



Öffentliche Haushalte 2004/ 2005: Sparpolitik löst nicht die Finanzierungsprobleme

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Nach wie vor hinterlässt die wirtschaftliche Stagnation Spuren in den öffentlichen Haushalten. Trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen auf der Ausgaben-seite sind die Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden im vergan-genen Jahr um 10 auf 70 Mrd. Euro (in Abgrenzung der Finanzstatistik) gestiegen. Nach den in diesem Jahr wirksam gewordenen Steuererleichterungen treten im nächsten Jahr weitere Steuersenkungen in Kraft. Zwar gehen dadurch expansive Impulse auf die Gesamtwirtschaft aus, die auch positive Rückwirkungen auf den Staatshaushalt haben; allerdings versuchen die finanzpolitischen Entscheidungs-träger auf allen Ebenen, die Einnahmeausfälle durch Ausgabekürzungen zu kom-pensieren. In diesem Jahr dürfte das Defizit der Gebietskörperschaften mit 83 Mrd. Euro noch höher als im Vorjahr ausfallen. Für das kommende Jahr ist dagegen mit einem niedrigeren Fehlbetrag zu rechnen (59 Mrd. Euro), insbesondere weil der Bund umfangreiche Privatisierungen plant. In Abgrenzung der volkswirtschaftli-chen Gesamtrechnung (VGR) errechnen sich – unter Einbeziehung der Sozialver-sicherungen – Defizitquoten von 3,9 % bzw. 3,3 %. In der VGR werden Privatisie-rungserlöse nicht defizitwirksam.¹

Rückblick auf 2003

Im vergangenen Jahr hatte sich die Haushaltssituation auf allen Ebenen ver-schlechtert, obwohl die Ausgaben kaum ausgeweitet wurden. Im Zuge der wirt-schaftlichen Stagnation mussten die finanzpolitischen Entscheidungsträger neuerlich erhebliche Einnahmeausfälle hinnehmen. In der Projektion der Bun-desregierung war für 2003 mit einem Wirtschaftswachstum von 1,5 % gerechnet worden: Tatsächlich schrumpfte die Wirtschaft leicht, um 0,1 %; in nominaler Rechnung ergab sich ein geringfügiges Plus (0,9 %). Dabei entwickelten sich die Einnahmen der Gebietskörperschaften mit –0,4 % noch schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage (Tabelle 1).

Ein Grund hierfür war der Rückgang bei der Umsatzsteuer, der von der schwa-chen Binnennachfrage geprägt wurde. Eine Rolle spielte zudem die steigende Zahl von Insolvenzen. Auch der Einfluss betrügerischer Scheinaktivitäten und Steuerhinterziehungen drücken das Aufkommen, obwohl die Bundesregierung inzwischen Gegenmaßnahmen ergriffen hat. Die Lohnsteuer erbrachte eben-falls kaum Mehreinnahmen, weil Löhne und Gehälter nur wenig stiegen und

¹ Ebenso wenig werden Darlehen als einnahmen- und ausgabenwirksame Transaktion gebucht. Durch solche Umbuchungen versucht die VGR ihrem Charakter zu entsprechen, alle kreislaurelevanten Aktivitäten zum Zeit-punkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten zu erfassen.

Inhalt

Öffentliche Haushalte 2004/2005:
Sparpolitik löst nicht die Finanzierungs-
probleme Seite 511

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹

	Bund ²			Sondervermögen			Länder ²						Gemeinden						Insgesamt			
							Westdeutschland ³			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland						
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		
In Mrd. Euro																						
Einnahmen	241,6	233,5	261,7	27,9	10,9	10,6	185,3	186,5	190,8	48,1	46,9	47,5	116,6	119,2	125,4	24,4	24,3	25,0	527,1	515,9	548,2	
Steuern u. Ä.	213,9	209,1	214,6	0,2	–	–	138,9	140,4	141,9	22,9	22,7	23,0	42,7	45,8	47,4	4,1	4,3	4,4	422,7	422,3	431,3	
Zahlungen von Gebietskörperschaften	3,1	3,1	3,1	16,5	7,8	7,5	24,4	24,1	26,8	16,3	16,5	16,9	33,7	33,0	37,3	14,5	14,0	14,5	–	–	–	
Zahlungen von Sondervermögen	0,5	0,5	0,5	–	–	–	–	–	–	1,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	3,8	3,7	3,6	2,7	2,7	2,6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit ⁴	6,1	3,0	4,5	–	–	–	3,9	4,0	4,0	0,4	0,4	0,4	8,0	8,1	8,2	1,2	1,2	1,2	19,6	16,7	18,3	
Gebühren u. Ä.	2,3	2,4	2,5	–	–	–	4,6	4,7	4,8	0,6	0,6	0,6	14,2	14,3	14,4	2,1	2,1	2,2	23,8	24,1	24,5	
Veräußerung von Vermögen ⁵	5,8	6,0	20,5	0,1	0,1	0,1	1,4	1,3	1,3	0,3	0,3	0,3	6,0	6,1	6,1	0,7	0,8	0,8	14,3	14,6	29,1	
Sonstige Einnahmen	9,9	9,4	16,0	11,1	3,0	3,0	8,3	8,3	8,4	3,6	3,7	3,7	12,0	11,9	12,0	1,8	1,9	1,9	46,7	38,2	45,0	
Ausgaben	280,8	279,9	287,6	18,0	10,7	10,4	211,8	210,6	214,3	53,2	52,6	53,1	124,3	125,3	129,3	25,2	25,1	25,5	596,4	599,1	607,5	
Personalausgaben	27,2	27,1	27,1	7,6	7,5	7,4	83,3	83,7	84,1	13,8	13,8	13,8	33,1	33,3	33,5	7,3	7,2	7,2	172,3	172,6	173,1	
Laufender Sachaufwand	17,2	17,1	17,0	0,1	0,1	0,1	18,7	18,7	18,7	3,1	3,0	3,0	24,4	24,4	24,4	4,8	4,7	4,7	68,3	68,0	67,9	
Zinsausgaben	36,9	38,2	39,5	3,1	1,7	1,6	17,1	17,6	18,2	3,4	3,6	3,8	4,3	4,4	4,5	0,8	0,8	0,8	65,6	66,3	68,4	
darunter: an Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	
Laufende Übertragungen	173,4	174,2	181,4	2,5	1,4	1,3	69,1	69,4	72,6	20,9	20,9	21,4	42,0	43,5	47,8	6,6	6,9	7,6	220,1	227,2	235,0	
Gebietskörperschaften	28,8	28,8	32,1	1,6	0,7	0,7	28,2	28,0	32,6	13,5	13,3	13,9	4,0	4,0	4,0	0,1	0,1	0,1	–	–	–	
Länderfinanzausgleich	–	–	–	–	–	–	6,6	6,4	6,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Sondervermögen	11,0	7,4	7,1	–	–	–	0,5	0,4	0,4	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Sozialversicherungen	90,6	91,7	99,4	–	–	–	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	–	–	–	91,1	92,2	99,9	
Soziale Leistungen	23,7	24,2	20,2	–	–	–	9,3	9,7	8,1	1,8	1,9	1,6	26,2	27,5	31,6	4,2	4,5	5,1	65,2	67,8	66,6	
Unternehmen	15,7	18,5	19,0	0,8	0,7	0,6	16,8	17,0	17,2	3,9	4,0	4,1	3,5	3,4	3,3	1,2	1,2	1,3	41,9	44,8	45,5	
Ausland	2,8	2,8	2,8	–	–	–	0,4	0,4	0,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3,2	3,2	3,2	
Soziale Einrichtungen	0,8	0,8	0,8	–	–	–	6,0	6,2	6,4	1,1	1,1	1,2	6,0	6,3	6,6	0,9	0,9	0,9	14,8	15,3	15,9	
Sonstige	–	–	–	0,1	–	–	1,0	1,0	1,0	0,4	0,5	0,5	2,2	2,2	2,2	0,2	0,2	0,2	3,9	3,9	3,9	
Sachinvestitionen	6,7	6,8	6,6	0,1	0,1	0,1	4,9	4,7	4,5	2,2	2,1	2,1	16,6	15,9	15,4	4,8	4,6	4,4	35,3	34,2	33,1	
Vermögensübertragungen	16,2	13,4	13,0	2,0	–	–	15,7	13,6	13,4	9,3	8,7	8,5	2,3	2,2	2,2	0,8	0,8	0,7	23,7	22,6	22,1	
Gebietskörperschaften	5,5	6,0	5,8	1,6	–	–	5,8	5,7	5,6	4,1	4,0	3,9	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	–	–	–	
Sondervermögen	2,5	–	–	–	–	–	1,9	–	–	0,4	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Ausland	0,3	0,3	0,3	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,3	0,3	0,3	
Sonstige	7,9	7,1	6,9	–	–	–	8,0	7,9	7,8	4,8	4,7	4,6	2,0	1,9	1,9	0,7	0,7	0,6	23,4	22,3	21,8	
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	3,2	3,1	3,0	2,7	–	–	3,0	2,9	2,8	0,5	0,5	0,5	1,6	1,6	1,5	0,1	0,1	0,1	11,1	8,2	7,9	
darunter: an Gebietskörperschaften	0,1	0,1	0,1	–	–	–	0,1	0,1	0,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Finanzierungssaldo	–39,2	–46,4	–25,9	9,8	0,1	0,1	–26,5	–24,1	–23,5	–5,1	–5,7	–5,6	–7,7	–6,1	–3,9	–0,8	–0,8	–0,5	–69,3	–83,2	–59,3	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																						
Einnahmen	–2,1	–3,4	12,1	10,3	–60,9	–2,8	0,7	0,6	2,3	3,4	–2,5	1,3	–2,5	2,2	5,2	–2,4	–0,4	2,9	–0,5	–2,1	6,3	
Steuern u. Ä.	–0,2	–2,2	2,6	0,0	–	–	–0,6	1,1	1,1	0,9	–0,9	1,3	–1,6	7,3	3,5	2,5	4,9	2,3	–0,4	–0,1	2,1	
Ausgaben	0,5	–0,3	2,8	9,8	–40,5	–2,8	1,3	–0,6	1,8	0,8	–1,1	1,0	0,2	0,8	3,2	0,4	–0,4	1,6	1,0	0,5	1,4	
Personalausgaben	0,7	–0,4	0,0	–1,3	–1,3	–1,3	0,2	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,9	0,6	0,6	0,0	–1,4	0,0	0,3	0,2	0,3	
Laufender Sachaufwand	0,6	–0,6	–0,6	–	0,0	0,0	–1,1	0,0	0,0	–6,1	–3,2	0,0	–0,4	0,0	0,0	0,0	–2,1	0,0	–0,3	–0,4	–0,1	
Zinsausgaben	–0,5	3,5	3,4	–16,2	–45,2	–5,9	2,4	2,9	3,4	3,0	5,9	5,6	0,0	2,3	2,3	–11,1	0,0	0,0	–0,6	1,1	3,2	
Laufende Übertragungen	–0,1	0,5	4,1	32,6	–43,5	–7,1	1,0	0,4	4,6	1,0	0,0	2,4	5,0	3,6	9,9	6,5	4,5	10,1	4,3	3,2	3,4	
Gebietskörperschaften	0,7	0,0	11,5	–	–56,3	0,0	–5,1	–0,7	16,4	0,0	–1,5	4,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	–	
Sozialversicherungen	5,0	1,2	8,4	–	–	–	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	–	–	5,1	1,2	8,4	
Soziale Leistungen	6,3	2,1	–16,5	–	–	–	8,1	4,3	–16,5	0,0	5,6	–15,8	7,8	5,0	14,9	10,5	7,1	13,3	7,2	4,0	–1,8	
Unternehmen	–3,7	17,8	2,7	–20,0	–12,5	–14,3	4,3	1,2	1,2	11,4	2,6	2,5	–5,4	–2,9	–2,9	9,1	0,0	8,3	0,5	6,9	1,6	
Sachinvestitionen	0,0	1,5	–2,9	0,0	0,0	0,0	–3,9	–4,1	–4,3	10,0	–4,5	0,0	–11,2	–4,2	–3,1	–2,0	–4,2	–4,3	–5,9	–3,1	–3,2	
Vermögensübertragungen	11,7	–17,3	–3,0	–	–	–	11,3	–13,4	–1,5	2,2	–6,5	–2,3	4,5	–4,3	0,0	0,0	0,0	–12,5	–33,2	–4,6	–2,2	
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	–5,9	–3,1	–3,2	–15,6	–	–	11,1	–3,3	–3,4	–16,7	0,0	0,0	6,7	0,0	–6,3	–50,0	0,0	0,0	–4,3	–26,1	–3,7	

1 In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.
2 Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, nachgewiesen. Die Anteile aus der Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs werden als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht.

3 Einschließlich Berlin.

4 Die Gewinnabführung der Bundesbank ist in voller Höhe beim Bund als Einnahme ausgewiesen; die Differenz zu 3,6 Mrd. Euro wird auf der Ausgabenseite als Übertragung an den Erblastentilgungsfonds gebucht.

5 Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

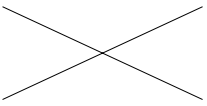
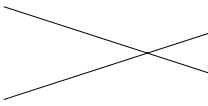
die Zahl der Beschäftigten weiter sank. Ein kräftiges Minus war bei der veranlagten Einkommensteuer zu verzeichnen, ebenso bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Bei der veranlagten Einkommensteuer² waren neben dem konjunkturellen Einfluss Ausfälle infolge höherer Aufwendungen der öffentlichen Haushalte für die Eigenheimzulage, aber auch durch Steuerrechtsänderungen (z. B. Förderung der kapitalgedeckten Altersvor-

sorge) bedeutsam, während bei den nicht veranlagten Ertragsteuern das Ergebnis im Jahr zuvor aufgrund enormer Sonderausschüttungen extrem hoch war. Der Grund hierfür lag in der vorange-

2 Faktisch ist das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer eine Residualgröße. Aus diesem Topf werden sowohl die Steuererstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) als auch die Eigenheim- und Investitionszulagen gewährt.

Tabelle 2

Ausgabenentwicklung und Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden

	Entwicklung der Ausgaben Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						Finanzierungssalden in Euro je Einwohner							
	Länder			Gemeinden			Länder				Gemeinden			
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Baden-Württemberg	4,3	-2,5	0,9	5,6	1,0	-3,1	-67	-251	-249	-198	79	-79	10	-52
Bayern	2,5	3,8	1,0	2,7	-0,5	1,9	77	-73	-166	-219	12	-56	-106	-93
Brandenburg	2,2	2,5	-5,5	-1,2	0,3	-0,6	-175	-217	-640	-367	-7	-59	16	-118
Hessen	1,8	-2,1	1,2	3,1	0,5	2,7	-70	-202	-347	-298	107	22	-96	-153
Mecklenburg-Vorpommern	-0,8	3,0	-1,4	0,7	1,0	-0,6	-358	-311	-602	-565	26	-56	-71	-36
Niedersachsen	6,3	0,4	0,0	2,2	1,6	-0,4	-118	-462	-483	-389	14	-69	-22	-148
Nordrhein-Westfalen	2,7	0,7	-0,7	0,9	1,7	0,2	-122	-376	-258	-377	16	-60	-109	-158
Rheinland-Pfalz	2,0	-0,2	2,5	3,5	1,0	1,7	-119	-252	-379	-300	-42	-135	-111	-175
Saarland	-2,4	2,9	0,3	3,6	-2,0	1,4	102	2	-343	-416	-99	-98	21	-108
Sachsen	-4,0	2,9	4,8	-2,4	1,8	2,7	-54	-20	-227	-127	15	-18	11	-15
Sachsen-Anhalt	-1,6	-0,1	1,8	1,0	-3,5	0,9	-321	-389	-597	-578	-3	-62	-68	-134
Schleswig-Holstein	2,4	1,0	1,6	-1,9	4,6	2,6	-129	-222	-414	-436	11	74	-33	-61
Thüringen	-0,8	-3,8	-0,5	-0,4	0,7	-0,4	-302	-323	-467	-503	20	3	-5	-4
Flächenländer	2,1	0,7	0,5	1,9	0,9	0,4	-91	-259	-323	-321	25	-52	-61	-110
Früheres Bundesgebiet	3,2	0,6	0,5	2,5	1,0	0,3	-65	-268	-292	-308	29	-55	-71	-122
Neue Länder	-1,4	1,0	0,5	-0,7	0,1	0,7	-210	-217	-465	-379	10	-35	-16	-58
Stadtstaaten	4,6	-6,3	4,2				-588	-1 209	-1 123	-1 214				
Berlin	8,0	-6,8	-2,0				-754	-1 547	-1 458	-1 300				
Bremen	1,6	0,6	0,9				-220	-462	-901	-1 167				
Hamburg	-1,5	-8,2	20,7				-401	-830	-548	-1 065				
Insgesamt	2,5	0,2	1,0	1,9	0,9	0,4	-126	-326	-379	-383	25	-52	-61	-110

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

gangenen Steuerreform, durch die der Steuersatz von ausgeschütteten und einbehaltenen Gewinnen auf einheitlich 25 % gesenkt worden war: Vorher waren thesaurierte Gewinne mit 40 % und ausgeschüttete mit 30 % besteuert worden; wurden die zunächst thesaurierten Gewinne später ausgeschüttet, entstand ein Erstattungsanspruch (Körperschaftsteuerguthaben). Schneller als erwartet haben die Unternehmen ihre Guthaben zulasten des Körperschaftsteueraufkommens aufgelöst. Ein weiterer Grund für den Rückgang war die schlechte Gewinnlage der Unternehmen. Dennoch haben sich die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer – freilich auf extrem niedrigem Niveau – gegenüber 2002 mehr als verdoppelt. Dabei spielte das Körperschaftsteuer-Moratorium eine Rolle: Bisher wurden die nach dem alten Anrechnungsverfahren angesammelten Körperschaftsteuerguthaben in Höhe von einem Sechstel der aktuellen Gewinnausschüttungen aufkommensmindernd erstattet. Diese Regelung wird nun für drei Jahre ausgesetzt und für die Jahre danach weiter eingeschränkt;³ bereits 2003 waren die Körperschaftsteuererstattungen niedriger als in den Vorjahren. Eine Rolle für die wieder höheren Einnahmen spielte zudem die vorübergehende Anhebung des Steuersatzes auf 26,5 % im Rahmen des „Flutopfersolidaritätsgesetzes“.

Mit knapp 40 Mrd. Euro entfiel reichlich die Hälfte des Defizits der Gebietskörperschaften auf den Bundeshaushalt. Dort sind die Ausgaben lediglich um 0,5 % gestiegen; dies ist gleichwohl mehr, als im Finanzplanungsrat seinerzeit vereinbart worden war. Neben konjunkturbedingten Mehrausgaben (Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitslosenhilfe) und einer Erhöhung des zusätzlichen Zuschusses an die Rentenversicherung zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen verursachte vor allem die Beseitigung der Hochwasserschäden vom August 2002 finanziellen Mehrbedarf. Erheblich niedriger als in den Vorjahren fielen hingegen die Zahlungen des Bundes an die Sondervermögen aus, weil die Bundesbank einen deutlich niedrigeren Gewinn überwies.⁴

Auch die Länder hielten den Anstieg der Ausgaben in engen Grenzen; sie erfüllten die Vorgabe des Finanzplanungsrats, wonach ihre Ausgaben nicht um mehr als 1 % zunehmen sollten. Dabei haben die

³ Nach Auslaufen des Moratoriums wird das Guthaben in Abhängigkeit von den aktuellen Gewinnausschüttungen wieder in Höhe von einem Sechstel erstattet, wobei jährlich maximal der Betrag ausgeschüttet werden darf, der sich bei linearer Verteilung des Guthabens auf die Restlaufzeit errechnet.

⁴ Von der Ausschüttung verbleiben grundsätzlich 3,6 Mrd. Euro beim Bund; der darüber hinausgehende Betrag fließt an den Erblastentilgungsfonds und reduziert entsprechend den Schuldenstand dieses Fonds.

Tabelle 3

Kassenmäßige Steuereinnahmen

	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
	in Mrd. Euro			Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %		
Gemeinschaftliche Steuern	299,6	296,9	302,2	-1,2	-0,9	1,8
Lohnsteuer ¹	133,1	124,1	123,3	0,7	-6,8	-0,6
Veranlagte Einkommensteuer ¹	4,6	5,6	5,1	-39,5	21,7	-8,9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ²	9,0	10,1	10,6	-35,7	12,2	5,0
Zinsabschlag ³	7,6	6,6	6,7	-10,6	-13,2	1,5
Körperschaftsteuer ²	8,3	12,8	16,5	196,4	54,2	28,9
Steuern vom Umsatz ⁴	137,0	137,7	140,0	-0,9	0,5	1,7
Zölle	2,9	2,9	2,8	0,0	0,0	-3,4
Bundessteuern	86,6	84,8	86,3	3,7	-2,1	1,8
Mineralölsteuer	43,2	41,5	42,0	2,4	-3,9	1,2
Stromsteuer	6,5	6,8	7,0	27,5	4,6	2,9
Tabaksteuer	14,1	13,9	14,3	2,2	-1,4	2,9
Branntweinabgabe	2,2	2,3	2,4	4,8	4,5	4,3
Versicherungsteuer	8,9	8,8	9,0	7,2	-1,1	2,3
Solidaritätszuschlag	10,3	10,1	10,2	-1,0	-1,9	1,0
Sonstige	1,4	1,4	1,4	-12,5	0,0	0,0
Ländersteuern	18,7	20,3	20,6	0,5	8,6	1,5
Kraftfahrzeugsteuer	7,4	7,8	8,0	-2,6	5,4	2,6
Erbschaftsteuer	3,4	4,8	4,9	13,3	41,2	2,1
Grunderwerbsteuer	4,8	4,6	4,6	2,1	-4,2	0,0
Sonstige	3,1	3,1	3,1	-6,1	0,0	0,0
Gemeindesteuern	34,5	36,6	38,6	3,0	6,1	5,5
Gewerbesteuer	24,2	26,0	27,6	3,0	7,4	6,2
Grundsteuern	9,6	9,9	10,3	3,2	3,1	4,0
Sonstige	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt	442,3	441,5	450,5	0,1	-0,2	2,0
In der Abgrenzung der Finanzstatistik ⁵	422,7	422,3	431,3	-0,4	-0,1	2,1

Abweichungen in den Summen durch Runden.

¹ Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.² Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.³ Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %; Zerlegung West-/Ostdeutschland: 91: 9.⁴ Bund vorab 5,63 %; vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %, vom verbleibenden Rest: Bund 50,25 %, Länder 49,75 %. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.⁵ Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

westdeutschen Länder die Ausgaben etwas stärker erhöht als die ostdeutschen, obwohl dort die Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden anfielen. Allerdings wurde der Anstieg in Westdeutschland durch buchungstechnische Einflüsse in Hamburg teilweise überzeichnet (Tabelle 2). Infolge des hohen Anteils der gemeinschaftlichen Steuern waren für die Länder die gleichen Gründe wie beim Bund maßgeblich für das schwache Aufkommen.

Vergleicht man die Entwicklung in den einzelnen Ländern, so zeigen sich teilweise recht große Unterschiede. Dies gilt auch für die Änderungen in der Finanzierungsposition. So sind in Brandenburg die Ausgaben massiv zurückgefahren worden, und auch in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern war

der Rückgang deutlich. Der hohe Zuwachs Sachsens erklärt sich aus den Aufwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden. In Brandenburg und in Sachsen ist das Defizit je Einwohner weit mehr als anderswo gesunken. In Hamburg hat es sich hingegen verdoppelt.

Einheitlicher war die Entwicklung bei den Kommunen. Hier hat sich fast überall die Finanzlage erheblich verschlechtert. Allerdings zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Fehlbeträge in den ostdeutschen Gemeindehaushalten merklich geringer waren als in den westdeutschen. Ein Grund hierfür ist, dass die ostdeutschen Gemeinden über ein größeres Kürzungspotential bei den freiwilligen, also vornehmlich den investiven Ausgaben verfügen, die faktisch die zentrale Steuerungsgröße auf der kommunalen Ebene sind. Zur Deckung ihres infrastrukturellen Nachholbedarfs fließen den ostdeutschen Gemeinden pro Kopf deutlich höhere Mittel zu. Tatsächlich haben sie in den letzten Jahren ihre Investitionsausgaben sehr viel stärker gekürzt als die westdeutschen Gemeinden – und dennoch lagen 2003 die Pro-Kopf-Ausgaben für kommunale Investitionen um ein Drittel über dem westdeutschen Wert.⁵

Hohe reformbedingte Steuerausfälle – Weiterer Rückgang der Steuerquote

Das Steueraufkommen wird sowohl 2004 als auch 2005 von den Steuerentlastungen geprägt. In diesem Jahr kommt hinzu, dass die konjunkturelle Belebung sehr zögerlich verläuft und sich nicht in nennenswerten Mehreinnahmen niederschlagen wird. Zum einen hat die Erholung noch nicht auf die Beschäftigungslage und die Einkommensentwicklung ausgestrahlt. Zum anderen wird sie bisher fast ausschließlich von den Exporten getragen, die aber nicht der Umsatzsteuer unterliegen. Nach der hier vorgelegten Schätzung⁶ können Bund, Länder und Gemeinden in diesem Jahr mit Steuereinnahmen in Höhe von knapp 442 Mrd. Euro rechnen, im nächsten Jahr mit reichlich 450 Mrd. Euro (Tabelle 3).⁷ Diese Schätzung bleibt um 2 bzw. 3 Mrd. Euro hinter dem Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ zurück, obwohl in der hier vorgelegten Prognose etwas günstigere gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen unterstellt werden. Vor allem wird die außenwirtschaftliche Entwicklung vom DIW Berlin optimistischer ein-

⁵ Vgl.: Länder- und Kommunalhaushalte in Ostdeutschland: Trotz Konsolidierungsbemühungen hohe Finanzierungsdefizite. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 26/2004.⁶ Diese Schätzung erfolgte auf Basis der Kasseneingänge bis Juli und der jüngsten Konjunkturprognose des DIW Berlin. Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2004/2005. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 28-29/2004.⁷ In diesen Werten sind die Steuereinnahmen, die an die EU fließen, enthalten.

geschätzt, während bei den Löhnen zumindest für dieses Jahr eine merklich geringere Zunahme erwartet wird.

Bei den Einnahmen aus der *Lohnsteuer* ist für dieses Jahr mit einem kräftigen Rückgang zu rechnen (–6,8 %). Die Lohnsumme nimmt nur geringfügig zu; moderate Tariflohnerhöhungen, der Abbau außertariflicher Lohnzahlungen sowie eine sinkende Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer sind die Gründe hierfür. Infolge der Steuerrechtsänderungen kommt es per saldo zu Ausfällen in Höhe von 12,5 Mrd. Euro; allein die Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform und das Vorziehen eines Teils der dritten Stufe in dieses Jahr verursachen Ausfälle von reichlich 11 Mrd. Euro. Für das nächste Jahr muss mit einem Minus um knapp 1 % gerechnet werden, d. h. die progressions- und konjunkturbedingte Zunahme des Lohnsteueraufkommens reicht nicht aus, die reformbedingten Ausfälle in Höhe von über 8 Mrd. Euro zu kompensieren. Zu weiteren Mindereinnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro dürfte es infolge des allmählichen Übergangs zur nachgelagerten Rentenbesteuerung kommen.

Wie im Vorjahr wird der Verlauf der *gewinnabhängigen Steuern* – dies sind die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sowie die Körperschaft- und Gewerbesteuer – durch eine kräftige Zunahme des Körperschaftsteueraufkommens geprägt. Das Moratorium, wonach die Steuerguthaben der Unternehmen für einen Zeitraum von drei Jahren nicht ausgezahlt werden dürfen, wird seine volle Wirkung entfalten. Ob und inwieweit Unternehmen solche Verluste, die durch Teilwertabschreibungen entstanden sind,⁸ aufrechnen, lässt sich kaum prognostizieren. Aufkommenserhöhend wird zweifelsohne die Einführung der Mindeststeuer wirken, indem Verluste aus den Vorjahren nur noch bis zu 60 % des Gesamtbetrags der Einkünfte verrechnet werden können. Im Zuge der konjunkturellen Erholung wird sich zudem die Gewinnlage der Unternehmen merklich verbessern und kräftiger sprudelnde Steuervorauszahlungen nach sich ziehen. Alles in allem dürfte in diesem Jahr das Aufkommen an Körperschaftsteuer um 54 % auf 12,8 Mrd. Euro steigen. Allerdings entspricht dies nur der Hälfte des bisherigen Spitzenwerts aus dem Jahr 2000. Für das nächste Jahr kann mit einem Aufkommen von 16,5 Mrd. Euro (+29 %) gerechnet werden.

Nach den hohen Sonderausschüttungen und Aufkommensschwankungen in den Vorjahren wird sich die Entwicklung bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag allmählich normalisieren; für dieses Jahr ist eine merkliche, für 2005 eine moderatere Zunahme zu erwarten. Die kassenmäßigen Ein-

nahmen aus der veranlagten Einkommensteuer schwanken infolge von Steuerrechtsänderungen recht stark, bleiben aber auf vergleichsweise niedrigem Niveau, da sich auch hier die reformbedingten Steuerausfälle niederschlagen; für sich genommen führen die steigenden Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen zu Mehreinnahmen. Zusätzliche Einnahmen resultieren daraus, dass den bisher Steuerunehrlichen befristet – bis Ende des Jahres – die Möglichkeit zur Rückkehr in die Legalität gewährt wird. Hierfür wird in dieser Schätzung der gleiche Betrag wie in der Mai-Prognose des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ – nämlich 1,5 Mrd. Euro – veranschlagt; bis einschließlich Juli sind allerdings erst 270 Mill. Euro geflossen. Zudem werden Steuervergünstigungen abgebaut („Koch-Steinbrück-Liste“), die auch bei der veranlagten Einkommensteuer allmählich zu Mehreinnahmen nach sich ziehen. Hingegen dürften die Einnahmen aus der Zinsbesteuerung nochmals kräftig schrumpfen (–13 %). Ein Grund hierfür ist das anhaltend niedrige Zinsniveau – bei der Wiederanlage von hochverzinslichen Altanleihen werden geringere Zinseinkünfte erzielt –, ein anderer die Umschichtung von verzinslichen Papieren hin zu Aktien. Im nächsten Jahr dürften diese Einflüsse an Bedeutung verlieren.

Auch in diesem Jahr entwickelt sich das *Umsatzsteueraufkommen* mit einem Plus von reichlich 1 % deutlich schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage, also die inländische Güterverwendung. Dies liegt auch daran, dass die steuerfreien Ausgaben der privaten Haushalte vor allem für Gesundheitsdienstleistungen als Folge der Gesundheitsreform überdurchschnittlich expandieren. Eine offene Frage ist, wie weit die enttäuschende Entwicklung beim Umsatzsteueraufkommen auf eine vermehrte Steuerhinterziehung bzw. auf betrügerische „Karussellgeschäfte“ zurückzuführen ist. Die Bundesregierung hatte darauf zwar mit gesetzgeberischen Maßnahmen reagiert und die Möglichkeiten der Steuerfahndung verbessert, doch lässt sich noch nicht absehen, ob diese Maßnahmen die gewünschte Wirkung entfalten. Für das nächste Jahr ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Einnahmen aus der Umsatzsteuer parallel zur Bemessungsgrundlage entwickeln; der Zuwachs wird auf 2 % geschätzt. Damit bleiben sie merklich hinter der vom DIW Berlin prognosti-

⁸ Zum Beispiel wurden im Zuge der Fusionswelle Ende der 90er Jahre Firmen zu „überhöhten“ Preisen gekauft. Die entsprechenden Wertanpassungen in Form von Teilwertabschreibungen dämpfen die Gewinne oder führen sogar zu Verlusten; sie konnten bis zum Jahr 2003 in die Folgejahre „vorgetragen“ und gegen die Gewinne aufgerechnet werden. Nach dem im Vermittlungsverfahren im Dezember 2003 erzielten Kompromiss ist künftig eine Verrechnung mit später erzielten Gewinnen nur noch eingeschränkt möglich. Teilwertabschreibungen auf erworbene Beteiligungen sind vom Rechnungsjahr 2002 an nicht mehr zulässig; dafür werden Veräußerungsgewinne von Beteiligungen steuerfrei gestellt.

zierten Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts (+3,2 %) zurück. Mit ein Grund dafür ist, dass eine exportgetriebene Konjunkturerholung unterstellt wird.

Bei den *verbrauchsabhängigen Steuern (Bundessteuern)* zeichnet sich in diesem Jahr ein Minus um 2,1 % ab. Infolge des stark gestiegenen Ölpreises ist die Nachfrage nach Mineralölprodukten deutlich gesunken, was sich im Rückgang des Mineralölsteueraufkommens widerspiegelt; bis zum Juli betrug das Minus gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum 4 %. Vermutlich ähnlich stark wird der Rückgang im weiteren Jahresverlauf ausfallen. Im nächsten Jahr dürfte die Nachfrage nach Mineralölprodukten bei etwas sinkenden Ölpreisen stagnieren, so dass auch das Mineralölsteueraufkommen nicht weiter zurückgehen wird. Die Tabaksteuererhöhungen und Preisanhebungen bei Tabakwaren haben hier zu einem rückläufigen Absatz geführt. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen dürften die Einnahmen aus der Tabaksteuer in diesem Jahr sogar schrumpfen. Für das nächste Jahr werden aufgrund einer weiteren Erhöhung moderate Mehreinnahmen (3 %) prognostiziert, wobei ein weiterer Absatzzrückgang einkalkuliert worden ist.

Bei den *Ländersteuern* fällt die starke Zunahme der Erbschaftsteuer ins Auge; im ersten Halbjahr 2004 ist ihr Aufkommen um 48 % expandiert. Auch wenn es sich hierbei um eine Sonderentwicklung handeln dürfte, ist anzunehmen, dass im Zuge der Vererbung immer größerer Vermögen diese Steuer künftig an Bedeutung gewinnen wird.

Nachdem sich bereits im Vorjahr die Entwicklung des *Gewerbesteueraufkommens* stabilisiert hatte und ein leichtes Plus erzielt worden war, hat sich im ersten Quartal dieses Jahres der Zuwachs beschleunigt; gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmen um fast 9 % gestiegen. Auch wenn Sonderfaktoren den Verlauf überzeichnet haben mögen, ist er Indiz dafür, dass sich die Ertragssituation der Unternehmen merklich gebessert hat. Für dieses und das nächste Jahr wird für die Gewerbesteuer ein Zuwachs von reichlich 7 % bzw. 6 % prognostiziert. Bei den Einnahmen aus der Grundsteuer wird eine Zunahme von jeweils 4 % veranschlagt; angesichts ihrer Finanzklemme versuchen viele Kommunen, höhere Einnahmen durch eine Anhebung der Hebesätze zu erzielen. Diese dürften bei den Grundsteuern eher durchzusetzen sein als bei der ertragsabhängigen Gewerbesteuer.

Bund plant umfangreiche Privatisierungen

Die übrigen Einnahmen der Gebietskörperschaften – u. a. Gebühren, Gewinnabführungen, Veräuße-

rung von Vermögen – werden in diesem Jahr voraussichtlich deutlich sinken, insbesondere deshalb, weil die Bundesbank als Folge von Wertberichtigungen auf ihre Dollarbestände und niedrigerer Erlöse aus Finanzanlagen einen nur geringfügigen Gewinn an den Bundeshaushalt abgeführt hat. Im nächsten Jahr dürften wieder etwas höhere Gewinne überwiesen werden, doch wird der Betrag wohl bei weitem nicht das Niveau aus früheren Jahren erreichen; in die Schätzung sind dafür 2,5 Mrd. Euro eingestellt.

Im kommenden Jahr plant der Bund umfangreiche Vermögensveräußerungen. Ziel ist es, einen verfassungsgemäßen Haushalt vorzulegen; ohne die geplanten Verkäufe würde das Finanzierungsdefizit deutlich über den geplanten Investitionen liegen. Vorgesehen sind Privatisierungserlöse in Höhe von 15,5 Mrd. Euro, indem abermals Anteile an der Deutschen Telekom und an der Deutschen Post an die bundeseigene Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) verkauft werden sollen. Hinter diesen „Platzhaltergeschäften“ steht die Überlegung, dass zumindest kurz- und mittelfristig die Verkäufe den Aktienkurs der Unternehmen nicht beeinträchtigen. Da die KfW bereits erhebliche Beteiligungen hält und den Kauf der zusätzlichen Aktienpakete über die Kapitalmärkte finanziert, muss ihr Eigenkapital erhöht werden. Zu diesem Zweck soll das ERP-Sondervermögen der KfW zugeordnet werden. Zugleich erhofft man sich hiervon ein effizienteres Management dieses Vermögens; jedenfalls hat man bereits die Höhe des Effizienzgewinns auf 2 Mrd. Euro taxiert, die an den Bundeshaushalt fließen sollen.

Zudem plant der Bund den Verkauf eines Teils seiner Forderungen an den russischen Staat, die sich auf insgesamt 14 Mrd. Euro belaufen. Vorgesehen ist, dass die KfW diese Forderungen als öffentliche Anleihe auf den Kapitalmarkt bringt. Mit dem Verkauf der Forderungen entfallen jedoch die jährlichen Zins- und Tilgungszahlungen; immerhin soll der Zinssatz bei 7 % liegen. Allerdings wird das Ausfallrisiko unter Inkaufnahme von Abschlägen auf den Kapitalmarkt abgewälzt. Diese Abschläge dürften derzeit relativ niedrig sein, weil sich die Position Russlands als Schuldner auf den internationalen Kapitalmärkten in Anbetracht seiner hohen Einnahmen aus den Ölexporten stark verbessert hat.

Ausgabenentwicklung: Verschärfung des Sparkurses

Erhebliche reform- und konjunkturbedingte Steuerausfälle veranlassen die finanzpolitischen Entscheidungsträger zu einer Fortsetzung ihrer Spar-

politik. In diesem wie im nächsten Jahr dürften die Ausgaben der Gebietskörperschaften nur sehr moderat steigen (Tabelle 1). Allerdings war das Ausgabenniveau im Vorjahr durch die Aufwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden überzeichnet. Der Anstieg im nächsten Jahr wiederum wird durch die institutionellen Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik verzerrt.

Wegen des hohen Gewichts der Personalausgaben versuchen insbesondere die Länder, ihre Belastungen im Personalbereich zu reduzieren. Bereits im vergangenen Jahr wurden in einigen Ländern Kürzungen beim Urlaubs- und Weihnachtsgeld für die Beamten wirksam; in diesem Jahr werden weitere Länder und auch der Bund folgen. Bei moderater Entwicklung der Tarife dürfte weiterhin auf allen Ebenen Personal abgebaut werden.⁹ Die Beiträge der öffentlichen Arbeitgeber zur Sozialversicherung werden nicht steigen, sondern geringfügig sinken. Auch wird angenommen, dass – wie in den vergangenen Jahren – der Anteil der Beamten an den Beschäftigten steigt; zumindest kurzfristig stellt eine Verbeamtung die kostengünstigere Variante dar, weil für Beamte in der aktiven Zeit keine Aufwendungen zur Altersvorsorge entstehen.¹⁰ Unter diesen Umständen werden sich die Personalausgaben weder in diesem noch im nächsten Jahr nennenswert erhöhen. Dabei ist berücksichtigt, dass die Zahl der Pensionäre, die ihre Versorgungsbezüge direkt aus den jeweiligen Haushalten beziehen, um 2,5 % jährlich zunimmt.

Auch bei den laufenden Sachaufwendungen zeichnet sich eine gedämpfte Entwicklung ab, obgleich das Einsparpotential begrenzt ist, da viele Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs notwendig sind (Unterhaltung und Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden, Mieten, Heizkosten, Lehr- und Lernmittel, Geschäftsbedarf usw.). Wie in den Vorjahren werden die Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften schrumpfen. Vor allem auf kommunaler Ebene sind aufgrund der gesetzlichen Vorschriften Kürzungen zwingend, denn die konjunktur- und reformbedingten Steuerausfälle können nicht durch Kapitalmarktmittel ausgeglichen werden. Die Gemeinden geraten nicht nur durch ihre unmittelbare Beteiligung an der Einkommensteuer unter Druck, sondern erleiden auch Einbußen im kommunalen Finanzausgleich, da die Länder die Gemeinden an den Ausfällen beteiligen – teils regelgebunden im Steuerverbund, teils durch Kürzungen der investiven Zweckzuweisungen. Allerdings werden die kommunalen Finanzprobleme dadurch gemildert, dass im Zuge der Auseinandersetzungen um die (fehlgeschlagene) Gemeindefinanzreform die Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an Bund und Länder abgeführt werden muss, in die-

sem Jahr um 2,5 Mrd. Euro und im nächsten um 3 Mrd. Euro gesenkt wird. Auch der Bund wird seine Investitionsausgaben kürzen, obwohl ein Investitionsprogramm zur breiteren Ganztagsbetreuung in den Schulen und ein Förderprogramm von Hochschulen aufgelegt wurden. Da aber die geplanten Einnahmen aus der Lkw-Maut ausbleiben, werden Verkehrsinvestitionen gekürzt. Alles in allem dürften die Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften in diesem wie im nächsten Jahr um jeweils 3 % schrumpfen.

Die Expansion der laufenden Transferausgaben wird sich – lässt man die institutionellen Änderungen in der Arbeitslosen- und Sozialhilfe außer Acht – in beiden Jahren in recht engen Grenzen halten. So werden die Leistungen des Bundes an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung nahezu stagnieren. Zum einen orientiert sich dieser Zuschuss an der allgemeinen Einkommensentwicklung, zum anderen an der Veränderung des Beitragssatzes sowie – dies gilt für den „zusätzlichen Bundeszuschuss“¹¹ – an der Erhöhung der Ökosteuern: Weder steigen die Einkommen nennenswert, noch werden die Ökosteuern angehoben; auch der Beitragssatz in der Rentenversicherung bleibt unverändert. Der Zuschuss an die Bundesagentur für Arbeit (BA) dürfte in diesem Jahr sogar um eine halbe Milliarde Euro niedriger ausfallen als im Vorjahr (6,2 Mrd. Euro), und andere Sozialleistungen wie Erziehungsgeld, Wohngeld oder Kriegspflerversorgung werden wohl ebenfalls hinter dem Vorjahresergebnis zurückbleiben. Dagegen kommt es infolge der gestiegenen Zahl von Langzeitarbeitslosen in diesem Jahr zu spürbaren Mehrbelastungen bei der Arbeitslosenhilfe und auch bei der Sozialhilfe.

Im nächsten Jahr steht die Entwicklung im Zeichen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe; beide Hilfen werden zu einer „Grundversicherung von Arbeitssuchenden“ verschmolzen. Der Bund erhöht seine Zuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Im Gegenzug leistet die BA einen „Aussteuerungsbetrag“ an den Bundeshaushalt, dessen Höhe von der Anzahl der Personen, die innerhalb

⁹ Zur Entwicklung der Personalausgaben und ihrer Komponenten in der Vergangenheit vgl. Otto Dietz: Personalausgaben der Gebietskörperschaften. Entwicklung und Struktur. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 3/2004, S. 331.

¹⁰ Kostengünstiger ist die Variante vor allem dann, wenn die Verbeamtung in jungen Jahren erfolgt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass beim verstärkten Einsatz von Beamten die (aktuellen) Finanzierungsprobleme in der Rentenversicherung größer werden. Langfristig verringern sich indes die Zahl der Rentenfälle und damit die Anspannung in der Rentenversicherung; dem stehen höhere Pensionsverpflichtungen der öffentlichen Haushalte gegenüber. Vgl. Dieter Vesper: Finanzielle Auswirkungen einer Verbeamtung von Lehrern in Brandenburg. Gutachten des DIW im Auftrag des brandenburgischen Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport. Berlin 1997.

¹¹ Dieser zusätzliche Bundeszuschuss wird zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen gewährt.

eines Jahres als Empfänger von Arbeitslosengeld in die Grundsicherung für Arbeitssuchende überwechseln, abhängt. Ziel dieser Maßnahme ist es, dass die BA ihre Vermittlungsbemühungen verstärkt. Zugleich erhofft man sich Einsparungen bei den Eingliederungsmaßnahmen und bei den Verwaltungskosten der BA. Das DIW Berlin schätzt diesen – von den Beitragszahlern finanzierten – Aussteuerungsbetrag auf 6,2 Mrd. Euro,¹² während für den Defizitausgleich voraussichtlich 4 Mrd. Euro anfallen werden.

In einem weiteren Schritt sollen die Gemeinden von Sozialhilfeleistungen für Langzeitarbeitslose entlastet werden. Nach den jüngsten Ergebnissen des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat wird sich die Entlastung bei der Sozialhilfe auf 9,5 Mrd. Euro belaufen; allerdings müssen die Kommunen nunmehr für die Wohnkosten der Sozialhilfeempfänger und andere Betreuungsleistungen in Höhe von 12,4 Mrd. Euro aufkommen. Die Differenz wird von den Ländern (2,3 Mrd. Euro) und dem Bund (0,7 Mrd. Euro) ausgeglichen. Darüber hinaus entlastet der Bund die Kommunen um 2,5 Mrd. Euro.

Geringere Ausgaben als im Vorjahr sind bei den Zuschüssen an die Deutsche Bahn AG, bei den regionalen Fördermaßnahmen und auch bei der Förderung des Kohlenbergbaus geplant. Nachdem im Vorjahr die Beseitigung der Flutschäden erhebliche zusätzliche Ausgaben verursacht hatte, werden in diesem Jahr für diesen Zweck keine Ausgaben mehr fällig.

Anders als die Transferausgaben werden die Zinsausgaben infolge der hohen Kreditaufnahme sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr merklich expandieren. Allerdings wird der Anstieg durch das relativ niedrige Niveau der nominalen Kapitalmarktzinsen gedämpft, außerdem dadurch, dass noch immer hochverzinsliche Altschulden durch niedriger verzinsliche neue Kredite abgelöst werden; dieser Effekt verliert aber zunehmend an Einfluss.

Entwicklung nach Haushaltsebenen: Bund in diesem Jahr mit Rekorddefizit

Trotz nahezu stagnierender Ausgaben werden die Gebietskörperschaften in diesem Jahr mit noch höheren Defiziten als 2003 abschließen. Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Fehlbeträge von Bund (einschließlich Sondervermögen), Ländern und Gemeinden eine Größenordnung von 83 Mrd. Euro erreichen. Vor allem die konjunktur- und reformbedingten Steuerausfälle, aber auch der niedrige Bundesbankgewinn sind Grund für diese Entwicklung. Für das nächste Jahr werden mit 59 Mrd. Euro wieder niedrigere Defizite prognostiziert. In Abgrenzung der VGR werden die Defizite der Gebietskörperschaften voraussichtlich 80 bzw. 73 Mrd. Euro betragen (Tabelle 4). Bei moderatem Ausgabenzuwachs (1,3 %) sind hohe Mehreinnahmen wahrscheinlich. Allerdings handelt es sich hierbei in erster Linie um einmalige Einnahmen, die aus Privatisierungserlösen und dem Verkauf von Forderungen des Bundes stammen. Die Steuereinnahmen dürften um 2 % und damit schwächer als die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage zunehmen, so dass die Steuerquote abermals sinken wird. Hingegen steigt der Schuldenstand in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von 64,2 % (2003) auf voraussichtlich 66,9 % im Jahre 2005 (Tabelle 5).

Mit 46 Mrd. Euro fällt das Defizit des *Bundes* in diesem Jahr weit höher als geplant aus und wird einen neuen Höchststand erreichen; im Haushaltsplan sind knapp 30 Mrd. Euro veranschlagt. Während für die Steuereinnahmen eine Zunahme um 3 % geplant war, wird wohl das tatsächliche Ergebnis mit einem Minus von 2,2 % weit hinter dem Ansatz zurückbleiben. Auch die Ausgaben dürften sinken (–0,4 %), insbesondere weil die Hilfen zur Beseitigung der Hochwasserschäden entfallen. Im nächsten Jahr werden die Ausgaben – bedingt durch den hohen Zuschuss an die BA, die umgekehrt an den Bund einen hohen Aussteuerungsbetrag abführt – voraussichtlich um knapp 3 % steigen. Der starke Rückgang des Defizits im Bundeshaushalt

Tabelle 4

Entwicklung der Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik

In Mrd. Euro

	2000 ¹	2001	2002	2003	2004 ²	2005 ²
Bund ³						
Finanzstatistik	–25,5	–16,0	–23,8	–29,4	–46,3	–25,8
VGR	–22,8	–28,5	–35,9	–39,6	–48,0	–42,0
Länder						
Finanzstatistik	–10,4	–26,8	–31,2	–31,6	–29,8	–29,1
VGR	–7,1	–25,8	–31,5	–31,5	–29,5	–29,0
Gemeinden						
Finanzstatistik	1,9	–4,0	–4,7	–8,5	–6,9	–4,4
VGR	5,4	0,4	–3,2	–3,3	–2,5	–1,5
Gebietskörperschaften insgesamt						
Finanzstatistik	–33,9	–46,8	–59,7	–69,5	–83,0	–59,3
VGR	–24,5	–53,9	–70,6	–74,4	–80,0	–72,5

¹ Ohne UMTS-Erlöse.² Schätzungen des DIW Berlin.³ Einschließlich Sondervermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

¹² Im Haushaltsplan des Bundes sind 6,7 Mrd. Euro hierfür veranschlagt.

Tabelle 5

Umrechnung des Schuldenstandes nach der Finanzstatistik in den Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag

In Mrd. Euro

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ist			Schätzung		
Kreditmarktschulden nach der Finanzstatistik	1 198,2	1 203,9	1 253,2	1 325,2	1 401,0	1 457,0
+ Schulden der Sozialversicherung	1,9	2,3	3,0	5,3	7,0	9,0
+ Münzumlauf	9,0	7,2	4,2	5,0	5,5	6,0
+ Differenz zwischen Nominal- und abgezinstem Wert der unverzinslichen Schatzanweisungen und Finanzierungsschätze	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
+ Kassenverstärkungskredite	12,8	19,6	24,1	31,9	39,0	43,0
+ kreditähnliche Rechtsgeschäfte	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
– Schulden der Gebietskörperschaften bei der Sozialversicherung	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
– Versorgungsrücklagen	0,4	0,7	1,5	1,8	2,2	2,5
= Schuldenstand nach dem Maastricht-Vertrag	1 221,9	1 232,8	1 283,5	1 366,0	1 450,7	1 512,9
Schuldenstand in % des Bruttoinlandsprodukts	60,2	59,5	60,9	64,2	66,2	66,9

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2004

ist überwiegend auf die geplanten Vermögensverkäufe zurückzuführen; auch schlagen Kürzungen bei der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zu Buche. Wahrscheinlich wird das im Haushaltsentwurf angestrebte Defizit in Höhe von 22 Mrd. Euro im Haushaltsvollzug überschritten; in der hier vorgelegten Schätzung wird mit einem Betrag von 26 Mrd. Euro gerechnet. Die *Sondervermögen* des Bundes dürften sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr keinen Überschuss erwirtschaften. Hier wirkt sich aus, dass die Bundesbank nur niedrige Gewinne überweist und somit kein Betrag zum Schuldenabbau des Erblastentilgungsfonds zur Verfügung steht.

Den *Länderhaushalten* dürfte es in beiden Jahren trotz der reformbedingten Mindereinnahmen gelingen, die Fehlbeträge geringfügig – von knapp 32 Mrd. Euro (2003) auf 29 Mrd. Euro im Jahre 2005 – zu verringern. Dennoch werden auch die Länder im laufenden Jahr ihre Planungen deutlich verfehlen. Im Soll waren knapp 25 Mrd. Euro veranschlagt,¹³ wahrscheinlich beträgt das Minus am Jahresende aber fast 30 Mrd. Euro. Für das laufende Jahr werden für West- wie für Ostdeutschland rückläufige, für das nächste moderat steigende Ausgaben prognostiziert. Der Zuwachs 2005 resultiert vor allem daraus, dass die Länder die Mittel des Bundes für die Entlastung der Kommunen im Zuge von „Hartz IV“ durchleiten; aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund diese Mittel nicht direkt den Gemeinden zuweisen.

Die finanzielle Lage der *Gemeinden* dürfte sich in beiden Prognosejahren merklich entspannen. Gründe hierfür sind in diesem Jahr die hohen Mehreinnahmen bei der Gewerbesteuer sowie die geringere Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an Bund und Länder abzuführen ist; im

nächsten Jahr sind es ebenfalls die reichlich fließende Gewerbesteuer sowie die Entlastung seitens des Bundes, die zur Entspannung beitragen. Dennoch bleiben die Defizite mit über 4 Mrd. Euro recht hoch – trotz der Annahme eines weiteren Rückgangs der kommunalen Investitionsausgaben.

Finanzpolitische Überlegungen

Seit Jahren ist die Finanzpolitik bemüht, auf die konjunkturbedingten Belastungen mit Kürzungen bei den Ausgaben zu reagieren, um den Anstieg der Finanzierungsdefizite in Grenzen zu halten. Dennoch wurden die in den verschiedenen Stabilitätsprogrammen formulierten Ziele immer wieder verfehlt, weil sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und damit die finanzielle Basis für die Haushaltsplanungen weitaus ungünstiger als erwartet entwickelten. Auch die Finanzpolitik selbst hat hierzu maßgeblich beigetragen, denn immer wieder trat sie auf die Bremse und ließ so die automatischen Stabilisatoren nicht zur vollen Entfaltung kommen. Zudem wurden die expansiven Wirkungen der Steuersenkungen durch Ausgabekürzungen konterkariert. Jedoch haben die finanzpolitischen Entscheidungsträger zuletzt ihren Kurs vorsichtig revidiert, indem insbesondere der Bund nach dem Ergebnis der Steuerschätzung im Mai darauf verzichtet hatte, ein weiteres Sparpaket aufzulegen, um die zusätzlichen Löcher im Haushalt zu schließen. Konjunkturrell war dies die richtige Entscheidung.

Allerdings ist es äußerst riskant, die Finanzpolitik schon im nächsten Jahr so restriktiv wie geplant an-

¹³ Vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 2005. Berlin 2004, S. 407.

zulegen. Noch immer erholt sich die Konjunktur nur zaghaft; vor allem der Binnennachfrage fehlt es an Schwung. Gemessen an den nicht unerheblichen Risiken sind die gesamtwirtschaftlichen Annahmen, auf denen die vorgelegte Prognose beruht, eher optimistisch. Folgt man den Planungen und der hier präsentierten Schätzung, so gehen zwar von den Steuerentlastungen expansive Wirkungen aus. Sie werden aber durch die restriktive Ausgabenpolitik geschmälert (2004) bzw. überkompensiert (2005).¹⁴ Eine noch stärker auf Konsolidierung gerichtete Politik – sei es, dass Steuersätze angehoben werden, sei es, dass weitere Ausgabenkürzungen realisiert werden – verspricht erst in einem sich selbst tragenden Aufschwung Erfolg; er ist aber noch nicht in Sicht. Freilich besteht in einem solchen Aufschwung die Gefahr, dass nach Jahren einer ausgabenpolitischen Enthaltsamkeit steigende Steuereinnahmen den Druck auf die Politik erhöhen, nunmehr zusätzliche Ausgaben zu tätigen. Eine solche Gefahr wird durch strikte Defizitgrenzen, die besonders in einer wirtschaftlichen Schwächephase die Politik restringieren, noch geschürt. Ihr kann man am ehesten begegnen, wenn sich die Politik über einen Konjunkturzyklus hinweg an einer Ausgabenlinie orientiert und diese hinreichend Spielraum für eine konjunkturgerechtere Politik lässt.

Nicht nur der Stabilitäts- und Wachstumspakt, auch das Grundgesetz sowie die einzelnen Landesverfassungen begrenzen im Normalfall die Schuldenaufnahme der öffentlichen Haushalte, und zwar auf die Höhe der jährlichen Investitionsausgaben, die von den jeweiligen Gebietskörperschaften getätigt werden. Um einem Verfassungskonflikt zu entgehen, plant der Bund den Verkauf umfangreicher Beteiligungen. Über die Sinnhaftigkeit dieses Vorhabens kann man durchaus streiten: Für sich genommen wird dadurch zwar die Zinsbelastung im Haushalt gesenkt, doch geht damit auch ein Verzicht auf Gewinnausschüttungen und auf Einnahmen aus der Verzinsung von Forderungen einher. Es ist fraglich, ob langfristig der erste Effekt überwiegt. Auch das Argument, dass durch das Vorhaben konjunkturdämpfende Ausgabekürzungen vermieden werden können, gilt nur bedingt, denn durch den Kauf dieser Beteiligungen wird privates Kapital gebunden, das für Investitionen an anderer Stelle nicht zur Verfügung steht.

Dessen ungeachtet stellt sich grundsätzlich die Frage, ob diese Verschuldungsregel sinnvoll und

auch operational ist. Selbst wenn der Bezug zur Investitionstätigkeit aus ökonomischer Sicht eher nachvollziehbar ist als im Falle einer willkürlich gesetzten Defizitgrenze, besteht das Problem zu klassifizieren, welche Ausgaben investiven Charakter haben. Gebräuchlich ist die Begrenzung auf Bauausgaben und Ausrüstungen sowie auf Investitionszuschüsse, gewährte Darlehen und Beteiligungen. Nicht berücksichtigt werden die Ausgaben für die Bildung von Humankapital, da sie in der Haushaltssystematik als konsumtiv eingestuft werden – faktisch dürfte ihre investive Wirkung jedoch nicht selten sogar höher einzustufen sein als die einer Baumaßnahme oder eines Autokaufs zur Vergrößerung des staatlichen Fuhrparks. Dies gilt erst recht, wenn man den Aspekt der Nachhaltigkeit berücksichtigt. Zudem sei auf Inkonsistenzen der Abgrenzung hingewiesen: Investitionsfördernde Maßnahmen finden sich nicht nur auf der Ausgabenseite in Form von Zuweisungen, sondern auch auf der Einnahmenseite in Form steuerlicher Hilfen („tax expenditures“). Mehr denn je besteht die Notwendigkeit, die Vor- und Nachteile finanzpolitischer Regelbindungen zu erörtern und Entscheidungen über die Verschuldung auf eine rationalere Grundlage zu stellen.

Die Sparpolitik in den vergangenen Jahren hat vor allem Spuren bei den öffentlichen Investitionsausgaben hinterlassen, weil sie in weit stärkerem Maße als andere Ausgaben als Manövriermasse angesehen werden. Damit aber wurde eine Schwächung des Wirtschaftswachstums in Kauf genommen, denn öffentliche Ausgaben sind wegen ihres Vorleistungs- und Komplementärcharakters für die unternehmerischen Aktivitäten eine notwendige Voraussetzung. Dies gilt erst recht, wenn man die Bildungsausgaben in die Betrachtung einbezieht. Umso mehr fällt das Scheitern der Gemeindefinanzreform ins Gewicht. Die Ersatzlösung – eine geringere Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder sowie zusätzliche Mittel vom Bund – ist halberzig, da sie weder für eine bedarfsgerechte Finanzausstattung der Gemeinden sorgt noch dafür, dass die Kommunen über eine stetige, auf einer breiten Bemessungsgrundlage fußenden Steuerquelle verfügen. Keinesfalls ist mit dem Kompromiss – wie von der Bundesregierung behauptet – ein struktureller Einstieg in eine Reform der Gemeindefinanzen gelungen.

¹⁴ Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2004/2005, a. a. O.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 429

Measuring State Dependence in Individual Poverty Status: Are There Feedback Effects to Employment Decisions and Household Composition?

Von Martin Biewen

Juni 2004

Nr. 430

R&D and Price Elasticity of Demand

Von Dorothea Lucke, Philipp Schröder und Dieter Schumacher

Juli 2004

Nr. 431

Does Macroeconomic Policy Affect Private Savings in Europe? Evidence from a Dynamic Panel Data Model

Von Mechthild Schrooten und Sabine Stephan

Juli 2004

Nr. 432

Cartel Stability and Economic Integration

Von Philipp J. H. Schröder

Juli 2004

Nr. 433

Declining Output Volatility in Germany: Impulses, Propagation, and the Role of Monetary Policy

Von Ulrich Fritzsche und Vladimir Kuzin

Juli 2004

Nr. 434

The Relationship between Pet Ownership and Health Outcomes: German Longitudinal Evidence

Von Bruce Headey und Markus M. Grabka

August 2004

Nr. 435

Induced Technological Change in a Multi-regional, Multi-sectoral Integrated Assessment Model (WIAGEM) – Impact Assessment of Climate Policy Strategies

Von Claudia Kemfert

August 2004

Nr. 436

Corporate Self-Regulation vs. Ex-Ante Regulation of Network Access – A Model of the German Gas Sector

Von Georg Meran und Christian von Hirschhausen

August 2004

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

DIW Berlin/
Leverhulme Centre
for Research in Globalisation and Economic Policy (GEP)

Workshop
**Foreign Direct Investment
and International Outsourcing**

6–7 September 2004 at DIW Berlin

Program

Monday, 6 September 2004

- 9:30 – 9:45 **Welcome**
- 9:45 – 10:45 *Ronald B. Davies*, University of Oregon: **FDI in Space**
Discussant: Eric Strobl, CORE Louvain
- 11:00 – 12:00 *Beata Smarzynska Javorcik*, The World Bank: **Does It Matter Where You Come from? Vertical Spillovers from FDI and Investor Nationality**
Discussant: Björn Frank, DIW Berlin
- 12:00 – 13:00 *Sourafel Girma*, University of Leicester: **Are There FDI-generated Externalities to State-owned Enterprises in China?**
Discussant: Jürgen Bitzer
- 14:15 – 15:15 *Richard Upward*, GEP, University of Nottingham: [Title to be confirmed]
Discussant: John Haisken-DeNew, RWI Essen
- 15:30 – 16:30 *Peter Egger*, University of Innsbruck: **Intra-Industry Trade with Multinational Firms: Theory, Measurement and Determinants**
Discussant: Ingo Geishecker, DIW Berlin

The workshop takes place at DIW Berlin, Room E05 in the new building (Englerallee 40).

Tuesday, 7 September 2004

- 10:00 – 11:00 *Aoife Hanley*, University of Nottingham: **Outsourcing, Foreign Ownership, Exporting and Productivity: An Empirical Investigation with Plant Level Data**
Discussant: Monika Kerekes, Free University Berlin
- 11:15 – 12:15 *Ingo Geishecker*, DIW Berlin: **International Outsourcing and Wages: Winners and Losers**
Discussant: Alexander Hijzen, GEP, University of Nottingham
- 12:15 – 13:15 *Andreas Stephan*, DIW Berlin: **Market Structure, Cost Structure and Outsourcing**
Discussant: Holger Görg, GEP, University of Nottingham

The workshop takes place at DIW Berlin, Room E08 in the new building (Englerallee 40).

Contact and registration

Ingo Geishecker, DIW Berlin, Department International Economics
Email: igeishecker@diw.de; phone: +49 - 30 - 897 89-610; fax: +49 - 30 - 897 89-108

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

(unverbindliche Preisempfehlungen)
Jahrgang Euro 120,-
Einzelheft Euro 11,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung
kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung
– auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Abteilung
Information und Organisation zulässig.