

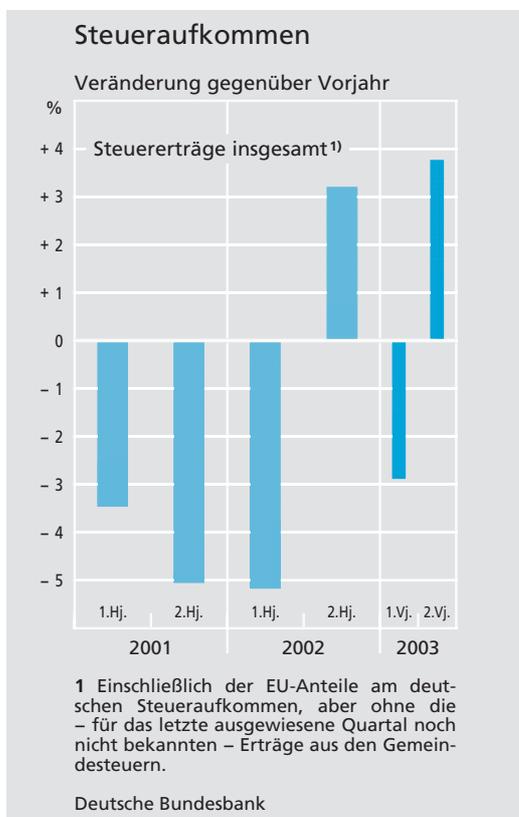
Öffentliche Finanzen

Haushalte der Gebietskörperschaften

Das Defizit der Gebietskörperschaften (ohne die noch nicht bekannten Gemeindeergebnisse) lag auch im zweiten Vierteljahr mit 7 Mrd € erheblich über dem vergleichbaren Vorjahrsniveau (4 ½ Mrd €). Die ungünstigere Entwicklung beruhte allerdings nicht wie im Vorquartal auf einem rückläufigen Steueraufkommen, sondern vor allem auf der um 6 Mrd € niedriger ausgefallenen Gewinnausschüttung der Bundesbank. Trotz eines relativ kräftigen Wachstums der Steuereinnahmen (+ 4 %) stagnierten daher die Einnahmen, während die Ausgaben um 2 % stiegen.

*Grund-
tendenzen*

Nachdem sich im ersten Halbjahr die Defizite der Gebietskörperschaften stark ausgeweitet haben, dürften sie auch im Gesamtjahr den bereits im Vorjahr sehr hohen Betrag von 60 Mrd € deutlich übertreffen. Der Bund und die überwiegende Zahl der Länder werden die Haushaltsziele deutlich verfehlen, die eine erhebliche Rückführung der Defizite vorgesehen hatten. Die Nettokreditaufnahme wird zumeist über die grundsätzlich geltende verfassungsrechtliche Grenze der (eigenfinanzierten) Investitionen hinausgehen. Die Finanzlage der Gemeinden dürfte sich spürbar verschlechtern, und in vielen Fällen dürfte sich der Konflikt mit den haushaltsrechtlichen Vorgaben verschärfen. Der Überschuss der Sondervermögen wird angesichts der gesunkenen Ausschüttung der Bundesbank zurückgehen. Die angespannte Haushaltslage der Gebietskörperschaften wird zusammen mit dem im Sozialversicherungsbereich zu erwartenden Defizit dazu führen, dass – wie im vergangenen Jahr – die im Maastricht-Vertrag



festgelegte Defizitgrenze von 3 % überschritten wird.

*Steuer-
einnahmen
im zweiten
Quartal...*

Das Steueraufkommen¹⁾ der Gebietskörperschaften war im zweiten Quartal um fast 4 % höher als vor Jahresfrist, nachdem es sich im ersten Vierteljahr deutlich verringert hatte. Freilich wurde der relativ starke Zuwachs in erheblichem Maße durch die von negativen Sonderfaktoren geprägte Vorjahresbasis beeinflusst. Das kräftige Aufkommenswachstum des zweiten Quartals lässt sich insoweit noch nicht mit einer positiven Trendwende gleichsetzen.

Unter den direkten Steuern entwickelten sich vor allem die Erträge aus der Körperschaftsteuer günstig. Sie betragen gut 1 Mrd €, während ein Jahr zuvor die Erstattungen um

2 Mrd € über die Steuerzahlungen hinausgegangen waren. Damals war das Ergebnis durch hohe Rückzahlungen an einzelne Unternehmen stark beeinträchtigt worden. Außerdem gingen im laufenden Jahr höhere Nachzahlungen für frühere Jahre ein, und die Körperschaftsteuer wurde nur noch in geringem Maße durch Auskehreffekte geschmälert.²⁾ Andererseits haben sich die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – im Wesentlichen die Kapitalertragsteuer auf Dividenden – weiterhin deutlich verringert (um ein Fünftel bzw. fast 1 Mrd €). Ebenso wie die Körperschaftsteuer verzeichnete die veranlagte Einkommensteuer noch keine positive Trendwende bei den Vorauszahlungen. Das Aufkommen blieb um 22 % hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurück, wozu allerdings in erster Linie geringere Nachzahlungen für frühere Jahre beitrugen. Auch die Erträge aus dem steuerlichen Zinsabschlag haben sich – vor allem wegen der rückläufigen Durchschnittsverzinsung – weiter vermindert (um 7 ½ %).³⁾ Dagegen hat die Lohnsteuer gut 2 % mehr erbracht. Das im Vergleich zu den ersten drei Monaten deutlich stärkere Aufkommenswachstum wurde jedoch auch dadurch beeinflusst, dass im öffentlichen Dienst und in der Metallindustrie

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

2 Nach den bisherigen Informationen hat sich jedoch das mit dem Steuervergünstigungsabbaugesetz eingeführte dreijährige Moratorium für die Nutzung von Steuerguthaben aus Gewinnrücklagen, die vor der Steuerreform gebildet worden waren, bislang noch kaum niedergeschlagen.

3 Außerdem waren offenbar auch Portfoliumschichtungen zu Gunsten offener Immobilienfonds zu verzeichnen, deren Erträge im Inland zu einem erheblichen Teil steuerfrei sind.

Einmalzahlungen auf Grund der Tarifabschlüsse zu Buche schlugen.

Unter den indirekten Steuern sind die Einnahmen aus der Umsatzsteuer noch etwas gesunken ($- \frac{1}{2} \%$). Hierin spiegelte sich die weiterhin schwache Entwicklung der Inlandsnachfrage wider. Dagegen sind die Erträge aus den Energiesteuern durch die zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Steuererhöhungen um gut 9 % gestiegen.

... und im
Gesamtjahr

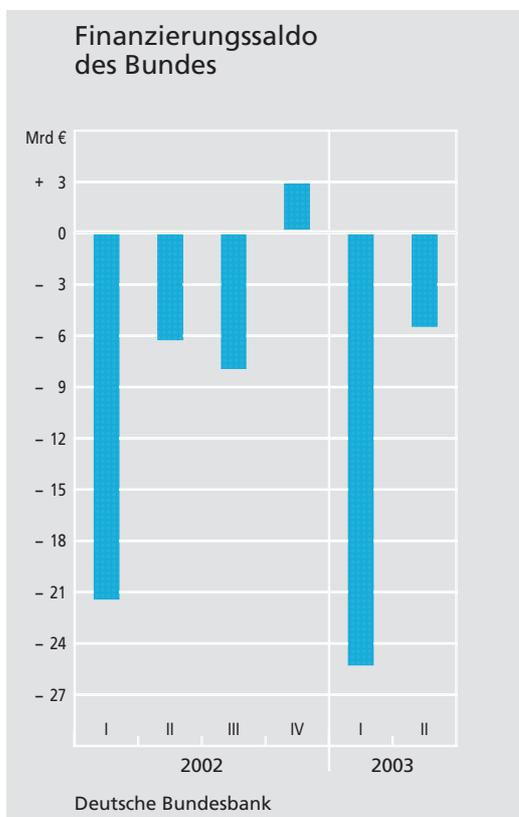
In der ersten Jahreshälfte sind die Steuereinnahmen nur um $\frac{1}{2} \%$ höher als in der entsprechenden Vorjahrszeit ausgefallen, während in der offiziellen Steuerschätzung vom Mai für das Gesamtjahr 2003 mit einem Zuwachs von gut 2 % gerechnet wird (jeweils ohne die Gemeindesteuern). Auch nach dem günstigeren Ergebnis des zweiten Quartals überwiegen die Risiken gegenüber der Mai-Prognose. So wird nach der wirtschaftlichen Stagnation im bisherigen Jahresverlauf nicht erwartet werden können, dass das der damaligen Schätzung von der Bundesregierung zu Grunde gelegte Wirtschaftswachstum von real $\frac{3}{4} \%$ und nominal gut 2 % in diesem Jahr noch erreicht wird. Unter den wichtigsten Einzelsteuern besteht vor allem bei der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer das Risiko von Ausfällen gegenüber der Frühjahrsprognose. Die Lohnsteuererträge sind im ersten Halbjahr mit $1\frac{1}{2} \%$ nur halb so stark gewachsen wie bisher für das Gesamtjahr prognostiziert. Das Aufkommen aus der Umsatzsteuer ist um $1\frac{1}{2} \%$ gesunken, während hier nach der Mai-Schätzung für 2003 insgesamt ein leichter Zuwachs erwartet wird.

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Halbjahr		
	2002	2003	
Lohnsteuer	61,4	62,3	+ 1,5
Veranlagte Einkommensteuer	- 0,3	- 2,9	.
Körperschaftsteuer	- 1,3	3,7	.
Umsatzsteuer	68,0	67,0	- 1,5
darunter: 2. Vierteljahr			
Lohnsteuer	31,0	31,7	+ 2,2
Veranlagte Einkommensteuer	3,3	2,6	-22,1
Körperschaftsteuer	- 2,0	1,2	.
Umsatzsteuer	33,5	33,3	- 0,5

Das Defizit des Bundes ging im zweiten Quartal im Vorjahrsvergleich um knapp 1 Mrd € auf $5\frac{1}{2}$ Mrd € zurück. Auf Grund des deutlich gestiegenen Steueraufkommens wuchsen die Einnahmen relativ kräftig um 5 %. Dem stand aber auch eine merkliche Ausweitung der Ausgaben (um gut 3 %) gegenüber. Ausschlaggebend hierfür waren die Zunahme der Zuweisungen an die Rentenversicherung und den Fluthilfefonds sowie die arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Der Haushaltsplan des Bundes sieht für das Gesamtjahr eine starke Rückführung des Defizits gegenüber dem Vorjahr vor ($19\frac{1}{2}$ Mrd € gegenüber $32\frac{1}{2}$ Mrd €). Dieses Ziel wird allerdings erheblich verfehlt werden, so dass ein Nachtragshaushalt angekündigt wurde. Die Steuereinnahmen werden die Erwartungen bei Weitem nicht erreichen. Gemäß der Steuer-

Bundeshaushalt
im laufenden
Jahr



schätzung vom Mai ergeben sich Ausfälle für den Bund von 4 Mrd €. Darüber hinaus resultieren Mindereinnahmen aus in die Planungen eingestellten, aber letztlich nicht (vollständig) umgesetzten steuerlichen Maßnahmen (Steuervergünstigungsabbaugesetz, Zinsabgeltungssteuergesetz). Auf der Ausgabe Seite werden insbesondere die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen (Arbeitslosenhilfe, Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit) die Planansätze deutlich übersteigen. Insgesamt gesehen dürfte das Defizit noch merklich über den Vorjahrsbetrag hinausgehen.

Das Bundeskabinett hat im Juli den Entwurf des Bundeshaushalts 2004 verabschiedet. Um die Neuverschuldung zu begrenzen, wurde gleichzeitig ein umfangreiches Konso-

lidierungspaket beschlossen. Darüber hinaus wurde die Grundsatzentscheidung gefasst, die für 2005 geplante Stufe der Einkommensteuerreform auf 2004 vorzuziehen, was zu Ausfällen für den Bund von 7 Mrd € führt. Im weiteren Verlauf wurde angekündigt, zur Finanzierung dieser Steuerausfälle im kommenden Jahr Privatisierungserlöse in Höhe von 2 Mrd € einzusetzen und zusätzlich Subventionen im Umfang von knapp ½ Mrd € abzubauen. In seiner Sitzung am 13. August hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes verabschiedet, in dem die zuvor gefassten Grundsatzbeschlüsse, soweit sie gesetzlich geregelt werden müssen, zusammengefasst sind. Danach ergibt sich nunmehr eine Nettokreditaufnahme des Bundes von knapp 29 Mrd €, die damit erneut deutlich über den Investitionsausgaben (knapp 25 Mrd €) läge. Dies ist gemäß Artikel 115 Grundgesetz nur dann zulässig, wenn die höhere Neuverschuldung geeignet ist, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Die Bundesregierung hat erklärt, sich – im dritten Jahr in Folge – auf diese Ausnahmeklausel zu berufen.

Die angestrebte Nettokreditaufnahme würde zwar eine merkliche Rückführung gegenüber dem im laufenden Jahr zu erwartenden Umfang darstellen. Gleichwohl liegt sie um 19 Mrd € über dem in der vorangegangenen Finanzplanung enthaltenen Betrag von 10 Mrd €. Belastet wird der Bundeshaushalt zum einen durch hohe Steuerausfälle, die sowohl aus der umfangreichen Revision im Rah-

men der Steuerschätzung (knapp 13 Mrd €⁴⁾) als auch aus dem Vorziehen der Steuerreform (7 Mrd €) resultieren. Darüber hinaus wurden sowohl für die Arbeitslosenhilfe als auch den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit erhebliche Mehrausgaben (von rd. 11 Mrd €) berücksichtigt. Dem sollen freilich auch umfangreiche Entlastungen vor allem aus dem im Juli zusammen mit dem Haushaltsentwurf vorgestellten Konsolidierungspaket gegenüberstehen. Die Maßnahmen (siehe nebenstehende Tabelle) sollen ein Volumen von rund 14 Mrd € aufweisen, wobei 8 ½ Mrd € auf die Ausgaben- und 5 ½ Mrd € auf die Einnahmenseite entfallen.

*Mittelfristige
Finanzplanung
des Bundes*

Auch die neue mittelfristige Finanzplanung des Bundes (siehe Tabelle auf S. 58) stellt sich wesentlich ungünstiger dar als die vorangegangene Vorausschau. So wird sich der geplante Abbau der Nettokreditaufnahme stark verzögern. Hierzu beigetragen haben vor allem die deutlich negativer eingeschätzte Steuerentwicklung, aber auch die höheren Ansätze für die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen. Bei einem Ausgabenzuwachs von jahresdurchschnittlich ½ % von 2005 bis 2007 wird im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung kein ausgeglichener Bundeshaushalt mehr erreicht.

*Vorgeschlagene
Entlastungs-
maßnahmen*

Die den Entwurf des Bundeshaushaltsplans begleitenden Entlastungsmaßnahmen können einen wichtigen Beitrag zur Konsolidierung des Bundeshaushalts leisten. Auch die Länder und Gemeinden würden hiervon merklich profitieren. Die Vorhaben weisen – nicht zuletzt im Hinblick auf den vorgesehenen Abbau von Subventionen – in die richtige

Das im Bundeshaushaltsentwurf 2004 enthaltene Konsolidierungspaket ^{*)}

Mrd €	
Position	Betrag
Ausgaben	8 ½
darunter:	
Einsparungen aus „Hartz-Reformen“ (Zuschuss an Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitslosenhilfe)	4,0
Entlastung bei Rentenzuschuss des Bundes ¹⁾	2,0
Fortsetzung Ressorteneinsparungen	1,0
Subventionsabbau	0,6
Öffentlicher Dienst	0,5
Erziehungsgeld	0,2
Einnahmen	5 ½
darunter:	
Gesetz zur Steuerehrlichkeit (Amnestie)	2,1
Abbau Steuervergünstigungen	1,2
Bekämpfung Schwarzarbeit/Steuerhinterziehung	1,0
Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II)	0,5
Begrenzung Entfernungspauschale	0,5
Wegfall Eigenheimzulage	0,1
Insgesamt	14

* Finanzielle Auswirkung auf den Bundeshaushalt im Jahr 2004. — ¹ Zusätzlich soll der Beitragssatz zur Rentenversicherung bei 19,5 % stabilisiert werden.

Deutsche Bundesbank

Richtung. Gleichwohl sollte insbesondere im Hinblick auf die geplanten Änderungen im Rahmen der Unternehmensbesteuerung darauf geachtet werden, dass sich die Investitionsbedingungen in Deutschland dabei nicht verschlechtern.⁵⁾ Beteiligungsveräußerungen reduzieren zwar die Nettokreditaufnahme und sind aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie kaum einen Konsolidierungsfortschritt darstellen. Der niedrigeren Kreditaufnahme steht ein entsprechender Verlust an staatlichem Betei-

⁴ Gesamte Abweichungen gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2002 unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen, Änderung der EU-Abführung und Schätzabweichungen (insbesondere im Zusammenhang mit einer ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Einschätzung).

⁵ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2002, S. 60f.

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

Mrd €

Position	Soll 2003	BMF 1) 2003	2004	2005	2006	2007
Ausgaben	248,2	257,0	251,2	251,2	251,2	254,9
darunter:						
Investitionen	26,7	26,7	24,8	24,7	24,7	24,7
Einnahmen	228,6	221,3	226,9	229,6	235,6	244,4
darunter:						
Steuern	203,3	196,0	208,5	211,5	221,6	229,9
Privatisierung	5,5	5,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Defizit (-)	-19,6	-35,7	-24,3	-21,6	-15,6	-10,5
Münzeinnahmen	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,5
Nettokreditaufnahme	18,9	35,0	2) 23,8	21,0	15,0	10,0
Nachrichtlich:						
Veränderung der Ausgaben in %	- 0,4	+ 3,1	.	+ 0,0	+ 0,0	+ 1,5

1 Jüngste Einschätzung des BMF. — 2 Unter Berücksichtigung der Beschlüsse zum Vorziehen der Steuerreform beträgt die Nettokreditaufnahme knapp 29 Mrd €.

Deutsche Bundesbank

ligungsvermögen gegenüber. Die Nähe zur Kreditaufnahme verstärkt sich noch, wenn zunächst staatseigene Banken als Käufer fungieren.

Haushaltsplanungen mit hohen Risiken verbunden

Insgesamt gesehen sind die Planungen des Bundes noch mit sehr hoher Unsicherheit verbunden. Während sich die Belastungen aus den Einkommensteuersenkungen relativ konkret abzeichnen, sind die Entlastungswirkungen des Konsolidierungspakets weitaus ungewisser. Die Maßnahmen sind teilweise noch nicht spezifiziert und bedürfen zu einem guten Teil – wie auch das Vorziehen der Steuerreform – der Zustimmung des Bundesrats. Zudem sind die finanziellen Auswirkungen bei gewichtigen Positionen sehr schwer abzuschätzen (Steueramnestie, Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit).

Schließlich erscheinen die zu Grunde gelegten gesamtwirtschaftlichen Annahmen von Optimismus geprägt.

Der Überschuss der Sondervermögen in Höhe von 5 Mrd € lag im zweiten Quartal um 3 ½ Mrd € unter dem vergleichbaren Vorjahrswert. Ausschlaggebend hierfür war die um 6 Mrd € auf 5 ½ Mrd € gesunkene Gewinnausschüttung der Bundesbank, die dem Erblastentilgungsfonds zufließt, soweit sie über 3 ½ Mrd € hinausgeht. Dem standen Haushaltsverbesserungen beim ERP-Sondervermögen (im Zusammenhang mit einem starken Darlehensrückfluss) und ein Überschuss beim Fluthilfefonds von jeweils rund 1 Mrd € gegenüber. Im Gesamtjahr wird der Überschuss der Sondervermögen angesichts der geringeren Bundesbankausschüttung erheblich unter dem Betrag des Vorjahres in Höhe von 9 Mrd € liegen.

Sondervermögen

Die Länderhaushalte verzeichneten im zweiten Quartal einen Einnahmewachstum von 3 ½ %. Das Steueraufkommen wies dabei mit 2 % aber nur einen mäßigen Anstieg auf. Die Ausgaben wurden angesichts der Zahlungen an den Fluthilfefonds mit 1 ½ % relativ moderat ausgeweitet. Die Personalaufwendungen nahmen weiterhin um gut 1 % zu. Dabei ist aber zu bedenken, dass die für die Länderhaushalte bedeutsame Anpassung der Beamtenbesoldung und Versorgungszahlungen erst im Juli verabschiedet wurde.⁶⁾ Per saldo verringerte sich das Quartalsdefizit im Vor-

Länder

6 Die daraus resultierenden Mehrbelastungen im laufenden Jahr sollen aber weitgehend durch Kürzungen des Weihnachtsgeldes auf Grundlage der neuen Flexibilisierungsregelung aufgefangen werden.

jahrsvergleich um 1 Mrd € auf 5 ½ Mrd €. Die geplante deutliche Rückführung des Rekorddefizits des Jahres 2002 von 31 Mrd € ist aber nach den Ergebnissen der Steuerschätzung nicht mehr zu realisieren. Zahlreiche Länder haben in Reaktion darauf zwar Sparmaßnahmen ergriffen. Doch werden diese kaum ausreichen, um die Ausfälle auszugleichen. Mit wenigen Ausnahmen wird in den Länderhaushalten die Nettokreditaufnahme das Niveau der eigenfinanzierten Investitionen wohl deutlich überschreiten und damit die besondere Begründungspflichten auslösende Verfassungsgrenze verletzen. Im kommenden Jahr dürfte sich die Anspannung der Länderhaushalte noch verschärfen, vor allem wenn das vom Bundeskabinett beschlossene Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform nicht gegenfinanziert wird. Die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen werden von den Ländern bereits benötigt, um ihren ohnehin hohen Kreditbedarf zu begrenzen.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher nur Ergebnisse des ersten Quartals vor. Danach sind die Einnahmen um 2 % gestiegen. Die Ausgaben nahmen um 1 ½ % zu. Die Personalaufwendungen wuchsen mit 3 ½ % kräftig, wobei sich die Auswirkungen des relativ hohen Tarifabschlusses für die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst niederschlugen. Die Zunahme der Ausgaben für Sozialleistungen war mit 9 ½ % noch wesentlich stärker ausgeprägt. Dämpfend wirkte sich allerdings ein außergewöhnlich starker Rückgang der Ausgaben für Sachinvestitionen aus. Das Defizit war mit 4 ½ Mrd € ebenso hoch wie ein Jahr zuvor. Im weiteren Jahres-

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

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 ^{p)}	+ 54,6	+ 67,6	- 11,8	+ 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. ^{p)}	+ 9,0	+ 4,4	+ 4,6	+ 9,4
2003				
1. Vj. ^{p)}	+ 34,7	+ 32,6	+ 2,1	+ 19,4
2. Vj. ^{ts)}	+ 12,6	+ 11,8	+ 0,8	...

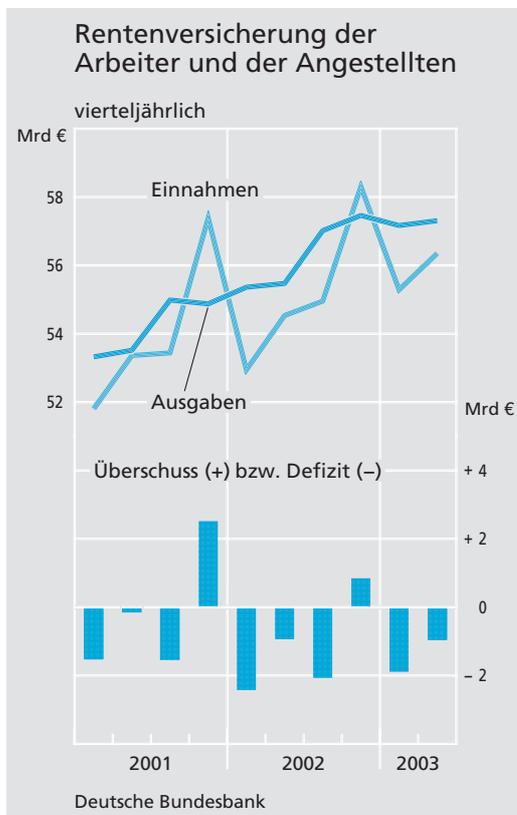
1 Ohne Ausgleichsforderungen. — 2 Einschl. Kassenverstärkungs- und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

verlauf dürfte es aber vor allem auf Grund einer ungünstigen Einnahmenentwicklung zu einer deutlichen Verschlechterung kommen.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften ist im zweiten Quartal um 12 ½ Mrd € gestiegen. Der Bund erhöhte seine Verbindlichkeiten um 4 ½ Mrd €, wobei er sich am Geld- wie auch am Kapitalmarkt jeweils gut 2 Mrd € beschaffte. Während die Länder einen recht hohen Kreditbedarf von 7 ½ Mrd € aufwiesen, dürften die Gemeinden ihre Verschuldung nur mäßig ausgeweitet haben. Insgesamt konzentrierte sich die Kreditaufnahme per saldo auf den mittelfristigen Laufzeiten-sektor des Kapitalmarkts.

Verschuldung



Sozialversicherungen

Gesetzliche Rentenversicherung

Das Defizit in der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten fiel im zweiten Quartal mit 1 Mrd € ebenso hoch aus wie im Vorjahr, obwohl zum Jahresbeginn der Beitragssatz von 19,1 % auf 19,5 % angehoben worden war. Der Anstieg der Beitragseinnahmen betrug lediglich 2 ½ %. Dabei wuchsen die Pflichtbeiträge für Beschäftigte bereinigt um die Anhebung des Beitragssatzes um ½ %, was angesichts der leicht gesunkenen Bruttolöhne und -gehälter auf die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze zurückzuführen war. Die Neuordnung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse hat trotz der gemeldeten zahlreichen neuen Mini-Jobs anscheinend nicht zu einer spürbaren Verbesserung der Finanzlage geführt. Entlastend wirk-

ten jedoch die um 8 % höheren Zuweisungen des Bundes, deren kräftiger Anstieg auf der letzten Stufe der „Ökosteuer“, aber auch auf der Koppelung an den Beitragssatz beruht. Die Gesamtausgaben wuchsen wie im Vorquartal um knapp 3 ½ %. Allerdings hat sich der Anstieg der Rentenausgaben auf Grund höherer Pro-Kopf-Leistungen etwas beschleunigt. Die Zunahme des Rentenbestands schwächte sich dagegen weiter ab und erreichte nur noch gut ½ %.

Die im Vergleich zum Vorjahr niedrigere Rentenanpassung zum 1. Juli (1,04 % in Westdeutschland und 1,19 % in den neuen Bundesländern) dürfte den Ausgabenanstieg im zweiten Halbjahr verlangsamen. Allerdings zeichnet sich auf der Einnahmenseite derzeit noch keine Beschleunigung des Beitragsflusses ab. Damit dürfte zum Jahresende erneut ein merkliches Defizit zu Buche stehen. Schon auf der Grundlage der optimistischen Wachstumsannahmen der Bundesregierung wird inzwischen ein Anstieg des notwendigen Beitragssatzes im Jahr 2004 auf 19,9 % erwartet. Die Bundesregierung will aber am derzeitigen Satz festhalten und zudem noch die Zuweisungen des Bundes um 2 Mrd € kürzen. Unter diesen Annahmen müssen im kommenden Jahr rund 6 Mrd € eingespart werden. Ein weiterer Rückgriff auf die ohnehin schon reduzierte Schwankungsreserve würde die Gefahr einer Abhängigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung von Liquiditätszuschüssen des Bundes erhöhen und zur Verunsicherung im Hinblick auf die Solidität der Rentenfinanzen beitragen. Überdies würden der strukturelle Konsolidierungsbedarf lediglich um ein Jahr verschoben und das gesamt-

staatliche Defizit im Jahr 2004 um bis zu 0,3 % des BIP erhöht.

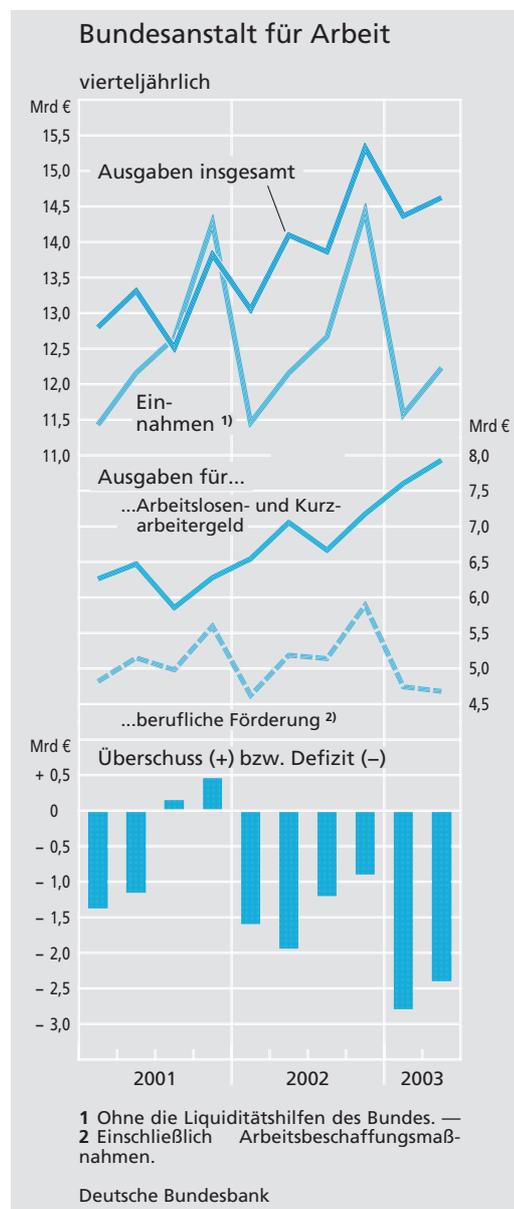
Bundesanstalt
für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im zweiten Quartal ein Defizit von knapp 2 ½ Mrd €. Der Vorjahrsbetrag wurde um ½ Mrd € überschritten. Die Einnahmen stiegen insgesamt nur um ½ %. Ausschlaggebend hierfür war, dass das Beitragsaufkommen trotz der Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze lediglich geringfügig wuchs. Der Ausgabenanstieg hat sich auf 3 ½ % deutlich verlangsamt. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld nahmen zwar mit gut 12 % weiterhin stärker als die Zahl der Arbeitslosen zu. Die Rückführung der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik um 8 % bildete aber ein deutliches Gegengewicht.

Im ersten Halbjahr hat das Defizit damit trotz der Einsparungen bei den Förderungsmaßnahmen und der Hartz-Reformen bereits 5,2 Mrd € betragen. Saisonbedingt fällt das Ergebnis im zweiten Halbjahr zwar deutlich besser aus. Auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Prognose der Bundesregierung wird aber inzwischen auch von der Bundesanstalt, deren Haushalt 2003 keinen Zuschussbedarf vorsieht, ein Defizit von rund 7 Mrd € erwartet. Angesichts der schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt wird auch im kommenden Jahr ein Zuschussbedarf entstehen, der im Entwurf des Bundeshaushalts 2004 mit 5,2 Mrd € veranschlagt worden ist.

Gesetzliche
Kranken-
versicherung

Für die gesetzliche Krankenversicherung liegen bislang nur Finanzdaten zum ersten Quartal vor. Danach konnte das Defizit gegenüber dem Vorjahr um ¼ Mrd € auf gut



½ Mrd € verringert werden. Die Einnahmen übertrafen das Vorjahrsniveau um 2 ½ %. Bereinigt um den Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte auf 14,3 % zum Jahresbeginn gingen die Beitragseinnahmen aber etwas zurück und kopelten sich damit weiter von ihrer näherungsweise Bemessungsgrundlage (Bruttolöhne und -gehälter zuzüglich Entgeltersatzleistungen und Renten) ab. Die im letzten Herbst be-

geschlossenen „Nullrunden“ und Preisrabatte begrenzten den Ausgabenzuwachs auf insgesamt 2 %. Die Aufwendungen für Arzneimittel nahmen zwar um 2 ½ % zu, doch war der Vorjahrswert durch eine einmalige „Ablasszahlung“ der Pharmaindustrie verringert worden. Bereinigt um diesen Effekt waren diese Ausgaben leicht rückläufig.

Angesichts der aufgebrauchten Rücklagen und einer Verschuldung, die inzwischen 3 Mrd € erreicht haben dürfte, sind die Kassen nach derzeitigem Recht eigentlich verpflichtet, ihre Beitragssätze umgehend anzuheben. Die Aussicht auf Entlastungen aus der nun zwischen Regierung und Opposition vereinbarten Gesundheitsreform (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 63) hat aber offenbar die Mehrzahl der Kassen von diesem Schritt abgehalten. Insgesamt droht so auch im Jahr 2003 bei der gesetzlichen Krankenversicherung ein merkliches Defizit, das den Spielraum für Beitragssenkungen im Jahr 2004 einengt.

Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Auch 2003
Defizitquote
über
3%-Grenze*

Nachdem die Defizitquote im vergangenen Jahr mit 3,6 % über die Grenze des Maastricht-Vertrages gestiegen war, ist im laufenden Jahr ebenfalls mit einer deutlichen Verfehlung dieses Kriteriums zu rechnen. Defiziterhöhend schlagen hier insbesondere die weiterhin ungünstige konjunkturelle Entwicklung und einige andere belastende Faktoren (vor allem ein niedrigerer Bundesbankgewinn, steigende Abführungen an die EU und flutbe-

dingte Ausgaben) zu Buche. Dem stehen etliche Abgabenerhöhungen (insbesondere im Bereich der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und bei den Verbrauchsteuern) gegenüber. Auch ist nicht zuletzt wegen der an die haushaltsrechtlichen Grenzen stoßenden Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften eine sparsame Haushaltsführung zu erwarten. Schließlich wurden ausgabenbegrenzende Maßnahmen im Bereich der Krankenversicherung und der arbeitsmarktbedingten Leistungen beschlossen.

Angesichts der Tatsache, dass der Ecofin-Rat im Januar 2003 für das abgelaufene Jahr ein übermäßiges Defizit für Deutschland festgestellt hat und diese Verletzung des europäischen Regelwerks wohl auch im laufenden Jahr Bestand haben wird, ist es von außerordentlicher Bedeutung, die Defizitquote im kommenden Jahr wieder unter die 3 %-Grenze zu senken. Die europäischen finanzpolitischen Regeln, die vor allem mittel- und langfristig eine tragbare Entwicklung der öffentlichen Haushalte gewährleisten und damit eine stabilitätsorientierte Geldpolitik in der Währungsunion flankieren sollen, drohen andernfalls zusätzlichen Schaden zu nehmen.

*Defizit-
rückführung
2004
erforderlich*

Gegenwärtig scheint in einigen Ländern der Währungsunion die Tendenz zuzunehmen, die ursprünglich verfolgten Konsolidierungsziele hinauszuschieben und mit Hilfe kurzfristiger kreditfinanzierter staatlicher Impulse einen Ausweg aus der Wachstumskrise zu suchen. Eine unterbleibende Konsolidierung dürfte jedoch nicht nur mittel- und längerfristig das Wachstum dämpfen, sondern auf Grund der ohnehin vorhandenen allgemeinen

Zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung

Die zwischen Regierung und Opposition vereinbarten Eckpunkte für eine Reform der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), die auch auf Beamte und Versorgungsempfänger übertragen werden sollen, sehen eine Senkung der paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu finanzierenden Ausgaben vor. Die Einsparungen sollen von 9,9 Mrd € im Jahr 2004 auf 23,1 Mrd € (darunter Umfinanzierungen von 8,5 Mrd € zu Gunsten der Arbeitgeber) im Jahr 2007 steigen. Daraus wird ein Rückgang des durchschnittlichen Beitragssatzes von derzeit 14,3 % auf 13 % im Jahr 2007 abgeleitet (Arbeitgeber: 6,1 %, Arbeitnehmer: 6,9 %). Die wichtigsten Maßnahmen sind:

- Streichung von Sterbe- und Entbindungsgeld, prinzipiell auch von nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln und Taxifahrten sowie Sehhilfen. Einsparung: 2,5 Mrd €.
- Ausweitung der Zuzahlungen bis zu einer Obergrenze von 2 % des Bruttoeinkommens (für chronisch Kranke bis 1 %, Kinder bleiben ausgenommen): Generell sollen sie 10 % des Preises (mindestens 5 € und höchstens 10 €) betragen. Die Zuzahlung bei Krankenhausaufenthalten wird von 9 € je Tag auf 10 € erhöht und künftig für maximal 28 statt für 14 Tage erhoben. Außerdem sind Praxisgebühren von 10 € je Quartal geplant. Werden verschiedene Ärzte aufgesucht, fällt die Gebühr mehrfach an, sofern keine Überweisung ausgestellt wurde. Entlastung: 3,3 Mrd €.
- Finanzierung versicherungsfremder (vor allem mutterschaftsbezogener) Leistungen durch Tabaksteuererhöhung. Die GKV erhält zunächst einen Bundeszuschuss von 1 Mrd €, der bis 2006 auf 4,2 Mrd € steigt.
- Höhere Beitragszahlungen von Rentnern für Versorgungsbezüge und Alterseinkommen aus selbständiger Tätigkeit. Mehreinnahmen: 1,6 Mrd €.
- Strukturelle Maßnahmen: Ausweitung von Rabatten bei patentgeschützten Medikamenten, Einführung von Festbeträgen für patentgeschützte Arzneimittel mit geringem Zusatznutzen, verschärfte Nutzenbewertung von Arzneimitteln ab 2005, Begrenzung der Verwaltungsausgaben. Entlastung: Von 1,5 Mrd € auf 3 Mrd € im Jahr 2007 steigend.
- Verlagerung von Finanzierungskosten vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer durch separate Versicherung des Zahnersatzes (GKV-Ausgaben: 3,5 Mrd €) ab 2005 sowie einen Sonderbeitrag von 5 Mrd € für das Krankengeld ab 2007.

Diese Maßnahmen zielen überwiegend auf eine stärkere Kostenbeteiligung und damit eine erhöhte Eigenverantwortung der Versicherten. Echte Kosteneinsparungen bewirken aber lediglich die strukturellen Maßnahmen. Freilich dürften auch die Zuzahlungen Len-

kungswirkungen auf die Nachfrage entfalten, Wirtschaftlichkeitsreserven im System werden aber nur begrenzt erschlossen. Das Paket enthält weitere, nicht mit konkreten Entlastungen bezifferte Maßnahmen. So soll zur Verbesserung der Qualität der Leistungen eine Stiftung beitragen, die neben der Nutzenbewertung von Arzneimitteln unter anderem Behandlungsleitlinien erarbeitet. Beim Arzneimittelvertrieb werden zwar Versandapotheken erlaubt, auf Preisbildungsvorschriften wird aber nicht verzichtet. Bei der ärztlichen Vergütung ist künftig statt eines Gesamthonorars die Abrechnung von Regelleistungen mit festen Preisen vorgesehen. Für freiwillig Versicherte sollen begrenzte Wahlmöglichkeiten hinsichtlich des Versicherungsumfanges eingeräumt werden.

Das Entlastungsvolumen von 14,6 Mrd € (ohne Umschichtungen von den Arbeitgebern auf die Arbeitnehmer) im Jahr 2007 dürfte den Beitragssatz beträchtlich senken. Es erscheint aber fraglich, ob das Ziel von 13 % erreicht werden kann, da schon der als Bezugspunkt gewählte heutige Durchschnitt von 14,3 % nicht kostendeckend und der unterstellte Anstieg der Beitragseinnahmen nicht gesichert ist. Dem für 2004 angestrebten Satz von 13,6 % steht zusätzlich entgegen, dass nach gegenwärtiger Rechtslage zunächst etwa 6 Mrd € (das entspricht 0,6 Beitragssatzpunkten) für Kreditilgungen und Rücklagenauffüllungen zu nutzen wären. Hier ist aber eine zeitliche Streckung dieser Verpflichtungen vorgesehen, was letztlich einer Verschiebung von Belastungen in die Zukunft gleichkommt.

Bereits heute herrscht Übereinstimmung darüber, dass mit den vereinbarten Maßnahmen zur gesetzlichen Krankenversicherung deren langfristige Probleme nicht gelöst werden können. Sowohl die demographische Entwicklung als auch der medizinisch-technische Fortschritt werden für einen erheblichen Ausgabendruck sorgen, selbst wenn die zweifellos vorhandenen Rationalisierungsreserven ausgeschöpft werden sollten. Bleiben die Beiträge an die Arbeitsentgelte gekoppelt, wird dies weiter automatisch zu einer Verteuerung des Faktors Arbeit führen. Die Aussicht auf längerfristig stark steigende Sozialabgaben ist sicher einer der Gründe für die derzeitige Skepsis im Hinblick auf die wirtschaftlichen Perspektiven. Der allseits anerkannte weiter gehende Reformbedarf hat in der von der Regierung eingesetzten Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme („Rürup-Kommission“) zur Entwicklung von zwei Modellen, der „Bürgerversicherung“ und den „Kopfpauschalen“ mit einem ergänzenden steuerfinanzierten Solidarausgleich, geführt. In beiden Modellen soll die Finanzierungsbasis von den Arbeitseinkommen gelöst werden, wobei das Modell der Versichertenpauschalen hier konsequenter vorgeht. Darüber hinaus sieht dieses Konzept eine klare Trennung von Versicherungs- und Solidarelelementen vor. Durch eine stärkere wettbewerbliche Ausrichtung weist es weitere Vorteile auf. Der endgültige Bericht der „Rürup-Kommission“ steht jedoch noch aus.

Unsicherheit hinsichtlich der Tragfähigkeit der Finanzpolitik auch kurzfristig mit negativen Einflüssen auf das Konsum- und Investitionsklima verbunden sein. Insofern sollte auch der potenzielle kurzfristige „Wachstumsgewinn“ auf Grund einer expansiveren finanzpolitischen Grundausrichtung nicht überschätzt werden. Damit werden die letztlich entscheidenden strukturellen gesamtwirtschaftlichen Probleme nicht gelöst. Hierfür sind vielmehr wachstumsstärkende Struktur-reformen erforderlich.

*Konsolidierung
auch ein
nationales
Erfordernis*

Die Rückführung der staatlichen Defizite ist freilich nicht nur im Kontext der europäischen Regeln geboten. Der Handlungsspielraum von Bund, Ländern und Gemeinden wird durch die wachsende Verschuldung und die damit verbundenen Zinsbelastungen zunehmend eingeschränkt. Die ohnehin nicht sehr ambitionierten haushaltsrechtlichen nationalen Obergrenzen für die Kreditaufnahme werden nicht nur in Einzelfällen, sondern fast schon in der Regel überschritten. Auch bei den Sozialversicherungen sind umfangreiche Defizite zu verzeichnen; die Reserven sind inzwischen weitgehend aufgebraucht und teilweise wurden bereits Schulden aufgenommen.

*Ausblick auf
2004 besonders
unsicher*

Der Ausblick auf die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im kommenden Jahr ist mit großer Unsicherheit verbunden, vor allem weil zahlreiche angekündigte finanzpolitische Maßnahmen noch den Gesetzgebungsprozess durchlaufen müssen. Verschiedene Vorhaben im Rahmen der Agenda 2010 und des Bundeshaushalts 2004 sind geeignet, die künftigen Wachstumskräfte zu stärken und

auch die Lage der öffentlichen Finanzen zu verbessern. Dazu müssen sie freilich auch gegen widerstrebende Interessen durchgesetzt werden.

Das Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform auf 2004, das Steuerausfälle in Höhe von 15 Mrd € zur Folge haben dürfte, ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, da hiermit eine deutliche Senkung der Einkommensteuersätze verbunden ist. Doch wäre zugleich bedauerlich, wenn ohne weitere Gegenfinanzierung aus heutiger Sicht wohl nicht nur die einzelnen nationalen Kreditfinanzierungsgrenzen, sondern auch die gesamtstaatliche 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages überschritten würde. Um sicherzustellen, dass diese wichtigen finanzpolitischen Ziele eingehalten werden, sollte die Steuer-senkung durch zusätzliche Maßnahmen flankiert werden. Privatisierungserlöse oder andere Veräußerungen von staatlichem Finanzvermögen (z. B. von Darlehensforderungen) führen allerdings nicht zu einer Senkung des Defizits in der Maastricht-Abgrenzung, da es sich hierbei lediglich um Umschichtungen im Finanzvermögen des Staates handelt. Wenn die Steuern ohne Verletzung der europäischen Vorgaben gesenkt werden sollen, sind der Bund, aber auch die Länder gefordert, ihre Bemühungen im Hinblick auf die Überprüfung staatlicher Leistungen und steuerlicher Ausnahmetatbestände zu verstärken. Gleichzeitig müssten im Sozialversicherungsbereich erneute Defizite vermieden und bereits aufgelaufene Schulden rasch abgebaut werden.

*Vorziehen der
Steuerreform ...*

*... darf
Stabilitätspakt
nicht gefährden*

*Gewerbe-
steuerreform*

Das Bundeskabinett hat am 13. August 2003 auch einen Gesetzentwurf zur Gewerbebesteuerreform im Rahmen einer Reform der Gemeindefinanzen verabschiedet. Dabei wird an der Gewerbesteuer festgehalten und die Steuerpflicht auf die freien Berufe ausgeweitet, die die entstehende Steuerschuld jedoch größtenteils mit ihrer Einkommensteuer verrechnen können. Dies läuft trotz der vorgesehenen Verrechnungsmöglichkeit mit der Einkommensteuer auf eine – wenn auch begrenzte – Steuer Mehrbelastung hinaus, die das Steuerrecht kompliziert. Forderungen, ertragsunabhängige Bestandteile (Mieten, Pachten, Leasing-Raten) in die Gewerbesteuerpflicht aufzunehmen, wurden nicht berücksichtigt. Im Gegenteil soll die bisherige Zurechnung von Dauerschuldzinsen zum Gewerbeertrag künftig entfallen. Diese Konzentration des Gesetzentwurfs auf die Besteuerung ertragsabhängiger Bestandteile ist zu begrüßen. Nachdem mit der Abschaffung der Lohnsummensteuer und der Gewerbesteuerkapitalsteuer der Problematik einer unter Umständen existenzgefährdenden Substanzbesteuerung zunehmend Rechnung getragen wurde, würde es den Bestrebungen zu einer

Belebung des Wirtschaftswachstums zuwiderlaufen und das Investitionsklima belasten, wenn der Weg der Substanzbesteuerung in einem für die Unternehmen besonders schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld erneut beschränkt würde. Die Absicht, die restlichen ertragsunabhängigen Bestandteile der Gewerbesteuer abzuschaffen und die Bemessungsgrundlage weitgehend jener der Einkommen- und Körperschaftsteuer anzugleichen, könnte zugleich den Weg zu einer Integration dieser Sonderertragsteuer in das allgemeine Einkommensteuersystem ebnen. Dem Bedarf der Gemeinden an einer eigenen und in gewissen Grenzen selbst gestaltbaren Steuerquelle kann damit Rechnung getragen werden, dass ihnen neben der Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer auch eine Teilhabe an der Körperschaftsteuer eingeräumt und ein Hebesatz- beziehungsweise Zuschlagsrecht für diese Steuern zugestanden wird. Die kommunalen Einnahmen könnten zusätzlich verstetigt werden, wenn auch ein deutlich erhöhter Umsatzsteueranteil der Gemeinden ins Auge gefasst wird.⁷⁾

⁷⁾ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Dezember 2002, S. 32 f.