogar ein Defizit in Höhe von fast 44 Mrd € vorgesehen.

fung der Schwarzarbeit sind schwer abzuschätzen. Schließlich muss vor allem wegen des Verzichts auf die Kürzung der Zuschüsse an die Rentenversicherung eine globale Mindeerausgabe von 2 ½ Mrd € erwirtschaftet werden.

Für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung, für den die dritte Stufe der Einkommensteuersenkung bereits einkalkuliert war, ergibt sich vor allem wegen des im Vermittlungsausschuss beschlossenen geringeren Subventionsabbaus für den Bundeshaushalt ein ungünstigeres Bild. Da überdies die Steuereinnahmen gegenüber den Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanung nach unten zu korrigieren sein werden, sind weitere Anpassungsmaßnahmen unumgänglich, wenn die vorgesehene Rückführung des Defizits auf 10 ½ Mrd € im Jahr 2007 erreicht werden soll.

Die Sondervermögen verzeichneten 2003 einen Überschuss von 10 Mrd €. Der Vorjahresbetrag wurde damit um gut 1 Mrd € überschritten, obwohl der dem Erblastentilgungsfonds zufließende Teil des Bundesbankgewinns um fast 6 Mrd € niedriger ausgefallen ist. Das Gegengewicht bildeten der zur Beseitigung der Flutfolgen neu gegründete Fonds „Aufbauhilfe“, der im abgelaufenen Jahr einen Überschuss von 3 ½ Mrd € erzielte, und das ERP-Sondervermögen, das auf Grund stark gestiegener Darlehensrückflüsse seinen Überschuss um 3 ½ Mrd € auf 4 Mrd € ausweitete. Für das laufende Jahr ist freilich eine finanzielle Verschlechterung zu erwarten. Ausschlaggebend hierfür ist zum einen der weiter gesunkene Bundesbankgewinn, zum

anderen dürften die im Fonds „Aufbauhilfe“ aufgelaufenen Mittel abgerufen werden.

Das Defizit in den Länderhaushalten dürfte im vierten Quartal deutlich niedriger ausgefallen sein als vor Jahresfrist. Hier hat sich nicht zuletzt die deutliche Kürzung der Sonderzahlungen für Beamte und Versorgungsempfänger zum Jahresende in vielen Bundesländern bemerkbar gemacht. Im Gesamtjahr 2003 dürfte das Defizit der Länder das Rekordniveau des Vorjahres aber noch einmal übertroffen haben. In zahlreichen Bundesländern mussten vor allem angesichts der schwachen Entwicklung des Steueraufkommens Nachtragshaushalte verabschiedet werden, in denen die Ermächtigungen zur Kreditaufnahme die verfassungsrechtlichen Obergrenzen überschreiten. Mit seinem Urteil vom 31. Oktober 2003, in dem der Berliner Haushalt 2002/03 für verfassungswidrig erklärt wurde, hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin eine ausreichende Begründung für eine solche Überschreitung eingefordert. Nach diesen Maßstäben würde es auch in anderen Ländern noch Rechtfertigungsbedarf geben. Zu einer entschiedenen Konsolidierung gibt es angesichts der hohen Defizite und der umfangreichen Steuersenkungen 2004 und 2005 keine Alternative.

Im Jahr 2004 bleiben die Länderhaushalte stark angespannt. Allerdings sind inzwischen erhebliche Einsparungen beschlossen worden. So wird in weiteren Ländern bei den Beamten das Weihnachtsgeld gekürzt und zu meist das Urlaubsgeld gestrichen. Außerdem wird teilweise die Wochenarbeitszeit der Beamten deutlich angehoben, womit der Ein-

Länder

Sondervermögen

stellungsbedarf gedämpft wird. Auch freiwillig geleistete Zuschüsse werden mitunter merklich gesenkt. Dennoch gelingt es einigen Ländern noch immer nicht, die veranschlagte Nettokreditaufnahme auf die verfassungsrechtliche Obergrenze zurückzuführen.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher nur Ergebnisse des dritten Quartals vor, in dem das Defizit mit 1½ Mrd € auf dem Niveau des Vorjahres lag. Zwar nahm das Steueraufkommen mit 1 % leicht zu. Dem standen aber weiter stark rückläufige Schlüsselzuweisungen der Länder gegenüber, so dass die Gesamteinnahmen stagnierten. Die Ausgaben verharrten ebenfalls auf dem Stand des Vorjahres. Während die Sozialleistungen um knapp 10 % wuchsen, wurden die Ausgaben für Sachinvestitionen (trotz der flutbedingten Ausweitung in Sachsen) um ebenfalls knapp ein Zehntel verringert. Im Gesamtjahr 2003 könnte das Defizit aus heutiger Sicht ungefähr doppelt so hoch ausgefallen sein wie im Jahr 2002 mit 4½ Mrd €. Im laufenden Jahr dürfte sich die Haushaltslage insbesondere wegen der im Vermittlungsverfahren beschlossenen Maßnahmen (vor allem der deutlichen Senkung der Gewerbesteuerumlage) zwar verbessern, jedoch dürften immer noch beträchtliche Defizite entstehen.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften nahm im vierten Quartal um 13 Mrd € zu. Während Geldmarktverbindlichkeiten im Umfang von 11 Mrd € getilgt wurden, wurden am Kapitalmarkt netto 24 Mrd € beschafft. Größter Kreditnehmer waren mit per saldo 10 Mrd € die Länder. Der Bund hatte auch angesichts umfangreicher Sondereinnahmen

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Insgesamt	Darunter:		Nachrichtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wertpapiere 1)	Schuldscheindarlehen 2)	
2002	+ 54,5	+ 67,6	- 11,9	+ 57,4
darunter:				
1. Vj.	+ 25,6	+ 15,2	+ 10,5	+ 12,2
2. Vj.	+ 1,5	+ 22,9	- 21,4	+ 16,8
3. Vj.	+ 18,6	+ 25,1	- 5,4	+ 19,1
4. Vj.	+ 8,8	+ 4,4	+ 4,4	+ 9,3
2003 ts)	+ 80,9	+ 74,1	+ 7,9	...
1. Vj.	+ 34,7	+ 32,6	+ 2,1	+ 19,5
2. Vj.	+ 13,5	+ 11,8	+ 1,6	+ 16,3
3. Vj.	+ 19,9	+ 9,4	+ 11,6	- 6,5
4. Vj. ts)	+ 12,9	+ 20,3	- 7,5	...

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

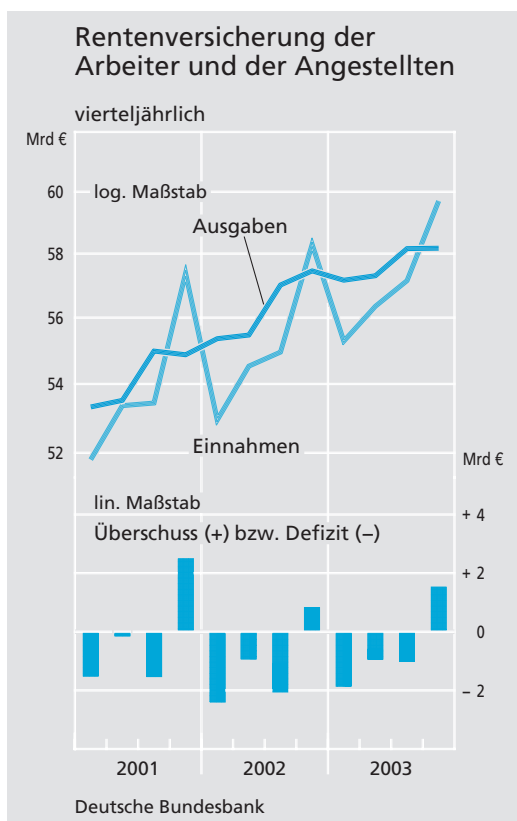
Deutsche Bundesbank

aus Privatisierungen mit 2 Mrd € einen deutlich geringeren Fremdmittelbedarf. Die Verschuldung der Gemeinden dürfte um 1 Mrd € zugenommen haben, während bei den Sondervermögen die Tilgungen leicht überwogen.

Sozialversicherungen

In der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ergab sich im vierten Quartal ein jahreszeitlich bedingter Überschuss von 1½ Mrd €, der um gut ½ Mrd € höher ausfiel als ein Jahr zuvor. Die Beitragseinnahmen wuchsen mit insgesamt 1 % trotz des höheren Beitragssatzes und der deutlich angehobenen Beitragsbemessungsgrenze nur schwach. Hierzu dürften neben Kürzungen

Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten



beim Weihnachtsgeld eine nochmals verstärkte Inanspruchnahme der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der arbeitnehmerfinanzierten betrieblichen Altersvorsorge sowie die verzögerte Beitragsabführung durch öffentliche Arbeitgeber³⁾ beigetragen haben. Die Einnahmen insgesamt erhöhten sich mit 2 ½ % stärker, insbesondere weil die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt mit der letzten Stufe der ökologischen Steuerreform nochmals kräftig gestiegen sind. Die Ausgaben nahmen vor allem wegen der im Vergleich zum Vorjahr weniger als halb so hohen Rentenanpassung zur Jahresmitte 2003 und des nur mäßigen Anstiegs der Rentenzahl recht schwach (um gut 1 %) zu. Mit einer Schwankungsreserve von 0,47 Monatsausgaben wurde die vorgeschriebene

Untergrenze von einer halben Monatsausgabe am Jahresende knapp unterschritten.

Für das laufende Jahr ist die Untergrenze für die Schwankungsreserve nochmals auf nur noch 0,2 Monatsausgaben herabgesetzt und erneut ein Defizit eingeplant worden. Zusammen mit den übrigen kurzfristig beschlossenen Maßnahmen⁴⁾ musste der Beitrag damit nicht über den bisherigen Satz von 19,5 % hinaus angehoben werden. Die mittelfristige Beitragssatzstabilisierung setzt freilich eine deutliche Erholung am Arbeitsmarkt voraus. Für die langfristige Begrenzung des Anstiegs bedarf es einer weitergehenden Neuregelung des Rentenrechts. Wichtige Schritte hierzu befinden sich derzeit mit dem Entwurf des „RV-Nachhaltigkeitsgesetzes“ im Gesetzgebungsprozess.

Das Defizit der seit Jahresbeginn in Bundesagentur umbenannten Bundesanstalt für Arbeit fiel im vierten Quartal 2003 mit ¼ Mrd € um ¾ Mrd € niedriger aus als im gleichen Vorjahrszeitraum. Ausschlaggebend hierfür war freilich, dass die Rentenversicherungsbeiträge für die Bezieher von Lohnersatzleistungen für den Monat Januar erstmals nicht mehr schon im Dezember verbucht worden

*Bundesagentur
für Arbeit*

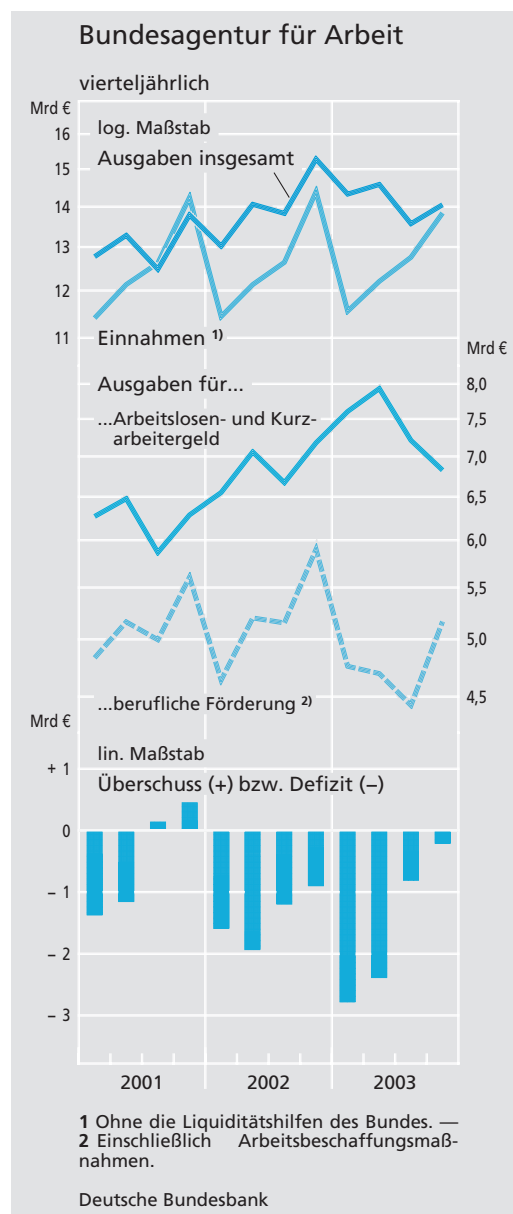
³ Als Folge des letzten Tarifabschlusses für den öffentlichen Dienst gehen die Arbeitgeber nach und nach dazu über, Löhne und Gehälter nicht schon zur Mitte, sondern erst zum Ende des Monats auszuzahlen. Die darauf entfallenden Sozialbeiträge werden dann erst im Folgemonat fällig.

⁴ Verzicht auf die Rentenanpassung zur Jahresmitte 2004, Verlegung des Auszahlungstermins für Neurentner vom Monatsanfang auf das Monatsende, Übertragung der vollständigen Finanzierungslast für den Pflegeversicherungsbeitrag auf die Rentner und zeitnähere Aktualisierung des (gemäß dem Plan sinkenden) Beitragssatzes zur Krankenversicherung der Rentner.

sind. Dieser einmalige Effekt verringerte das Defizit um rund ½ Mrd €.

Die Einnahmen lagen im vierten Quartal um knapp 4 % unter ihrem Vorjahrsniveau. Neben einem starken Rückgang der sonstigen Einnahmen wirkte sich aus, dass sich die Beitragseingänge trotz der auch hier stark angehobenen Beitragsbemessungsgrenze um 1½ % verringerten. Die Ausgaben sanken auch auf Grund des erwähnten Sondereffekts noch stärker, nämlich um gut 8 %. Für das Arbeitslosengeld wurden im vierten Quartal 5 % weniger ausgegeben. Dem zusätzlichen Ausgabenbedarf durch den Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die höheren Beitragsätze zur gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung stand eine deutliche Verringerung der Leistungsempfängerquote gegenüber. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurden insgesamt 12½ % weniger aufgewendet. Die neuen Ausgaben für die „Ich-AG’s“ und die Zuschüsse zu den Personal Service Agenturen fielen dabei noch kaum ins Gewicht.

Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit für das Jahr 2003 sah ursprünglich ein ausgeglichenes Ergebnis vor. Im Nachtragshaushalt des Bundes wurde jedoch ein Zuschussbedarf von 7½ Mrd € veranschlagt. Tatsächlich betrug das Defizit gut 6 Mrd €. Hierzu hat vor allem eine sparsamere Haushaltsführung insbesondere bei den Arbeitsbeschaffungs- sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen beigetragen. Für das Jahr 2004 ist im Haushalt ein Defizit von gut 5 Mrd € veranschlagt. Ein nochmaliger hoher Zuschussbedarf erscheint vor dem Hintergrund realistisch, dass die



Arbeitslosenzahlen im Jahr 2004 nicht wesentlich sinken dürften und dass die Ende 2003 verabschiedeten Reformgesetze⁵⁾ ihre finanzielle Entlastungswirkung erst in den kommenden Jahren entfalten werden.

5 Hierzu zählen das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Die gesetzliche Krankenversicherung verzeichnete bis zum dritten Quartal 2003 ein kumuliertes Defizit von 2 ½ Mrd €. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies zwar eine finanzielle Verbesserung um fast 1 Mrd €. Gleichwohl wird damit deutlich, dass die Beitragseinnahmen auch nach der Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes von 14,0 % auf 14,3 % noch immer nicht ausreichen, um die Ausgaben zu decken. In den ersten neun Monaten lagen diese Einnahmen (einschl. der Krankenversicherungsbeiträge für „Mini-Jobs“) trotz des Beitragssatzanstiegs nur um knapp 2 % über ihrem Vorjahrswert. Die Leistungsausgaben wuchsen mit knapp 1 % nur mäßig.

Das Ergebnis für das Gesamtjahr 2003 hängt neben Vorzieheffekten im Zusammenhang mit den Leistungseinschränkungen ab Jahresbeginn 2004 auch von der Entwicklung der saisonalen Sonderentgelte sowie der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im vierten Quartal ab. Die Daten zur Renten- und Arbeitslosenversicherung deuten eher auf eine nochmalige Schwächung der Beitragsbemessungsgrundlage hin. Zum dritten Mal in Folge ist deshalb mit einem beträchtlichen Jahresdefizit zu rechnen. Im Jahr 2004 soll das „GKV-Modernisierungsgesetz“ eine finanzielle Entlastung von fast 10 Mrd € ermöglichen. Damit sollen auch die entgegen den gesetzlichen Regelungen aufgelaufenen Schulden in einer ersten von vier Jahresraten getilgt werden. Das Potenzial zur Senkung der Beitragssätze wird durch diesen Tilgungsbedarf sowie den notwendigen Ausgleich der strukturellen Unterdeckung der Ausgaben allerdings erheblich gemindert. Ein jahres-

durchschnittlicher Beitragssatz von deutlich unter 14 % dürfte daher kaum erreicht werden.

Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

Im vergangenen Jahr ist die gesamtstaatliche Defizitquote (Maastricht-Abgrenzung) gemäß ersten vorläufigen Angaben des Statistischen Bundesamtes auf 4,0 % gestiegen, nachdem sie bereits im Vorjahr mit 3,5 % über der 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages gelegen hatte. Ausschlaggebend war hier die schwache konjunkturelle Entwicklung, die sich in einem niedrigen Wachstum der Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen und einem Anstieg der arbeitsmarktbedingten Ausgaben widerspiegelte.

In der wenig veränderten strukturellen Defizitquote schlagen sich gegenläufige Effekte nieder, was bei der Interpretation dieser Größe manchmal zu Irritationen geführt hat. So war auf der einen Seite eine Reihe von restriktiven finanzpolitischen Maßnahmen darauf ausgerichtet, die strukturellen Defizite zurückzuführen. Indirekte Steuern sowie die Beitragssätze zur gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung wurden erhöht. Die Gebietskörperschaften betrieben eine sparsame Ausgabenpolitik, die sich unter anderem in einer Fortsetzung des Personalabbaus, Kürzungen bei der Beamtenbesoldung und weiter rückläufigen Investitionsausgaben zeigte. Auch bei den Ausgaben für das Gesundheitswesen und den Arbeitsmarkt wurden Einspa-

*2003 Anstieg
der Defizit-
quote auf 4 %*

*Strukturelle
Haushaltslage
wenig
verändert*

rungen vorgenommen. Auf der anderen Seite wurden aber diese finanzpolitischen Maßnahmen weitgehend durch negative Entwicklungen, die nicht konjunkturbedingt sind, aufgewogen. So nahmen die Zahlungen an die EU gegenüber dem Vorjahr deutlich zu, die Gewinnausschüttung der Bundesbank ging stark zurück, und die Fluthilfe erforderte zusätzliche Ausgaben. Die Abgabenquote ist trotz der zuvor erwähnten Anhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen nur leicht gestiegen. So wuchsen die Sozialbeiträge schwächer als auf Grund der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter und der Beitragsatzanhebungen zu erwarten gewesen wäre, was nicht zuletzt auf einen fortgesetzten Mitgliederwechsel von der gesetzlichen zur privaten Krankenversicherung zurückzuführen ist.

2004 Rückgang der Defizitquote zu erwarten

Im laufenden Jahr ist mit einem Rückgang der Defizitquote zu rechnen. Zwar werden die Steuern auf Grund der zweiten und der teilweise vorgezogenen dritten Stufe der Einkommensteuerreform deutlich gesenkt (um insgesamt 15 Mrd € oder $\frac{3}{4}$ % des BIP). Dem stehen aber gewichtige Entlastungen für die öffentlichen Haushalte gegenüber. Dabei ist positiv zu werten, dass Subventionen gekürzt werden, wenn auch nicht in dem von der Bundesregierung vorgesehenen Umfang. Außerdem sollen die Maßnahmen im Zusammenhang mit der Steueramnestie und der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu erheblichen Mehreinnahmen führen, die sich allerdings nicht verlässlich abschätzen lassen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Krankenversicherung nicht mehr defizitär abschließen wird. Die Gebietskörperschaften

dürften angesichts der weiterhin angespannten Haushaltslage einen sparsamen Ausgabenkurs verfolgen. Der Personalbestand wird weiter sinken, die Anpassung der Einkommen im öffentlichen Dienst wird moderat ausfallen, und auch der laufende Sachaufwand und die Investitionsausgaben dürften eng begrenzt werden. Insgesamt gesehen ist aus heutiger Sicht allerdings zu erwarten, dass die Defizitquote immer noch über der 3 %-Grenze liegen wird.

Das im Dezember vorgelegte aktualisierte deutsche Stabilitätsprogramm sah für 2004 eine Rückführung der Defizitquote auf $3\frac{1}{2}$ % vor. Im kommenden Jahr soll die Quote mit $2\frac{1}{2}$ % unter die 3 %-Grenze fallen und danach kontinuierlich auf $1\frac{1}{2}$ % im Jahr 2007 reduziert werden. Dabei wurden allerdings noch nicht die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses vom Dezember berücksichtigt. Diese führen gegenüber den zuvor getroffenen Bundestagsbeschlüssen zu einer Entlastung der Staatsfinanzen im laufenden Jahr. Der Verzicht auf ein vollständiges Vorziehen der dritten Steuerreformstufe (mit nur 9 Mrd € anstatt gut 15 Mrd € Steuermindereinnahmen) schlägt nämlich stärker zu Buche als die Tatsache, dass die Haushaltsentlastung auf Grund der beschlossenen Maßnahmen niedriger ausfällt als zunächst einkalkuliert. Eine im Januar vorgelegte Aktualisierung des Stabilitätsprogramms sieht deshalb eine Defizitquote von $3\frac{1}{4}$ % für das laufende Jahr vor (vgl. Tabelle auf S. 71). Im Jahr 2005 dominieren freilich die belastenden Effekte für die öffentlichen Haushalte, insbesondere die geringeren Kürzungen bei der Entfernungspauschale und der Eigenheimzulage. Insgesamt

Stabilitätsprogramm

Zum Fortgang des Defizitverfahrens gegen Deutschland

Im Herbst vergangenen Jahres wurde deutlich, dass Deutschland 2004 nicht zuletzt wegen der angestrebten vorgezogenen Steuer-senkungen erneut den im EG-Vertrag festgelegten Referenzwert für das staatliche Defizit von höchstens 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) überschreiten würde. In der Herbst-Prognose der Europäischen Kommission wurde ein Wert von 3,9 % erwartet. Auch die Bundesregierung ging nun von einer erneuten Verletzung der Defizitgrenze aus. Damit kam Deutschland der Empfehlung des Ecofin-Rats nicht nach. Dieser hatte Deutschland im Januar 2003 im Zusammenhang mit der Feststellung eines übermäßigen Defizits aufgefordert, den Referenzwert spätestens 2004 wieder einzuhalten.¹⁾

Die Europäische Kommission empfahl daher im vergangenen November dem Rat, den nächsten Schritt des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gegen Deutschland und das in ähnlicher Lage befindliche Frankreich einzuleiten. Gleichzeitig schlug sie allerdings auch vor, die Frist bis zur Korrektur des übermäßigen Defizits von 2004 auf 2005 zu verlängern. Sie begründete dies vor allem mit den zwischenzeitlich in beiden Ländern deutlich verschlechterten Wachstumsaussichten. Schon bei dieser Fristverlängerung war fraglich, ob sie mit dem Geist des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar war. Ziel des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit ist es nämlich letztlich, notfalls mit Hilfe von Sanktionen auf eine möglichst rasche Korrektur haushaltspolitischer Fehlentwicklungen hinzuwirken.²⁾

Der Ecofin-Rat ist in seiner Sitzung am 25. November 2003 allerdings nicht der Empfehlung der Kommission gefolgt, Deutschland und Frankreich als letzten Schritt vor der Verhängung von Sanktionen „in Verzug“ zu setzen. Stattdessen verpflichtete sich Deutschland, alle Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig sind, um die Defizitquote spätestens 2005 unter 3 % zu senken – unter der Bedingung, dass die Wachstumsprognose der Kommission eintrifft. In seinen Schlussfolgerungen empfahl der Rat Deutschland daraufhin, das konjunkturbereinigte Defizit 2004 um 0,6 % des BIP zu reduzieren. Im Jahr 2005 soll die Verringerung mindestens 0,5 % des BIP betragen, aber höher ausfallen, falls dies erforderlich sein sollte, um die 3 %-Grenze einzuhalten.

Auch in den nachfolgenden Jahren soll die Haushaltskonsolidierung gemessen am konjunkturbereinigten Finanzierungssaldo jährlich mindestens 0,5 % des BIP betragen, damit die mittelfristige Position eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts erreicht wird und die Schuldenquote wieder sinkt. Außerdem wurde Deutschland aufgefordert, regelmäßig über die Fortschritte bei der Einhaltung dieser Empfehlungen zu berichten. Gleichzeitig kündigte der Rat an, den nächsten Verfahrensschritt einleiten zu wollen, wenn Deutschland diesen Anforderungen nicht nachkommen sollte. Für Frankreich wurden ähnliche Empfehlungen verabschiedet.

Die Schlussfolgerungen des Rates wurden außerhalb des normalen Ablaufs des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit getroffen. Um rechtliche Klarheit auch im Hinblick auf die zukünftige Anwendung der Paktvorschriften zu schaffen, hat die Kommission im Januar eine Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht, mit der das Vorgehen des Rates rechtlich überprüft werden soll.

Die Verfahren gegen Deutschland und Frankreich ruhen gegenwärtig, obwohl selbst die Regierungen beider Länder davon ausgehen, dass sie im laufenden Jahr die 3 %-Grenze zum dritten Mal in Folge verletzen werden, ohne auf eine Ausnahmeklausel zurückgreifen zu können. Nach diesem Präzedenzfall hat die Drohung mit Sanktionen bei einem fortgesetzten übermäßigen Defizit an Glaubwürdigkeit verloren.

Die jüngsten Auseinandersetzungen über die Auslegung des Paktes sind zum Anlass genommen worden, dessen Reform zu fordern. Allerdings ist in der gegenwärtigen Situation keineswegs sichergestellt, dass durch Änderungen des Paktes oder des EG-Vertrages die finanzpolitischen Rahmenbedingungen verbessert werden und größeres Vertrauen in solide öffentliche Finanzen geschaffen wird. Die negativen Folgen des Glaubwürdigkeitsverlustes sollten vielmehr dadurch begrenzt werden, dass Deutschland und Frankreich die an sie gestellten Konsolidierungsanforderungen konsequent erfüllen und die Mitgliedstaaten und der Rat künftig die Regelungen des Paktes strikt anwenden.

¹ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2003, insbesondere S. 55. — ² Vgl. hierzu auch:

Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2003, insbesondere S. 63.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

Position	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Wachstum des realen BIP						
Stabilitätsprogramm 2003	0,2	- 0,1	1 ½ - 2	2 ¼	2 ¼	2 ¼
Stabilitätsprogramm 2002	½	1 ½	2 ¼	2 ¼	2 ¼	-
Defizitquote (-)						
Stabilitätsprogramm 2003	- 3,5	- 4	- 3 ¼	- 2 ½	- 2	- 1 ½
Stabilitätsprogramm 2002	- 3 ¾	- 2 ¾	- 1 ½	- 1	0	-
Schuldenquote						
Stabilitätsprogramm 2003	60,8	64	65	65 ½	65 ½	65
Stabilitätsprogramm 2002	61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½	-
Strukturelle Defizitquote (-)	- 3,3	- 3,1	- 2 ½	- 2	- 1 ½	- 1

Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Deutsche Bundesbank

werden die Einnahmen wegen des dann vollständigen In-Kraft-Tretens der dritten Stufe der Einkommensteuerreform und der weitgehend entfallenden Erträge aus der Steueramnestie abermals nur schwach wachsen.

Aus heutiger Sicht ist noch nicht gesichert, dass Deutschland im kommenden Jahr – wie im Stabilitätsprogramm angestrebt – die 3 %-Defizitgrenze einhalten wird. Dies ist freilich erforderlich, um den eingegangenen europäischen Verpflichtungen nachzukommen. Ein nochmaliges Überschreiten des Limits im kommenden Jahr würde nicht nur den ohnehin beschädigten Stabilitäts- und Wachstumspakt (siehe auch Übersicht auf S. 70) in Frage stellen, sondern auch die Glaubwürdigkeit der deutschen Finanzpolitik schwächen. Über eine kurzfristige Defizitre-

duktion im nächsten Jahr hinaus muss freilich auch das im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebene Ziel mittelfristig zumindest annähernd ausgeglichener Haushalte verfolgt werden. Alle staatlichen Ebenen sind dabei gefordert, diese auch im nationalen Haushaltsrecht enthaltene Vorgabe anzustreben. Im Stabilitätsprogramm ist eine strukturelle Konsolidierung von jährlich ½ % des BIP vorgesehen. Nach einer Ecofin-Vereinbarung vom letzten Jahr stellt eine solche Konsolidierung ein Minimum für Länder mit einer nicht ausgeglichenen strukturellen Haushaltsposition dar. Angesichts der noch sehr hohen Defizitquote, der bis 2005 weiter steigenden Schuldenquote (die erheblich über dem Referenzwert von 60 % liegt) und der unterstellten konjunkturellen Erholung wäre ein stärkerer Defizitabbau geboten.

*Rascher
Defizitabbau
notwendig*