

## Öffentliche Finanzen

### Haushalte der Gebietskörperschaften

---

Das Defizit der Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse vorliegen) nahm im dritten Quartal – ebenso wie schon im ersten Halbjahr – im Vorjahrsvergleich zu, nämlich um 11 Mrd € auf 23 Mrd €. Die Ausgaben wuchsen mit gut 3% recht kräftig, wobei höhere Zinsausgaben des Bundes und weiter gestiegene Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung von besonderer Bedeutung waren. Die Einnahmen gingen dagegen um 3 ½% zurück, nicht zuletzt weil dem Bund im Gegensatz zum Vorjahr keine umfangreichen Privatisierungserlöse zufließen.

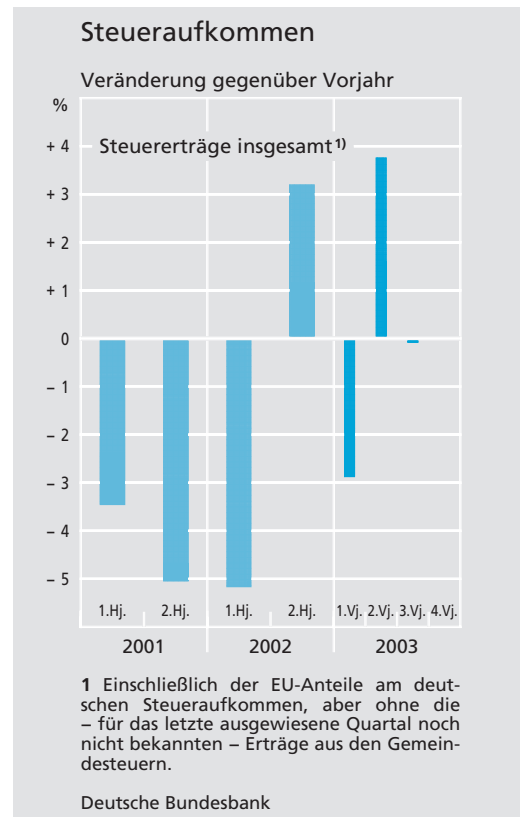
*Grundtendenzen*

Im Gesamtjahr wird das Defizit der Gebietskörperschaften wiederum kräftig – auf eine Größenordnung von voraussichtlich 80 Mrd € – wachsen, nachdem es bereits in den beiden Vorjahren insgesamt um 26 Mrd € auf 60 Mrd € zugenommen hatte. Damit werden nicht nur die ursprünglichen Planungen, die einen Rückgang vorgesehen hatten, verfehlt, sondern zumeist auch die durch die Höhe der Investitionsausgaben gezogenen verfassungsmäßigen Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme deutlich überschritten. Hierin spiegeln sich insbesondere eine anhaltende Steuerchwäche und ein im Vergleich zu den drei Vorjahren beschleunigtes Ausgabenwachstum wider – wobei auch Mehrausgaben im Zusammenhang mit der Beseitigung der Flutschäden zu berücksichtigen sind. Die prekäre Haushaltsslage mit ihren zum überwiegenden Teil strukturellen Ursachen macht eine umfangreiche Konsolidierung erforderlich. Hier sind Bund und Länder gefordert, die entspre-

chenden Maßnahmen entschlossen durchzusetzen. Ein Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform ohne umfassende Gegenfinanzierung würde die angespannte Budgetsituation noch weiter verschärfen.

*Steuer-  
einnahmen  
im dritten  
Quartal...*

Das Steueraufkommen<sup>1)</sup> der Gebietskörperschaften erreichte im dritten Quartal nur knapp das entsprechende Vorjahrsniveau, nachdem es sich in der ersten Jahreshälfte um ½ % erhöht hatte. Unter den direkten Steuern wuchsen die Lohnsteuererträge lediglich um ¾ % und damit deutlich schwächer als im von Einmalzahlungen aus einigen Tarifabschlüssen geprägten zweiten Quartal (+ gut 2 %). Die gesunkene Beschäftigung wirkte dabei weiterhin dämpfend auf die Lohnsteuererträge. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer blieben nach wie vor erheblich hinter dem entsprechenden Vorjahrsniveau zurück (– 10 %), wozu sowohl die Vorauszahlungen als auch die Nachzahlungen beitrugen. Unter den Kapitalertragsteuern sank das Aufkommen des steuerlichen Zinsabschlags nicht zuletzt infolge der niedrigeren Zinsen um 10 ½ %. Die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – das heißt im Wesentlichen der Kapitalertragsteuer auf Dividenden – verringerten sich infolge niedrigerer Ausschüttungen um fast zwei Fünftel. Dagegen nahmen die Erträge aus der Körperschaftsteuer weiterhin kräftig zu (+ 22 ½ %). Hier schlug zu Buche, dass die mit dem Systemwechsel durch die Steuerreform verbundenen aufkommensmindernden Sondereinflüsse weiter an Gewicht verloren.



Unter den indirekten Steuern erreichten die Erträge aus der Umsatzsteuer nur knapp ihr entsprechendes Vorjahrsniveau, womit sich die schon seit dem Jahr 2001 verzeichnete Aufkommensschwäche fortgesetzt hat. Dies lässt sich größtenteils mit der verhaltenen Entwicklung der Inlandsnachfrage erklären. Demgegenüber sind die Einnahmen aus der Mineralölsteuer (+ 4 ½ %), der Stromsteuer (+ 32 %) und der Tabaksteuer (+ 5 %) infolge der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Steuererhöhungen weiterhin erheblich gewachsen.

Vor allem auf Grund der anhaltenden Konjunkturschwäche wird das Steueraufkommen

*... und im  
Gesamtjahr*

**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 %
	1. bis 3. Vierteljahr		
	2002	2003	
Lohnsteuer	93,3	94,4	+ 1,2
Veranlagte Einkommensteuer	3,0	0,1	-95,7
Körperschaftsteuer	-0,3	4,8	.
Umsatzsteuer	102,2	101,2	- 1,0
darunter: 3. Vierteljahr			
Lohnsteuer	31,9	32,1	+ 0,8
Veranlagte Einkommensteuer	3,3	3,0	- 10,1
Körperschaftsteuer	1,0	1,2	+ 22,4
Umsatzsteuer	34,2	34,2	- 0,0

Deutsche Bundesbank

im Gesamtjahr 2003 noch deutlich hinter der offiziellen Prognose vom Mai zurückbleiben. Nach der neuen Steuerschätzung vom 4. bis 6. November werden die Steuererträge nur knapp so hoch wie ein Jahr zuvor ausfallen; gegenüber der Mai-Schätzung werden Einnahmefälle in Höhe von rund 8 Mrd € erwartet. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote wird sich damit im laufenden Jahr trotz einiger Steuererhöhungen noch etwas zurückbilden. Bei einem von der Bundesregierung angenommenen nominalen Wirtschaftswachstum von rund 1% (und einer Stagnation der realen Wirtschaftsleistung) wird sie in finanzstatistischer Abgrenzung um einen viertel Prozentpunkt auf 20,7% sinken.

Von den Mindereinnahmen gegenüber der Frühjahrs-Schätzung sind vor allem die Lohn-

steuer und die Umsatzsteuer betroffen. Hier schlagen sich in erster Linie der im Vergleich zu den früheren Erwartungen noch stärkere Beschäftigungsrückgang sowie der schwächere Zuwachs der nominalen Inlandsnachfrage nieder. Außerdem bleiben auch die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, der veranlagten Einkommensteuer, den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und der Mineralölsteuer noch deutlich hinter den früheren Erwartungen zurück. Dagegen zeichnen sich bei der Gewerbesteuer nach dem überraschend günstigen Ergebnis des zweiten Quartals – das vor allem auf höheren Zahlungen für frühere Jahre beruhte – für das Gesamtjahr 2003 Mehrerträge gegenüber der Mai-Schätzung ab.

Im kommenden Jahr werden die steuerlichen Mindereinnahmen gegenüber den Erwartungen vom Mai weiter zunehmen, weil infolge der verzögerten Konjunkturerholung das der Steuerschätzung zu Grunde gelegte Wirtschaftswachstum mit nominal 2 ½% und real 1 ½% bis 2% erneut hinter den früheren Annahmen zurückbleiben wird.<sup>2)</sup> So wird nach der neuen offiziellen Prognose damit gerechnet, dass das Steueraufkommen bei unverändertem Steuerrecht um 10 ½ Mrd € niedriger ausfallen wird als nach der Mai-Prognose. Gegenüber dem laufenden Jahr bedeutet dies eine Zunahme um 2 ¾%. Darüber hinaus würden die Steuererträge per saldo noch um 6 ½ Mrd € geschmälert, wenn die geplanten, aber noch nicht parlamentarisch verabschiedeten Maßnahmen der Bundesregierung in

*Steuer-  
aufkommen im  
Jahr 2004*

<sup>2)</sup> Im Frühjahr hatte die Bundesregierung für 2004 noch mit einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von nominal 3% und real 2% gerechnet.

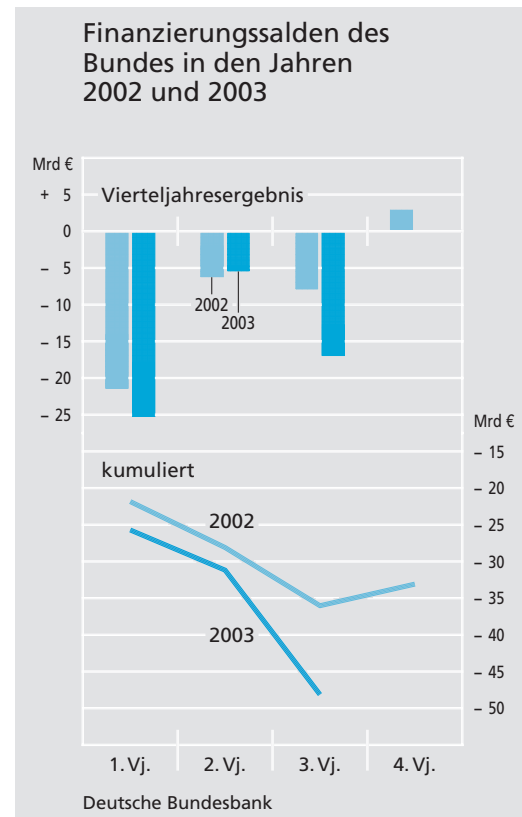
Kraft treten würden. Diese umfassen einerseits das Vorziehen der dritten Steuerreformstufe um ein Jahr auf 2004, andererseits vor allem den mit dem Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 vorgesehenen Abbau steuerlicher Sondervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten sowie die erhofften Mehreinnahmen aus der geplanten Steueramnestie. Einschließlich dieser Maßnahmen würden sich die Steuererträge im kommenden Jahr nur um schätzungsweise gut 1 % gegenüber 2003 erhöhen, womit die Volkswirtschaftliche Steuerquote weiter sinken würde.

*Bundeshaushalt  
im dritten  
Quartal ...*

Das Defizit des Bundes weitete sich im dritten Quartal im Vorjahrsvergleich um 9 Mrd € auf 17 Mrd € aus. Dazu trug vor allem bei, dass im Gegensatz zum Vorjahr (4 ½ Mrd €) keine nennenswerten Privatisierungserlöse vereinnahmt wurden. Aber auch die Steuereinnahmen verringerten sich um 3 %, was neben der schwachen konjunkturellen Entwicklung auf einem deutlichen Anstieg der (hiervon abgesetzten) Abführungen an die EU beruhte. Insgesamt gingen die Einnahmen um gut 8 % zurück. Die Ausgaben wuchsen mit 5 ½ % beträchtlich. Insbesondere die Zinsausgaben nahmen sehr kräftig zu, weil die Emission von Wertpapieren im Gegensatz zum Vorjahr mit einem merklichen Disagio verbunden war. Hinzu kamen der starke Anstieg der Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung und die Zuführungen an den „Fluthilfefonds“. Der Zuwachs der arbeitsmarktbedingten Ausgaben flachte sich dagegen ab.

*... und im  
Gesamtjahr*

Im Gesamtjahr wird das Defizit weitaus höher ausfallen als nach dem im Frühjahr verabschiedeten Plan (19 ½ Mrd €). Die Bundes-



regierung hat deshalb einen Nachtragshaushalt vorgelegt, der unter Berücksichtigung von Steuerausfällen und arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben ein Defizit von 44 Mrd € vorsieht. Dies setzt einen Überschuss im letzten Quartal voraus, was vor allem angesichts budgetierter, aber bis Ende September noch nicht vereinnahmter Privatisierungserlöse in Höhe von 5 ½ Mrd € durchaus möglich erscheint.

Für das kommende Jahr ist nach den jüngsten Beschlüssen des Haushaltsausschusses des Bundestages eine Rückführung des Defizits im Bundeshaushalt auf unter 30 Mrd € vorgesehen. Darin sind auf der einen Seite die Ausfälle aus dem geplanten Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform und auf der anderen Seite ein umfangreiches Konsoli-

*Ausblick 2004*

dierungspaket enthalten. Gegenüber den ursprünglichen Planungen der Bundesregierung<sup>3)</sup> ergab die jüngste Steuerschätzung für den Bund Ausfälle in Höhe von fast 6 Mrd €, denen allerdings um gut 1 Mrd € geringere Abführungen an die EU gegenüberstehen. Diese Mindereinnahmen sollen durch Privatisierungserlöse im Umfang von insgesamt 7 Mrd € aufgefangen werden. Die Planungen sind aber weiterhin mit großer Unsicherheit behaftet. So ist der Termin der Einführung der LKW-Maut ungewiss. Außerdem ist eine globale Minderausgabe zu erwirtschaften, die nicht zuletzt daraus resultiert, dass die ursprünglich geplante Kürzung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung nicht umgesetzt wird. Auch bedürfen die geplanten gewichtigen Konsolidierungsmaßnahmen zum großen Teil noch der Zustimmung des Bundesrats. Schließlich ist das Entlastungsvolumen einiger Maßnahmen (wie der Steueramnestie) schwer abzuschätzen. Das erneute Überschreiten der verfassungsmäßigen Obergrenze für die Nettokreditaufnahme wird von der Bundesregierung mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

*Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt*

Die hohen Defizite des laufenden und auch des kommenden Jahres unterstreichen den dringlichen Konsolidierungsbedarf. Die Rückführung des Defizits erfordert umfassende Einsparungen, für die von der Bundesregierung auch zielführende Vorschläge vorgelegt worden sind. Maßnahmen, die sowohl zu einer Haushaltsentlastung führen als auch die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven verbessern, sind in besonderem Maße geeignet, zu einer erfolgreichen Konsolidie-

rung beizutragen. Hierzu zählen insbesondere Subventionskürzungen und auch die Überprüfung von Sozialleistungen, die das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage beeinträchtigen. Wird mit dem Zuschuss des Bundes an die Rentenversicherung der vor den Zinsausgaben größte Ausgabenposten im Bundeshaushalt nicht einbezogen, müssen die Einschnitte an anderer Stelle umso größer ausfallen. Privatisierungserlöse, denen ein Rückgang des übrigen Staatsvermögens gegenübersteht und die letztlich einer Kreditfinanzierung sehr nahe kommen, stellen kaum eine dauerhafte Verbesserung der Haushaltslage dar.

Die Sondervermögen wiesen im dritten Vierteljahr ein kleines Defizit aus, während vor Jahresfrist ein Überschuss entstanden war. Der im Gesamtjahr zu erwartende Überschuss dürfte hinter dem im Jahr 2002 verzeichneten Betrag zurückbleiben, vor allem weil der dem Erblastentilgungsfonds zugeführte Teil des Bundesbankgewinns deutlich niedriger ausgefallen ist als im vergangenen Jahr.

*Sondervermögen*

Das Defizit der Länderhaushalte übertraf im dritten Quartal mit 6 Mrd € den Vorjahrswert um 1 Mrd €. Angesichts eines nahezu stagnierenden Steueraufkommens erhöhten sich die Gesamteinnahmen nur leicht. Die Ausgaben stiegen dagegen um 2 ½ %. Neben den flutbedingten Ausgaben wuchsen die Personalaufwendungen infolge der Anpassung der Beamtenbesoldung im Juli, die angesichts der Beschäftigtenstruktur vor allem die westdeutschen Länder betrifft, mit 3 ½ % relativ stark.

*Länder im laufenden Jahr...*

<sup>3</sup> Vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2003, S. 56f.

Für das Gesamtjahr sehen die Haushaltspläne eine Reduzierung der Defizite auf 25 Mrd € vor. Insbesondere auf Grund der schwachen Entwicklung der Steuereinnahmen dürfte jedoch das Rekorddefizit des Jahres 2002 von 31 Mrd € sogar noch übertroffen werden.

... und 2004

Auch im Jahr 2004 stehen die Länderhaushalte unter größter Anspannung. So sehen die Planungen bisher ein Gesamtdefizit von 22 Mrd € vor. In einigen Etats wird selbst ohne Vorziehen der dritten Steuerreformstufe erneut die verfassungsmäßige Obergrenze für die Nettokreditaufnahme überschritten, obwohl zahlreiche Länder umfangreiche Einsparungen beabsichtigen. Hiervon sind durch die Kürzung von Sonderzahlungen sowie in einigen Ländern durch die Verlängerung von Arbeitszeiten auch die Beamten betroffen. Zudem werden bei den Zuschüssen an private und andere öffentliche Bereiche Einschnitte geplant. Schließlich ergeben sich nach der neuen Steuerschätzung weitere Steuerausfälle. Deshalb sind zusätzliche Einsparungen unausweichlich, um die Defizite zu begrenzen.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher nur Daten für das zweite Quartal vor. In dieser Zeit entstand ein Defizit von 2 ½ Mrd €, während vor Jahresfrist noch ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt worden war. Die Einnahmen gingen sehr stark zurück, nämlich um 7%. Ausschlaggebend hierfür war ein Einbruch bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung um zwei Fünftel oder gut 1 Mrd €. <sup>4)</sup> Auch sanken die Zuweisungen der Länder um 7 ½%. Dagegen wuchs das Steueraufkommen dank einer wieder günstigeren Entwick-

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

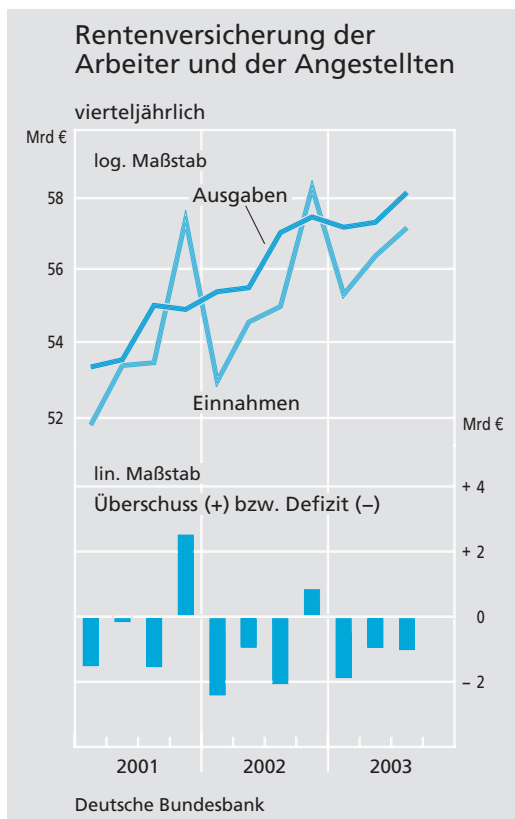
Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere <sup>1)</sup>	Schuld- schein- dar- lehen <sup>2)</sup>	
2002	+ 54,5	+ 67,6	- 11,9	+ 57,4
darunter:				
1. Vj.	+ 25,6	+ 15,2	+ 10,5	+ 12,2
2. Vj.	+ 1,5	+ 22,9	- 21,4	+ 16,7
3. Vj.	+ 18,6	+ 25,1	- 5,4	+ 19,1
4. Vj.	+ 8,8	+ 4,4	+ 4,4	+ 9,4
2003				
1. Vj.	+ 34,7	+ 32,6	+ 2,1	+ 19,5
2. Vj.	+ 13,5	+ 11,8	+ 1,6	+ 16,6
3. Vj. <sup>ts)</sup>	+ 20,5	+ 9,4	+ 12,2	...

<sup>1)</sup> Ohne Ausgleichsforderungen. — <sup>2)</sup> Einschl. Kassenverstärkungs- und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

lung bei der Gewerbesteuer um knapp 1 ½%. Auf der Ausgabenseite stiegen die Personalaufwendungen um 2 ½%. Dass die Gesamtausgaben im Vorjahrsvergleich praktisch unverändert geblieben sind, ist letztlich auf die Investitionen zurückzuführen, die trotz der für die Beseitigung der Flutfolgen verausgabten Mittel um fast ein Zehntel unter dem Niveau von 2002 lagen. Insgesamt zeichnet sich auch im zweiten Halbjahr noch keine Verbesserung der Finanzlage ab. Im kommenden Jahr würden die zur Stärkung der Gemeindefinanzen geplanten Maßnahmen aber zu einer spürbaren Entlastung führen.

<sup>4)</sup> Dieser beruhte auf umfangreichen einmaligen Erlösen der Stadt Stuttgart im Vorjahr.



#### Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften erhöhte sich im dritten Quartal weiterhin kräftig um 20½ Mrd €. Mit 14½ Mrd € wurde der Großteil der Mittel am Kapitalmarkt beschafft. Aber auch die Verbindlichkeiten am Geldmarkt wurden um 6 Mrd € ausgeweitet. Größter Kreditnehmer war der Bund, auf den ein Finanzierungsbedarf von 16½ Mrd € entfiel. Die Länder nahmen die Kreditmärkte mit 3 Mrd € in Anspruch. Die Verschuldung der Gemeinden stieg weiter mäßig an, während sie sich bei den Sondervermögen kaum veränderte.

#### Sozialversicherungen

Im dritten Quartal 2003 hat sich das Defizit der Rentenversicherung der Arbeiter und der

Angestellten gegenüber dem Vorjahr auf 1 Mrd € halbiert. Die Einnahmen wuchsen nicht zuletzt wegen höherer Bundeszuweisungen um 4 %. Hier wirkte sich neben der letzten Stufe der ökologischen Steuerreform aus, dass die Bundeszuschüsse auch an die Höhe des Beitragssatzes gekoppelt sind, der zum Jahresbeginn 2003 von 19,1% auf 19,5% angehoben worden ist. Zwar wuchsen auch die Beitragseinnahmen um 3 %, bereinigt um die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie den höheren Beitragssatz verblieb jedoch vor allem wegen der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung praktisch kein Anstieg. Der Ausgabenzuwachs hat sich auf 2 % abgeschwächt. Hierzu hat in erster Linie die im Vergleich zum Vorjahr deutlich geringere Rentenanpassung zur Jahresmitte von 1,04 % in den alten und 1,19 % in den neuen Bundesländern<sup>5)</sup> beigetragen. Gleichwohl ist im Gesamtjahr 2003 entgegen den Planungen mit einem erheblichen Defizit zu rechnen. Die ohnehin auf 0,5 Monatsausgaben abgesenkte Mindestgrenze für die Schwankungsreserve dürfte deshalb am Jahresende noch unterschritten werden.

Gesetzliche  
Renten-  
versicherung

Um den sich auf Grund dieser Entwicklung abzeichnenden Anstieg des Beitragssatzes im Jahr 2004 zu vermeiden, sind eine Reihe von kurzfristig wirkenden Entlastungsmaßnahmen ergriffen worden. Hierzu zählen der Verzicht auf die Rentenanpassung zur Jahresmitte 2004, die Verlegung des Auszahlungs-

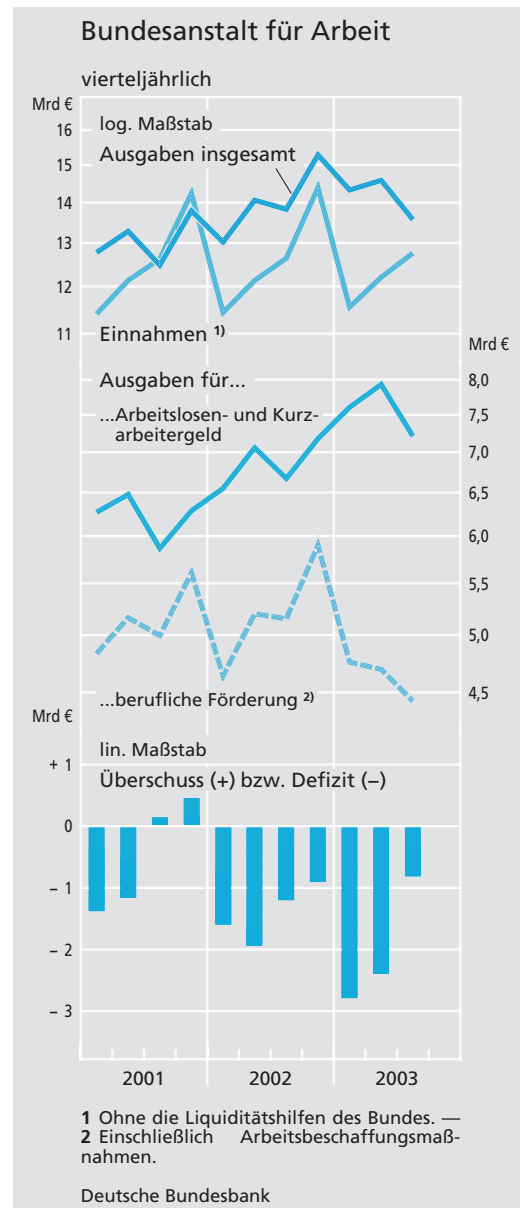
Kurzfristige  
Entlastungs-  
schritte ...

<sup>5)</sup> Hier wirkte sich neben der schwächeren Lohnentwicklung erstmals auch die Berücksichtigung der Aufwendungen für die private Zusatzvorsorge in der Rentenanpassungsformel aus. Rechnerisch fallen allein deshalb in den Jahren 2003 bis 2010 die Anpassungen um etwa 0,6 Prozentpunkte pro Jahr geringer aus.

termins für Neurenten vom Monatsanfang auf das Monatsende, die Übertragung der alleinigen Finanzierungslast für den Pflegeversicherungsbeitrag auf die Rentner sowie die weitere Absenkung des Schwankungsreserve-Minimums auf nur noch 0,2 Monatsausgaben. Mit der Verringerung der Rücklagen könnte die Rentenversicherung im kommenden Jahr zur Finanzierung ihrer laufenden Ausgaben allerdings auf Liquiditätshilfen des Bundes angewiesen sein. Die gesamtstaatliche Defizitquote würde mit dieser Maßnahme fühlbar erhöht, was eine erneute Verletzung des Maastricht-Defizitkriteriums im kommenden Jahr noch wahrscheinlicher werden lässt.

... und  
längerfristige  
Reform-  
maßnahmen

Über das Jahr 2004 hinaus sollen langfristig wirkende Reformschritte eingeleitet werden, um den demographisch bedingten Anstieg des Beitragssatzes zu begrenzen. So soll die Rentenanpassungsformel ab 2005 um einen sowohl von der Rürup- als auch der Herzog-Kommission vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsfaktor ergänzt werden. Danach wird die Rentenanpassung künftig geringer ausfallen, wenn sich das Verhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern vergrößert. Darüber hinaus sollen die Möglichkeit zum frühestmöglichen Renteneintritt wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit ab 2006 schrittweise von 60 auf 63 Jahre angehoben und die rentensteigernde Berücksichtigung von Zeiten schulischer Ausbildung abgeschafft werden. Diese Maßnahmen tragen dazu bei, die Lohnzusatzkosten zu begrenzen und damit letztlich die Voraussetzung für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation zu schaffen. Angesichts der wahrscheinlich weiter steigen-



den Lebenserwartung, die eine immer längere Rentenbezugsdauer und damit eine permanente Ausweitung des Leistungsvolumens der umlagefinanzierten Rentenversicherung mit sich bringt, erscheint längerfristig aber auch eine Anhebung des gesetzlichen Rentenalters über 65 Jahre hinaus geboten.

Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit lag im dritten Quartal 2003 mit knapp 1 Mrd €

Bundesanstalt  
für Arbeit



um ½ Mrd € unter dem Wert des gleichen Vorjahrszeitraums. Während die Ausgaben um 2 % sanken, stiegen die Einnahmen um 1 %. Dieser Zuwachs beruht allerdings im Wesentlichen auf einem höheren Aufkommen aus der Insolvenzgeldumlage. Die Beitragseinnahmen lagen im dritten Quartal trotz der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze geringfügig unter ihrem Vorjahrsniveau. Hier wirkten sich sowohl die rückläufige Beschäftigung als auch die gedämpfte Lohnentwicklung aus.

Für das Arbeitslosengeld wurden im dritten Quartal 8 % mehr als ein Jahr zuvor aufgewendet. Die Ausgaben im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lagen im dritten Quartal dagegen um fast 17 % unter dem Betrag des gleichen Vorjahrszeitraums. Entsprechend rückläufig ist die Anzahl der Teilnehmer an diesen Maßnahmen, was auch zum Anstieg der ausgewiesenen Arbeitslosenzahlen beigetragen hat.

Im Gesamtjahr 2003 wird sich das in den ersten neun Monaten insgesamt 6 Mrd € betragende Defizit der Bundesanstalt voraussichtlich noch etwas ausweiten. Den zusätzlichen Beitragseinnahmen auf Grund der saisonüblichen Sonderzahlungen steht hier eine jahreszeitlich bedingte Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Im kommenden Jahr ist im Bundeshaushalt ein Zuschuss an die Bundesanstalt in Höhe von gut 5 Mrd € vorgesehen. Das Dritte und Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowie das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt dürften im kommenden Jahr den Finanzierungsaldo der Bundesanstalt kaum beein-

flussen. Zwar würden Aufwendungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Empfänger von Arbeitslosenhilfe entfallen, weil die Finanzierung des neuen „Arbeitslosengeldes II“, das diesen Personenkreis sowie erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger umfasst, grundsätzlich vom Bund übernommen werden soll. Doch soll die Bundesanstalt als finanziellen Ausgleich einen „Aussteuerungsbeitrag“ leisten. Die Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld wirkt sich wegen der Übergangsfristen erst ab dem Jahr 2007 stärker entlastend aus.

Das Defizit der gesetzlichen Krankenversicherung lag im ersten Halbjahr mit knapp 2 Mrd € lediglich um ½ Mrd € unter dem Vorjahrswert. Die Beitragseinnahmen erhöhten sich um 1 ¾ %, was allein durch den Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes von 14,0 % auf 14,3 % erklärt wird. Die Entwicklung der Ausgaben war durch die im letzten Jahr beschlossenen Einsparmaßnahmen in Form von Zwangsrabatten und engen Budgetierungen geprägt. Insgesamt stiegen die Leistungsausgaben lediglich um ½ %. Auch im zweiten Halbjahr dürfte nicht zuletzt auf Grund von Beitragsausfällen wegen rückläufiger Sonderzahlungen und infolge der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge kein Überschuss entstehen.

Mit der für 2004 beschlossenen Gesundheitsreform sind deutliche finanzielle Entlastungen abzusehen. Diese sollen zu einer Senkung des Beitragssatzes auf durchschnittlich 13,6 % im kommenden Jahr genutzt werden. Aus heutiger Sicht bestünde dann freilich die Gefahr,

*Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung*

*Aussichten für  
das Jahr 2003  
und darüber  
hinaus*

## Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Bewährungsprobe

Im Januar dieses Jahres hat der Ecofin-Rat für Deutschland ein übermäßiges Defizit festgestellt und das Land aufgefordert, innerhalb von vier Monaten Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von 1% des BIP vorzunehmen. Außerdem soll Deutschland das übermäßige Defizit „so schnell wie möglich“ im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt korrigieren. Nach den Vorschriften des Paktes hat dies spätestens im kommenden Jahr zu erfolgen, sofern keine „besonderen Umstände“ vorliegen.<sup>1)</sup>

Seit Mai 2003 ruht das Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits gegen Deutschland, weil nach Auffassung der Kommission innerhalb der Vier-Monats-Frist Konsolidierungsmaßnahmen im geforderten Umfang beschlossen wurden. Seither steht die Finanzpolitik Deutschlands unter besonderer Beobachtung durch die Europäische Kommission und den Ecofin-Rat. Würden die beschlossenen Maßnahmen nicht durchgeführt oder erweisen sie sich nach Auffassung des Rates als unzureichend, wäre Deutschland als letzter Schritt vor der Verhängung von Sanktionen in Verzug zu setzen. Dieser Fall könnte insofern schon bald relevant werden, als Deutschland nach der jüngst veröffentlichten Herbst-Prognose der Europäischen Kommission unter Status-quo-Bedingungen 2004 eine Defizitquote von 3,9% und unter Berücksichtigung aller vorgeschlagenen Maßnahmen eine Quote von 3¼% aufweisen wird. Der Referenzwert von 3% würde damit zum dritten Mal in Folge verfehlt. Auch die Bundesregierung geht inzwischen von einer Defizitquote von über 3% im kommenden Jahr aus.

Gegen Frankreich läuft seit Juni 2003 ebenfalls ein Defizitverfahren. Da die Empfehlungen des Rates nicht umgesetzt worden sind, hat die Kommission vorgeschlagen, das Land in Verzug zu setzen. Dabei soll allerdings die Frist bis zur Korrektur des übermäßigen Defizits von 2004 auf 2005 verlängert werden. Die Kommission hat dies vor allem mit den seit Juni deutlich verschlechterten Wachstumsperspektiven in Frankreich begründet. Dadurch sei der Umfang der Konsolidierung, der erforderlich ist, um die 3%-Grenze in 2004 zu erreichen, stark gestiegen. Formal mag der Pakt eine solche Fristverlängerung zulassen. Fraglich ist allerdings, ob sie auch dem Ziel des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit entspricht, notfalls durch Sanktionen eine möglichst rasche Korrektur haushaltspolitischer

Fehlentwicklungen zu bewirken. Dies gilt umso mehr, als der Konsolidierungsbedarf in 2004 auch deswegen höher ausfällt, weil die Empfehlungen für 2003 nicht umgesetzt worden sind. Nachdem die Frist verlängert werden soll, könnte jetzt auch ein Verfehlen des Referenzwertes für die Defizitquote in drei aufeinander folgenden Jahren ohne Sanktionen bleiben. Dabei ist das reale Wirtschaftswachstum in Frankreich nach der Prognose der Kommission in keinem dieser Jahre negativ. Für das kommende Jahr wird ein Wachstum von 1,7% erwartet. Nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt dürfte der Referenzwert aber nur dann überschritten werden, wenn das reale BIP um mindestens 2% schrumpft (ein Rückgang von mindestens 0,75% reicht aus, wenn der Rat „relevante Umstände“ anerkennt). In der Beschlussempfehlung der Kommission wird außerdem verlangt, dass Frankreich 2004 Konsolidierungsmaßnahmen in Höhe von 1% des BIP ergreift. Eine Beschlussfassung über die Empfehlungen der Kommission wurde in der Sitzung des Rates am 4. November auf Ende des Monats vertagt.

Generell mindert eine „weiche“ Auslegung des Paktes die Glaubwürdigkeit des fiskalischen Regelwerks der Währungsunion und birgt mittel- und langfristig erhebliche Risiken. Polit-ökonomische Verschuldungsanreize könnten dazu führen, dass übermäßige Defizite zukünftig in einigen Ländern eher die Regel als die Ausnahme sind und das im Pakt festgelegte Ziel eines mittelfristig mindestens nahezu ausgeglichenen Haushalts aus den Augen verloren wird. Als Folge einer dauerhaft höheren staatlichen Kreditaufnahme könnten die Kapitalmarktzinsen steigen, was sich negativ auf das Wachstumspotenzial und die Beschäftigungsentwicklung auswirken würde. Steigende staatliche Schuldenquoten verringern wegen der zunehmenden Zinsbelastung den haushaltspolitischen Spielraum und stehen den Herausforderungen durch die absehbaren demographisch bedingten Haushaltsbelastungen entgegen. Darüber hinaus wird es für die Geldpolitik schwieriger, auf Dauer Preisstabilität bei niedrigen Zinsen zu gewährleisten. Schließlich können die Beziehungen zwischen den an der Währungsunion teilnehmenden Ländern belastet werden, wenn der Euro-Raum insgesamt von den negativen Auswirkungen finanzpolitischer Fehlentwicklungen in einigen Mitgliedstaaten betroffen wird.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2003, insbesondere S. 55.

dass sich die defizitäre Finanzentwicklung fortsetzt, während deutliche Überschüsse erforderlich wären, um die aufgelaufenen Schulden abzubauen und die gesetzlich vorgeschriebenen Rücklagen aufzufüllen.

### Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

*Weiterer Defizitanstieg konjunkturbedingt*

Die staatliche Defizitquote wird in der Maastricht-Abgrenzung im laufenden Jahr weiter – auf möglicherweise über 4 % – steigen, nachdem sie bereits im Vorjahr mit 3,5 % deutlich über der 3 %-Grenze lag. Der Anstieg ist dabei im Wesentlichen auf den negativen konjunkturellen Einfluss zurückzuführen, der die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen dämpft und zu einem kräftigen Zuwachs der arbeitsmarktbedingten Ausgaben führt.

*Konsolidierungsmaßnahmen durch andere Einflüsse kompensiert*

Ohne die negativen konjunkturellen Einflüsse wäre die Defizitquote nahezu unverändert geblieben. Einerseits wurden Maßnahmen ergriffen, die die öffentlichen Haushalte fühlbar entlasten. Die Europäische Kommission stellte deshalb fest, dass die für 2003 im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit gemachten Auflagen erfüllt wurden. Zu diesen Entlastungsschritten zählt eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge und indirekter Steuern. Auch verfolgen die Gebietskörperschaften eine sparsame Haushaltsführung, die sich unter anderem in einer Fortsetzung des Personalabbaus widerspiegelt. Im Übrigen wurden bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben und im Gesundheitswesen Einsparungen beschlossen. Diese Konsolidie-

rungsmaßnahmen wurden jedoch im Vorjahresvergleich durch anderweitige negative Faktoren weitgehend kompensiert. So stellen die von den öffentlichen Haushalten aufgewendeten Mittel zur Beseitigung der Flutfolgen einen temporären ausgabenerhöhenden Einfluss dar. Die Abführungen an die EU erfordern wieder deutlich mehr Mittel als in den Vorjahren. Die Sozialversicherungsbeiträge wachsen (bereinigt um Beitragsatzänderungen) schwächer, als dies vor dem Hintergrund der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter, die ohnehin schon hinter der des nominalen Bruttoinlandsprodukts zurückbleibt, zu erwarten wäre. Schließlich fallen auch die nichtsteuerlichen Einnahmen – namentlich der Bundesbankgewinn – niedriger aus als im Vorjahr.

Die Aussichten für die öffentlichen Finanzen im kommenden Jahr sind sehr unsicher. So befindet sich eine Vielzahl von Vorhaben, die für die Entwicklung der Staatsfinanzen von großer Bedeutung sind, noch im Gesetzgebungsverfahren. Auch sind deren finanzielle Wirkungen – wie im Fall der Steueramnestie und der Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit – teilweise nur schwer einzuschätzen. Mittlerweile rechnet die Bundesregierung nicht mehr damit, dass ein erneutes Überschreiten der 3 %-Grenze vermieden wird. So würde ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform die öffentlichen Finanzen stark belasten, während die Konsolidierungsmaßnahmen einen geringeren Umfang haben könnten als zunächst angekündigt, weil deren volle Umsetzung fraglich ist. Zudem ist auch bei den Sozialversicherungen insgesamt ein weiteres Defizit zu er-

*Defizit 2004 ein drittes Mal über der 3 %-Grenze?*

## Zur Entwicklung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Jahr 2002

Die Frage, ob sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im vergangenen Jahr verbessert oder verschlechtert hat, kann mit Hilfe der Generationenbilanzierung analysiert werden. Der dort ermittelte jährliche Konsolidierungsbedarf gibt einen Anhaltspunkt für die Veränderung der langfristigen fiskalischen Belastungen, die insbesondere auf Grund der prognostizierten demographischen Veränderungen zu erwarten sind.<sup>1)</sup> Er gibt an, um wie viele Prozentpunkte die staatliche Ausgabenquote gesenkt beziehungsweise die staatliche Einnahmenquote erhöht werden müsste, damit die finanzpolitischen Bedingungen des Basisjahres ohne weitere Änderungen langfristig durchgehalten werden können. Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfelds infolge der demographischen Entwicklung oder auf Grund von Reaktionen auf politische Maßnahmen bleiben dabei allerdings unberücksichtigt.

Hier werden im Rahmen der Generationenbilanzierung zwei Szenarien unterschieden. In einem „Status-quo-Szenario“ wird unterstellt, dass die finanzpolitischen Bedingungen des jeweiligen Jahres auch in Zukunft unverändert fortgelten. Die im betrachteten Jahr beobachteten altersspezifischen Pro-Kopf-Beträge für die einzelnen staatlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien werden – bis auf eine am Produktivitätswachstum orientierte Anpassung – konstant gehalten. In einem „PolitikszENARIO“ werden dagegen auch im jeweiligen Jahr bereits beschlossene, aber erst zukünftig wirksam werdende Politikänderungen berücksichtigt. So kann der für die Finanzpolitik noch bestehende Handlungsbedarf realistischer eingeschätzt werden.

Im Status-quo-Szenario ergab sich im vergangenen Jahr ein deutlicher Anstieg des jährlichen Konsolidierungsbedarfs um gut drei viertel Prozentpunkte auf 5¾ % des BIP. Diese Verschlechterung geht zum Teil auf die ungünstige Konjunktorentwicklung zurück. Bereinigt um konjunkturelle Einflüsse ergibt sich eine Erhöhung des jährlichen Konsolidierungsbedarfs um gut einen viertel Prozentpunkt auf ebenfalls 5¾ % des BIP.<sup>2)</sup> Die Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkommen, die Umsatzsteuer sowie die Sozialversicherungsbeiträge entwickelten sich im vergangenen Jahr erneut deutlich schwächer, als auf Grund der Rechtsänderungen und der Entwicklung ihrer makroökonomischen Bemessungsgrundlagen zu erwarten gewesen wäre. Die

Erhöhung indirekter Steuern und die Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung konnten dies nicht ausgleichen. Auf der Ausgabenseite stand unter anderem der Anhebung des Kindergelds eine grundsätzlich sparsame Haushaltsführung gegenüber.

Im PolitikszENARIO lag der jährliche Konsolidierungsbedarf im vergangenen Jahr mit gut 5 % des BIP auf Grund der in Zukunft wirksam werdenden Maßnahmen niedriger als im bereinigten Status-quo-Szenario. Ausschlaggebend sind dabei zukünftig greifende Einsparungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, die über die für die nächsten Jahre beschlossenen zusätzlichen Steuererleichterungen hinausgehen. Im Vergleich zu 2001 hat sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aber auch im PolitikszENARIO merklich verschlechtert. Der jährliche Konsolidierungsbedarf stieg um ¾ Prozentpunkte. Die bereits in 2001 für das vergangene Jahr beschlossenen Maßnahmen, die für sich genommen eine merkliche Reduzierung des jährlichen Konsolidierungsbedarfs im bereinigten Status-quo-Szenario hätten erwarten lassen, spielen hier keine Rolle, weil sie bereits im PolitikszENARIO für 2001 enthalten waren. Die Verschlechterung ist auf die bereits erwähnten außergewöhnlichen Einnahmehausfälle zurückzuführen und wäre noch größer gewesen, wenn nicht im Jahr 2002 getroffene, aber erst zukünftig wirkende Maßnahmen den jährlichen Konsolidierungsbedarf gesenkt hätten. Zu Buche schlugen hier vor allem im Jahr 2002 beschlossene und in diesem Jahr wirksam gewordene Maßnahmen im Bereich der Sozialversicherungen. So wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung die Beitragssätze angehoben. Außerdem wurden in der gesetzlichen Krankenversicherung Einsparungen auf der Ausgabenseite vorgenommen.

Auch wenn die Zahlen mit Vorsicht interpretiert werden müssen, zeigen die Ergebnisse, dass im vergangenen Jahr die Finanzpolitik bei weitem noch nicht dauerhaft tragfähig gewesen ist. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen auch in einer um konjunkturelle Einflüsse bereinigten Betrachtung sogar noch verschlechtert, was allerdings auf außergewöhnliche Einnahmehausfälle und nicht auf Maßnahmen der Finanzpolitik zurückzuführen ist.

1 Zu den methodischen und empirischen Grundlagen für die Berechnungen, auf denen die hier dargestellten Ergebnisse beruhen, vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Monatsbericht, Dezember 2001, S. 29 ff. und B. Manzke (2002), Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutsch-

land, Diskussionspapier 10/02 des Volkswirtschaftlichen Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank. — 2 Die Werte für 2001 haben sich gegenüber der Darstellung in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2002, S. 73 vor allem auf Grund einer neuen Einschätzung der konjunkturbedingten Budgetkomponenten geändert.

warten. Dies gilt sowohl wegen des Vorhabens, die Schwankungsreserve der Rentenversicherung weiter beträchtlich abzusenken, als auch auf Grund der Entscheidung, die erforderliche Schuldenrückführung und Rücklagenauffüllung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung erheblich zu strecken. Die vorgesehene Aufstockung der Privatisierungserlöse reduziert dagegen nicht das Defizit in der Maastricht-Abgrenzung, weil sie lediglich aus einer Veräußerung von staatlichem Finanzvermögen resultiert.

*Stabilitäts- und  
Wachstumspakt  
in Gefahr...*

Damit zeichnet sich ab, dass die deutsche Finanzpolitik von dem Ziel abrückt, im kommenden Jahr die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages einzuhalten. Die Glaubwürdigkeit des finanzpolitischen Regelwerks in Europa, das von großer Bedeutung für eine mittel- und langfristig erfolgreiche Europäische Währungsunion ist, sollte jedoch nicht gefährdet werden, indem Deutschland im dritten Jahr in Folge ein übermäßiges Defizit aufweist (siehe auch die Übersicht auf S. 63). Eine strikte Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts steht – wie im Übrigen auch der Sachverständigenrat feststellt – einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum nicht im Weg. Um den Pakt

als Garant einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik in der EWU nicht weiter zu beschädigen, müsste ein Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform mit umfassenden Konsolidierungsmaßnahmen verknüpft werden.

Ein funktionsfähiger europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt ist nicht zuletzt auch deshalb von großer Bedeutung, weil die EU-Länder besser auf die sich abzeichnenden langfristigen Haushaltsbelastungen vorbereitet sind, wenn sie sich an die Vorgaben des Paktes halten. So weisen für Deutschland die Ergebnisse einer neuen Rechnung der Bundesbank im Rahmen der Generationenbilanzierung, die auf der Basis des staatlichen Leistungs- und Abgabenrechts von 2002 erstellt worden ist, darauf hin, dass weiterer Handlungsbedarf zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der Staatsfinanzen besteht (vgl. hierzu im Einzelnen die Erläuterungen auf S. 65). Das rasche Erreichen einer ausgeglichenen Haushaltsposition und der damit verbundene Abbau der staatlichen Schuldenquote würden einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass künftige Generationen nicht überfordert werden.

*... und  
damit auch  
Erreichung der  
langfristigen  
Tragfähigkeit  
der öffentlichen  
Finanzen*