

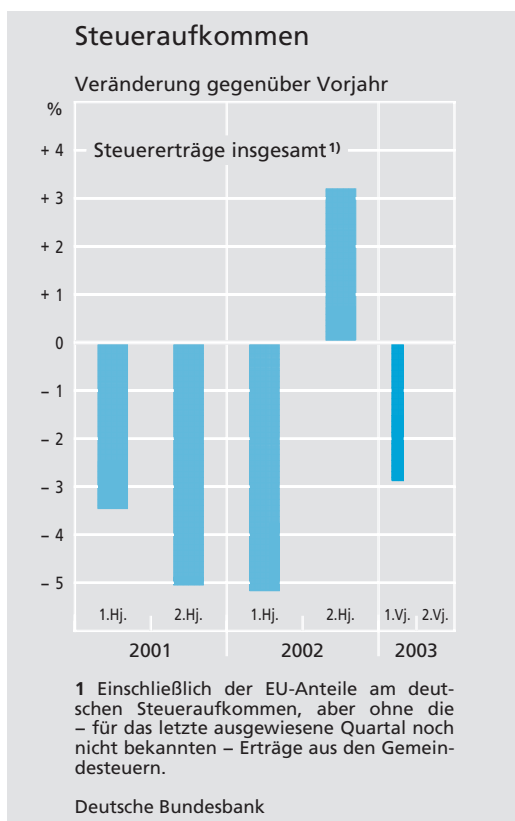
Öffentliche Finanzen

Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

Im ersten Vierteljahr betrug das Defizit der Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse verfügbar sind) 36 ½ Mrd €. Es lag damit erheblich über dem bereits sehr hohen Fehlbetrag im vergleichbaren Vorjahrszeitraum (31 Mrd €). Während die Einnahmen wegen des gesunkenen Steueraufkommens um ½ % zurückgingen, wurden die Ausgaben mit 4 ½ % kräftig ausgeweitet. Nicht zuletzt die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen haben weiterhin beträchtlich zugenommen.

Überblick

Im Gesamtjahr zeichnet sich für die Haushalte der Gebietskörperschaften insgesamt eine sehr ungünstige Entwicklung ab, die ohne weitere Maßnahmen zu einer nochmaligen Ausweitung der Defizite führen wird. So werden aus heutiger Sicht der Bund und die Länder die ursprünglich veranschlagte kräftige Defizitrückführung nicht erreichen und kaum niedrigere Defizite als im Vorjahr aufweisen. Dabei schlagen die umfangreichen Steuerausfälle und darüber hinaus beim Bund die arbeitsmarktbedingten Mehrbelastungen zu Buche. Bei den Gemeinden ist gegenüber 2002 von einer beträchtlichen Verschlechterung der Haushaltslage auszugehen. Dies gilt auch für die Sondervermögen, bei denen ein stark gesunkener Bundesbankgewinn belastend ins Gewicht fällt.



Steuer-
einnahmen
im ersten
Quartal ...

Die Steuereinnahmen¹⁾ der Gebietskörperschaften haben sich zum Auftakt des neuen Jahres wieder enttäuschend entwickelt, nachdem sie im letzten Quartal des vergangenen Jahres vorübergehend recht günstig ausgefallen waren. Insgesamt blieben sie in den ersten drei Monaten von 2003 um fast 3 % hinter der ohnehin schon schwachen Vorjahresbasis zurück. Neben einigen Sondereffekten wirkte sich die ungünstige konjunkturelle Situation weiterhin dämpfend auf die Aufkommensentwicklung aus.

Unter den Einkommensteuern erhöhte sich das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer um 1¾ Mrd € auf fast 2½ Mrd €. Dabei spielte die vorübergehende Anhebung des Körperschaftsteuersatzes um 1½ Prozentpunkte auf 26,5 % zur Finanzierung der flut-

bedingten Schäden eine Rolle. Weitaus stärker fiel jedoch ins Gewicht, dass die Körperschaftsteuermindernden „Auskehreffekte“ im Vergleich zum Vorjahr erheblich niedriger waren, was sich in einem Rückgang der Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag um 1¾ Mrd € oder fast 40 % niederschlug. Bei der veranlagten Einkommensteuer hat sich der negative Saldo aus den Eingängen und den Auszahlungen um 1¾ Mrd € auf 5½ Mrd € vergrößert. Hier ist das Ergebnis in zunehmendem Maße durch die – hauptsächlich im März ausgezahlte – Eigenheimzulage geschmälert worden.²⁾ Sehr ungünstig gestaltete sich die Entwicklung der Lohnsteuer, deren Erträge lediglich um ¾ % über dem Vorjahresniveau lagen. Neben der verschlechterten Beschäftigungslage dürften hier noch die Kürzung von Sonderzahlungen am Jahresende 2002 und Ausfälle durch Entgeltumwandlungen im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge eine Rolle gespielt haben.

Unter den indirekten Steuern ist das Aufkommen aus den Umsatzsteuern im ersten Quartal um 2½ % zurückgegangen. Hierzu trug nicht zuletzt die schwache Entwicklung der Einzelhandelsumsätze bei. Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer sind trotz der am Jahresbeginn in Kraft getretenen Erhöhungen bei den Energiesteuern sogar um fast 15 % gesunken, was neben dem rückläufigen

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

2 Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein weiterer Jahrgang in diese seit 1996 bestehende Förderung (über einen Zeitraum von jeweils acht Jahren) hineingewachsen ist.

Mineralölverbrauch auf Zahlungsverzögerungen am Jahresbeginn zurückzuführen war.

... und im
Gesamtjahr

Der ungünstige „Einstieg“ in das laufende Jahr und die anhaltend schwache Wirtschaftsentwicklung führen dazu, dass sich das Steueraufkommen im ganzen Jahr wesentlich schwächer entwickeln wird, als bei den Haushaltsplanungen erwartet worden war. Nach der Mitte Mai vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erstellten neuen Prognose, die von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) um real $\frac{3}{4}$ % und nominal gut 2 % ausgeht, wird das Aufkommen nur um knapp 2 % zunehmen. Gegenüber der vergleichbaren Schätzung vom Herbst vorigen Jahres zeichnen sich damit Ausfälle in Höhe von $10\frac{1}{2}$ Mrd € ab. Von den Revisionen sind mit der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer vor allem die aufkommensstärksten Einzelsteuern betroffen. Bei der Bewertung des Ergebnisses der offiziellen Schätzung ist zu berücksichtigen, dass das voraussichtliche Wirtschaftswachstum in Deutschland aus heutiger Sicht schwächer einzuschätzen ist. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in der finanzstatistischen Abgrenzung) wird nach der neuen offiziellen Prognose trotz der am Jahresbeginn in Kraft getretenen Steuererhöhungen sogar noch leicht auf 20,9 % sinken. Mittelfristig ergibt die Steuerschätzung im Vergleich zu der Prognose im Mai des vergangenen Jahres zunehmende Ausfälle, die im Jahr 2006 $46\frac{1}{2}$ Mrd € oder knapp 2 % des BIP betragen.

Bund im ersten
Quartal ...

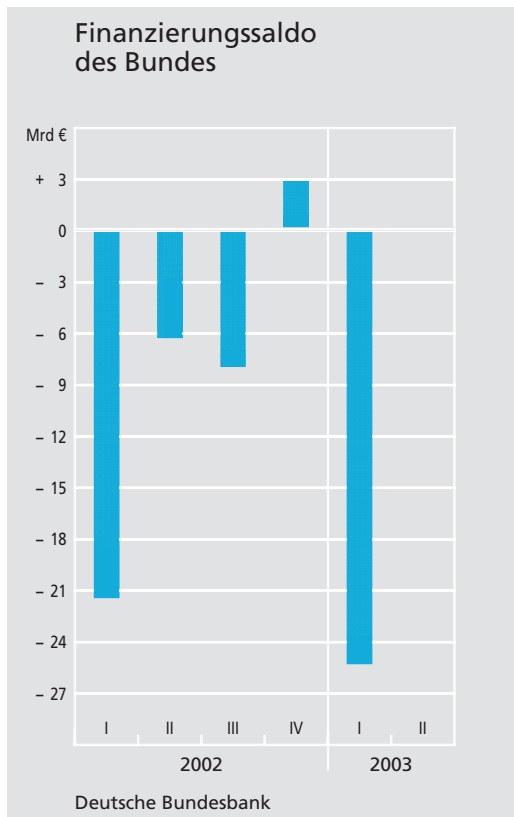
Im ersten Quartal erhöhte sich das Defizit im Bundeshaushalt gegenüber dem vergleichbaren Vorjahrszeitraum um 4 Mrd € auf $25\frac{1}{2}$

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Vierteljahr		
	2003	2002	
Lohnsteuer	30,6	30,4	+ 0,7
Veranlagte Einkommensteuer	- 5,4	- 3,6	.
Körperschaftsteuer	2,4	0,7	+ 267,2
Umsatzsteuer	33,7	34,5	- 2,4

Deutsche Bundesbank

Mrd €. Die Einnahmen verringerten sich um $1\frac{3}{4}$ %. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die Steuereinnahmen um $3\frac{1}{4}$ % niedriger ausfielen. Die Ausgaben wuchsen kräftig um $4\frac{1}{2}$ %. Entscheidend hierfür war zum einen der deutliche Anstieg der Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung, der zum guten Teil durch die letzte Stufe der „ökologischen Steuerreform“ finanziert wird. Zum anderen mussten die arbeitsmarktbedingten Ausgaben – die Arbeitslosenhilfe und der Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit – wegen der höheren Arbeitslosenzahlen erheblich ausgeweitet werden. Außerdem flossen erstmals Zuführungen an den Fluthilfefonds ab. Die Zinsausgaben gingen dagegen trotz eines im vergangenen Jahr kräftig gestiegenen Schuldenstandes zurück. Das niedrige Zinsniveau hatte hier eine günstige



Refinanzierung ermöglicht. Darüber hinaus schlug insbesondere die Vereinnahmung eines umfangreichen Agios bei der Emission von Bundeswertpapieren ausgabendämpfend zu Buche.

Der im März verabschiedete Bundeshaushaltsplan sieht für das laufende Jahr eine starke Rückführung des Defizits um 13 Mrd € auf 19½ Mrd € vor. Dieses Ziel wird allerdings deutlich verfehlt. So ergab die jüngste Steuerschätzung, dass für den Bund mit Steuerausfällen gegenüber den Planungen (bei vergleichbarem Steuerrecht) in Höhe von 4 Mrd € zu rechnen ist. Darüber hinaus resultieren Mindereinnahmen daraus, dass die Erträge im Zusammenhang mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz niedriger ausfallen als veranschlagt. Zudem sind in den Planungen zu-

sätzliche Einnahmen aus dem Zinsabgeltungssteuergesetz enthalten (2 Mrd €), das sich noch in der politischen Diskussion befindet und dessen finanzielle Auswirkungen sich nur mit großer Unsicherheit abschätzen lassen.

Auch werden auf der Ausgabenseite die Ansätze überschritten. Hier war gegenüber dem Vorjahr eine Rückführung um ½% vorgesehen, obwohl ein erheblicher Mehrbedarf (3½ Mrd €) für die Finanzierung des im Zusammenhang mit der Flut gegründeten Fonds „Aufbauhilfe“ entstanden ist. Aus heutiger Sicht ist dagegen von einem deutlichen Ausgabenanstieg auszugehen. Ausschlaggebend hierfür sind hohe überplanmäßige Belastungen bei den arbeitsmarktbedingten Aufwendungen. So wird der Zuschussbedarf der Bundesanstalt für Arbeit nicht wie geplant entfallen. Angesichts der steigenden Zahl der Arbeitslosen – aber wohl auch auf Grund der Tatsache, dass Entlastungen im Zusammenhang mit der „Hartz-Reform“ geringer ausfallen als unterstellt – könnte der Vorjahresbetrag sogar noch übertroffen werden. Überdies dürften die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe, die gemäß den Planungen auch wegen verschärfter Leistungsvoraussetzungen um mehr als 15% zurückgehen sollen, deutlich über dem veranschlagten Betrag liegen.

Die Sondervermögen wiesen im ersten Quartal einen Überschuss von ½ Mrd € auf, während ein Jahr zuvor ein Defizit in gleicher Größenordnung entstanden war. Ausschlaggebend hierfür war, dass bei dem erstmals einbezogenen Fonds, der zur Abwicklung der Fluthilfefinanzierung gegründet worden war,

Sondervermögen

... und im
Gesamtjahr

die Einzahlungen des Bundes und der Länder die Auszahlungen um 1 Mrd € übertrafen. Im Gesamtjahr wird der Überschuss der Sondervermögen, der im vergangenen Jahr 9 Mrd € betragen hatte, allerdings erheblich zurückgehen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Gewinnausschüttung der Bundesbank, die haushaltsmäßig im zweiten Quartal gebucht wird, mit 5 ½ Mrd € um fast 6 Mrd € niedriger ausgefallen ist als im durch mehrere außerordentliche Faktoren gekennzeichneten Vorjahr. Die Ausschüttung fließt bis zur Höhe von 3,5 Mrd € dem Bundeshaushalt zu; der darüber hinausgehende Betrag kommt dem Erblastentilgungsfonds zugute.

Länder

Die Haushalte der Länder wiesen im ersten Quartal ein Defizit von 12 Mrd € aus. Das bereits hohe Vorjahrsniveau wurde damit um 3 Mrd € übertroffen. Entgegen den Erwartungen gingen die Steuereinnahmen nochmals um gut 1 ½ % zurück. Auch die nichtsteuerlichen Einnahmen sind insgesamt leicht gesunken. Der kräftige Ausgabenzuwachs von 4 % beruht freilich teilweise auf Sonderfaktoren und dürfte sich insofern im weiteren Jahresverlauf zurückbilden. Im Gesamtjahr werden die Ausgaben allein durch die Zahlungen an den Fluthilfefonds um 1 % steigen. Darüber hinaus dürfte sich die vorgesehene relativ deutliche Anhebung der Beamtenbesoldung um 2,4 % fühlbar auswirken. Allerdings könnten diese Mehrbelastungen durch die geplante Flexibilisierung des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes merklich begrenzt werden.

Mehrere Länder haben vor diesem Hintergrund schon vor der jüngsten Steuerschät-

zung Nachtragshaushalte verabschiedet, die zumeist zusätzliche Kreditermächtigungen vorsehen. Wie schon 2002 geraten einige Länder in Konflikt mit den Verfassungsgrenzen. Dabei wurden mitunter die eigentlich aus der Verschiebung der nächsten Steuerreformstufe zu finanzierenden Fluthilfeleistungen bereits zur Legitimierung einer höheren Verschuldung herangezogen, indem sie überwiegend als investive Ausgaben deklariert und somit bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme einbezogen wurden.³⁾ Dass trotzdem zur Rechtfertigung der Neuverschuldung auf die Erklärung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zurückgegriffen werden muss, offenbart die starke Anspannung der Finanzlage. Die in den Haushalten bisher geplante deutliche Rückführung der Defizite auf knapp 22 Mrd € ist aus heutiger Sicht nicht mehr zu realisieren. Ohne weitere Konsolidierungsschritte könnte sogar das Rekordniveau des Vorjahres in Höhe von 31 Mrd € wieder erreicht werden.

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher lediglich Ergebnisse für das Jahr 2002 vor. Im Schlussquartal verzeichneten die Kommunen angesichts zeitweise wieder kräftiger sprudelnder Steuerquellen und rückläufiger Ausgaben einen Überschuss von gut 1 ½ Mrd €, nach einem Defizit von gut ½ Mrd € in der

Gemeinden

³⁾ Darüber hinaus wurden auch an anderer Stelle die Kreditaufnahmen mit investiven Ausgaben gerechtfertigt, die ausweislich des Haushaltsplanes bereits durch klar zugeordnete laufende Einnahmen gedeckt sind. Diese Vorgehensweise wird häufig nicht nur für aus dem Steuerverbund gespeiste Investitionszuweisungen an die Gemeinden, sondern in durchaus bedeutsamen Einzelfällen auch bei der investiven Verwendung laufender Zuweisungen des Bundes genutzt.

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere 1)	Schuld- schein- dar- lehen 2)	
2001	+ 14,2	+ 56,3	- 6,6	+ 13,0
2002 ts)	+ 54,5	+ 67,6	- 12,0	+ 51,0
darunter:				
1. Vj.	+ 25,6	+ 15,2	+ 10,5	+ 10,2
2. Vj.	+ 1,5	+ 22,9	- 21,4	+ 15,2
3. Vj.	+ 18,6	+ 25,1	- 5,4	+ 19,7
4. Vj. ts)	+ 8,8	+ 4,4	+ 4,4	+ 5,9
2003				
1. Vj. ts)	+ 34,2	+ 31,4	+ 2,8	...

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

Deutsche Bundesbank

vergleichbaren Vorjahrszeit. Das Gesamtdefizit im Jahr 2002 betrug damit 4 ½ Mrd € und übertraf den Betrag von 2001 entgegen den Erwartungen nur um gut ½ Mrd €. Insgesamt wuchsen die Ausgaben um knapp 1%. Während sich der Anstieg der Personalausgaben auf fast 2% beschleunigte, gingen die Aufwendungen für Investitionen um 5 ½% zurück. Einer weiteren Abnahme der Steuereinnahmen um gut 3% stand insbesondere ein starker Zuwachs der Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen gegenüber, so dass die Gesamteinnahmen noch um ½% stiegen. Die Tatsache, dass der Abschluss im Jahr 2002 letztlich besser ausfiel als erwartet, darf aber nicht als Entspannung der kommunalen Finanzlage interpretiert werden. So sind die Aufkommenserwartungen bei den Steuern auch wegen der nochmaligen Anhebung der

Gewerbsteuerumlage gedämpft. Außerdem dürften die Zuweisungen der Länder auf Grund der schwachen Steuereinnahmen auch auf dieser Ebene und der endgültigen Abrechnung von Vorjahren sinken. Schließlich dürften die Erlöse aus Vermögensveräußerungen nicht mehr den hohen Stand des Vorjahres erreichen. Auf der Ausgabenseite zeichnen sich mit dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst bei den Ausgaben für Personal Mehrbelastungen ab. Im Ergebnis ist für das laufende Jahr eine starke Defizitzunahme zu befürchten.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften stieg im ersten Quartal um 34 Mrd €. Während auf den Kapitalmärkten netto 30 Mrd € aufgenommen wurden, erhöhte sich die Geldmarktverschuldung um 4 Mrd €. Mit per saldo 20 Mrd € hatte der Bund den größten Mittelbedarf, obwohl in diesem Jahr die Gewinnausschüttung der Bundesbank kassenmäßig bereits im ersten Quartal erfolgte. Aber auch die Länder nahmen die Kreditmärkte in erheblichem Maße in Anspruch. Ihr Finanzierungsbedarf belief sich auf 13 Mrd €. Die Gemeinden dürften ihre Verschuldung leicht ausgeweitet haben.

Verschuldung

Sozialversicherungen

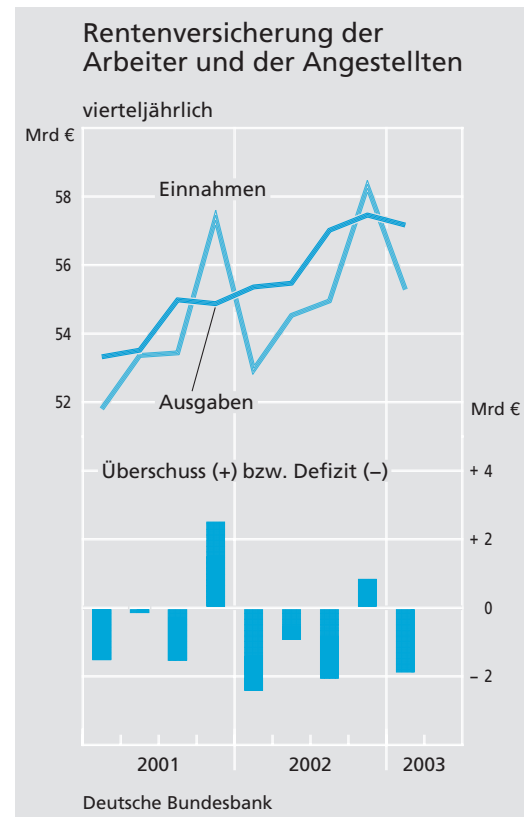
Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verzeichnete im ersten Quartal ein Defizit von 2 Mrd €. Es verringerte sich gegenüber dem Vorjahr um ½ Mrd €. Die Beitragseinnahmen stiegen dabei um 3 ½%. Bereinigt um die Anhebung des Beitragssatzes von 19,1% auf 19,5% bedeutete dies noch

*Gesetzliche
Renten-
versicherung*

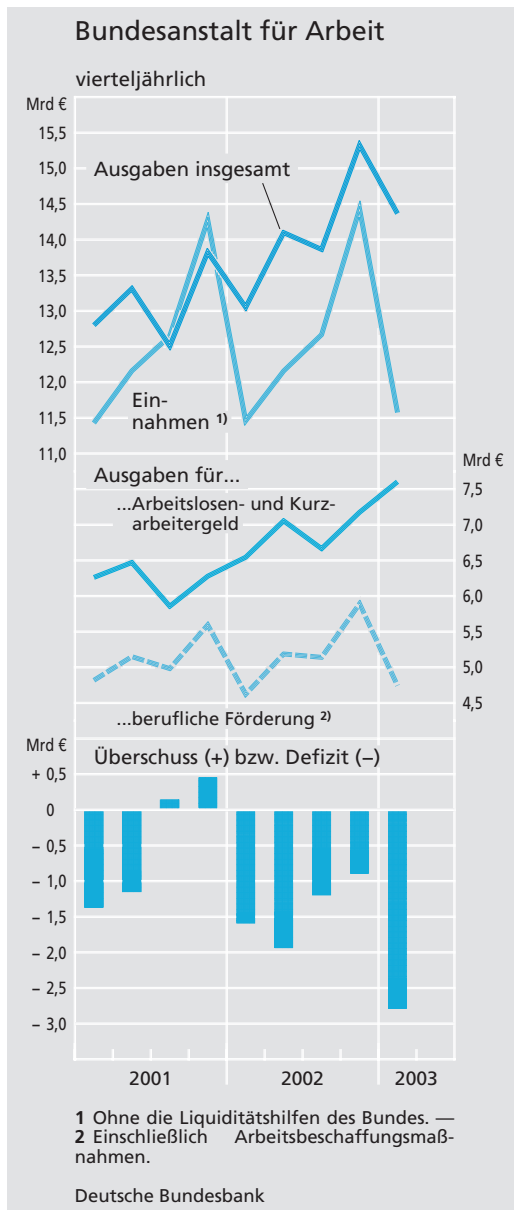
eine Zunahme um 2 %. Angesichts des anhaltenden Beschäftigungsabbaus fiel der so berechnete Zuwachs bei den Pflichtbeiträgen der Erwerbstätigen mit 1% allerdings unterdurchschnittlich aus. Selbst dieser verhaltene Anstieg beruhte offenbar überwiegend auf der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen zum Jahresanfang und auch noch teilweise auf der im Tarifvertrag vereinbarten Einmalzahlung für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im März. Außerordentlich stark gestiegen sind dagegen die Beitragseinnahmen für Bezieher von Arbeitslosengeld oder -hilfe, die freilich die Haushalte der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes belasten. Darüber hinaus wurden die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung erheblich ausgeweitet. Neben den zusätzlichen Mitteln im Zusammenhang mit der letzten Stufe der „Ökosteuer“ wuchsen auch die an den Beitragssatz gekoppelten Komponenten relativ kräftig. Alles in allem stiegen die Einnahmen der Rentenversicherung damit um 4 ½ %. Die Ausgaben nahmen mit knapp 3 ½ % etwas weniger zu als in den Vorquartalen. Dabei wirkte sich aus, dass sich die Ausweitung des Rentenbestandes mit dem zunehmenden „Greifen“ der Abschlagsregelungen bei vorzeitigem Renteneintritt abschwächt.

Aussichten
für 2003

Entgegen den Planungen, die für das laufende Jahr einen Überschuss vorsahen, dürfte die gesetzliche Rentenversicherung auch 2003 mit einem Defizit abschließen. Auf der Ausgabenseite dürfte sich der Anstieg zwar weiter verlangsamen, weil bei der Rentenanpassung zum 1. Juli erstmals ein Abschlag von etwa 0,6 Prozentpunkten für unterstellte Beiträge zur „Riester“-Rente berücksichtigt wird



und die Durchschnittsverdienste im Jahr 2002 weniger stark gestiegen waren als im Vorjahr. Die Anhebung um 1,04 % in den westdeutschen und 1,19 % in den ostdeutschen Bundesländern fällt damit deutlich niedriger aus als ein Jahr zuvor. Die erheblich verschlechterte Lage am Arbeitsmarkt dürfte aber merkliche Beitragsausfälle zur Folge haben. Außerdem könnte es bei einer verstärkten Nutzung der seit 2002 bestehenden Möglichkeit zur Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge und infolge der Neuregelungen bei den niedrig entlohnenden Beschäftigungsverhältnissen sowie der verschärften Anrechnungsbestimmungen bei der Arbeitslosenhilfe zu weiteren Beitragsausfällen kommen. Zusätzlich könnte die im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst vorgesehene Möglichkeit zur Verschiebung des Lohnzahlungs-



termins im Dezember 2003 zu einer Finanzierungslücke führen. Angesichts dieser Risiken ist zu befürchten, dass die Schwankungsreserve zum Jahresende 2003 ihr Mindestsoll von einer halben Monatsausgabe verfehlen wird. Für 2004 müssen die Beitragssätze erneut deutlich angehoben werden, wenn auf der Ausgabenseite keine Maßnahmen ergriffen werden.

Der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit wurde im ersten Quartal durch die erhebliche Zunahme der Arbeitslosigkeit geprägt. Gegenüber der gleichen Vorjahrszeit wuchs das Defizit um gut 1 Mrd € auf knapp 3 Mrd €. Die Ausgaben stiegen um 10 %. Bei um etwa 10 % höheren Arbeitslosenzahlen erhöhten sich die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld mit fast 16 % erheblich stärker, weil in Phasen eines stärkeren Beschäftigungsabbaus in der Regel der Anteil der Leistungsempfänger an den Arbeitslosen steigt. Nach einem zeitweisen Rückgang in den neuen Ländern zogen diese Aufwendungen nun auch hier wieder deutlich an. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden insgesamt um 2,5 % ausgeweitet. Die angekündigten Einsparungen konzentrieren sich bisher auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, für die erheblich weniger gezahlt wurde als vor Jahresfrist. Für die sonstige berufliche Förderung wurde dagegen mehr aufgewendet. Die Teilnehmerzahlen waren aber insgesamt bereits deutlich rückläufig, wodurch auch ein Teil des starken Anstiegs der ausgewiesenen Arbeitslosigkeit erklärt wird.

Bundesanstalt
für Arbeit

Nach dem Haushaltsplan soll die Bundesanstalt im laufenden Jahr erstmals seit der deutschen Vereinigung ohne einen Bundeszuschuss auskommen. Gegenüber dem Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung hat sich die Lage aber erheblich verschlechtert. So hat sich schon die Ausgangsposition mit einem Defizit von 5,6 Mrd € im letzten Jahr als ungünstiger erwiesen. Auch wurde die für das Gesamtjahr 2003 unterstellte Arbeitslosenzahl von 4,14 Millionen im März saisonbereinigt um fast 0,3 Millionen übertroffen. Darü-

Aussichten
für 2003

ber hinaus erscheint es fraglich, ob die unterstellten Einsparungen von 2 Mrd € durch schnellere Vermittlung auch tatsächlich realisiert werden können. Zudem dämpft die Konjunkturentwicklung das Beitragsaufkommen. Letztlich ist deshalb sogar mit einem steigenden Defizit der Bundesanstalt zu rechnen.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Zur Finanzentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung liegen bisher nur Angaben bis zum Jahresende 2002 vor. Danach belief sich das Defizit im Gesamtjahr auf 3 Mrd €. Es hat damit gegenüber 2001 noch leicht zugenommen, obwohl die Beitragssätze im Durchschnitt um gut 0,3 Prozentpunkte angehoben worden waren. Die Einnahmen wuchsen trotzdem lediglich um 3 %, da sich die beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten insgesamt nur geringfügig ausweiteten. Daneben gab es auf der Ausgabenseite erhebliche Belastungen. So stiegen die Ausgaben für Arzneimittel um gut 4 ½ %, obwohl die kassenärztlichen Vereinigungen zu Jahresbeginn zugesichert hatten, auf einen Rückgang um 5 % hinzuwirken. Allein aus dieser Abweichung resultierten Mehraufwendungen von rund 2 Mrd €. Auch bei der Krankenhausbehandlung lag der Zuwachs mit 3 % deutlich höher als geplant. Im Ergebnis konnten die Krankenkassen somit ihre Rücklagen nicht wieder auf das vorgeschriebene Mindestniveau von 25 % einer Monatsausgabe auffüllen. Vielmehr wurde auch auf eine eigentlich unzulässige Kreditfinanzierung zurückgegriffen.

*Aussichten
für 2003*

Diese Kredite wären im laufenden Jahr zu tilgen, so dass die Krankenkassen einen Überschuss in Milliardenhöhe erzielen müssten.

Die Beitragssätze sind zum Jahresbeginn bereits deutlich auf durchschnittlich 14,3 % angehoben worden. Dieser Anpassung lagen aber noch erheblich günstigere Annahmen über die Finanzlage und die weitere gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu Grunde. Zudem sollen die seit dem Herbst 2002 verabschiedeten Entlastungsmaßnahmen den Ausgabenzuwachs im laufenden Jahr spürbar dämpfen. Doch dürfte dies bei einer anhaltend schwachen Entwicklung der beitragspflichtigen Einnahmen der Versicherten kaum ausreichen, um auch nur ein ausgeglichenes Ergebnis zu erzielen. Deshalb wäre im weiteren Jahresverlauf ein erneuter fühlbarer Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes erforderlich. Auch angesichts der damit verbundenen Beeinträchtigung der gesamtwirtschaftlichen Perspektiven kommt der für das Jahr 2004 angekündigten Reform im Gesundheitswesen eine große Bedeutung zu.

*Gesetzliche
Pflege-
versicherung*

Bei der Pflegeversicherung entstand 2002 ein Defizit von ½ Mrd € nach einem praktisch ausgeglichenen Abschluss im vorangegangenen Jahr. Die Einnahmen stiegen nur noch um gut 1 %. Auf der anderen Seite hat sich der Ausgabenzuwachs durch eine Ausweitung des Leistungskatalogs auf 3 % beschleunigt. Die Rücklagen haben sich allerdings mit fast 5 Mrd € kaum verändert, weil der Bund ein ihm gewährtes Darlehen im Betrag von gut ½ Mrd € zurückzahlte.⁴⁾

⁴ Diese Rückzahlung wurde von der Pflegeversicherung nicht als Einnahme gebucht.

Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Nochmalige
Überschreitung
der 3 %-Grenze
zu erwarten*

Im vergangenen Jahr stieg die gesamtstaatliche Defizitquote in der Maastricht-Abgrenzung auf 3,6 %, und der Ecofin-Rat stellte für Deutschland ein „übermäßiges Defizit“ fest.⁵⁾ Auch für das laufende Jahr ist aus heutiger Sicht mit einem Überschreiten der 3 %-Grenze zu rechnen, wenn nicht zusätzlich zu den bereits getroffenen Beschlüssen weitere Entlastungen für die öffentlichen Haushalte in die Wege geleitet werden. Zwar wurden auf der Einnahmenseite insbesondere spezielle Verbrauchsteuern und Sozialversicherungsbeiträge erhöht. Darüber hinaus ist angesichts der hohen haushaltsmäßigen Defizite bei den einzelnen Gebietskörperschaften eine sparsame Haushaltsführung zu erwarten. Schließlich dürften sich Leistungsbegrenzungen bei der gesetzlichen Krankenversicherung und den arbeitsmarktbezogenen Aufwendungen niederschlagen. Dem stehen aber erhebliche Belastungen gegenüber, die insbesondere aus der für das Gesamtjahr zu erwartenden ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und der damit verbundenen höheren Arbeitslosigkeit resultieren. Darüber hinaus wirken sich flutbedingte Ausgaben, ein niedrigerer Bundesbankgewinn und steigende Abführungen an die EU aus.

*Alle staatlichen
Ebenen
gefordert*

Der Ecofin-Rat hat Deutschland aufgefordert, das übermäßige Defizit so schnell wie möglich zu korrigieren und die für das laufende Jahr angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen mit einem Umfang von 1 % des BIP umzusetzen beziehungsweise durch andere Vorhaben gleicher Größenordnung zu ersetzen.

Anderenfalls drohen Sanktionen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Die ausgeprägte föderale Struktur in Deutschland ist im finanzpolitischen Entscheidungsprozess mit umfangreichen Abstimmungserfordernissen der verschiedenen staatlichen Teilbereiche verbunden, die letztlich die Zuordnung der Verantwortung für das Gesamtergebnis erschweren. Alle staatlichen Ebenen weisen hohe Defizite auf, mit denen die haushaltsrechtlichen Obergrenzen für die Kreditaufnahme weitgehend ausgeschöpft oder häufig sogar überschritten werden. Vor diesem Hintergrund sind alle finanzpolitischen Entscheidungsträger gefordert, die erforderlichen Konsolidierungsanstrengungen zu unternehmen. Es gilt, die europäischen Verpflichtungen zu erfüllen und damit die Glaubwürdigkeit der bestehenden finanzpolitischen Regeln zur Flankierung der gemeinsamen europäischen Geldpolitik, die insbesondere auf deutsche Initiative zurückgehen, zu bewahren. Dies ist eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Das deutsche Haushaltsgrundsätzegesetz sieht – im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt – einen Haushaltsausgleich als Ziel für den Bund und die Länder vor. Dies bedeutet, dass angesichts der hohen strukturellen Defizite auch mittelfristig ein erhebliches Konsolidierungserfordernis besteht. Wenn Übereinstimmung darüber vorhanden ist, dass die Abgabenbelastung nicht erhöht werden soll, sondern sogar weiter zu senken

⁵⁾ Vgl. im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2003, S. 55 und: Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland nach der Qualifikation für die Europäische Währungsunion, Monatsbericht, April 2003, S.15 ff.

ist, müssen die Anpassungen auf der Ausgabe­seite erfolgen. Die im Finanzplanungsrat getroffenen Vereinbarungen, die unter anderem eine enge Begrenzung des Ausgabenzuwachses der Gebietskörperschaften für dieses und das nächste Jahr vorsehen, leisten hierzu einen Beitrag. Hier kommt es zunächst darauf an, dass die Vorgaben erfüllt werden, ohne

dass Belastungen auf andere Ebenen verschoben werden. Angesichts der mittelfristigen Perspektiven für die Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern erscheint darüber hinaus eine Verlängerung der ausgabenbegrenzenden Beschlüsse, die sich bislang nur auf die Jahre 2003 und 2004 beziehen, notwendig.