

# **Deutsches Stabilitätsprogramm**

**Aktualisierung Dezember 2003**



<b>Vorbemerkung</b>	<b>4</b>
<b>1. Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>2. Gesamtwirtschaftliche Lage und Perspektiven bis 2007</b>	<b>7</b>
2.1 Weltwirtschaftliches Umfeld	7
2.2 Annahmen der Wachstumsvorausschätzung für das Jahr 2004	7
2.3 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im Jahr 2003 und Aussichten für 2004	8
2.4 Mittelfristige Wachstumsperspektiven	11
<b>3. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte</b>	<b>15</b>
3.1 Entwicklung des Finanzierungssaldos	15
3.2 Entwicklung der Staatsausgaben	21
3.3 Entwicklung der Staatseinnahmen	25
3.4 Entwicklung der strukturellen Defizite	28
3.5 Entwicklung des Schuldenstandes	30
3.6 Sensitivität der Defizitprojektionen	32
<b>4. Finanzpolitik in Deutschland</b>	<b>33</b>
4.1 Finanzpolitik des Bundes	33
4.2 Gesamtstaatliche Finanzpolitik	35
4.2.1 Gemeindefinanzreform	35
4.2.2 Nationaler Stabilitätspakt	36
4.2.3 Reform des Föderalismus	37
4.3 Finanzpolitik im europäischen Kontext	38
<b>5. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen</b>	<b>40</b>
5.1 Auswirkung der Alterung der Gesellschaft auf die öffentlichen Finanzen	40
5.2 Zentrale Handlungsfelder einer auf langfristige Tragfähigkeit ausgelegten Finanz- und Wirtschaftspolitik	42
5.2.1 Fortsetzung des Konsolidierungskurses	42
5.2.2 Fortentwicklung des Steuersystems	43
5.2.3 Umsetzung weitreichender Strukturreformen	45

## **Tabellenverzeichnis:**

<b>Tab. 1: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2002 -2007</b>	<b>13</b>
<b>Tab. 2: Entwicklung der Defizitquote</b>	<b>19</b>
<b>Tab. 3: Finanzierungssalden nach Ebenen</b>	<b>21</b>
<b>Tab. 4: Entwicklung der Staatsquote</b>	<b>23</b>
<b>Tab. 5: Entwicklung der Steuer-, Sozialbeitrags- und Abgabenquote</b>	<b>27</b>
<b>Tab. 6: Entwicklung der strukturellen Defizite</b>	<b>30</b>
<b>Tab. 7: Entwicklung der Schuldenquote</b>	<b>31</b>
<b>Tab. 8: Sensitivität der Defizitprojektionen</b>	<b>32</b>
<b>Tab. 9: Entwicklung des Altenquotienten</b>	<b>41</b>
<b>Tab. 10: Staatliche Einnahmen und Ausgaben in langfristiger Perspektive</b>	<b>41</b>

## **Anhang:**

<b>Tab. 11: Entwicklung der Staatsfinanzen</b>	<b>50</b>
<b>Tab. 12: Entwicklung des Schuldenstandes des Staates</b>	<b>51</b>
<b>Tab. 13: Gegenüberstellung der Projektionen</b>	<b>51</b>

## **Vorbemerkung**

Nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken - sind die Euro-Teilnehmerstaaten verpflichtet, dem ECOFIN-Rat jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorzulegen.

Die vorliegende Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wurde am 3. Dezember 2003 durch das Kabinett gebilligt. Die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates werden unmittelbar unterrichtet.

Das Programm folgt in Format und Inhalt den Richtlinien, wie sie vom ECOFIN-Rat im Oktober 1998 festgelegt und zuletzt durch den Verhaltenskodex zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vom 27. Juni 2001 ergänzt wurden.

Das aktualisierte Stabilitätsprogramm basiert auf den am 6. November 2003 verfügbaren Daten.

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht das aktualisierte Stabilitätsprogramm u.a. über das Internet unter:

[www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

## 1. Zusammenfassung

- Die nun schon seit fast drei Jahren andauernde Stagnation der deutschen Volkswirtschaft hinterlässt deutliche Spuren in den öffentlichen Haushalten. Erhebliche Steuerausfälle und konjunkturelle Belastungen auf der Ausgabenseite prägen die Ausgangslage der diesjährigen Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms.
- Der finanzpolitische Spielraum ist durch dieses wirtschaftliche Umfeld äußerst eingengt. Auch weiterhin wirkende Sonderfaktoren wie die Fortsetzung der Aufbauleistungen für die neuen Länder, die erheblichen Nettoleistungen Deutschlands an den EU-Haushalt und die hohen und weiter steigenden Unterstützungsleistungen im Rahmen internationaler Verpflichtungen stellen eine anhaltende Belastung für die öffentlichen Haushalte dar.
- Der weitaus überwiegende Teil der Defizitverschlechterung in 2003 gegenüber den Annahmen des letzten Stabilitätsprogramms ist auf die unerwartet schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückzuführen.
- Die Bundesregierung hat 2003 auf die fast drei Jahre anhaltende Stagnation reagiert und ihre finanzpolitischen Ziele neu justiert. Das Ziel, möglichst bald einen ausgeglichenen Bundes- und Staatshaushalt zu erreichen, bleibt dabei eine zentrale Leitlinie der Finanzpolitik. Im derzeitigen konjunkturellen Umfeld muss eine auf nachhaltigen Erfolg ausgerichtete Konsolidierungsstrategie jedoch durch Maßnahmen zur Stärkung der Wachstumskräfte ergänzt werden. Die Fortsetzung des Konsolidierungskurses der Bundesregierung wird daher einerseits von einem umfangreichen Strukturreformpaket, und andererseits von einem finanzpolitischen Impuls zur Überwindung der Konjunkturschwäche flankiert.
- Durch das Zusammenspiel dieses Maßnahmenpakts und des wieder anziehenden Wirtschaftswachstums wird es ab 2004 wieder zu einer Defizitrückführung kommen, das gesamtstaatliche Defizit wird im kommenden Jahr allerdings mit voraussichtlich - 3 ½ % des BIP noch über dem Referenzwert des EG-Vertrages liegen. Es wäre ökonomisch kontraproduktiv, in 2004 über das schon erhebliche strukturelle Konsolidierungsvolumen des Maßnahmenpaketes hinausgehend zusätzliche konjunkturdämpfende Sparmaßnahmen einzuleiten. Dies würde in der jetzigen Situation zur Verunsicherung

von Konsumenten und Investoren beitragen und die konjunkturelle Erholung nicht nur in Deutschland, sondern in der Eurozone insgesamt belasten. In 2005 wird das gesamtstaatliche Defizit mit voraussichtlich - 2 ½ % des BIP wieder deutlich unterhalb des Referenzwertes liegen.

- Die Konsolidierungslinie und der Abbaupfad des gesamtstaatlichen Defizits beruhen auf einem den veränderten Rahmenbedingungen angepassten mittelfristigen Wachstumsszenario. In der Herbstprojektion der Bundesregierung wird für den Jahresdurchschnitt 2004 ein reales Wirtschaftswachstum von 1 ½ bis 2 % erwartet. In dieser Spanne kommen Chancen und Risiken für die Wirtschaftsentwicklung im nächsten Jahr zum Ausdruck. Für den Zeitraum von 2005 bis 2007 wird ein jährliches reales Wachstum von 2 ¼ % erwartet, dem liegt eine Schätzung des Wachstums des Produktionspotentials von 1 ½ bis 2 % zugrunde.
- Um der Finanzpolitik die notwendigen Handlungsspielräume zur Bewältigung wichtiger Zukunftsaufgaben zu geben, ist die entschlossene Umsetzung notwendiger Strukturreformen unabdingbar. Die Bundesregierung setzt mit der „Agenda 2010“ ihren Kurs zur strukturellen Erneuerung und Modernisierung des Arbeitsmarktes sowie der sozialen Sicherungssysteme fort. Ziel ist es, mit umfassenden Reformen der sozialen Sicherungssysteme sowie der Arbeits- und Gütermärkte die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland zu stärken und das Wachstumspotential zu steigern, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit zurückzuführen.
- Mit diesem ambitionierten Reformprogramm entspricht die Bundesregierung den Verpflichtungen, die sie im Rahmen der Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates vom 25. November 2003 eingegangen ist.

## **2. Gesamtwirtschaftliche Lage und Perspektiven bis 2007**

### ***2.1 Weltwirtschaftliches Umfeld***

Die Weltwirtschaft ist auf Erholungskurs: Vor allem in den USA mehren sich die Anzeichen für eine kräftige Konjunkturbelebung, die der weltwirtschaftlichen Entwicklung starken Auftrieb geben dürfte. Die deutlichen monetären und fiskalischen Impulse in den USA, niedrige Inflationsraten, die Überwindung der Vertrauensverluste von Investoren und Konsumenten nach Beendigung des Irak-Krieges und mit der Erholung der Aktienmärkte stellen eine günstige Basis für eine Verstärkung der weltwirtschaftlichen Dynamik dar. Im nächsten Jahr dürfte das Wirtschaftswachstum weltweit stärker ausfallen als noch vor einem halben Jahr – zum Zeitpunkt der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung – für den Jahresverlauf allgemein erwartet worden war. So haben auch internationale Organisationen ihre Erwartungen für das Weltwirtschaftswachstum 2004 etwas nach oben korrigiert.

Für die asiatischen Staaten ist eine weiterhin dynamische Wirtschaftsentwicklung zu erwarten. Insbesondere die chinesische Wirtschaft ist klar auf Expansionskurs, auch in Japan ist mit einer Fortsetzung der wirtschaftlichen Aufwärtsbewegung zu rechnen. In den Aufholländern Mittel- und Osteuropas ist von einer nach wie vor starken Wachstumsdynamik auszugehen.

In der Europäischen Union ist in diesem Jahr die weltwirtschaftliche Abkühlung deutlich zu spüren. In der zweiten Jahreshälfte 2003 zeichnet sich aber eine Erholung ab, die jedoch schwächer ausfallen dürfte als es noch bis zur Jahresmitte erwartet worden war. Im Zuge der sich immer deutlicher abzeichnenden weltwirtschaftlichen Belebung dürfte sich die Konjunkturerholung in der Europäischen Union insgesamt im nächsten Jahr fortsetzen und verstärken.

### ***2.2 Annahmen der Wachstumsvorausschätzung für das Jahr 2004***

Den Vorausschätzungen für den kurzfristigen Projektionszeitraum bis zum Jahr 2004 werden folgende Annahmen zu Grunde gelegt:

- Die weltwirtschaftlichen Aktivitäten werden sich im Projektionszeitraum merklich beleben. Das Wachstum des Welt-Bruttoinlandsprodukts dürfte 2004 insgesamt rd. 4 % betragen, nach schätzungsweise + 3 ¼ % in diesem Jahr und + 3 % in 2002.



- Der Welthandel wird im nächsten Jahr deutlich stärker expandieren als in diesem Jahr. Das Welthandelsvolumen nimmt 2004 voraussichtlich um rund 5 ½ % zu, nach jeweils 3 % in den beiden vorangegangenen Jahren.
- In Deutschland kehrt im Projektionszeitraum das Konsumenten- und Investorenvertrauen – vor allem auch angesichts der geringer gewordenen geopolitischen Unsicherheiten und Risiken – allmählich wieder zurück.
- Die Lohnpolitik ist weiter stabilitätsorientiert. Die Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer beträgt 2003 und 2004 voraussichtlich knapp 2 %. Der Effektivlohnanstieg wird durch konjunkturelle Bestimmungsgründe und den Abbau betrieblicher Sonderzahlungen (z.B. Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld) gedämpft. Die Verdienste bleiben damit unterhalb der Trendproduktivität von 1 ½ % zuzüglich der Zielinflationsrate der EZB von unter aber nahe 2 %.
- Die Lohnstückkosten nehmen in diesem Jahr moderat um rd. ½ % zu und stagnieren im nächsten Jahr.
- Der Verbraucherpreisanstieg in Deutschland dürfte 2004 rd. 1 ½ % betragen (2003: rd. 1 %) und würde damit unterhalb der Zielinflationsrate der EZB liegen. Binnenwirtschaftlich gehen weder von der Kosten-, noch von der Nachfrageseite Inflationsrisiken aus. Bei den externen Einflussfaktoren wird die stark preisdämpfende Wirkung des gestiegenen Euro-Außenwerts spürbar; das US-Dollar/Euro-Austauschverhältnis wird im nächsten Jahr annahmegemäß bei 1,15 \$/€ liegt (2003: 1,12 \$/€) liegen. Bei den Ölpreisen wird unterstellt, dass sie im gesamten Projektionszeitraum am oberen Rand des Zielkorridors der OPEC von 22-28 \$/barrel liegen.

### ***2.3 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im Jahr 2003 und Aussichten für 2004***

Für das Jahr 2003 wurde allgemein eine konjunkturelle Belebung erwartet, diese trat jedoch bis zur Jahresmitte nicht ein. Ursache dafür war in erster Linie der Irak-Krieg, der die Verunsicherung der Investoren und Konsumenten zunächst noch verstärkt hatte und somit die konjunkturelle Entwicklung - sowohl im Inland als auch weltweit – deutlich abgebremst hat. Auf Grund dessen dauerte auch in Deutschland im ersten Halbjahr 2003 die Stagnation der Wirtschaftsleistung an. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ging in diesem Zeitraum marginal zurück (kalender-, saison- und preisbereinigt gegenüber dem Vorquartal jeweils - 0,2 % im 1. Quartal und im 2. Quartal).

Die aktuellen Konjunkturindikatoren zeigen inzwischen mehr und mehr Lichtblicke. Nachdem die Stimmungsindikatoren bereits seit mehreren Monaten deutlich nach oben tendieren, zeigen inzwischen auch „härtere“ Konjunkturindikatoren erste Erholungstendenzen, vor allem die Exporte weisen eine deutlich aufwärts gerichtete Tendenz auf. Damit bestehen gute Aussichten für eine konjunkturelle Erholung in der zweiten Jahreshälfte 2003. Bereits im 3. Quartal stieg das Bruttoinlandsprodukt kalender-, saison- und preisbereinigt gegenüber dem Vorquartal um 0,2 % an. Gleichwohl dürfte das Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2003 aufgrund der bisherigen Konjunkturschwäche nur stagnieren. Erst im nächsten Jahr ist mit einer deutlichen Belebung zu rechnen. Die Rahmenbedingungen hierfür sind günstig. Die allgemein erwartete Belebung der Weltkonjunktur, die niedrigen kurz- und langfristigen Nominalzinsen, die stabilen Preise, die verbesserten Absatz- und Gewinnperspektiven sowie die stabilen Lohnstückkosten sprechen für eine Fortsetzung und Verstärkung der Konjunkturerholung in Deutschland. Hinzu kommt ein positiver Arbeitstageeffekt von schätzungsweise gut ½ Prozentpunkt des Bruttoinlandsprodukts.

In der Herbstprojektion der Bundesregierung wird für den Jahresdurchschnitt 2004 ein reales Wirtschaftswachstum von 1 ½ bis 2 % erwartet. In dieser Spanne kommen Chancen und Risiken der Wirtschaftsentwicklung im nächsten Jahr zum Ausdruck.

Für den gesamten Projektionszeitraum ist das für Deutschland typische Erholungsmuster zu erwarten: zunächst außenwirtschaftliche Impulse, die dann allmählich auf die Binnenkonjunktur übergreifen. Dabei wird die binnenwirtschaftliche Entwicklung seitens der Fiskalpolitik durch das Vorziehen der dritten Stufe der Steuerreform gestützt. Entscheidend wird sein, dass sich der Attentismus von Investoren und Konsumenten zurückbildet. Die finanz- und wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der Bundesregierung leisten dazu einen wichtigen Beitrag.

Außenwirtschaftlich sind die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Erholung günstig. In den USA mehren sich die positiven Signale, viele Experten gehen inzwischen von einer deutlichen Verstärkung der wirtschaftlichen Dynamik aus. Diese würde der konjunkturellen Entwicklung in Deutschland Impulse verleihen, und zwar sowohl unmittelbar über Handelsverflechtungen als auch mittelbar über Kapitalverflechtungen (Investitionen von international verbundenen Unternehmen in Deutschland). Die deutschen Exporte werden voraussichtlich – nicht zuletzt auch wegen ihrer regionalen und sektoralen Struktur (hoher Anteil an Investitionsgütern) – deutlich zunehmen. Trotz der Belastungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporteure durch die Euro-Aufwertung wies die Exportentwicklung zuletzt ebenso wie die der Auslandsaufträge wieder eine aufwärts gerichtete Tendenz auf. Von der Ausweitung der Nachfrage aus

dem Ausland wird insbesondere die Investitionstätigkeit in Deutschland profitieren, denn das sehr exportabhängige Verarbeitende Gewerbe hat einen großen Anteil an den Ausrustungsinvestitionen. Die Schwäche der Baukonjunktur dürfte sich dagegen – unterbrochen von vorübergehenden Sondereinflüssen (Beseitigung von Flutschäden und Ankündigungseffekte im Hinblick auf die beschlossene Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle) – fortsetzen, wenn auch weniger gravierend als in den Vorjahren. Der private Konsum dürfte 2004 wieder stärker zunehmen, wenn der noch bestehende Attentismus der Verbraucher aufgelöst wird. Die Entwicklung der Arbeitseinkommen wird wohl noch bis ins nächste Jahr hinein von der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung belastet werden.

Die wirtschaftliche Erholung in Deutschland dürfte frei von inflationären Spannungen verlaufen. Im Inland sind weder von der Kosten-, noch von der Nachfrageseite preistreibende Einflüsse erkennbar: Die Lohnstückkosten stagnieren im nächsten Jahr, und die Nachfrageentwicklung ist, trotz der erwarteten Belebung, als moderat einzustufen. Auch externe Einflüsse – Ölpreise, Euro-Aufwertung – entlasten per Saldo die Preisentwicklung im gesamten Projektionszeitraum.

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt – trotz bereits positiver Effekte der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung – zunächst noch schwierig. Erst im Verlaufe des Jahres 2004 wird die Beschäftigung von der konjunkturellen Besserung profitieren können. Zum einen besteht eine hohe Vorbelastung aus diesem Jahr und zum anderen reagiert der Arbeitsmarkt erst mit Verzögerungen auf die erwartete Konjunkturerholung. In der Herbstprojektion der Bundesregierung wird daher im Jahresdurchschnitt 2004 – trotz Beschäftigungsausweitung im Jahresverlauf – noch mit einem geringfügigen Rückgang der Erwerbstätigenzahl gerechnet (-50.000). Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit werden die Wirkungen der neuen Arbeitsmarktpolitik jedoch bereits deutlich sichtbar. Im Durchschnitt des nächsten Jahres wird die Zahl der Arbeitslosen leicht um 30.000 zurückgehen.

Die Herbstprojektion der Bundesregierung ist hinsichtlich der Chancen und Risiken insgesamt ausgewogen. Wenn die notwendigen, von der Bundesregierung vorgesehenen Reformmaßnahmen umgesetzt werden, dann ist – angesichts des sich abzeichnenden günstigen weltwirtschaftlichen Umfeldes – ein reales Wachstum bis zu 2 % möglich. Andererseits könnte das Wirtschaftswachstum im nächsten Jahr unter ungünstigen binnen- und außenwirtschaftlichen Bedingungen auch niedriger ausfallen. Dies wäre auf der binnenwirtschaftlichen Seite vor allem bei Verzögerungen und größeren Abstrichen bei den Reformvorhaben der Bundesregierung der Fall. Aber auch auf der außenwirtschaftlichen Seite bestehen Risiken. Die jüngsten Wirtschaftsdaten aus den USA sind zwar zunehmend günstig. Allerdings bestehen durchaus Gefahren im

Zusammenhang mit den hohen Leistungsbilanz- und Staatsdefiziten, die die Nachhaltigkeit der Aufwärtsentwicklung in den USA gefährden könnten. Andererseits gibt es auch Chancen einer günstigeren Entwicklung, insbesondere bei einer schnelleren und stärkeren weltwirtschaftlichen Expansion als erwartet.

## ***2.4 Mittelfristige Wachstumsperspektiven<sup>1</sup>***

Auch auf mittlere Sicht stellen sich die Wachstumsperspektiven für Deutschland günstig dar. In den Einschätzungen zur mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung bis 2007 haben trendmäßige Überlegungen und angebotsseitige Erwägungen vorrangige Bedeutung. Konjunkturelle Einflüsse werden zwar in der Ausgangslage berücksichtigt, treten jedoch bei der Projektion eher in den Hintergrund.

Der jahresdurchschnittliche Anstieg des Bruttoinlandsprodukts seit 1991 liegt in Deutschland bei nur knapp 1 ½ % p.a. Diese Wachstumsrate ist durch eine Reihe von Sonderfaktoren, insbesondere durch die wirtschaftliche Anpassung in Folge der Wiedervereinigung und die globale Wachstumsschwäche in jüngster Zeit, geprägt. Das Einschwenken auf einen mittelfristig steileren Wachstumspfad setzt voraus, dass die ökonomische Erneuerung in Ost- und Westdeutschland weiter vorangetrieben wird und neue Wachstumsmöglichkeiten erschlossen werden. Positive Anstöße für die gesamte Volkswirtschaft werden durch eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwartet. Die Verstärkung der Human- und Sachkapitalbildung, der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur, die Beschleunigung des technischen Fortschritts, die Wirkungen der Arbeitsmarktreformen und weitere strukturelle Reformen über die Agenda 2010 hinaus werden den mittelfristigen Wachstumsprozess unterstützen.

Auch für die Entwicklung bis 2007 werden die Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung im Zusammenwirken eines wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-mix mit durchgreifenden Reformen auf allen Märkten gesehen.

---

<sup>1</sup> Mittelfristige Vorausschätzungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden von der Bundesregierung turnusgemäß im Frühjahr eines jeden Jahres durchgeführt. Für das Stabilitätsprogramm im Dezember wird eine formale Anpassung durchgeführt, die den Datenrevisionen der VGR für den ex post-Zeitraum sowie geänderten Einschätzungen für den kurzfristigen Projektionszeitraum für das laufende und das nächste Jahr Rechnung trägt. Bei der diesjährigen Anpassung blieben die Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung in den Perioden, die nicht aus konjunktureller Sicht geschätzt werden („Restjahre“), unverändert. Das führt bei einzelnen Größen dazu, dass die jahresdurchschnittlichen Veränderungsraten für den gesamten mittelfristigen Vorausschätzungszeitraum von den Projektionsergebnissen des turnusmäßigen mittelfristigen Schätztermins vom Frühjahr abweichen.

Positive Einflüsse auf das Wachstum sind insbesondere zu erwarten von:

- der Umsetzung der in Lissabon verabschiedeten Strategie zur Steigerung der Beschäftigung und zur Fortsetzung von Strukturreformen auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten;
- der fortschreitenden Integration des Binnenmarktes und der EU-Erweiterung;
- vermehrten Anstrengungen bei Bildung, Forschung und Wissenschaft sowie bei der Förderung zukunftsweisender Technologien;
- der Steuerreform;
- der aktiven Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik sowie der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte;
- der Fortsetzung der Reformen im Bereich der Sozialversicherungen (Renten, Gesundheit);
- der Reform der Kommunalfinanzen mit dem Ziel einer nachhaltigen Stärkung der Finanz- und Investitionskraft der Kommunen.

Für die Mittelfrist-Projektion werden darüber hinaus folgende technischen Annahmen getroffen:

- die Weltwirtschaft belebt sich im Verlauf des Jahres. Mit der Überwindung der Wachstumsschwäche in den wichtigsten Industrieländern knüpft das globale Wachstum an die Größenordnung vergangener Jahre an; das Welthandelsvolumen kehrt daher ab 2004 auf den mittelfristigen Expansionspfad (5 - 6 % p.a.) zurück;
- es gibt keine größeren Turbulenzen an Devisen- und Finanzmärkten;
- der reale Außenwert des Euro bleibt mittelfristig weitgehend stabil;
- die EZB sichert ihr Preisziel bei günstigem Zinsniveau;
- es gibt keine Engpässe beim Energie- und Ressourcenangebot; der Rohölpreis bleibt weitgehend stabil.

Unter den hier dargestellten Voraussetzungen ergeben sich für die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung von 2002 bis 2007 folgende Eckwerte:

- Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um real  $1 \frac{3}{4}$  % p.a.;
- Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus um 1 % p.a.;
- Leichter Anstieg der Erwerbstätigkeit bei stärkerer Beschäftigungsausweitung im weiteren Verlaufe des Projektionszeitraums.

**Tab. 1: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2002 - 2007**

	ESA Code	2002	2003	2004	2007/02
<b>BIP in konstanten Preisen; Veränderung p.a. in %</b>	B1g	0,2	0	1 ½ - 2	1 ¾
<b>BIP in jeweiligen Marktpreisen; Veränderung p.a. in %</b>	B1g	1,8	1	2 ½	2 ¾
<b>BIP-Deflator</b>		1,6	1	1	1
<b>Erwerbstätige (Inland)</b>		- 0,6	- 1 ½	- 0	¼
Arbeitsproduktivität <sup>1</sup>		0,8	1 ½	2	1 ½
<b>Verwendung des BIP: Veränderung p.a. in konstanten Preisen</b>					
<b>1. Private Konsumausgaben<sup>2</sup></b>	P3	-1,0	½	1 ½	1 ½
<b>2. Staatliche Konsumausgaben</b>	P3	1,7	½	- ½	½
<b>3. Bruttoanlageinvestitionen</b>	P51	- 6,7	- 1	2	2
<b>4. Vorratsveränderungen (BIP-Wachstumsbeitrag)<sup>3</sup></b>	P52 + P53	0,1	0	0	0
<b>5. Export</b>	P6	3,4	1	5	4 ½
<b>6. Import</b>	P7	- 1,7	2 ½	5	4 ½
<b>BIP-Wachstumsbeiträge<sup>3</sup></b>					
<b>7. Inlandsnachfrage (ohne Vorräte)</b>		- 1,7	½	1 ½	1 ½
<b>8. Vorratsveränderungen</b>	P52 + P53	0,1	0	0	0
<b>9. Außenbeitrag</b>	B11	1,7	- ½	0	¼

(1) BIP in konstanten Preisen je Erwerbstätigen.

(2) einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck.

(3) reale Veränderung in Prozent des BIP des Vorjahres. 2002: Vorläufiges Ergebnis des Statistischen Bundesamtes vom August 2003; 2003 und 2004: Ergebnisse des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom Oktober 2003; 2007: Mittelfristige Projektion April 2003, Überprüfung der Projektion Ende Oktober 2003.

Die stärksten Impulse werden – wie in den Jahren zuvor – von den Exporten erwartet. Die kräftige Expansion des Welthandels und der deutschen Absatzmärkte könnte zu einer Steigerung der Ausfuhren um real rd. 4 ½ % p.a. führen. Mit einer Zunahme der Einfuhren um real rd. 4 ½ % p.a. würde sich der Außenbeitrag in konstanten und jeweiligen Preisen deutlich ausweiten und zum Wirtschaftswachstum beitragen. Daneben werden auch die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen mit real rd. + 4 % p.a. ein wichtiger Wachstumsträger sein. Dagegen dürften die Bauten stagnieren und erst im Verlauf einen positiven Wachstumsbeitrag leisten, da die strukturellen Anpassungsprozesse noch weiter andauern. Der Private Konsum dürfte sich mit 1 ½ % p.a. in etwa parallel zum Bruttoinlandsprodukt entwickeln. Der Staatskonsum wird als Folge der Konsolidierung mit rd. ½ % p.a. voraussichtlich merklich abgeschwächt zunehmen.

Die Bundesregierung erwartet, dass das Produktionspotential in Deutschland weiter zunimmt. Allerdings kann sich die zuletzt beobachtete Wachstumsschwäche dämpfend auf die Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft auswirken, zum Beispiel weil der Kapitalstock nicht mehr so stark wächst oder weil die Qualifikation von Arbeitskräften bei andauernder Arbeitslo-

sigkeit leidet. Von daher ist die Schätzung für das Produktionspotential, die dem letztjährigen Stabilitätsprogramm zu Grunde lag, mit einigen Risiken behaftet und könnte in diesem und im nächsten Jahr eher im unteren Bereich der damals genannten Marge von 1 ½ bis 2 % liegen. Erst im Zuge einer andauernden Erholung – und als Reflex auf die von der Bundesregierung eingeleiteten Reformen – dürften die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten wieder stärker ausgeweitet werden. Sie lassen hinreichend Raum für die in der Projektion unterstellte Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke kann sich ohne Spannungen allmählich schließen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Schätzungen des Produktionspotentials und vor allem der Produktionslücke mit großen Unsicherheiten behaftet sind.

Die Preisentwicklung wird voraussichtlich im Verlaufe des gesamten Projektionszeitraums auf allen Stufen in sehr ruhigen Bahnen verlaufen. Weder von der Angebots- noch von der Nachfrageseite sind Einflüsse absehbar, die für eine Beschleunigung des Preisauftriebs sprechen würden. Die Lohnentwicklung wird voraussichtlich moderat bleiben. Die Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer (Effektivlöhne) dürften um 2 % p.a. zunehmen, dies wäre weniger als der trendmäßige reale Produktivitätsfortschritt (+ 1 ½ % p.a.) unter Berücksichtigung der Zielinflationsrate (unter aber nahe 2 % p.a.). Unter diesen Bedingungen ist mit einer gesamtwirtschaftlichen Inflationsrate von rd. 1 % p.a. zu rechnen; das BIP würde in jeweiligen Preisen um durchschnittlich 2 ¾ % p.a. steigen.

Das Arbeitskräfteangebot dürfte in den kommenden fünf Jahren weiter steigen. Der zu erwartende Rückgang der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter wird durch eine zunehmende Erwerbsbeteiligung insbesondere der Frauen überkompensiert. Solche im Hinblick auf die Demographie durchaus erwünschten Verhaltensänderungen führen allerdings dazu, dass die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Zeitablauf weniger abnehmen dürfte als die Beschäftigung ansteigt. Bei der unterstellten Entwicklung der Produktivität, die sich an den in Deutschland beobachteten längerfristigen Trends orientiert, ist im Verlaufe des mittelfristigen Projektionszeitraums mit einer steigenden Zunahme der Beschäftigung erst im Verlaufe des mittelfristigen Projektionszeitraums zu rechnen. Dazu trägt auch bei, dass die schnelle und umfassende Umsetzung der Arbeitsmarktreformen dem Beschäftigungswachstum zusätzlichen Schub geben wird. Im Durchschnitt der gesamten Projektionsperiode 2007/2002 nimmt die Erwerbstätigkeit allerdings nur leicht zu, da vor und zu Beginn des Projektionszeitraums die Arbeitsmarktbelastungen infolge der ausgeprägten konjunkturellen Schwächephase noch bis ins Jahr 2004 hinein deutlich zu spüren sein werden.

### **3. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte**

#### ***3.1 Entwicklung des Finanzierungssaldos***

##### Staatsdefizit 2003: ein Spiegel der konjunkturellen Rahmenbedingungen

Die im dritten Jahr hintereinander schwache gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich in den öffentlichen Haushalten abermals in einer deutlichen Verschlechterung der finanzwirtschaftlichen Eckwerte niedergeschlagen. Dramatische Einbrüche auf der Einnahmeseite sowie notwendige Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt konnten auch durch einen restriktiven Vollzug der Budgets bei weitem nicht kompensiert werden. In finanzstatistischer Betrachtung werden die Finanzierungssalden der Gebietskörperschaften am Jahresende bei knapp -80 Mrd. € liegen, verglichen mit -57 Mrd. € im Vorjahr. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und unter Einschluss der Finanzen der Sozialversicherungen zeichnet sich ein Finanzierungssaldo in einer Größenordnung zwischen -85 und -90 Mrd. € ab. Damit steigt das Staatsdefizit im laufenden Jahr auf -4 % des Bruttoinlandsprodukts, nach -3,5 % des BIP im Jahr 2002. Das deutsche Defizit liegt damit auch 2003 über dem Referenzwert des Vertrages von Maastricht.

Im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2002 war für das Jahr 2003 eine Defizitspanne von -57 bis -62 Mrd. € angegeben. Die aktuelle Projektion unterstellt somit ein um fast 30 Mrd. € bzw. etwa 1,3 Prozentpunkte des BIP höheres Defizit für das laufende Jahr als vor Jahresfrist erwartet. Ein Vergleich der beiden Projektionen zeigt, dass für das Jahr 2003 nicht nur die Annahme für den Anstieg des realen BIP zurückgenommen werden musste (von 1 ½ % auf 0 %), sondern auch der Deflator des Bruttoinlandsprodukts (von 1 ½ % auf 1 %) unter der damaligen Annahme liegt. Der Anstieg des nominalen BIP beträgt mithin nur noch gut 1 %, nachdem im letzten Dezember noch mit einem Plus von 3 ½ % gerechnet worden war. In absoluter Betrachtung bedeutet diese ungünstigere Einschätzung ein um fast 50 Mrd. € niedrigeres nominales BIP für 2003. Mit der üblicherweise unterstellten BIP-Elastizität des Defizits von 0,5 ließe sich eine Differenz der Rechenergebnisse für das Staatsdefizit 2003 von etwas mehr als einem Prozentpunkt des BIP erklären. Der weitaus überwiegende Teil der Defizitverschlechterung gegenüber den Annahmen des letzten Stabilitätsprogramms kann somit auf die schwache Entwicklung des nominalen BIP, also auf gesamtwirtschaftliche Effekte, zurückgeführt werden.



In der so genannten „Maastricht-Meldung“ Ende Februar 2003 hat die Bundesregierung den Zielwert für das Staatsdefizit 2003 nicht verändert, obwohl mit dem Jahreswirtschaftsbericht 2003 die Wachstumserwartungen von 1 ½ % auf 1 % zurückgenommen wurden. Ausschlaggebend für das Festhalten am Zielwert des Defizits von -2 ¾ % des BIP war, dass zusätzliche Maßnahmen wie das Steuervergünstigungsabbaugesetz und die „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ im Entwurf des Bundeshaushalts und damit auch in der Projektion für das Staatsdefizit enthalten waren.

Ein Vergleich der Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung aus dem Stabilitätsprogramm 2002 mit der aktuellen Prognose bestätigt nicht nur die Abhängigkeit der Defizitentwicklung von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, es ergeben sich auch wichtige Schlüsse hinsichtlich weiterer Ursachen:

- Nach den Erwartungen vom Dezember 2002 sollten die Staatsausgaben im Jahr 2003 um 2 % zunehmen. Der tatsächliche Anstieg wird dagegen aus heutiger Sicht bei knapp 2 ½ % liegen. Gegenüber den damaligen Annahmen bedeutet dies Mehrausgaben von rund 5 Mrd. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Nachtrag zum Bundeshaushalt 2003 arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben in Höhe von allein 12 Mrd. € zu veranschlagen waren. Es ist den öffentlichen Haushalten gelungen, an anderer Stelle Minderausgaben in erheblicher Größenordnung zu erreichen.<sup>2</sup>
- Die Einnahmen aus Sozialbeiträgen fallen niedriger aus als in der Projektion zum Stabilitätsprogramm 2002 unterstellt. Statt eines erwarteten Anstiegs um 3 ½ % dürften diese Einnahmen lediglich um 2 ½ % zunehmen. Angesichts der erheblichen Korrekturen bei den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten fallen die Einbußen jedoch vergleichsweise moderat aus. Hier wirken die Beitragssatzerhöhungen in der Kranken- und Rentenversicherung.<sup>3</sup>
- Der weit überwiegende Teil der Abweichungen beim Staatsdefizit ist auf geringere Steuereinnahmen zurückzuführen. Statt des erwarteten Anstiegs um 5 ½ % wird das tatsächliche Plus nur bei etwa ½ % liegen. Allein für den Bundeshaushalt mussten im Nachtrag 2003 Mindereinnahmen von 12 ½ Mrd. € berücksichtigt werden, hinzu kommen die Ausfälle bei

---

<sup>2</sup> Hierzu dürfte zum einen eine – gegenüber den ohnehin restriktiven Annahmen – noch straffere Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften beigetragen haben. Ein Beispiel hierfür ist die Inanspruchnahme der so genannten „Öffnungsklausel“ bei der Beamtenbesoldung. Zum anderen sind technische Aspekte zu beachten. So sind die Mittel aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ im laufenden Jahr nicht vollständig abgeflossen. Überdies betreffen die geringer als erwartet ausgefallenen Leistungen für die Altersvorsorgezulage, die in den öffentlichen Haushalten auf der Einnahmenseite verbucht werden, in den VGR die Ausgabenseite.

<sup>3</sup> Die Anpassungen der Beitragssätze zur Kranken- und Rentenversicherung wurden von der Europäischen Kommission vor dem Hintergrund der Ratsempfehlungen vom 21. Januar 2003 als defizitwirksame Maßnahme berücksichtigt.

Ländern und Gemeinden. Diese „Lücke“ bei den Steuereinnahmen erklärt mehr als einen Prozentpunkt der Defizitabweichung 2003.<sup>4</sup> Allerdings lassen sich die Ausfälle bei den Steuern rechnerisch nicht vollständig aus dem geringer ausgefallenen Anstieg des nominalen BIP erklären. Zu beachten ist beispielsweise auch, dass die schwache Entwicklung der Umsatzsteuer nicht in vollem Umfang aus der Entwicklung der relevanten volkswirtschaftlichen Aggregate hergeleitet werden kann. Auch negative periodenübergreifende Effekte können dazu führen, dass die Veränderung des Steueraufkommens hinter dem Volumen zurückbleibt, das bei Verwendung üblicher Elastizitäten zu erwarten wäre.

Diese Ergebnisse zeigen, dass sich als Ursachen für die ungünstige Defizitentwicklung ausschließlich konjunkturabhängige Einnahmen- und Ausgabenkategorien identifizieren lassen. Steuereinnahmen und Arbeitsmarktausgaben gehören zu jenen Haushaltspositionen, die sich einem kurzfristigen und unmittelbaren Einfluss der Finanzpolitik entziehen. Hinzu kommt, dass die im Stabilitätsprogramm 2002 enthaltenen bzw. zu Beginn des Jahres neu in die Projektion integrierten Maßnahmen auch die Bereiche Steuern und Arbeitsmarkt berührten. Inwieweit diese Maßnahmen die erwarteten fiskalischen Wirkungen entfaltet haben, ist ex post nicht zuverlässig zu ermitteln. Effekte einzelner Maßnahmen sind in der Regel aus den Kassenergebnissen nicht separierbar, weil sie von konjunkturellen oder anderen diskretionär verursachten Effekten überlagert werden. Es ist aber erkennbar, dass das schwierige gesamtwirtschaftliche Umfeld das Wirken der Maßnahmen behindert bzw. beeinträchtigt hat, so dass die erwarteten fiskalischen Ergebnisse nicht erreicht werden konnten.

#### Projektion für die Jahre 2004 bis 2007: Defizitrückführung im Zusammenspiel von Reformmaßnahmen und gesamtwirtschaftlicher Belebung

Die deutsche Finanzpolitik wird das gesamtstaatliche Defizit so schnell wie möglich unter den Referenzwert von 3 % des BIP zurückführen. Mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Lage sind der Schärfe des einzuschlagenden Konsolidierungskurses jedoch Grenzen gesetzt – eine zu restriktive Finanzpolitik würde zu einer Behinderung oder Abschwächung der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Belebung führen. Die Bundesregierung trägt diesen Erfordernissen mit ihrem Maßnahmenpaket Rechnung.

---

<sup>4</sup> Die in den Steuerschätzungen vom Mai und November 2003 ermittelten Schätzabweichungen gegenüber den Ergebnissen vom November 2002 summieren sich auf 18 ½ Mrd. €, das ist knapp ein Prozent des BIP. Hinzu kommen Effekte, die sich wegen der unterschiedlichen Methodik der Rechensysteme nur in den Steuereinnahmen in der Abgrenzung der VGR bemerkbar machen. Hierzu zählen beispielsweise die Verbuchung von Zulagen oder die periodengerechte Zuordnung einzelner Steuerarten.

In der Projektion sind berücksichtigt

- das Haushaltsbegleitgesetz 2004<sup>5</sup>, das neben dem Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform von 2005 auf 2004 unter anderem die Begrenzung der Entfernungspauschale bei der Einkommensteuer, die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, Einsparungen bei den Sonderzahlungen im öffentlichen Dienst sowie weitere steuerliche Maßnahmen vorsieht;
- weitere Maßnahmen außerhalb des Haushaltsbegleitgesetzes<sup>6</sup> wie etwa das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Maßnahmen zur Stabilisierung der Körperschaftsteuereinnahmen, die Bekämpfung von Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung sowie der Abbau von Subventionen (unter anderem auf der Basis der Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück). Ferner soll die weitere Umsetzung der Vorschläge der „Hartz-Kommission“ sowie die Fortführung der allgemeinen Einsparungen im Haushaltsvollzug sichergestellt werden;
- die Maßnahmen der „Agenda 2010“<sup>5</sup>, unter anderem die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Gemeindefinanzreform, Maßnahmen im Gesundheitssektor und bei den Rentenversicherungen sowie die Änderung des Tabaksteuergesetzes;
- weitere steuerliche Vorhaben (unter anderen das Steueränderungsgesetz 2003).

Die Projektion bezieht sich auf den Stand nach Abschluss der Steuerschätzung am 6. November 2003. Wesentliche Elemente des Pakets befinden sich derzeit im politischen Verfahren. In der Projektion ist das Maßnahmenpaket mit den von der Bundesregierung erwarteten fiskalischen Wirkungen berücksichtigt. Für das Jahr 2004 umfassen die von der Bundesregierung initiierten Maßnahmen – einschließlich des Vorziehens der Steuerreformstufe 2005 auf 2004 - ein Entlastungsvolumen für die öffentlichen Haushalte von einem halben Prozentpunkt des BIP. Ohne das Vorziehen der Tarifsenkung läge die erwartete Entlastungswirkung bei gut einem Prozentpunkt des BIP. In den Jahren 2005 bis 2007 steigt das erwartete Volumen auf rund 1 ½ Prozentpunkte des BIP an. Aus den Größenordnungen wird deutlich, dass die Eckwerte der Projektion von den eingeleiteten Maßnahmen dominiert werden. Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den nächsten Jahren hängt wesentlich von der Verwirklichung des Reformpakets der Bundesregierung ab.

---

<sup>5</sup> Der Text des Haushaltsbegleitgesetzes einschließlich einer Übersicht über die erwarteten fiskalischen Wirkungen findet sich unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage19878/Entwurf-eines-Haushaltsbegleitgesetzes-2004.pdf>

<sup>6</sup> Aktuelle Gesetzentwürfe finden sich unter <http://www.bundesfinanzministerium.de/Steuern-und-Zoelle/Aktuelle-Gesetze-.448.htm>

**Tab. 2: Entwicklung der Defizitquote<sup>1)</sup>**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Defizitquote	- in % des BIP -					
<b>Projektion November 2003<sup>2)</sup></b>	<b>-3,5</b>	<b>-4</b>	<b>-3 ½</b>	<b>-2 ½</b>	<b>-2</b>	<b>-1 ½</b>
<i>Nachrichtlich: Zunahme des realen BIP in %</i>	0,2	0	1 ½ bis 2	2 ¼	2 ¼	2 ¼
Projektion Dezember 2002	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0	-
<i>Nachrichtlich: Zunahme des realen BIP in %</i>	½	1 ½	2 ¼	2 ¼	2 ¼	-

- (1) Die Defizite sind – mit Blick auf die mit jeder Projektion verbundenen Unsicherheiten – auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.
- (2) Der Entwurf eines Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes ist wegen des noch zu frühen Verfahrensstandes in der Projektion nicht berücksichtigt. Der Entwurf sieht ab dem Jahr 2005 den Aufbau einer „Nachhaltigkeitsrücklage“ für die Rentenversicherung vor. Bei Umsetzung des Vorhabens würde der Aufbau der Rücklage ab dem Jahr 2005 erfolgen. Zuführungen an Rücklagen haben keine Auswirkung auf die (Finanz-) Vermögensposition des Staates; sie gelten daher nach den Regeln der VGR nicht als Ausgaben. Entsprechend entstünde in der Rentenversicherung ein Überschuss mit Auswirkung auf das gesamtstaatliche Defizit. Der Aufbau der Reserve könnte das Staatsdefizit in den Jahren 2005 bis 2007 um jährlich bis zu 0,4 Prozentpunkte des BIP reduzieren.

Unabhängig von den Effekten des Maßnahmenpakets ist für die öffentlichen Haushalte aller Ebenen auch in den kommenden Jahren eine restriktive Ausgabenlinie unterstellt. Die Steuerschätzung vom November 2003 weist für die Gebietskörperschaften gegenüber der Frühjahrschätzung Steuermindereinnahmen von mehr als 10 Mrd. € für das Jahr 2004 aus. Mit Blick auf die europäischen Vorgaben und nationale verfassungsrechtliche Grenzen für die Neuverschuldung besteht für die Gebietskörperschaften keine Alternative zu einer ständigen Überprüfung der Ansätze auf der Ausgabenseite. Ein Beispiel hierfür ist die Nutzung der so genannten „Öffnungsklausel“ im öffentlichen Dienst, mit der Sonderzahlungen teilweise schon im laufenden Jahr abgesenkt werden. Für das nächste Jahr zeichnet sich eine Anpassung auf breiter Basis ab.

Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich für 2004 ein Staatsdefizit von -3 ½ % des BIP. Damit wird der Referenzwert von 3 % auch im kommenden Jahr überschritten. Ausgehend von einem 2003 erreichten Defizit von -4 % des BIP wäre eine Rückführung auf oder gar unter den Referenzwert von -3 % nicht realistisch. Zwar ergäbe sich bei vollständiger Umsetzung des Pakets der Bundesregierung und ohne Berücksichtigung des Vorziehens der Steuerreformstufe 2005 auf 2004 ein Staatsdefizit knapp unterhalb der 3 %-Marke. Dabei sind jedoch die Rückwirkungen einer noch strafferen Finanzpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht berücksichtigt. Ein verschärfter Konsolidierungskurs würde dem Ziel einer Rückführung der Defizitquote unter den Referenzwert eher schaden.

Der Entwurf des Bundeshaushalts 2004 sieht, nicht zuletzt aufgrund des Maßnahmenpakets der Bundesregierung, einen deutlichen Rückgang der Nettokreditaufnahme vor. Ausgehend von 43,4 Mrd. € (Soll 2003 einschließlich Nachtrag) soll die Nettokreditaufnahme auf unter 30 Mrd. € sinken. Allerdings schließt die Bundesregierung einen Teil der Lücke aus dem Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 durch zusätzliche Privatisierungseinnahmen, so dass die geringere Neuverschuldung sich nicht in vollem Umfang auf das Staatsdefizit auswirken wird. Die Sonderrechnungen des Bundes werden sich im kommenden Jahr gegenüber 2003 verschlechtern. Hierzu tragen zum einen die Leistungen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ bei, der keine Zuführungen mehr erhält und die noch vorhandenen Mittel über die Länder als Transfers oder Investitionen verausgaben wird. Hinzu kommt ein geringer angesetzter Überschuss des Erblastentilgungsfonds aus der vorsichtigen Veranschlagung des Bundesbankgewinns. Auch Länder und Gemeinden werden, getragen durch einen breit angelegten restriktiven Ausgabenkurs, im kommenden Jahr ihre Defizite zurückführen. Für die Sozialversicherungen ist für 2004 noch ein Defizit unterstellt, das im wesentlichen aus der zur beschäftigungspolitisch gebotenen Stabilisierung des Beitragssatzes beschlossenen Absenkung der Schwankungsreserve der Rentenversicherung auf 0,2 Monatsausgaben resultiert.<sup>7</sup>

Ab dem Jahr 2005 werden nach der aktuellen Einschätzung die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für einen weiteren Abbau des Staatsdefizits wieder günstiger. Der jahresdurchschnittliche Anstieg des realen BIP um  $2\frac{1}{4}\%$  sorgt – bei einem Deflator des Bruttoinlandsprodukts von rund  $1\%$  – für eine wieder positivere Entwicklung der Steuereinnahmen. Gleichzeitig werden zahlreiche der von der Bundesregierung initiierten Maßnahmen erst im Jahr 2005 greifen bzw. erst dann größere Wirkung entfalten. Hierbei ist beispielsweise der Abbau von Subventionen zu nennen, wie z.B. die Begrenzung der Entfernungspauschale, die Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle, aber auch die Gesundheitsreform. Die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wird 2005 in signifikantem Umfang fiskalisch wirksam. Die Sozialversicherungen dürften ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis aufweisen, sofern der beabsichtigte Aufbau einer Nachhaltigkeitsreserve ab 2005 nicht mit ins Bild genommen wird.<sup>8</sup> Damit wird im Jahr 2005 das Staatsdefizit die  $3\%$ -Marke wieder unterschreiten, es dürfte unter den getroffenen Annahmen bei  $-2\frac{1}{2}\%$  des BIP liegen.

---

<sup>7</sup> Entnahmen aus Rücklagen haben keine Auswirkungen auf die (Finanz-)Vermögensposition des Staates, sie gelten daher nach den Regeln der VGR nicht als Einnahmen.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Anmerkung zu Tabelle 2 auf Seite 20.

**Tab. 3: Finanzierungssalden nach Ebenen**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	- in Mrd. € -					
Bund einschließlich Sonderrechnungen	-34,2	-41 bis -43	-37 bis -39	-24 bis -26	-19 bis -21	-16 bis -18
Länder und Gemeinden	-33,5	-39 bis -41	-35 bis -37	-29 bis -31	-21 bis -23	-16 bis -18
Sozialversicherungen	-6,6	-5 bis -6	-2 bis -3	0 bis -1	0 bis -1	2 bis 1
Staat <sup>1)</sup>	-74,3	-85 bis -90	-74 bis -79	-53 bis -58	-40 bis -45	-30 bis -35

(1) Abweichungen des gesamtstaatlichen Defizits von der Summe der Defizite der einzelnen Ebenen sind rundungsbedingt.

In den Jahren 2006 und 2007 setzt sich mit der konjunkturellen Erholung die Stabilisierung der Steuer- und Beitragseinnahmen fort. Gleichzeitig sorgen abnehmende Ausgaben für den Arbeitsmarkt für Entlastung. Das erwartete Volumen aus dem Maßnahmenpaket steigt, unter anderem wegen des Auslaufens von Altfällen bei der Eigenheimzulage, noch leicht an. In beiden Jahren reduzieren sowohl der Bund als auch Länder und Gemeinden ihre Defizite weiter, allerdings wird trotz eines leichten Überschusses der Sozialversicherungen im Endjahr der Projektion kein ausgeglichener Haushalt erreicht.

### ***3.2 Entwicklung der Staatsausgaben***

#### Anstieg der Staatsquote 2003 trotz ausgabenseitiger Konsolidierungsanstrengungen

Mit einem Plus von knapp 2 ½ % liegt der Anstieg der Staatsausgaben im laufenden Jahr trotz einiger ungünstiger Faktoren in etwa in der Größenordnung der beiden Vorjahre. Im Jahr 2001 waren die Staatsausgaben um 2,3 %<sup>9</sup>, im Jahr 2002 um 2,2 % angestiegen. Angesichts einer außerordentlich schwachen Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts, das in diesem Jahr lediglich um gut 1 % wachsen wird, kommt es trotz der immer noch moderaten Ausgabenrate zu einem Anstieg der Staatsquote. Das Verhältnis von Staatsausgaben zum BIP dürfte 2003 bei 49 % liegen, nach 48,5 % im Jahr 2002.

<sup>9</sup> Die Basis 2000 wurde um die UMTS-Erlöse bereinigt.

Bei der Bewertung der Ausgabenentwicklung sind eine Reihe besonderer Faktoren zu berücksichtigen:

- Bereits in den letzten Stabilitätsprogrammen war auf die Änderungen im System der Finanzierung der Europäischen Union hingewiesen worden.<sup>10</sup> Die Gewichtung der einzelnen Komponenten verschiebt sich von den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln hin zu den BSP-Eigenmitteln. Da in den VGR nur die BSP-Eigenmittel als Staatsausgaben zählen, die Mehrwertsteuer-Eigenmittel hingegen als direkte Transfers der betroffenen Sektoren an die EU, führt die Systemänderung tendenziell zu einer Erhöhung der Staatsquote. In diesem Jahr beläuft sich dieser Effekt auf mehr als 2 Mrd. €, das ist gut ein Zehntelpunkt des BIP.
- Aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ flossen über die Länderhaushalte im laufenden Jahr Mittel mit einem Volumen von rund zwei Zehntelpunkten des BIP ab.
- Für den Arbeitsmarkt muss der Bundeshaushalt 12 Mrd. € mehr aufwenden als im ursprünglichen Haushaltssoll 2003 erwartet. Diese Mehrausgaben erhöhen die Ausgabenrate um gut einen halben Prozentpunkt des BIP.

Ohne diese Sondereffekte läge der Ausgabenzuwachs unter der 2-Prozent-Marke. Dies zeigt, dass die Finanzpolitik im laufenden Jahr ausgabenseitig weiter auf Konsolidierungskurs war.

Diese Einschätzung gilt für alle staatlichen Ebenen. Die Gebietskörperschaften weisen nach Bereinigung um die Zuschüsse an die Sozialversicherungen ein Plus von 2 % aus. Die Ausgaben der Sozialversicherungen legen voraussichtlich um rund 2 ½ % zu. Dies würde eine deutliche Dämpfung der Dynamik gegenüber den beiden Vorjahren bedeuten, als Zuwächse von 3,4 % (2001) bzw. 3,6 % (2002) zu verzeichnen waren.

#### Zusätzliche Dämpfung der Ausgabendynamik durch Maßnahmen der Bundesregierung

In den kommenden Jahren wird die weiterhin restriktive Grundlinie der öffentlichen Haushalte von den erwarteten Wirkungen der angestoßenen Maßnahmen überlagert. Insgesamt können sich aus diesen Vorhaben Ausgabensenkungen bzw. -begrenzungen von bis zu einem Prozentpunkt des BIP ergeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht alle ausgabenbegrenzenden Maßnahmen dem Ziel dienen, das Staatsdefizit zu reduzieren. So sollen die Entlastungen in der

---

<sup>10</sup> Vgl. beispielsweise Stabilitätsprogramm Dezember 2002, Seite 25f.

**Tab. 4: Entwicklung der Staatsquote**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Staatsquote	- in % des BIP -					
<b>Projektion November 2003</b>	<b>48,5</b>	<b>49</b>	<b>47 ½</b>	<b>46 ½</b>	<b>45 ½</b>	<b>44 ½</b>
Projektion Dezember 2002	48 ½	48	46 ½	45 ½	44 ½	-

Rentenversicherung dazu beitragen, den Beitragssatz bei 19,5 % stabil zu halten. Insofern schlägt sich nicht das volle Einsparvolumen der Maßnahmen auch im Defizit nieder.

Aus der Kombination von straffer Haushaltsführung und zusätzlichen Effekten geht im kommenden Jahr ein stark dämpfender Impuls auf die Ausgaben aus. Das absolute Niveau der Staatsausgaben dürfte sich gegenüber dem Jahr 2003 kaum verändern. Unterstützt von der wieder kräftigeren Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts ergibt sich in Fall der Umsetzung der Maßnahmen ein signifikanter Rückgang der Staatsquote auf unter 48 %. Besonders stark wirkt sich die Ausgabenbegrenzung bei den Sozialversicherungen aus. Die Projektion weist für das Jahr 2004, ausgelöst durch die Reformen der Kranken- und Rentenversicherung, ein geringeres Ausgabenvolumen auf als im laufenden Jahr.

Ausgehend von diesem abgesenkten Niveau dürfte sich in den Sozialversicherungen ab 2005 ein wieder höheres Ausgabenwachstum ergeben. In der Folge liegt auch das Plus der gesamtstaatlichen Ausgaben höher als im Jahr 2004 – trotz einer nach wie vor zurückhaltenden Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften. Jahresdurchschnittlich resultiert aus diesen Annahmen ein Anstieg der Ausgaben um 1 %. Bremsend wirkt auch, dass einige der Vorhaben ein ansteigendes Entlastungsvolumen aufweisen. Hierzu zählt der vorgesehene Wegfall der Eigenheimzulage für Neufälle, bei dem sich der Einspareffekt im Endjahr der Projektion auf zwei Zehntelpunkte des BIP summiert. Auch die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zu einem „Arbeitslosengeld II“ soll nach den Planungen ihre Wirkung erst nach und nach entfalten. Für die Staatsquote ergibt sich ein stetiger Rückgang bis auf 44 ½ % im Jahr 2007, zu dem auch die an Fahrt gewinnende gesamtwirtschaftliche Entwicklung beitragen wird.



### Entwicklung der Ausgaben im Einzelnen

Bereits im laufenden Jahr zeigt sich die Dynamik der Vorleistungskäufe (einschließlich der Sozialen Sachleistungen) und der Personalausgaben deutlich abgeschwächt.<sup>11</sup> Nach einem Plus von 2,6 % im Vorjahr liegt der Zuwachs 2003 bei nur noch knapp 1 ½ %. Zu den Ursachen zählt neben einer schwächeren Dynamik in der Krankenversicherung auch die Kürzung von Sonderzahlungen sowie ein weiterer Stellenabbau im öffentlichen Dienst. Getragen von den Reformen im Krankenversicherungsbereich wird für das kommende Jahr ein Rückgang der Sozialen Sachleistungen erwartet, während die Vorleistungskäufe deutlicher zulegen. Auch für die Arbeitnehmerentgelte wird wegen der zunehmenden Nutzung der Öffnungsklausel und moderater Anpassungen nur ein geringes Wachstum erwartet. Für den gesamten Ausgabenblock ist in den Jahren 2004 bis 2007 mit einem in etwa parallel zu den Gesamtausgaben verlaufenden Anstieg zu rechnen.

Ausgelöst durch eine Begrenzung der Ausgabendynamik in den Sozialversicherungen steigen die Monetären Sozialleistungen im laufenden Jahr mit einer stark gedämpften Rate (unter 3 % nach 4,9 % im Jahr 2002). Mittelfristig dominieren auch hier die Effekte des Maßnahmenpakets, vor allem die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie in der Rentenversicherung. Hinzu kommt die Anpassung der Einkommensgrenzen beim Erziehungsgeld. In der Folge wird mit einem unterdurchschnittlichen Anstieg der Monetären Sozialleistungen im Projektionszeitraum gerechnet.

Die Zinsausgaben verzeichneten im vergangenen Jahr mit -3,7 % ein deutliches Minus. Neben den Auswirkungen der günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten in den Vorperioden spielten hierbei auch methodisch bedingte Effekte eine Rolle.<sup>12</sup> Für das laufende Jahr ist bei den Kassenausgaben für Zinsen zwar nicht mit einem Anstieg gegenüber den Vorjahreswerten zu rechnen, doch dürfte sich in der Abgrenzung der VGR methodenbedingt ein Zuwachs ergeben. Für die nächsten Jahre zeichnet sich wegen der gestiegenen Defizite und Schuldenstände ein überdurchschnittliches Wachstum der Zinsausgaben ab.

Die Investitionen verringern sich im laufenden Jahr trotz der eigentlich zu erwartenden Mehrausgaben für die Beseitigung der Flutschäden abermals, wengleich nicht mehr so deutlich wie im Vorjahr (2002: -4,3 %). Es ist allerdings zu beachten, dass die methodischen Unterschiede –

---

<sup>11</sup> Vorleistungskäufe, Soziale Sachleistungen und Personalausgaben werden zusammengefasst betrachtet. Sie stellen – soweit sie die so genannte „Nichtmarktproduktion“ betreffen – die zentralen Einflussgrößen der staatlichen Konsumausgaben dar.

<sup>12</sup> In den VGR sind Zinsen periodengerecht zu buchen, nicht nach Kassenwirksamkeit.

die VGR orientieren sich bei der Buchung der Ausgaben am Zeitpunkt der Erstellung, nicht am Kassenvorgang – die Aussagefähigkeit der Daten und deren Interpretierbarkeit beeinflussen. Die schwankende Differenz zwischen den relevanten Rechenwerken (Finanzstatistik und VGR) hat in der Vergangenheit mehrfach zu kaum erklärbaren Ausschlägen im statistischen Ausweis der Investitionen geführt. Insofern kann der Prognosewert für das laufende Jahr lediglich ein ungefährender Indikator sein. Zu beachten ist überdies, dass die Mittel aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ zum überwiegenden Teil nicht beim Staat, sondern in anderen Sektoren investiv eingesetzt werden. Entsprechend werden diese Investitionen, obwohl staatlich finanziert, statistisch bei anderen Sektoren ausgewiesen. Für das Jahr 2004 ist – wiederum mit Blick auf die Leistungen des Fonds „Aufbauhilfe“ – mit einer positiven Veränderungsrate zu rechnen. Auch mittelfristig ist ein deutlicherer Anstieg der Investitionsausgaben zu erwarten. Dies gilt nicht zuletzt, weil bei rückläufigen Defiziten wieder mit einer stärkeren Investitionstätigkeit vor allem der Gemeinden zu rechnen ist. Eine Stärkung der kommunalen Investitionskraft ist explizites Ziel der Reform der Gemeindefinanzen.

Mit +7 % werden die übrigen Transfers (laufende und Vermögenstransfers sowie Subventionen) in diesem Jahr besonders kräftig zulegen. Zu diesem Anstieg tragen steigende BSP-Eigenmittel, vor allem aber Leistungen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ bei. Gegenläufig entwickeln sich die Subventionen, die seit dem Jahr 2000 rückläufig sind und in diesem Jahr um 3 % zurückgehen dürften.<sup>13</sup> Der Abbau von Subventionen wird sich in den nächsten Jahren weiter fortsetzen. Unter diesen Annahmen sinkt der Anteil der Subventionen am BIP mittelfristig von 1,5 % auf 1 % ab. Die Vermögenstransfers werden sich, nach einem zwischenzeitlichen Anstieg 2003, vor allem wegen des beabsichtigten Wegfalls der Eigenheimzulage für Neufälle bis 2007 deutlich reduzieren.

### ***3.3 Entwicklung der Staatseinnahmen***

#### Belegung der Steuereinnahmen 2004 nach massiven Ausfällen im laufenden Jahr

Die Steuereinnahmen 2003 sind deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Während die jüngste Steuerschätzung für die Kasseneinnahmen ein unverändertes Niveau gegenüber dem Vorjahr erwartet (-0,0 %), dürfte sich in der Abgrenzung der VGR noch ein leichter Zu-

---

<sup>13</sup> Es ist zu beachten, dass der Subventionsbegriff der VGR von anderen Konzepten methodisch abweicht. Zu den wichtigsten Merkmalen zählt, dass Investitionszuschüsse nicht als Subventionen, sondern als Vermögenstransfers behandelt werden.

wachs von einem halben Prozent ergeben.<sup>14</sup> Damit entwickeln sich die Steuern in beiden Rechenwerken schwächer als das nominale Bruttoinlandsprodukt (+1 %), doch wird die Steuerquote in gerundeter Darstellung bei 22 ½ % verbleiben. Auch im Vorjahr war der Anstieg der Steuereinnahmen mit +0,3 % hinter dem Wachstum des Sozialprodukts zurückgeblieben.

Ein dramatischeres Bild zeigt sich indes bei einem Vergleich der voraussichtlichen Ergebnisse für 2003 mit den Erwartungen der Steuerschätzung vom November 2002: bei den kassenmäßigen Einnahmen ergaben sich bis zur jüngsten Steuerschätzung Schätzabweichungen von insgesamt 18 ½ Mrd. €. Die korrespondierende Projektion in Abgrenzung der VGR, die die Basis für das Stabilitätsprogramm vom Dezember 2002 bildete, ging für 2003 von einem Anstieg der Steuereinnahmen 2003 um 5 ½ % aus. Der nunmehr erwartete Zuwachs von nur noch ½ % bedeutet eine Abweichung von mehr als einem Prozentpunkt des BIP.

Wie im Abschnitt 3.1 beschrieben, lässt sich der weit überwiegende Teil der Ausfälle auf die enttäuschende gesamtwirtschaftliche Entwicklung zurückführen. Allerdings legt die unter dem Anstieg des nominalen BIP liegende Wachstumsrate der Steuereinnahmen das Vorliegen von Sondereinflüssen (z.B. Ausweitung der Schattenwirtschaft) nahe. Daher bleibt das Aufkommen einiger Steuerarten, vor allem der Umsatzsteuer, zum Teil erheblich hinter der Entwicklung der relevanten volkswirtschaftlichen Aggregate zurück.

Die Erwartungen für die Steuereinnahmen in den kommenden Jahren werden maßgeblich von den Annahmen zu den Wirkungen der Maßnahmen beeinflusst. Die unterstellte fiskalische Wirkung der steuerlichen Maßnahmen ohne das Vorziehen der Steuerreformstufe beläuft sich im Jahr 2004 auf rund einen halben Prozentpunkt des BIP. Tendenziell würde sich insofern eine Erhöhung der Steuerquote ergeben. Das Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 mit einem Entlastungsvolumen von ¾ Prozentpunkten des BIP wirkt jedoch einem Anstieg der Steuerquote entgegen; das Verhältnis von Steuereinnahmen zum BIP dürfte deshalb auch 2004 bei 22 ½ % liegen.

In den Jahren ab 2005 steigt das Volumen der steuerlichen Maßnahmen der Bundesregierung an. Im Zusammenspiel mit dem Anziehen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den sich ergebenden Effekten aus der progressiven Gestaltung des Steuersystems dürfte die Steuerquote bis zum Ende des Projektionszeitraums in kleinen Schritten ansteigen und im Jahr 2007 bei 23 % liegen.

---

<sup>14</sup> Für die Differenz sind methodische Unterschiede verantwortlich, unter anderem die unterschiedliche zeitliche Zuordnung bestimmter Einnahmen und die Behandlung von Zulagen.

**Tab. 5: Entwicklung der Steuer-, Sozialbeitrags- und Abgabenquote**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	- in % des BIP -					
<b>Steuerquote</b>	<b>22,6</b>	<b>22 ½</b>	<b>22 ½</b>	<b>22 ½</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
<b>Sozialbeitragsquote</b>	<b>18,4</b>	<b>18 ½</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>17 ½</b>	<b>17 ½</b>
<b>Abgabenquote<sup>1)</sup></b>						
<b>Projektion November 2003</b>	<b>41,1</b>	<b>41</b>	<b>40 ½</b>	<b>40 ½</b>	<b>40 ½</b>	<b>40 ½</b>
Projektion Dezember 2002	41	41 ½	41 ½	41	41	-

(1) Differenzen zwischen Abgabenquote und der Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote sind rundungsbedingt.

#### Sozialbeitragseinnahmen 2003 geprägt durch Konjunkturschwäche und höhere Beitragssätze

Trotz der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der sich daraus ergebenden Ausfälle liegen die Sozialbeitragseinnahmen in diesem Jahr um 2 ½ % über dem Vorjahresniveau. Zu dieser Entwicklung haben Anpassungen der Beitragssätze in der Rentenversicherung (von 19,1 % auf 19,5 %) und in der Krankenversicherung (von 14,0 % auf 14,3 % im Jahresdurchschnitt), aber auch Erhöhungen der Beitragsbemessungsgrenzen beigetragen. Die konjunkturell bedingten Mindereinnahmen konnten hierdurch allerdings nicht vollständig kompensiert werden, so dass der Zuwachs im laufenden Jahr hinter den Erwartungen aus der letztjährigen Projektion zurückbleibt.

In der Rentenversicherung sind mit den jüngsten Beschlüssen die Weichen für eine Stabilisierung des Beitragssatzes bei 19,5 % gestellt worden. Gleichzeitig sind in der Projektion Senkungen der Beitragssätze zu den Gesetzlichen Krankenversicherungen unterstellt. Um die Voraussetzungen für eine Beitragssenkung zu schaffen, wurden erhebliche Entlastungen für die Krankenversicherungen auf den Weg gebracht. Hierzu gehören unter anderem Leistungsbegrenzungen, die erstmals in den Jahren 2004 bzw. 2005 wirksam werden sollen, höhere Zuzahlungen der Versicherten sowie strukturelle Entlastungen. Unter Berücksichtigung dieser Beitragssatzentwicklungen dürfte sich eine rückläufige Linie der Sozialbeitragsquote ergeben, mit einem Wert von 17 ½ % im Endjahr der Projektion.

### ***3.4 Entwicklung der strukturellen Defizite***

Im letzten Stabilitätsprogramm hat sich die Bundesregierung kritisch zur Aussagefähigkeit der Entwicklung struktureller Defizite geäußert und insbesondere deren Eignung zur Ableitung von Schlussfolgerungen über die Qualität der Finanzpolitik in Zweifel gezogen.<sup>15</sup> Als ein zusätzliches Instrument zur Gewinnung ergänzender Informationen mag das strukturelle Defizit geeignet sein, nicht aber als zentrale Größe für die Beurteilung der Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die Bundesregierung hält an dieser Auffassung fest.

Zu den im Vorjahr angeführten Kritikpunkten zählt die Revisionsanfälligkeit der Ergebnisse. Wegen der Rückwirkungen von Änderungen der Prognosewerte kann es – über die Revisionen bei den tatsächlichen Defiziten hinaus - zu erheblichen Korrekturen am Niveau der strukturellen Defizite kommen, die zu Fehlinterpretationen führen können.

Anders als die Niveaus der strukturellen Defizite sind die sich ergebenden Veränderungen zu den Vorjahreswerten vergleichsweise robust gegen Änderungen in den Wachstumsannahmen. Dennoch führt auch eine Orientierung an Vorjahresvergleichen nicht notwendig zu belastbaren Ergebnissen. Durch die Verwendung starrer Elastizitäten bei der Ableitung des konjunkturellen Teils der Defizite werden beispielsweise periodenübergreifende konjunkturelle Wirkungen nicht ursachengerecht berücksichtigt. Nicht zuletzt werden auch Defizitänderungen, die auf Veränderungen der Preiskomponente des Sozialprodukts zurückgehen, im Rahmen dieses mechanistischen Rechenverfahrens als strukturelle Veränderung „erkannt“. Es ist daher zweifelhaft, ob mit dem Konzept der strukturellen Defizite eine adäquate Trennung des Staatsdefizits in einen konjunkturellen und einen strukturellen Teil erreicht werden kann.

Im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2002 wurde von einer Senkung des Staatsdefizits von  $-3\frac{3}{4}\%$  (2002) auf  $-2\frac{3}{4}\%$  (2003) ausgegangen. Unter den getroffenen kurz- und mittelfristigen Wachstumsannahmen ergab sich auf der Basis des HP-Filterverfahrens ein Abbau des strukturellen Defizits im Jahr 2003 um einen Prozentpunkt. Die aktuelle Projektion führt dagegen auf der Basis gefilterter realer Wachstumsraten für das laufende Jahr nur zu einer geringfügigen Verbesserung des strukturellen Defizits. Dieses Ergebnis zeigt, dass auf Basis der strukturellen Defizite keine sachgerechte Beurteilung der von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen vorgenommen werden kann.

---

<sup>15</sup> Vgl. Deutsches Stabilitätsprogramm Dezember 2002, S. 31 ff.

Die Schwächen des Konzepts, vor allem die ausschließliche Abhängigkeit von den Vergangenheits- und Prognosewerten des realen Bruttoinlandsprodukts, spielen dabei eine zentrale Rolle. Die Aufteilung auf konjunkturelle und strukturelle Komponente folgt einem starren Muster, das keine Berücksichtigung von Besonderheiten in der gesamtwirtschaftlichen oder finanzwirtschaftlichen Entwicklung erlaubt.

In Abschnitt 3.1 war bereits auf die gegenüber dem letzten Stabilitätsprogramm erforderliche Korrektur des Deflators des Bruttoinlandsprodukts hingewiesen worden. Allein durch die Differenz beim Deflator fällt der Anstieg des nominalen BIP gegenüber den damaligen Annahmen um gut einen halben Prozentpunkt niedriger aus. Gerade für die Einnahmenseite der Haushalte ist nicht die reale, sondern die nominale Entwicklung der jeweils relevanten volkswirtschaftlichen Aggregate ausschlaggebend. Die Belastungen der Haushalte aus dem Deflator-Effekt dürften sich auf gut einen Viertelprozentpunkt des BIP belaufen. Diese Wirkungen können durch ein Filterverfahren, das auf reale Wachstumsannahmen fokussiert ist, nicht bereinigt werden. Das zusätzliche Defizit, das aus der schwächer als erwartet verlaufenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultiert, schlägt sich letztlich erhöhend im strukturellen Defizit nieder.

Hinzu kommt, dass bei der Ermittlung struktureller Defizite von konstanten Elastizitäten ausgegangen wird. Dadurch können beispielsweise Effekte, die auf die konjunkturelle Entwicklung in Vorperioden zurückgehen, im Konzept nicht als konjunkturell bedingte Veränderung erkannt werden. Dieses Problem betrifft vor allem das Aufkommen der Veranlagungssteuern. Ebenso erhöhen Steuermindereinnahmen, die auf divergierende Entwicklungen zwischen dem Steueraufkommen und dem relevanten gesamtwirtschaftlichen Aggregat - d.h. auf veränderte Elastizitäten – zurückgehen, den strukturellen Teil des Defizits.

Bei der Beantwortung der Frage nach der geringer als erwartet ausfallenden strukturellen Verbesserung spielen auch die Maßnahmen der Bundesregierung für das laufende Jahr eine Rolle. Die umgesetzten Maßnahmen, die im wesentlichen auf Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen sowie auf Arbeitsmarktausgaben abstellten, standen im Einklang mit den Ratsempfehlungen vom Januar 2003. Die Europäische Kommission hat im Frühjahr die Umsetzung der Maßnahmen und das damit verbundene Volumen bestätigt. Es ist allerdings – wie die Kommission ebenfalls bestätigt – ex post nicht festzustellen, inwieweit die erwarteten finanziellen Wirkungen eingetreten sind. Dies gilt für die betroffenen konjunktur reagiblen Größen in besonderem Maße. Wegen der Überlagerung mit zyklischen Einflüssen ist die Wirkung einzelner Komponenten nicht separierbar.

**Tab. 6: Entwicklung der strukturellen Defizite**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Anstieg des realen BIP</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>1½ bis 2</b>	<b>2 ¼</b>	<b>2 ¼</b>	<b>2 ¼</b>
<b>Finanzierungssaldo des Sektors Staat in % des BIP</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4</b>	<b>-3 ½</b>	<b>-2 ½</b>	<b>-2</b>	<b>-1 ½</b>
<b>Struktureller Finanzierungssaldo in % des BIP</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3</b>	<b>-2 ½</b>	<b>-2</b>	<b>-1 ½</b>	<b>-1</b>

Es ist aber tendenziell erkennbar, dass die Maßnahmen insgesamt nicht die volle Wirkung erzielt haben dürften, weil deren Entfaltung durch die ungünstige gesamtwirtschaftliche Situation behindert wurde. Auch solche Effekte können aber im Konzept der strukturellen Defizite nicht als konjunkturell erkannt werden, sondern schlagen sich im strukturellen Defizit nieder. Der geringer als erwartet ausgefallene Rückgang des strukturellen Defizits dürfte daher zum weit überwiegenden Teil mit der schwachen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen – sei es durch eine ungünstigere Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Aggregate oder durch den dämpfenden Einfluss auf die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen.

Wie aus Tabelle 6 ersichtlich, wird sich im kommenden Jahr das strukturelle Defizit getragen von den Wirkungen des Maßnahmenpakets der Bundesregierung um einen halben Prozentpunkt des BIP verbessern. In „spitzer“ Darstellung zeigt sich 2004 eine Verbesserung um 0,6 Prozentpunkte. Dabei sind die saldenverschlechternden Effekte des Vorziehens der Steuerreformstufe 2005 auf 2004 ( $-\frac{3}{4}$  Prozentpunkt, insgesamt also gut einen Prozentpunkt des BIP strukturelle Verbesserung) bereits berücksichtigt. Im Jahr 2005 fällt mit dem Wirkungsgrad der Maßnahmen auch die strukturelle Verbesserung höher aus, sie dürfte unter den getroffenen Annahmen sogar mehr als 0,5 Prozentpunkte betragen. In den Endjahren der Projektion wird der strukturelle Defizitabbau jeweils bei  $\frac{1}{2}$  Prozentpunkt liegen.

### ***3.5 Entwicklung des Schuldenstandes***

Im Stabilitätsprogramm Dezember 2002 war der „Höhepunkt“ der Schuldenstandsentwicklung für das Jahr 2003 erwartet worden. Danach sollte sich die Schuldenquote bei sinkenden Defiziten und kräftig wachsender Gesamtwirtschaft wieder zurückbilden. Im Jahr 2005 sollte die 60 %-Marke wieder unterschritten werden.

**Tab. 7: Entwicklung der Schuldenquote**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Schuldenquote	- in % des BIP -					
<b>Projektion November 2003</b>	<b>60,8</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>65 ½</b>	<b>65</b>	<b>64 ½</b>
Projektion Dezember 2002	61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½	-

Gegenüber dem damaligen Stand haben sich die Voraussetzungen für eine Umkehr der Entwicklung erheblich verschlechtert. Die Schuldenquote ist sowohl vom Zähler als auch vom Nenner her unter Druck geraten. Angesichts einer nochmals gestiegenen Kreditaufnahme und einer künftig zwar rückläufigen, aber von einem hohen Niveau ausgehenden Defizitentwicklung steigt der absolute Schuldenstand spürbar stärker an als vor Jahresfrist unterstellt. Wie an anderer Stelle beschrieben, ergeben sich gleichzeitig wegen der bescheideneren Erwartungen für das nominale BIP über den gesamten Projektionszeitraum hinweg niedrigere Bezugsgrößen. In der Kombination beider Effekte wird der Schuldenstand 2006 um 7 ½ Prozentpunkte höher ausgewiesen als im Vorjahr angenommen.

Unter den getroffenen Annahmen wird der Anstieg des absoluten Schuldenstandes noch bis zum Jahr 2005 über dem Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegen. Vor allem im laufenden Jahr, das das höchste Defizit und die geringste Zunahme des BIP aufweist, ergibt sich ein sprunghafter Anstieg der Schuldenquote. Danach verlangsamt sich der Anstieg, bis im Jahr 2005 mit 65 ½ % des BIP der „Scheitelpunkt“ der Entwicklung erreicht wird. Anschließend bildet sich die Quote, getragen von reduzierten Defiziten, wieder bis auf 64 ½ % im Jahr 2007 zurück.

In den vergangenen Jahren haben Bund, Länder und Gemeinden Privatisierungserlöse in einer Größenordnung von jeweils 0,3 bis 0,9 Prozentpunkten des BIP erzielt. Im nächsten Jahr wird der Bundeshaushalt – entgegen der ursprünglichen Planung – nochmals in nennenswertem Umfang auf solche Einnahmen zurückgreifen, um die Mindereinnahmen aus dem Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 auf 2004 abzufedern. Gesamtstaatlich dürfte sich 2004 ein Privatisierungsvolumen von einem halben Prozentpunkt des BIP ergeben. In den Jahren danach ergeben sich deutlich geringere Beträge.



**Tab. 8: Sensitivität der Defizitprojektionen**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Defizitquote <sup>1)</sup>	- in % des BIP -					
<b>Projektion November 2003</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4</b>	<b>-3 ½</b>	<b>-2 ½</b>	<b>-2</b>	<b>-1 ½</b>
<b>Projektion November 2003</b>						
• bei geringerem Anstieg des nominalen BIP 2004-2007 (- ½ Prozentpunkt)	-3,5	-4	-3 ¾	-3	-2 ½	-2 ½
• bei höherem Anstieg des nominalen BIP 2004-2007 (+ ½ Prozentpunkt)	-3,5	-4	-3 ¼	-2	-1	-½

(1) Die Defizite sind mit Blick auf die mit jeder Projektion verbundenen Schätzunsicherheiten in der kurzfristigen Betrachtung (2004) auf Viertelprozentpunkte, in der mittelfristigen Betrachtung auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

### **3.6 Sensitivität der Defizitprojektionen**

Die Sensitivitätsanalyse stellt die Entwicklungen dar, die sich bei Abweichungen gegenüber den gesamtwirtschaftlichen Annahmen ergeben. Unterstellt sind Änderungen beim Anstieg des nominalen BIP von ½ Prozentpunkt jährlich gegenüber der Basisprojektion. Für das laufende Jahr bleiben Annahmen und Ergebnisse aus der Basisprojektion unverändert.

Bleibt der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts im Zeitraum 2004 bis 2007 um jährlich einen halben Prozentpunkt hinter den Annahmen zurück, ergibt sich ein verlangsamter Abbau des Staatsdefizits mit einem Saldo von -2 ½ % des BIP im Endjahr der Projektion (vgl. Tabelle 8). Dabei ist unterstellt, dass die konjunkturell bedingten Belastungen in den öffentlichen Haushalten nicht durch zusätzliche ausgabenseitige Konsolidierungsanstrengungen kompensiert werden können. Angesichts der ohnehin restriktiven Annahmen in der Basisprojektion, die durch die Ausgabenkürzungen aus dem Maßnahmenpaket noch verstärkt werden, dürfte kaum noch Spielraum für eine weitere Straffung bestehen. Eine schwächere Zunahme des BIP würde insofern unmittelbar auf die Defizite durchschlagen; in der Folge käme es zu einer Dehnung beim Abbau des Staatsdefizits. Rechnerisch wird in diesem Szenario im Jahr 2005 die 3 %-Marke erreicht, allerdings unter der unveränderten Annahme der Umsetzung aller Maßnahmen.

Auch in der günstigeren Wachstumsvariante, die von einem um ½ Prozentpunkt höheren Anstieg des nominalen BIP ausgeht, wird das Staatsdefizit im Jahr 2004 noch über dem Refe-

renzwert des Maastricht-Vertrages liegen. Bis 2007 ergibt sich ein Rückgang der Defizitquote auf  $-\frac{1}{2}$  % des BIP. In Übereinstimmung mit den Beschlüssen des ECOFIN-Rates vom 25. November 2003 geht diese Projektion davon aus, dass Mehreinnahmen, die sich aus einem stärkeren als erwarteten Wachstum ergeben, vollständig für den Defizitabbau eingesetzt werden.

## **4. Finanzpolitik in Deutschland**

### ***4.1 Finanzpolitik des Bundes***

Die nun schon seit fast drei Jahren andauernde Stagnation der deutschen Volkswirtschaft hinterlässt immer deutlichere Spuren in den öffentlichen Haushalten. Erhebliche Steuerausfälle und konjunkturelle Belastungen auf der Ausgabenseite prägen die Ausgangslage.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung ihre finanzpolitischen Ziele neu justiert. Das Ziel, möglichst bald einen ausgeglichenen Bundes- und Staatshaushalt zu erreichen, bleibt eine zentrale Leitlinie der Finanzpolitik der Bundesregierung. Im derzeitigen konjunkturellen Umfeld muss eine auf nachhaltigen Erfolg ausgerichtete Konsolidierungsstrategie jedoch durch Maßnahmen zur Stärkung der Wachstumskräfte ergänzt werden. Die Fortsetzung des Konsolidierungskurses der Bundesregierung wird daher einerseits von einem umfangreichen Strukturreformpaket und andererseits von einem finanzpolitischen Impuls zur Überwindung der Konjunkturschwäche flankiert.

Die unerwartet schwache konjunkturelle Entwicklung im Jahr 2003 stellt eine erhebliche Belastung für den Vollzug des Bundeshaushalts dar. Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt führen im Bundeshaushalt 2003 zu einer Mehrbelastung von insgesamt 24,5 Mrd. €. Diese Mehrbelastungen werden im Jahr 2003 durch eine entsprechende Erhöhung der Nettokreditaufnahme des Bundes auf 43,4 Mrd. € im Rahmen eines Nachtragshaushalts aufgefangen. Mit dem Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren wird eine prozyklische Finanzpolitik vermieden. Eine Deckung der Mehrausgaben wäre nur durch massive Eingriffe auf der Ausgaben- und Einnahmenseite möglich, insbesondere durch Kürzungen bei Investitionsprojekten. Derartige Einschnitte wären aber kontraproduktiv, weil sie die Inlandsnachfrage und die Investitionstätigkeit weiter schwächen und die konjunkturelle Erholung behindern würden.

Im Bundeshaushalt 2004 wird die Nettokreditaufnahme gegenüber 2003 um mehr als ein Viertel auf weniger als 30 Mrd. € reduziert. Auf der Ausgabenseite ist die Leitlinie für den Bundes-

haushalt 2004, das Wachstum konsumtiver Ausgaben zu begrenzen und Finanzhilfen abzubauen. Auf der Einnahmenseite sind Vorkehrungen zur Stabilisierung des Steueraufkommens durch die Bekämpfung von Steuermisbrauch und Schwarzarbeit sowie durch die Einschränkung von steuerlichen Sondervergünstigungen und Ausnahmeregelungen vorgesehen. Das Volumen der von der Bundesregierung mit dem Beschluss zum Bundeshaushalt eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen beläuft sich im Jahr 2004 im Bundeshaushalt auf rd. 14 Mrd. €.

Ein bedeutender Teil des Modernisierungsprogramms der Bundesregierung ist das Haushaltsbegleitgesetz 2004, das am 17. Oktober 2003 vom Deutschen Bundestag in 3. Lesung beschlossen wurde. Es enthält sowohl Konsolidierungsmaßnahmen als auch eine wachstumsfördernde Komponente:

- Einen Schwerpunkt bildet der weitere Abbau von Steuervergünstigungen, insbesondere die Abschaffung der Eigenheimzulage, die Kürzung der Entfernungspauschale für Pendler, die Begrenzung der Förderung des Agrardiesels, die Abschaffung der Halbjahresregelung für die Absetzungen für Abnutzungen (AfA) sowie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Bereich der Umsatzsteuer. Diese Maßnahmen sind Bestandteil des o.g. Konsolidierungsvolumens von 14 Mrd. €.
- Darüber hinaus ist im Gesetz das Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 auf den 1. Januar 2004 enthalten. Das Entlastungsvolumen des Vorziehens der Steuerreformstufe beläuft sich auf 15,6 Mrd. €, insgesamt beträgt die Entlastung durch die Tarifsenkung in 2004 (zweite und dritte Stufe der Steuerreform) 21,8 Mrd. €. Damit setzt die Bundesregierung einen positiven Impuls für den privaten Konsum und die Investitionsbereitschaft. Gleichzeitig entfaltet die Steuerreform positive Effekte auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft, so stärkt z.B. die Senkung des Eingangssteuersatzes auf 15 % die Anreize zur Arbeitsaufnahme im Niedriglohnbereich.

Die Bundesregierung erwartet durch die deutliche Nettoentlastung, die das Vorziehen der Steuerreform den Bürgern und Unternehmen bringt, einen spürbaren Wachstumsimpuls. Darüber hinaus wird die konsequente Fortsetzung des Subventionsabbaus in den nächsten Jahren zu umfassenden Einsparungen bzw. Mehreinnahmen führen und damit den einmaligen Effekt einer erhöhten Nettokreditaufnahme im Zeitablauf kompensieren. Die Mehraufwendungen bei den Zinsausgaben werden unmittelbar aufgefangen durch das Schließen von Schlupflöchern im Bereich der Umsatzbesteuerung und dem Abbau von Steuervergünstigungen in der Landwirtschaft.

## ***4.2 Gesamtstaatliche Finanzpolitik***

### **4.2.1 Gemeindefinanzreform**

Am 13. August hat die Bundesregierung die Regierungsentwürfe für die Gesetze zur Reform der Gewerbesteuer und zur Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe beschlossen. Der Bundestag hat die Gesetzentwürfe mit verschiedenen Änderungen am 17. Oktober verabschiedet. Damit kann – die Zustimmung des Bundesrates vorausgesetzt – die Gesetzgebung fristgerecht bis zum Jahresende abgeschlossen werden, so dass die ersten Maßnahmen der Reform wie vorgesehen zum 1. Januar 2004 in Kraft treten können.

#### Reform der Gewerbesteuer

Das Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer greift die strukturellen Mängel der derzeitigen Gewerbesteuer auf. Es hat sich gezeigt, dass die heutige Gewerbesteuer wegen ihrer zunehmenden Beschränkung auf immer weniger Steuerpflichtige nicht mehr die Aufgabe erfüllt, den Gemeinden gleichmäßige und ergiebige Einnahmen zu sichern. Deshalb soll die Gewerbesteuer als wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle mit lokalem Hebesatzrecht zu einer Gemeindefinanzsteuer weiter entwickelt werden.

Durch die Reform kommt es zu einer Verstetigung der kommunalen Steuereinnahmen. Die Gemeindefinanzsteuer erhält eine personell und sachlich verbreiterte Bemessungsgrundlage. Damit stellt sie eine verbesserte Grundlage für kommunale Investitionen dar. Das durch diese Erweiterungen generierte Steuermehraufkommen wird im Wege der Verringerung der Gewerbesteuerumlage von Bund und Ländern an die Kommunen weitergereicht. Auf eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Kommunen wird verzichtet. Mehrbelastungen durch die personelle und sachliche Ausweitung der Kommunalsteuer werden im Regierungsentwurf im Rahmen der Tarifiermäßigung des verbesserten § 35 EStG für den Mittelstand und die Selbständigen weitgehend vermieden. Diese Entlastung wird zu 85 % von Bund und Ländern getragen. Die Steuermesszahlen für Kapitalgesellschaften werden gesenkt. Die kommunalen Einnahmen erhöhen sich im Jahre 2004 um 2,5 Mrd. €, ab 2005 um mehr als 3 Mrd. € jährlich.

### Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Mit dem Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) wirkt die Bundesregierung parallel zum Gesetzentwurf zur Reform der Gewerbesteuer den bestehenden strukturellen Problemen der kommunalen Finanzsituation entgegen.

Mit dem Gesetzentwurf werden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für hilfsbedürftige und erwerbsfähige Arbeitslose zu einer neuen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitssuchende, zusammengeführt. Ziel des Gesetzes ist es, die Eingliederungschancen der Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigung zu verbessern, insbesondere durch intensive Beratung und Betreuung. Die neue Leistung wird von der künftigen Bundesagentur für Arbeit erbracht und vom Bund finanziert.

Über die im Gesetzentwurf zur Reform der Gewerbesteuer vorgesehenen Entlastungen hinaus werden die Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Jahr 2004 um rd. 2 Mrd. € und ab 2005 dauerhaft jährlich um rd. 2,5 Mrd. € entlastet. Von der Reform werden vor allem die strukturschwachen Gemeinden mit überproportionalen Sozialhilfeaufwendungen profitieren. Auch durch diese Maßnahmen wird die Investitionskraft der Kommunen gestärkt und es werden zusätzlich Spielräume sowohl zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte als auch für notwendige Ausgaben, nicht zuletzt zur Schaffung einer bedarfsgerechten Anzahl von Kinderbetreuungsplätzen, eröffnet.

#### **4.2.2 Nationaler Stabilitätspakt**

Der Finanzplanungsrat – ihm gehören neben dem Bundesminister der Finanzen als dem Vorsitzenden der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, die Finanzminister der Länder sowie Vertreter der Gemeinden an – hat auf einer Sondersitzung am 21. März 2002 beschlossen, eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) auf das Jahr 2002 vorzuziehen, welche bereits im Solidarpaketfortführungsgesetz vereinbart worden war, aber ursprünglich erst ab 2005 gelten sollte. Der neu eingefügte § 51a HGrG regelt ein Verfahren zur innerstaatlichen Umsetzung der von Deutschland im Vertrag von Maastricht und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt auf europäischer Ebene eingegangenen Verpflichtungen.

In § 51a HGrG wird die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion betont. Bund und Länder streben die Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs an. Der Finanzplanungsrat spielt eine zentrale Rolle in dem Verfahren zur Ein-

haltung der Haushaltsdisziplin, indem er Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie als Orientierungsmaßstab für die öffentlichen Haushalte von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) gibt. Außerdem erörtert der Finanzplanungsrat die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften mit den Bestimmungen in Artikel 104 EG-Vertrag und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Bei Bedarf gibt er Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Die Gesetzesänderung trat im Juli 2002 in Kraft und wird als „Nationaler Stabilitätspakt“ bezeichnet.

Mit dieser deutlichen Stärkung des Finanzplanungsrates wird ein größeres Gewicht auf die bindende Wirkung der Beschlüsse gleichberechtigter Partner gelegt, die im Rahmen von Kooperationsverfahren zu Stande kommen, und nicht auf eine gesetzliche – verfassungsrechtlich problematische – Einschränkung der Haushaltsautonomie. In seiner Sitzung am 20. November 2003 hat der Finanzplanungsrat die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erörtert. Bund, Länder und Gemeinden haben sich zu ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt.

#### **4.2.3 Reform des Föderalismus**

Die Bundesregierung sieht- nicht zuletzt im Hinblick auf die politische Entscheidungsfähigkeit sowie das Erreichen von mehr Wachstum und Beschäftigung – die Notwendigkeit einer Reform des Föderalismus. Bund und Länder stimmen in den Reformzielen überein, die innerstaatlichen Entscheidungsprozesse sowie die Erfüllung staatlicher Aufgaben insgesamt sowohl effizienter als auch transparenter zu gestalten und politische Verantwortlichkeiten klarer zuzuordnen. Die gemeinsam von Bundestag und Bundesrat eingesetzte Verfassungskommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung bietet die Chance, noch in dieser Legislaturperiode den erforderlichen Konsens über die geeigneten Reformschritte zu erzielen und diese umzusetzen. Entscheidende Bedeutung wird dabei einer Neubestimmung der Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern, der Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch Reduzierung der Zustimmungserfordernisse im Bundesrat, der Korrektur von Fehlentwicklungen im Bereich der Mischfinanzierungen und der Prüfung von Möglichkeiten zur Entflechtung von Zuständigkeiten des Bundes und der Länder im steuerlichen Bereich zukommen.

### ***4.3 Finanzpolitik im europäischen Kontext***

Die Bundesregierung steht uneingeschränkt zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Er ist das zentrale Element der Koordinierung der Finanzpolitiken in Europa. Der Pakt spielt eine wichtige Rolle bei der Konvergenz der Mitgliedstaaten und trägt zu stabilen, wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Rahmenbedingungen in Europa bei.

Eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist aus Sicht der Bundesregierung weder notwendig noch ratsam. In seiner Grundausrichtung ist der Pakt auch für Konjunkturschwankungen ausgelegt. Ausgehend vom mittelfristigen Ziel eines ausgeglichenen Haushalts bzw. eines Haushaltsüberschusses sowie genau definierter Ausnahmeregelungen gewährt der Pakt auch im Konjunkturzyklus den notwendigen Raum für das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren. Es ist notwendig, dass die Kommission und der Rat den im Pakt vorhandenen Ermessensspielraum nutzen, um im jeweiligen Einzelfall eine ökonomisch sinnvolle Anwendung des Regelwerks zu erreichen.

Die Erfüllung der durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegebenen Verpflichtungen bleibt ein zentrales Ziel der deutschen Finanzpolitik. Die Bundesregierung musste jedoch aufgrund der bereits seit fast drei Jahren währenden wirtschaftlichen Stagnation sowie der auch im Verlauf des Jahres 2003 deutlich schwächeren als erwarteten Konjunktorentwicklung ihr Ziel aufgeben, spätestens 2004 wieder ein gesamtstaatliches Defizit von weniger als 3 % des BIP zu erreichen. Insbesondere hält es die Bundesregierung unter den gegebenen Umständen – auch zur Sicherung des dauerhaften Erfolges der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – für notwendig, mit dem Vorziehen der dritten Steuerreformstufe von 2005 auf 2004 einen spürbaren Wachstumsimpuls zu geben. Dies ist auch im Zusammenhang mit den Strukturreformen im Bereich des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme zu sehen: Wenn die verfügbaren Einkommen durch Begrenzung von Sozialleistungen belastet werden, ist das Vorziehen der steuerliche Entlastung um so mehr geboten, um negativen gesamtwirtschaftlichen Effekten möglichst entgegen zu wirken.

Die Bundesregierung hat ein umfangreiches Strukturreformpaket beschlossen, welches in Übereinstimmung mit den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ für den Zeitraum 2003 bis 2005 steht. Es besteht insbesondere aus Reformen auf dem Arbeitsmarkt („Hartz-Gesetze“), im Bereich der Sozialversicherung (Gesundheitsreform, Beschlüsse für weitere Reformen des Rentensystems), der Gemeindefinanzreform zur langfris-

tigen Sicherung der Einnahmenbasis der Kommunen sowie einer Reihe von Deregulierungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf der Dienstleistungswirtschaft.

Die Bundesregierung akzeptiert das gegen Deutschland eröffnete Defizitverfahren nach Art. 104 EG-Vertrag. Am 21. Januar 2003 hat der ECOFIN-Rat aufgrund des Staatsdefizits von 3,5 % in 2002 nach Art. 104(6) festgestellt, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht und gleichzeitig Empfehlungen zu seinem Abbau ausgesprochen. Kern dieser Ratsempfehlung ist die Umsetzung von Maßnahmen mit einem Volumen von 1 % des BIP im Jahr 2003. Die Kommission hat am 21. Mai 2003 bestätigt, dass das von der Bundesregierung vorgelegte Konsolidierungspaket im Einklang mit den Empfehlungen des Rates vom 21. Januar 2003 steht.

Am 15. Oktober hat die Europäische Kommission Empfehlungen nach Art. 104(8) und (9) EG-Vertrag vorgelegt mit dem Ziel, dass der ECOFIN-Rat die Nichterfüllung der Ratsempfehlungen vom Januar 2003 feststellt und Deutschland unter Verschärfung der Konsolidierungsaufgaben in Verzug setzt. Der ECOFIN-Rat ist diesen Empfehlungen in seiner Sitzung am 25. November 2003 nicht gefolgt. Vielmehr hat auch der Rat nochmals bestätigt, dass Deutschland in Erfüllung der Empfehlungen vom Januar 2003 substantielle Anpassungsmaßnahmen durchgeführt hat. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Ratsschlussfolgerungen zur konsequenten Fortsetzung des Konsolidierungskurses verpflichtet. Kern dieser Verpflichtung ist:

- das strukturelle Defizit 2004 um 0,6 Prozentpunkte zu reduzieren;
- das strukturelle Defizit 2005 um mindestens 0,5 Prozentpunkte zu reduzieren oder um einen entsprechend höheren Wert, der sicherstellt, dass das gesamtstaatliche Defizit in 2005 wieder unter dem Referenzwert des EG-Vertrages liegt;
- den Konsolidierungskurs auch über das Jahr 2005 hinaus fortzusetzen und dabei das strukturelle Defizit jährlich um mindestens 0,5 Prozentpunkte abzubauen;
- mögliche Mehreinnahmen aufgrund eines stärkeren als erwarteten Wachstums vollständig für den Defizitabbau zu verwenden.

Die vorliegende Aktualisierung des Stabilitätsprogramms zeigt, wie sich diese Verpflichtungen in den von der Bundesregierung eingeleiteten Maßnahmen und den darauf beruhenden Projektionen niederschlagen.



## **5. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen**

### ***5.1 Auswirkung der Alterung der Gesellschaft auf die öffentlichen Finanzen***

In Deutschland wird sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Menschen in den nächsten Jahrzehnten erheblich verschieben. Das bestätigen einmal mehr die im Juni 2003 aktualisierten Modellrechnungen des Statistischen Bundesamtes sowie Vorausberechnungen von anderer Seite (u.a. von EUROSTAT).

Die Alterung der Gesellschaft ist bereits im gegenwärtigen Bevölkerungsaufbau angelegt, sie macht sich also nicht erst in 50 Jahren, sondern schon in den kommenden beiden Jahrzehnten deutlich bemerkbar. Das zeigt die rasche Beschleunigung des Altenquotienten, der die Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter wiedergibt (vgl. Tabelle 9). Zwischen 2020 und 2030 wechseln die heute 35 bis 40-Jährigen – die geburtenstärksten Jahrgänge – in das Seniorenalter über. Gravierende Änderungen im Altersaufbau der Bevölkerung lassen sich in keiner der vom Statistischen Bundesamt vorgestellten Varianten vermeiden. Das gilt selbst für den Fall, in dem die absolute Bevölkerungszahl – nicht zuletzt dank hoher Zuwanderung aus dem Ausland – am Ende noch annähernd so hoch ist wie heute.

Über die Auswirkungen des demographischen Wandels wird zur Zeit nicht nur in Deutschland, sondern auch in den anderen Mitgliedstaaten der EU intensiv diskutiert. Eine erste gemeinschaftsweite Projektionsrunde wurde im November 2003 mit einem entsprechenden Bericht an den ECOFIN-Rat abgeschlossen. Basis der Berechnungen sind in diesem Fall Bevölkerungsprojektionen von EUROSTAT und darauf abgestimmte gesamtwirtschaftliche Annahmen. Danach werden die Lasten für die öffentlichen Haushalte als Folge der Bevölkerungsalterung insgesamt deutlich zunehmen. Der Anstieg des Belastungsquotienten – die Veränderung der altersbedingten Ausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – erreicht in den meisten Mitgliedstaaten bis 2050 eine Größenordnung von 3 bis 7 Prozentpunkten. Für Deutschland wurde eine Zunahme um 6 Prozentpunkte errechnet. Die belastungsmindernden Effekte der Rentenreform von 2001 und der weiteren Maßnahmen sind dabei allerdings noch nicht berücksichtigt.

Die Ergebnisse der gemeinsamen Schätzungen sind von ihrem Ansatz her eher vergleichbar als isolierte nationale Berechnungen. Sie können aber Besonderheiten einzelner Mitgliedstaaten und Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen im Zeitablauf nicht immer hinreichend Rechnung tragen. Tabelle 10, in der Ergebnisse aus den Untersuchungen auf EU-Ebene

**Tab. 9: Entwicklung des Altenquotienten - Relation der Bevölkerung im Rentenalter zur Bevölkerung im Erwerbsalter**

	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Variante 1	27,5	32,8	36,8	48,5	55,3	56,4
Variante 5	27,5	32,6	36,4	47,3	53,1	54,5
Variante 9	27,5	32,6	36,1	46,5	52,0	53,8

Quelle: Statistisches Bundesamt, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Varianten: niedrige, mittlere und hohe Bevölkerungszahl, Altersgrenze 65 Jahre.

**Tab. 10: Staatliche Einnahmen und Ausgaben in langfristiger Perspektive**

in % des BIP	2000	2010	2020	2030	2040	2050	
Alterssicherungsausgaben <sup>1)</sup>	10,8	11,1	12,1	13,8	14,4	14,9	
Gesundheitsausgaben <sup>2)</sup>	5,7	6,0	6,4	6,7	7,0	7,1	
Bildungsausgaben <sup>2)</sup>	5,4	5,3	5,2	5,5	5,5	5,5	
Lohnersatzleistungen <sup>2)</sup>	1,1	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	
Steuereinnahmen <sup>3)</sup>	(a)	18,7	17,8	18,0	18,6	19,0	18,9
	(b)	18,7	17,5	17,9	18,8	19,5	19,4

Anmerkung: Alle Rechnungen sind mit den auf Gemeinschaftsebene abgestimmten Annahmen kompatibel.

(1) Ergebnisse von Modellrechnungen des BMGS (Gesetzliche Rentenversicherung, Beamtenversorgung).

(2) Ergebnisse von Modellrechnungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (WPA) der EU (acute health care, education expenditure, unemployment benefit spending).

(3) Ergebnisse von Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Steuerzahlungen privater Haushalte). Zeile (a): Status-quo-Steuerrecht; Zeile (b): Nachgelagerte Besteuerung.

an aktuelle Entwicklungen (Rentenreform 2001) angepasst und ergänzt wurden, zeigt, dass die erwarteten Effekte auf der Einnahmenseite – und auch der langfristig unterstellte Abbau der Arbeitslosigkeit – zur Kompensation der demographisch bedingten Ausgabensteigerungen nicht ausreichen. Weitere Reformschritte, welche die Bundesregierung im Bereich der Sozialen Sicherung plant, werden langfristig jedoch zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen, siehe dazu auch Abschnitt 5.2.3.

Allerdings verfügen Projektionen, die demographische, makroökonomische und fiskalische Entwicklungen über so lange Zeiträume fortschreiben, nur über eine beschränkte Aussagekraft. Mit zunehmendem Abstand vom Basisjahr nehmen die Unsicherheiten über die jeweiligen Bestimmungsgrößen zu. Vorsicht bei der Interpretation der Daten und bei der Ableitung politischer Handlungsempfehlungen ist daher angebracht.

Der demographische Wandel bleibt eine zentrale Herausforderung in der Gegenwart und für die Zukunft. Es sind jetzt grundlegende politische Entscheidungen notwendig, um Wachstum und Beschäftigung nachhaltig zu sichern und die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu gewährleisten. Das Bundesministerium der Finanzen wird 2004 erstmals einen Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vorlegen.

## ***5.2 Zentrale Handlungsfelder einer auf langfristige Tragfähigkeit ausgelegten Finanz- und Wirtschaftspolitik***

### **5.2.1 Fortsetzung des Konsolidierungskurses**

Die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre ist weit hinter den Erwartungen der Bundesregierung, aber auch hinter den Erwartungen der nationalen und internationalen Experten und Institutionen zurückgeblieben. Auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten behalten aber die Kernelemente der „Finanzpolitischen Leitplanken“ vom November 2002 ihre Gültigkeit.

Für die Bundesregierung stehen folgende Handlungsfelder einer auf langfristige Tragfähigkeit ausgerichteten Finanzpolitik im Vordergrund:

- die quantitative und qualitative Konsolidierung des Bundeshaushaltes zum Erreichen nachhaltiger und solider Staatsfinanzen sowie der Generationengerechtigkeit;
- die Schaffung eines tragfähigen und gerechten Steuer- und Abgabensystems zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

Auch in einem unsicheren wirtschaftlichen Umfeld muss die Finanzpolitik gestaltend zu Rahmenbedingungen beitragen, die Wachstum und Beschäftigung fördern und zugleich das Erreichen anderer wichtiger gesellschaftspolitischer Ziele unterstützen, z.B. die Gewährleistung von Generationengerechtigkeit.

Im Jahr 2003 musste das ehrgeizige Ziel, bis 2006 einen ausgeglichen Bundeshaushalt vorzulegen, aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufgegeben werden, um nicht mit einer prozyklischen Finanzpolitik die Wirtschaftsentwicklung zu destabilisieren. Die Konsolidierung des Bundes- sowie des Staatshaushalts bleibt dennoch ein zentrales finanzpolitisches Ziel der Bundesregierung. Dabei hat eine verantwortungsvolle Finanzpolitik auch folgende Aspekte zu beachten:

- Die Qualität der Staatsausgaben muss verbessert werden. Die gegenwärtige Struktur des Bundeshaushaltes ist vor allem geprägt durch Zinsausgaben und Ausgaben für die soziale Sicherung und den Arbeitsmarkt. Es gilt daher, den Anteil solcher Aufgabenbereiche, welche die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft sichern (Stichworte: Bildung und Forschung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf), zu stärken.
- Subventionen – d.h. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – müssen regelmäßig auf ihre Rechtfertigung überprüft werden. Ziel ist dabei, sie möglichst umfassend zurückzuführen. Die Gewährung neuer Subventionen darf grundsätzlich nur noch befristet und in Verbindung mit einer klar definierten Erfolgskontrolle in Betracht kommen.
- Darüber hinaus eröffnet die Steigerung der Effizienz und Effektivität der Staatstätigkeit weitere Einsparpotenziale. Da, wo bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommene Aufgaben von Privaten wirtschaftlicher erfüllt werden können, muss sich der Staat zurückziehen.

### **5.2.2 Fortentwicklung des Steuersystems**

Um ein deutliches Signal für mehr Investitionen und Beschäftigung zu setzen, hat der Deutsche Bundestag beschlossen, die – ursprünglich für 2005 vorgesehene - dritte Stufe der Steuerreform 2000 um ein Jahr vorzuziehen und diese somit gleichzeitig mit der zweiten Stufe in Kraft zu setzen. Nach der vollständigen Umsetzung der Steuerreform liegt der Grundfreibetrag der Einkommensteuer mit 7.664 € auf dem höchsten Wert seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland. Eingangs- und Höchststeuersatz erreichen mit 15 % und 42 % historische Tiefstände. Auch im internationalen Vergleich bewegt sich Deutschland damit auf einem äußerst wettbewerbsfähigen Niveau.

Flankiert werden die Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung durch strukturelle Reformen des Steuerrechts. Modernisierung und Vereinfachung bilden dabei die Leitlinie der Steuerpolitik der Bundesregierung. Im Zentrum steht der weitere Abbau von Steuervergünstigungen. Schritte auf diesem Weg bilden das Steuervergünstigungsabbaugesetz, das insbesondere die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten verbundener Unternehmen einschränkt und Maßnahmen zur Verstetigung des Körperschaftsteueraufkommens enthält, sowie die im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 beschlossenen Maßnahmen, insbesondere die Streichung der Eigenheimzulage und die Begrenzung der Entfernungspauschale. Der eingeschlagene Weg zur Stabilisierung des Körperschaftsteueraufkommens wird mit dem Gesetz zur Umsetzung der Protokollklärung der Bundesregierung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz fortgeführt. So dient die europarechtskonforme Neuregelung der Gesellschafter-Fremdfinanzierung auch der Beseitigung von Besteuerungslücken durch Gestaltungsmissbräuche. Das Verlustverrechnungssystem wird im Rahmen dieses Gesetzes im Sinne der Verstetigung des Steueraufkommens geändert. Die beiden letztgenannten Gesetze bedürfen noch der Zustimmung des Bundesrats.

Neben dem weiteren Abbau von Subventionstatbeständen stehen steuerliche Vereinfachungen und die Verbesserung der Effizienz der Steuerverwaltung auf der Agenda der Bundesregierung. Hier wurden mit der im Rahmen des Kleinunternehmerförderungsgesetzes beschlossenen Anhebung der Buchführungspflichtgrenzen und der Standardisierung der Einnahmenüberschussrechnung für eine Vielzahl von kleinen Gewerbebetrieben spürbare Erleichterungen geschaffen. Die mit dem Steueränderungsgesetz 2003 vorangetriebene grundlegende Modernisierung des Lohn- und Einkommensteuerverfahrens, die in der Endstufe zu einer vollelektronischen Abwicklung führen wird, wird insbesondere auch die mittelständische Wirtschaft entlasten.

Ein weiteres wichtiges Reformprojekt ist die Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen. Der im Entwurf des Alterseinkünftegesetzes vorgesehene schrittweise Übergang zu einer nachgelagerten Besteuerung der Renten aus den gesetzlichen Rentenversicherungen sichert die verfassungskonforme Besteuerung während und nach der Erwerbsphase. Altersvorsorge wird schrittweise steuerfrei gestellt. Die im Erwerbsleben stehenden erhalten damit größere finanzielle Freiräume für die private Altersvorsorge. Die gesetzliche Rente wird auch nach der Umstellung weitgehend steuerunbelastet bleiben. Die Einführung eines weitgehend einheitlichen Besteuerungssystems im Bereich der betrieblichen Altersversorgung, bei der langfristig ebenfalls durchgängig zur nachgelagerten Besteuerung übergegangen werden soll, und der Abbau von Bürokratie bei der steuerlichen Förderung der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge („Riester-Rente“) sind weitere Beiträge zu mehr Transparenz und Einfachheit im Steuersystem.

Die Modernisierung des Steuerrechts beinhaltet schließlich die Anpassung der steuerlichen Rahmenbedingungen an die fortschreitende Internationalisierung der Wirtschaft und die weiterhin zunehmende Kapitalmobilität. In Ergänzung zur EU-Zinsrichtlinie und dem – vom Bundesrat noch zu bestätigenden – Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit plant die Bundesregierung eine zukunftsweisende Reform der Kapitaleinkünftebesteuerung, die dafür sorgen soll, dass Deutschland auch in Zukunft ein attraktiver Standort für Kapitalanleger bleibt. Damit stellen wir sicher, dass Kapitaleinkünfte einen angemessenen Beitrag zum Steueraufkommen erbringen. Mit dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit soll für bisher Steuerunehrliche durch die befristete Möglichkeit einer Straf- und Bußgeldbefreiung und die Abgeltung bisher verkürzter Steuern durch Zahlung einer pauschalierten Abgabe eine „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ errichtet werden.

### **5.2.3 Umsetzung weitreichender Strukturreformen**

Eine gestaltende Finanzpolitik ist auf die entschlossene Umsetzung notwendiger Strukturreformen angewiesen. Die weitere Flexibilisierung der Märkte durch strukturelle Reformen ist Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie der Bundesregierung für mehr Wachstum und Beschäftigung. Programm hierfür ist die „Agenda 2010“, die der Bundeskanzler am 14. März 2003 vorgestellt hat. Ziel ist es, mit umfassenden Strukturreformen der sozialen Sicherungssysteme sowie auf den Arbeits- und Gütermärkten die wirtschaftliche Dynamik in Deutschland zu stärken und das Wachstumspotential zu steigern, neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Hierzu gehört auch, durch einen Umbau der sozialen Sicherungssysteme Fehlentwicklungen in den Sozialversicherungen zu korrigieren, die Lohnnebenkosten zu senken und richtige Anreize zu setzen.

#### Reformen auf dem Arbeitsmarkt

Mit den in wesentlichen Teilen zum 1. Januar 2003 in Kraft getretenen ersten zwei Gesetzen für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt wurden bereits wesentliche Arbeitsmarktreformen in Anlehnung an die Empfehlungen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. „Hartz-Kommission“) umgesetzt. Die bisher erfolgten Neuerungen haben vor allem die Verbesserung der Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung, die Liberalisierung der Arbeitnehmerüberlassung in Verbindung mit der Förderung vermittlungsorientierter Leiharbeit, die Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer, die Förderung der Aufnahme selbständiger Beschäftigung zur Überwindung von Arbeitslosigkeit sowie die Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung und die Entlastung niedriger Einkommen von Sozialversicherungsbeiträgen zum Ziel.

Mit dem „Dritten und Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wird die Gesetzgebung zu den Empfehlungen der „Hartz-Kommission“ in diesem Jahr abgeschlossen. Mit dem Dritten Gesetz werden u.a. die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen zum Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zu einem modernen Dienstleister (Bundesagentur) geregelt. Darüber hinaus werden der präventive Ansatz in der Arbeitsmarktpolitik fortentwickelt und das Leistungsrecht sowie die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Teil vereinfacht.

Ziele des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einem einheitlichen staatlichen Hilfesystem und insbesondere die Stärkung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Integration des betroffenen Personenkreises – in der Regel Langzeitarbeitslosen – in Beschäftigung.

Im Vorgriff hierauf hat die Bundesregierung zwei Sonderprogramme („Jump Plus“ und „Arbeit für Langzeitarbeitslose“) gestartet, mit denen jüngeren bzw. langzeitarbeitslosen Arbeitslosenhilfebeziehern und Sozialhilfeempfängern der (Wieder-) Einstieg in die Beschäftigung und Qualifizierung ermöglicht werden soll. Der Programmschwerpunkt liegt in strukturschwachen Regionen, vornehmlich in den neuen Ländern.

Zusätzlich werden mit dem „Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt“ die Bestimmungen des Kündigungsschutzes beschäftigungsfreundlicher ausgerichtet: Ziel ist der Abbau von Einstellungshindernissen vor allem in kleinen und neugegründeten Unternehmen sowie die Erhöhung der Rechtssicherheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei betriebsbedingten Kündigungen. Ferner sollen in der Arbeitslosenversicherung bestehende Fehlanreize zur Frühverrentung abgebaut werden, indem die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld grundsätzlich auf höchstens zwölf Monate, für Arbeitnehmer ab dem 55. Lebensjahr auf höchstens 18 Monate begrenzt wird. Eine - auch verfassungsrechtlich gebotene - Übergangsregelung gewährleistet Vertrauensschutz für ältere Arbeitnehmer, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zum 31. Januar 2006 entsteht.

#### Reform der Sozialen Sicherungssysteme

Das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung reformiert die Strukturen und die Finanzierung des Gesundheitswesens. Durch die strukturellen Maßnahmen werden die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Versorgung verbessert, Transparenz und Wettbewerb erhöht, die Eigenverantwortung und Beteiligungsrechte der Patienten gestärkt und leistungs-

fähigere Strukturen geschaffen. Dazu werden u.a. medizinische Versorgungsstrukturen weiterentwickelt und der Arzneimittelmarkt im Hinblick auf die Versorgung und den Handel mit Arzneimitteln reformiert. Die Übernahme von Eigenverantwortung der Versicherten für bestimmte Risiken (Zahnersatz, Krankengeld), neu gestaltete Zuzahlungs- und Befreiungsregelungen und Einsparungen aus Struktureffekten ermöglichen deutliche Beitragssenkungen und schaffen die Grundlage für eine nachhaltige Finanzierung der GKV.

Zur nachhaltigen Stabilisierung der Finanzen der Gesetzlichen Rentenversicherung unter Wahrung der Generationengerechtigkeit hat die Bundesregierung beschlossen, ein umfassendes Gesetzespaket mit einer ganzen Reihe von kurzfristig wie auch langfristig wirkenden Maßnahmen vorzuschlagen. Mit dem Ziel der kurzfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes wurden zwei Gesetzentwürfe vorgelegt, die folgende Maßnahmen enthalten:

- Absenkung der Mindestschwankungsreserve auf 20 % einer Monatsausgabe;
- Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004;
- Vollständige Eigenfinanzierung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner, im Gegenzug Entlastung der Rentner durch zeitnähere Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung;
- Verschiebung des Termins für die Auszahlung der Rente auf das Monatsende für Neurentner;
- Gesetzliche Festsetzung des Beitragssatzes auf 19,5 %.

Zu den geplanten langfristig wirkenden Maßnahmen gehören unter anderem der schrittweise Übergang zur nachgelagerten Besteuerung von Altersvorsorgeaufwendungen, verbunden mit einer steuerlichen Entlastung der Beitragszahler, Verfahrensvereinfachung im Bereich der staatlich geförderten privaten, kapitalgedeckten Altersvorsorge, der Abbau von Hemmnissen bei der betrieblichen Altersversorgung und ein modernes Management der Rentenversicherungsträger. Vor allem aber wird in die Rentenanpassungsformel der Gesetzlichen Rentenversicherung ein Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt, der das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsbeziehern berücksichtigt.

Damit greift die Bundesregierung einen wesentlichen Vorschlag der von ihr eingesetzten „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ („Rürup-Kommission“) auf. Darüber hinaus prüft die Bundesregierung sorgfältig die weiteren Vorschläge der Kommission in den Bereichen Rente, Gesundheit und Pflege.



## Weitere Strukturreformen zur Stärkung von Wachstum und Beschäftigung

In Deutschland ist die mittelständische Wirtschaft ganz entscheidend für eine dynamische Wirtschaftsentwicklung. Ziele der Mittelstandsoffensive der Bundesregierung sind daher Neugründungen zu erleichtern, berufsständische Beschäftigungsbarrieren zu beseitigen und die Innovationsfähigkeit von Kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu erhöhen:

- Förderung von Existenzgründern und Kleinstunternehmen („Small-business-act“ / Gründerinitiative) bspw. durch Anhebung der Umsatzgrenze, bis zu der die Unternehmen von der Umsatzsteuerpflicht befreit sind und Verbesserung der sozialen Absicherung von Selbständigen;
- Sicherung der Finanzierung des Mittelstandes über eine Verschmelzung der DtA mit der KfW und Bildung einer Mittelstandsbank des Bundes sowie Bündelung und Straffung mittelstandsrelevanter Förderprogramme;
- Ausbildungsinitiative, zu der die Umsetzung von Vorschlägen zur Mobilisierung von Ausbildungsplätzen und eine Modernisierung vorhandener sowie die Schaffung neuer Ausbildungsberufe gehören;
- Reform der Handwerksordnung durch Beschränkung des Meistervorbehalts als Berufszugangsvoraussetzung auf gefahreneigete Handwerke.

Der Abbau bürokratischer Vorschriften setzt Innovations- und Investitionskräfte frei, entlastet den Mittelstand und fördert Wachstum und Beschäftigung. Die Bundesregierung hat deshalb am 19. Februar 2003 den sog. „Masterplan Bürokratieabbau“ und am 9. Juli 2003 das Strategiekonzept „Initiative Bürokratieabbau“ beschlossen. Mit diesen Programmen, die insgesamt mehr als 60 Einzelmaßnahmen umfassen, werden insbesondere KMU von unnötiger Bürokratie entlastet. Elemente sind u.a. die Reduzierung der statistischen Belastungen der Wirtschaft, Reform der Handwerksordnung, sowie eine Verschlinkung des Vergaberechts.

Weitere Strukturreformen auf Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten umfassen:

- Fortentwicklung eines leistungsfähigen kartellrechtlichen Ordnungsrahmens u.a. durch eine Überarbeitung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Die Stärkung des Wettbewerbs soll wirtschaftliche Effizienz zum Vorteil der Verbraucher sichern und als Motor von Investitionen und Innovationen dienen;

- Weitere Liberalisierung im Bereich der Telekommunikation. So besteht seit April 2003 bzw. Juli 2003 die Möglichkeit zu Call-by-Call bzw. Preselection im Ortsnetzbereich. Das Telekommunikationsgesetz soll bis Anfang 2004 novelliert werden, der Abschluss des parlamentarischen Verfahrens in den ersten Monaten des kommenden Jahres wird angestrebt;
- Neue Akzente in der Innovations- und Technologiepolitik mit dem High-Tech-Masterplan und dem Dachfonds zur Förderung technologieorientierter KMU;
- Überprüfung und Weiterentwicklung des Instrumentariums zum Anlegerschutz mit einem 10-Punkte-Programm zur Stärkung des Vertrauens der Anleger und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte durch erhöhte Transparenz und verbesserte Qualität von Kapitalmarktinformationen sowie durch qualifizierte Beratung. Überdies gilt der Finanzmarktförderungsplan 2002-2006 mit den Schwerpunkten Sicherung der Stabilität und Integrität des Finanzmarktes, Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Finanzmarktes, Verbesserung des Anleger- und Kundenschutzes und Sicherung der Finanzierungsbedingungen für den Mittelstand.

Die entschlossene Umsetzung der anstehenden Reformmaßnahmen ist für die Realisierung der Ziele einer nachhaltigen Finanzpolitik mittel- und langfristig von entscheidender Bedeutung. Eine ausführlichere Darstellung der strukturellen Reformen der Bundesregierung auf den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten enthält der Ende Oktober 2003 im Rahmen des Cardiff-Prozesses vorgelegte nationale Strukturreformbericht.

## Anhang

**Tab. 11: Entwicklung der Staatsfinanzen<sup>1)</sup>**

(in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)

	ESA-Code	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	in % des Bruttoinlandsprodukts						
<b>Finanzierungssalden (B.9) der staatlichen Ebenen</b>							
<b>Staat insgesamt</b>	<b>S.13</b>	<b>-3,5</b>	<b>-4</b>	<b>-3 ½</b>	<b>-2 ½</b>	<b>-2</b>	<b>-1 ½</b>
Bund	S.1311	-1,6	-2	-1 ¾	-1	-¾	-¾
Länder	S.1312	-1,5	-2	-1 ¾	-1 ½	-1	-¾
Gemeinden	S.1313	-0,1					
Sozialversicherung	S.1314	-0,3	-¼	-0	-0	-0	0
<b>Ausgaben des Gesamtstaats (entsprechend der Definition in VO 1500/2000)</b>							
Vorleistungen Soziale Sachleistungen Arbeitnehmerentgelt <sup>2)</sup>	P.2 D.63 D.1	19,7	19 ½	19	19	18 ½	18
Monetäre Sozialleistungen	D.62	19,4	19 ½	19	18 ½	18	17 ½
geleistete Vermögensübertragungen (Zinsausgaben)	D.4	3,1	3	3	3	3	3
Subventionen	D.3	1,5	1 ½	1 ½	1	1	1
Bruttoinvestitionen	P.5	1,6	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½
Sonstige Ausgaben		3,2	3 ½	3 ½	3 ½	3	3
<b>Ausgaben insgesamt</b>		<b>48,5</b>	<b>49</b>	<b>47 ½</b>	<b>46 ½</b>	<b>45 ½</b>	<b>44 ½</b>
<b>Einnahmen des Gesamtstaats (entsprechend der Definition in VO 1500/2000)</b>							
Steuern	D.2 D.5	22,6	22 ½	22 ½	22 ½	23	23
Sozialbeiträge	D.61	18,4	18 ½	18	18	17 ½	17 ½
Sonstige Einnahmen		3,9	4	3 ½	3 ½	3 ½	3
<b>Einnahmen insgesamt</b>		<b>45,0</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>43 ½</b>	<b>43</b>
<b>Finanzielle Entwicklung des Gesamtstaats</b>							
Ausgaben insgesamt		48,5	49	47 ½	46 ½	45 ½	44 ½
Einnahmen insgesamt		45,0	45	44	44	43 ½	43
Finanzierungssaldo	B.9	-3,5	-4	-3 ½	-2 ½	-2	-1 ½
Zinsausgaben	D.4	3,1	3	3	3	3	3
Primärsaldo		-0,4	-1	-½	½	1	1 ½

(1) Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

(2) Einschließlich Sonstige Produktionsausgaben (D.29).

**Tab. 12: Entwicklung des Schuldenstandes des Staates**

(„Maastricht“-Schuldenstand)

	ESA-Code	2002	2003	2004	2005	2006	2007
		in % des Bruttoinlandsprodukts					
<b>Schuldenstand</b>		<b>60,8</b>	<b>64</b>	<b>65</b>	<b>65 ½</b>	<b>65</b>	<b>64 ½</b>
Primärsaldo		-0,4	-1	-½	½	1	1 ½
Zinsausgaben		3,1	3	3	3	3	3
Veränderung des nominalen BIP	B.1.g	1,8	1	2 ½	3 ½	3 ½	3 ½

**Tab. 13: Gegenüberstellung der Projektionen des Stabilitätsprogramms  
Dezember 2002 und des Stabilitätsprogramms Dezember 2003**

	ESA-Code	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Veränderung des nominalen BIP in %</b>							
Stabilitätsprogramm 2003	B.1.g	1,8	1	2 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Stabilitätsprogramm 2002	B.1.g	2	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½	-
Differenz			-2 ½	-1	0	0	-
<b>Finanzierungssaldo in % des BIP</b>							
Stabilitätsprogramm 2003	B.9	-3,5	-4	-3 ½	-2 ½	-2	-1 ½
Stabilitätsprogramm 2002	B.9	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0	-
Differenz			-1 ¼	-2	-1 ½	-2	-
<b>Schuldenstand in % des BIP</b>							
Stabilitätsprogramm 2003		60,8	64	65	65 ½	65	64 ½
Stabilitätsprogramm 2002		61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½	-
Differenz			3 ½	4 ½	6	7 ½	-