

## Öffentliche Finanzen

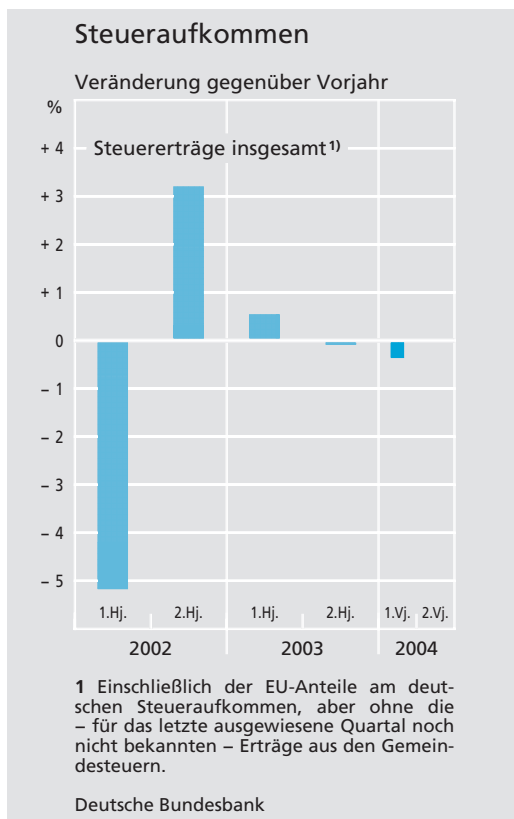
### Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

---

Das Defizit der Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse vorliegen) fiel im ersten Quartal mit 40 Mrd € um rund 4 Mrd € höher aus als ein Jahr zuvor. Ausschlaggebend hierfür war ein Rückgang der Steuereinnahmen, in dem sich die gedämpfte Inlandskonjunktur sowie die merklichen Einkommensteuersenkungen widerspiegelten. Dem stand ein Ausgabenzuwachs in Höhe von insgesamt 1½ % gegenüber.

*Überblick*

Nachdem die Defizite der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr auf ein neues Rekordniveau von annähernd 70 Mrd € gestiegen waren, ist für das laufende Jahr insgesamt gesehen keine Verbesserung zu erwarten. Entscheidend hierfür ist die Einnahmenseite. So dürften die Steuereinnahmen gemäß der jüngsten Prognose kaum zunehmen. Die nichtsteuerlichen Einnahmen werden auch wegen des deutlich zurückgegangenen Bundesbankgewinns voraussichtlich sinken. Das Ausgabenniveau könnte im Vergleich zum Vorjahr weitgehend unverändert bleiben. Ein verringerter Zuwachs bei den Zuweisungen an die Sozialversicherungen, ein weiterer Personalabbau, eine moderate Entgeltentwicklung im öffentlichen Dienst und eine angesichts der angespannten Haushaltslage insgesamt sparsame Ausgabenpolitik dürften hierzu ebenso wie die weiterhin sehr günstigen Finanzierungsbedingungen am Kapitalmarkt beitragen. Gleichwohl werden die Defizite aus heutiger Sicht wegen der anhaltenden Einnahmenschwäche ohne zusätzliche Maßnahmen deutlich über die Haushaltspla-



nungen, die vor allem beim Bund auf optimistischen Erwartungen beruhten, hinausgehen.

*Steuereinnahmen im ersten Quartal*

Das Aufkommensbild bei den Steuern hat sich im ersten Quartal dieses Jahres weiter eingetrübt. Die Steuereinnahmen<sup>1)</sup> der Gebietskörperschaften blieben um ½ % hinter ihrem bereits niedrigen Vorjahrsniveau zurück. Bereinigt um eine buchungstechnische Umstellung bei den Bundessteuern<sup>2)</sup> sind sie sogar um fast 1½ % gesunken. Hierzu trug vor allem die zum Jahresanfang in Kraft getretene Senkung der Einkommensteuersätze bei. Außerdem schlug sich die weiterhin gedämpfte Inlandskonjunktur in einer ungünstigen Entwicklungstendenz wichtiger Verbrauchsteuern nieder.

Unter den Einkommensteuern erbrachte die Lohnsteuer 3 ½ % weniger als vor Jahresfrist. Der Rückgang fiel noch relativ niedrig aus, weil sich die Tarifsenkung kassenmäßig im ersten Quartal erst teilweise ausgewirkt hat. Außerdem wurden in Anbetracht der verringerten Steuersätze offenbar in erheblichem Maße Sonderzahlungen vom Jahresende 2003 in das neue Jahr verschoben. Das Ergebnis der veranlagten Einkommensteuer hat sich zwar ebenfalls verschlechtert (um knapp ½ Mrd €). Bereinigt um die gestiegenen Beträge für die – hauptsächlich im März ausgezahlte – Eigenheimzulage und die Steuererstattungen an Arbeitnehmer hat sich das Aufkommen gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit jedoch etwas erhöht. Die Senkung der Einkommensteuersätze ist hier offenbar erst teilweise in einer Anpassung der Vorauszahlungen berücksichtigt worden. Die Erträge aus der Körperschaftsteuer haben sich um 11% beziehungsweise ¼ Mrd € auf gut 2 Mrd € verringert. Dies war jedoch auf einen Sondereinfluss (auf Grund einer Konzernumstrukturierung) zurückzuführen; bereinigt um diesen Faktor sind sie um knapp ½ Mrd € gestiegen. Gleichwohl blieb hier die Erholung deutlich hinter den bisherigen Erwartungen zurück. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag haben wegen des erwähnten Sondereinflusses gut ½ Mrd € mehr

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

2 Während bis Ende 2003 bei den speziellen Verbrauchsteuern des Bundes zum Monatsende fällige Teilbeträge häufig erst im Folgemonat als Einnahme ausgewiesen wurden, werden sie seit Anfang dieses Jahres noch im Monat der Fälligkeit verbucht. Durch diese Umstellung wurde der Aufkommensrückgang der gesamten Steuereinnahmen im ersten Quartal gegenüber dem Vorjahr um rund einen Prozentpunkt unterzeichnet.

als ein Jahr zuvor erbracht. Die Einnahmen aus dem steuerlichen Zinsabschlag sind vor allem auf Grund der weiterhin rückläufigen durchschnittlichen Verzinsung der Finanzanlagen um gut 12 % gesunken.

Unter den indirekten Steuern hat sich das Aufkommen der Umsatzsteuer gegenüber dem – sehr niedrigen – Vorjahrsniveau zwar um gut 1½ % erhöht. Jedoch übte die schwache inländische Verbrauchsnachfrage weiterhin einen retardierenden Einfluss auf die Erträge aus. Die Mineralölsteuer als wichtigste spezielle Verbrauchsteuer hat (bereinigt um die erwähnte buchungstechnische Umstellung) fast 5 % weniger als in der gleichen Vorjahrszeit erbracht. Hier schlug sich der rückläufige Energieverbrauch infolge der gedämpften Inlandskonjunktur sowie des Ölpreisanstiegs nieder. Auch die Tabaksteuer verzeichnete in bereinigter Betrachtung einen deutlichen Aufkommensrückgang (– 1½ %), in dem sich der verminderte Absatz im Inland versteuerter Tabakerzeugnisse niederschlug. Die zum 1. März 2004 in Kraft getretene Steuererhöhung wurde im ersten Quartal noch nicht aufkommenswirksam.

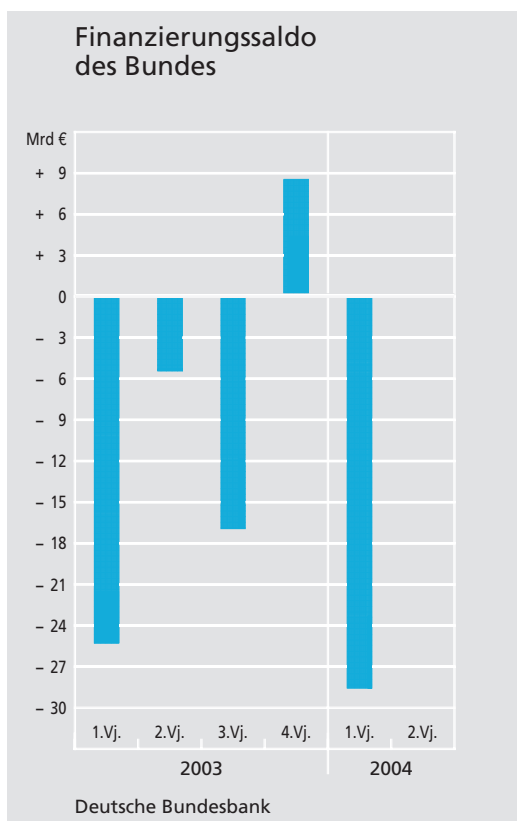
*Weitere  
Aussichten*

Nach der ungünstigen Aufkommensentwicklung zum Jahresbeginn und auf Grund der inzwischen etwas vorsichtigeren Einschätzung der Konjunkturaussichten werden die Steuereinnahmen im Gesamtjahr 2004 deutlich hinter den – um die zwischenzeitlichen Steuerrechtsänderungen modifizierten – Erwartungen vom Herbst vorigen Jahres zurückbleiben. Nach der vor kurzem erstellten neuen offiziellen Steuerprognose, die von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP)

**Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern**

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Vierteljahr		
	2004	2003	
Lohnsteuer	29,5	30,6	– 3,5
Veranlagte Einkommensteuer	– 5,8	– 5,4	.
Körperschaftsteuer	2,2	2,4	– 10,9
Umsatzsteuer	34,2	33,7	+ 1,6
Deutsche Bundesbank			

um real 1,5 % und nominal 2,3 % ausgeht, wird das Aufkommen im laufenden Jahr nur um knapp ½ % zunehmen. Gegenüber der vergleichbaren – das heißt um die zwischenzeitlichen Steuerrechtsänderungen bereinigten – Schätzung vom Herbst vorigen Jahres zeichnen sich Ausfälle in Höhe von 4½ Mrd € ab. Hiervon sind vor allem die Körperschaftsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer betroffen. Außerdem erhöhen sich die Ausfälle dadurch, dass die erwarteten Einnahmen aus der Amnestieregelung um 3½ Mrd € niedriger eingeschätzt werden. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) wird sich im laufenden Jahr nach der neuen offiziellen Prognose insbesondere wegen der deutlichen Senkung des Einkommensteuertarifs weiter um 0,4 Prozentpunkte



auf 20,4 % verringern. Im kommenden Jahr wird die Steuerquote infolge der dritten Stufe der Steuerreform nochmals etwas sinken, bevor sie in den Folgejahren bei unverändertem Recht wieder leicht steigen dürfte. Auf mittlere Sicht ergeben sich nach der neuen offiziellen Schätzung gegenüber der vergleichbaren Prognose vom Mai vorigen Jahres noch wesentlich höhere Steuerausfälle, die im Jahr 2007 insgesamt 27 Mrd € beziehungsweise gut 1 % des BIP erreichen.

*Bund im ersten Quartal*

Das Defizit des Bundes erhöhte sich im ersten Vierteljahr um 3 ½ Mrd € auf 28 ½ Mrd €. Die Einnahmen sanken um 4 %. Dabei entwickelten sich die Steuereingänge des Bundes mit einem Rückgang von rund 3 % ungünstiger als das Steueraufkommen insgesamt. Zum einen hat sich im Zusammenhang mit den Er-

gebnissen des Vermittlungsausschusses vom Dezember die Steuerverteilung zu Lasten des Bundes verändert, weil dessen Anteil an der Umsatzsteuer vorübergehend verringert<sup>3)</sup> und die von den Gemeinden zu zahlende Gewerbesteuerumlage gekürzt worden ist. Zum anderen nahmen die vom Steueraufkommen des Bundes abgesetzten Abführungen an die EU zu. Die durch starke unterjährige Schwankungen gekennzeichneten nichtsteuerlichen Einnahmen gingen kräftig um fast 15 % zurück. Die Ausgaben wurden um 2 % ausgeweitet, wozu vor allem ein merklicher Anstieg der Zinsausgaben beitrug. Ausschlaggebend war hierfür, dass im Gegensatz zum Vorjahr kein (von den Zinsausgaben abgesetztes) Agio bei der Neuemission von Wertpapieren vereinnahmt wurde.

Im Bundeshaushaltsplan ist für das Gesamtjahr eine deutliche Rückführung des Defizits von 39 Mrd € auf 29 ½ Mrd € vorgesehen. Aus heutiger Sicht bestehen jedoch erhebliche Risiken, dass der Vorjahrsbetrag überschritten wird. Zwar könnten einerseits die Ausgaben unter dem Niveau des Vorjahres bleiben. So werden im Vergleich zum Jahr 2003, in dem sich die Zunahme noch auf 2 ½ % belief, keine Zuführungen an den Fluthilfefonds mehr getätigt. Auch die Zuweisungen an die Sozialversicherungen dürften nur noch leicht wachsen, da keine stufenweise Erhöhung der „ökosteuerfinanzierten“ Zuschüsse an die Rentenversicherung mehr er-

*Ausblick auf das laufende Jahr...*

<sup>3</sup> Im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“), das vor allem die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ab 2005 regelt, wurde auch die Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2004 um gut 2 ½ Mrd € zu Lasten des Bundes verschoben.

folgt und ein Rückgang des Zuschussbedarfs an die Bundesagentur für Arbeit erwartet wird. Das niedrige Renditeniveau am Kapitalmarkt hat weiterhin eine sehr günstige Refinanzierung fälliger Wertpapiere ermöglicht, so dass sich die Zinsausgaben trotz eines starken Anstiegs der Verschuldung sehr gedämpft entwickeln dürften. Andererseits werden aber die Einnahmen beträchtlich zurückgehen. So ergab die jüngste Steuerschätzung, dass die Steuereinnahmen des Bundes um 1 ½ % sinken werden. Bei den nichtsteuerlichen Einnahmen werden gemäß dem Planansatz zwar die Privatisierungserlöse steigen, dieser Effekt wird allerdings durch den Rückgang der im Bundeshaushalt vereinnahmten Bundesbankausschüttung mehr als aufgewogen.<sup>4)</sup> Außerdem werden die veranschlagten Mauteinnahmen nicht realisiert werden.

... und das  
Jahr 2005

Aus heutiger Sicht werden im kommenden Jahr erhebliche Anstrengungen erforderlich sein, um ins Gewicht fallende Fortschritte beim Abbau des sehr hohen Defizits zu erzielen. Zwar werden gemäß der Steuerschätzung die Steuereinnahmen des Bundes trotz der weiteren Tarifsenkungen um 3 % zunehmen, weil sich die Umsatzsteuerverteilung wieder zu Gunsten des Bundes verschiebt und eine etwas bessere konjunkturelle Entwicklung unterstellt wurde. Auch könnten sich die meisten nichtsteuerlichen Einnahmen wieder etwas positiver entwickeln. Dennoch sind angesichts der hohen strukturellen Fehlbeträge Ausgabeneinsparungen unumgänglich. Verzögerungen bei der Umsetzung wichtiger Reformmaßnahmen – wie sie bei der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und So-

zialhilfe befürchtet werden – stellen sich somit nicht nur aus wirtschafts-, sondern auch aus haushaltspolitischer Sicht als problematisch dar. Durch den Rückgriff auf Vermögensveräußerungen ließe sich zwar die Nettokreditaufnahme senken, die strukturellen Defizite können hierdurch aber nur kurzfristig überdeckt werden.

Die Sondervermögen verzeichneten im ersten Quartal ein Defizit von 2 Mrd €, nachdem vor Jahresfrist insbesondere die Einzahlungen der Gebietskörperschaften in den Fluthilfefonds zu einem Überschuss von gut ½ Mrd € geführt hatten. Auch im Gesamtjahr wird sich die Finanzlage erheblich verschlechtern. So dürften die im Fluthilfefonds verbliebenen Mittel von knapp 3 ½ Mrd € größtenteils abfließen. Außerdem erhält der Erblastentilgungsfonds wegen des niedrigen Bundesbankgewinns keine Anteile von der Gewinnausschüttung, während vor Jahresfrist noch knapp 2 Mrd € vereinnahmt worden waren. Sollten zudem beim ERP die Darlehensrückflüsse nicht mehr – wie im Vorjahr – das im Haushaltsplan veranschlagte Niveau beträchtlich übertreffen, könnten die Sondervermögen sogar mit einem leichten Defizit abschließen, nachdem im Vorjahr noch ein Überschuss von 10 Mrd € erzielt worden war.

Sonder-  
vermögen

Die Haushalte der Länder verbuchten im ersten Quartal ein Defizit von 10 Mrd €. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies einen Rück-

Länder

---

<sup>4</sup> Im Bundeshaushalt wird die Gewinnausschüttung der Bundesbank bis zur Höhe von 3,5 Mrd € vereinnahmt. Der darüber hinausgehende Betrag fließt dem Erblastentilgungsfonds zu. Im vergangenen Jahr belief sich die Ausschüttung auf 5 ½ Mrd €. Im laufenden Jahr ging sie auf ¼ Mrd € zurück.

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere 1)	Schuld- schein- dar- lehen 2)	
2002	+ 54,5	+ 67,6	- 11,9	+ 57,4
2003 ts)	+ 79,9	+ 73,4	+ 7,5	+ 35,8
darunter:				
1. Vj.	+ 34,7	+ 32,6	+ 2,1	+ 19,5
2. Vj.	+ 13,5	+ 11,8	+ 1,6	+ 16,3
3. Vj.	+ 19,9	+ 9,4	+ 11,6	- 6,5
4. Vj. ts)	+ 11,8	+ 19,5	- 7,9	+ 6,5
2004				
1. Vj. ts)	+ 44,4	+ 34,4	+ 10,0	...

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

Deutsche Bundesbank

gang um 2 Mrd €. Die Einnahmen wuchsen um 2 ½ %, nicht zuletzt weil das Vorziehen der Tarifsenkung bei der Einkommensteuer teilweise durch eine vorübergehende Umverteilung des Umsatzsteueraufkommens zu Gunsten der Länder ausgeglichen wird. Die Ausgaben sanken um gut ½ %. Entlastend wirkten sich dabei insbesondere die entfallenen Abführungen an den Fluthilfefonds aus. Im Gesamtjahr dürfte das Defizit der Länder trotz der Steuersenkungen gegenüber dem Rekordniveau im Jahr 2003 (knapp 32 Mrd €) zurückgehen. Zu den bereits erwähnten Entlastungen kommen länderspezifische Einsparprogramme hinzu. Im kommenden Jahr zeichnen sich allerdings wegen der weiteren Steuersenkung, der auslaufenden Kompensation für die vorgezogene Steuersenkung 2004 sowie der Ausfälle gemäß der neuen

Steuerschätzung wieder steigende Defizite ab.

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher noch keine Ergebnisse zum laufenden Jahr vor. Im Gesamtjahr 2003 hat sich das kommunale Defizit auf 8 ½ Mrd € beinahe verdoppelt. Ausschlaggebend hierfür war ein Rückgang der Einnahmen um gut 2 %. Dabei wurde ein sinkendes Steueraufkommen von stark abnehmenden Zuweisungen der Länder und deutlich niedrigeren Erlösen aus Beteiligungsveräußerungen begleitet. Die Ausgaben wuchsen nur leicht um ½ %. Zwar stiegen die Zuschüsse an private Haushalte und Unternehmen weiter kräftig. Ein Gegengewicht hierzu bildete aber trotz Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Beseitigung der Flutschäden der Rückgang der Investitionsausgaben um knapp 8 %. Hinzu kam am Jahresende ein technischer Effekt aus dem Tarifvertrag vom Januar 2003, der eine Verschiebung des Auszahlungstermins für die Löhne und Gehälter an das Monatsende ermöglichte, was zu einer verzögerten Abführung von Sozialbeiträgen führte. Insgesamt wuchsen die Personalaufwendungen im vergangenen Jahr nicht zuletzt deshalb lediglich um 1 %.

Im laufenden Jahr sollte eine große Gemeindefinanzreform eine Verstetigung der Einnahmen und eine fühlbare finanzielle Entlastung bringen. An Stelle der diskutierten weit reichenden steuerlichen Maßnahmen wurde aber praktisch nur die Absenkung der ab 2001 zu Gunsten von Bund und Ländern angehobenen Gewerbesteuerumlage beschlossen. Außerdem sollten die Gemeinden

Gemeinden

an den Einsparungen aus der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beteiligt werden. Diese Reform wurde aber auf das Jahr 2005 verschoben.

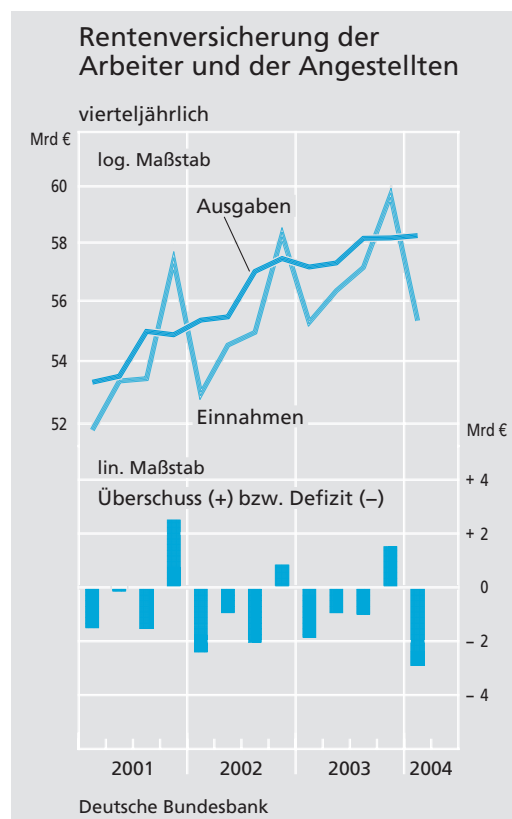
*Verschuldung  
im ersten  
Quartal*

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften ist im ersten Quartal mit 44½ Mrd € sehr kräftig gestiegen. Allerdings stand dieser Entwicklung auch eine Zunahme der Einlagen um 5 Mrd € gegenüber. Mit 31½ Mrd € wurde der Großteil der Mittel am Kapitalmarkt beschafft. Aber auch die Geldmarktverbindlichkeiten wurden deutlich ausgeweitet (+ 13 Mrd €). Mit 35 Mrd € hatte der Bund den weitaus größten Kreditbedarf. Die Länder weiteten ihre Schulden mit 9 Mrd € ebenfalls beträchtlich aus. Bei den Gemeinden dürfte der Zuwachs begrenzt geblieben sein, während bei den Sondervermögen die Tilgungen leicht überwogen.

**Sozialversicherungen**

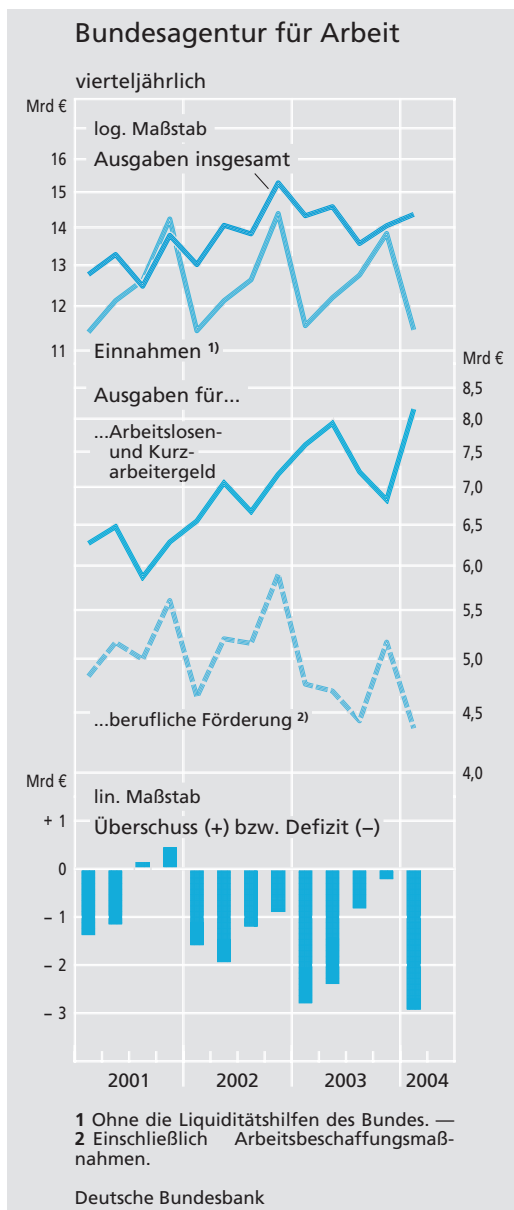
*Gesetzliche  
Renten-  
versicherung*

In der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten fiel das Defizit im ersten Quartal 2004 mit knapp 3 Mrd € um 1 Mrd € höher aus als ein Jahr zuvor. Die Ausgaben nahmen um knapp 2 % zu. Dagegen wuchsen die Einnahmen kaum noch, was zum einen auf stagnierende Beitragseingänge zurückzuführen war. Da diese Einnahmen im Januar 2003 noch auf dem niedrigeren Beitragssatz des Jahres 2002 von 19,1% basiert hatten, sind sie – bereinigt um den Beitragssatzanstieg auf 19,5 % – sogar um ½ % zurückgegangen. Zum anderen ist der aus der Energiebesteuerung finanzierte zusätzliche Bundeszuschuss – anders als in den Vor-



jahren – nicht mehr um eine weitere Stufe erhöht worden.

Die Rentenausgaben wuchsen um 2 %. Hierzu hat neben der Rentenanpassung von Mitte letzten Jahres ein Anstieg der Anzahl der laufenden Renten um gut ¾ % beigetragen. Die im Rahmen der kurzfristig ergriffenen Maßnahmen zur Stabilisierung des Beitragssatzes beschlossene Übernahme des vollen Pflegeversicherungsbeitrages durch die Rentner wird erst ab April wirksam. Die Aussetzung der Rentenanpassung zur Jahresmitte wird gegenüber der bisherigen Formel keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen haben, da sich auch ohne diesen diskretionären Eingriff auf Grund der schwachen Lohnentwicklung des vergangenen Jahres



praktisch keine Rentenerhöhung ergeben hätte.

Im laufenden Jahr ist die Mindestgrenze für die Schwankungsreserve von 0,5 auf nur noch 0,2 Monatsausgaben gesenkt worden. Mit dem damit verbundenen Rückgriff auf noch vorhandene Reserven ist eine ansonsten erforderliche Anhebung des Beitragssatzes vermieden worden. Obwohl im weiteren Jah-

resverlauf von einem spürbar verlangsamten Ausgabenanstieg auszugehen ist, könnten zusätzliche Liquiditätshilfen des Bundes erforderlich werden. Dies hängt neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch vom möglichen Verkauf der Beteiligung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an der Wohnungsbau- und -verwaltungsgesellschaft GAGFAH ab. Hierdurch könnte der Liquiditätsgrad der Schwankungsreserve beträchtlich erhöht werden. Ab dem kommenden Jahr soll mit der erneuten Rentenreform die Rücklage in „Nachhaltigkeitsrücklage“ umbenannt und die Obergrenze auf einhalb Monatsausgaben angehoben werden. Da in den kommenden Jahren auf Grund des „Nachhaltigkeitsfaktors“ und der vorübergehenden Abschwächung beim Zugang neuer Renten mit einem gebremsten Anstieg der Rentenausgaben zu rechnen ist, könnte es auf mittlere Sicht trotz einer noch angespannten Lage im kommenden Jahr bei einem unveränderten Beitragssatz und einer günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung tatsächlich zu einer Aufstockung der Reserven kommen.

Das Defizit der Bundesagentur für Arbeit lag im ersten Quartal 2004 mit knapp 3 Mrd € noch etwas über dem Vorjahrswert von 2¾ Mrd €. Die Einnahmen gingen um ¾ % zurück, wobei die Beitragseingänge um ¼ % niedriger ausfielen als ein Jahr zuvor. Die Ausgaben stiegen um lediglich ¼ %, obwohl die Rentenversicherungsbeiträge für Bezieher von Lohnersatzleistungen für den Monat Januar erstmals in diesem Monat und nicht – wie bisher – schon im Dezember verbucht worden sind. Hierdurch entstand im ersten

*Bundesagentur  
für Arbeit*



Quartal gegenüber dem Vorjahr eine Mehrbelastung von ½ Mrd €.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld wuchsen um gut 7 %. Ohne den erwähnten Umstellungseffekt hätte sich hier aber kaum noch ein Anstieg ergeben, weil auch die Zahl der Arbeitslosen – unter Berücksichtigung der seit Januar nicht mehr als arbeitslos eingestuften Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen – etwa auf dem hohen Vorjahrsniveau verharrte. Zu nochmals deutlichen Einsparungen kam es im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen lagen um 25 % niedriger als ein Jahr zuvor. Für die Aus- und Fortbildung wurden trotz der zusätzlichen Ausgaben für die Förderung der Selbständigkeit und für Personal-Service-Agenturen 6 % weniger aufgewendet. Der im Haushaltsplan veranschlagte Zuschussbedarf in Höhe von gut 5 Mrd € für das Jahr 2004 erscheint aus heutiger Sicht ausreichend.

*Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung*

Die gesetzlichen Krankenkassen verzeichneten im Jahr 2003 mit 3 Mrd € ein Defizit in Vorjahrshöhe. Zwar nahmen die Ausgaben nur um knapp 1½ % zu, wobei den im vergangenen Jahr wirksam gewordenen Sparmaßnahmen beträchtliche ausgabensteigernde Vorzieheffekte durch die im laufenden Jahr in Kraft getretene Gesundheitsreform gegenüberstanden. Die Einnahmen wuchsen jedoch trotz der Beitragssatzerhöhungen ebenfalls nur um knapp 1½ %. Dazu trug auch eine außergewöhnliche Einnamenschwäche im vierten Quartal bei.<sup>5)</sup>

Die Summe der krankenversicherungspflichtigen Entgelte ist – auch wegen des anhaltenden Wechsels von Mitgliedern in die private Krankenversicherung – im vergangenen Jahr sogar um 0,7 % zurückgegangen. Daran wird deutlich, dass die Finanzprobleme der gesetzlichen Krankenversicherung im vergangenen Jahr vor allem einnahmenbedingt waren. Solange sich die versicherungspflichtigen Entgelte sehr schwach entwickeln, reichen bereits relativ geringe Ausgabensteigerungen aus, um Beitragssatzerhöhungen notwendig zu machen. Da im laufenden Jahr kaum Aussichten auf eine wesentlich dynamischere Entwicklung der Beitragsbemessungsgrundlage bestehen, hängt eine Stabilisierung oder Rückführung der Beitragsbelastung in erster Linie von den ausgabenbremsenden Effekten der jüngsten Gesundheitsreform ab. Angesichts der ausgeweiteten Zuzahlungsregelungen ist durchaus damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen stärker nach den damit verbundenen Kosten richtet. Gegenwärtig ist die Datenlage aber noch zu unsicher, um die gemeldeten Ausgabenrückgänge zum Jahresbeginn einer strukturellen Senkung des Ausgabentrends oder lediglich einer Folgeerscheinung der Vorzieheffekte zum Jahresende 2003 zuordnen zu können.

---

5 Neben Kürzungen beim Weihnachtsgeld und einer nochmals verstärkten Inanspruchnahme der sozialabgabenfreien Entgeltumwandlung im Rahmen der betrieblichen Altersvorsorge führte auch die hinausgeschobene Beitragsabführung durch öffentliche Arbeitgeber infolge des Tarifabschlusses vom Januar 2003 zu besonders schwachen Beitragseingängen zum Jahresende. Für das gesamte Jahr kommt hinzu, dass im Unterschied zur Renten- und Arbeitslosenversicherung die Beitragsbemessungsgrenze nicht diskretionär angehoben wurde.

*Soziale Pflege-  
versicherung*

In der Pflegeversicherung entstand im Jahr 2003 ein Rekorddefizit von  $\frac{3}{4}$  Mrd €, das durch einen Rückgriff auf die Reserven finanziert werden konnte. Diese betragen am Jahresende 2003 noch  $4\frac{1}{4}$  Mrd €. Die Ausgaben stiegen um gut 1%, obwohl die Leistungssätze nicht dynamisiert sind. Jedoch sind die – niedrigeren – Geldleistungen an pflegende Familienangehörige weiterhin rückläufig, während die Aufwendungen für Sachleistungen durch ambulante Dienste und in Heimen zunahmen. Die Beitragseinnahmen blieben um knapp 1% unter ihrem Vorjahrswert. Hierzu haben die gleichen Einflussfaktoren wie in der Krankenversicherung beigetragen. Allerdings wurde der Beitragssatz von 1,7% hier nicht angehoben. Die in der Anfangsphase der Pflegeversicherung gebildeten relativ hohen Rücklagen werden nun zunehmend zur Finanzierung der laufenden Defizite abgeschmolzen. Schon auf mittlere Sicht drohen deshalb Beitragssatzanhebungen.

### Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Defizitquote  
weiter deutlich  
über 3%*

Im laufenden Jahr wird die gesamtstaatliche Defizitquote zum dritten Mal in Folge über der 3%-Grenze liegen und aus heutiger Sicht etwa die Größenordnung des vergangenen Jahres (3,9%) erreichen. Dabei dürfte die Konjunktur noch einen leicht negativen Einfluss auf die Defizitentwicklung haben.

Die Einnahmenquote wird weiter deutlich sinken. Dabei schlagen insbesondere die umfangreichen Einkommensteuersenkungen und die geringeren Beitragssätze zur Kran-

kenversicherung zu Buche. Dagegen dürften die einnahmensteigernden steuerlichen Maßnahmen – vor allem mögliche Erträge aus der Steueramnestie – nicht das ursprünglich erhoffte Mehraufkommen erbringen. Auch dürfte sich die Struktur des gesamtwirtschaftlichen Wachstums als verhältnismäßig unergiebig im Hinblick auf die Staatseinnahmen erweisen, da sich insbesondere der Private Verbrauch sowie die Bruttolöhne und -gehälter gedämpft entwickeln werden. Die übrigen Einnahmen werden schließlich nicht zuletzt wegen der merklich reduzierten Gewinnausschüttung der Bundesbank fühlbar sinken.

Freilich dürfte sich auch die staatliche Ausgabenquote deutlich verringern. Hierzu trägt nicht zuletzt die Gesundheitsreform bei, die zu erheblichen Einsparungen bei der gesetzlichen Krankenversicherung führen dürfte. Auch die vorübergehend nur schwache Zunahme der Zahl der Rentner in Verbindung mit einem im Vergleich zu früheren Jahren geringeren jahresdurchschnittlichen Zuwachs der individuellen Rentenzahlungen trägt zu einer Begrenzung des Ausgabenwachstums bei. Schließlich dürften Sparmaßnahmen der Gebietskörperschaften in den Bereichen Personal und Sachaufwand sowie wegen des niedrigen Zinsniveaus allenfalls moderat wachsende Zinsausgaben zu Buche schlagen.

Die europäischen Verpflichtungen erfordern, dass Deutschland spätestens im kommenden Jahr die 3%-Grenze wieder einhält. Aus heutiger Sicht besteht jedoch das Risiko, dass dies nicht erreicht werden wird. So wird die Abgabenquote vor allem wegen der nächsten Stufe der Einkommensteuerreform nochmals

*Verpflichtung,  
3%-Grenze  
2005 ein-  
zuhalten*

zurückgehen. Auf der Ausgabenseite werden damit umso größere Anstrengungen erforderlich. Um die Einhaltung der Defizitgrenze von 3 % sicherzustellen und die Überschreitung der verfassungsmäßigen Haushaltsgrenzen für die Neuverschuldung zu beenden, sind aus heutiger Sicht über die bereits beschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen

hinausgehende Anpassungen notwendig. Ein Rückgriff auf Beteiligungsveräußerungen könnte zwar dazu beitragen, die nationalen haushaltsrechtlichen Vorgaben wieder einzuhalten. Solche Umschichtungen im Finanzvermögen reduzieren im Rahmen der Maastricht-Kriterien das Defizit jedoch nicht.