

# Öffentliche Finanzen

## Gebietskörperschaften

---

### Laufende Entwicklung

Die Gebietskörperschaften schlossen im dritten Quartal (ohne die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen) mit einem Defizit von 10 ½ Mrd Euro ab, das damit um 5 ½ Mrd Euro niedriger ausfiel als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum.<sup>1)</sup> Ausschlaggebend hierfür war, dass die Ausgaben um 3 % zurückgingen. Neben unterjährig Schwankungen spielte unter anderem eine Rolle, dass die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen angesichts der günstigeren Lage am Arbeitsmarkt beträchtlich hinter dem entsprechenden Vorjahrswert zurückblieben. Die Einnahmen sind vor allem wegen einer gedämpften Entwicklung des Steueraufkommens nur um 1 ½ % gewachsen.

*Grund-  
tendenzen*

Im ganzen Jahr ist für die Gebietskörperschaften ohne die hohen Sondereinnahmen aus der UMTS-Versteigerung ein ungünstigerer Abschluss zu erwarten als im Vorjahr, in dem ein Defizit von 28 Mrd Euro entstanden war. Zwar dürfte sich der Finanzierungssaldo sowohl beim Bund als auch bei den Ländern verbessern. Doch werden die Sondervermögen vor allem auf Grund der deutlich gesunkenen Gewinnabführung der Bundesbank und des verschlechterten Abschlusses des ERP-Sondervermögens erheblich ungünstiger abschneiden. Unter Einschluss der UMTS-Erlöse in Höhe von fast 51 Mrd Euro ergibt sich ein beträchtlicher Überschuss in den Haushalten der Gebietskörperschaften.

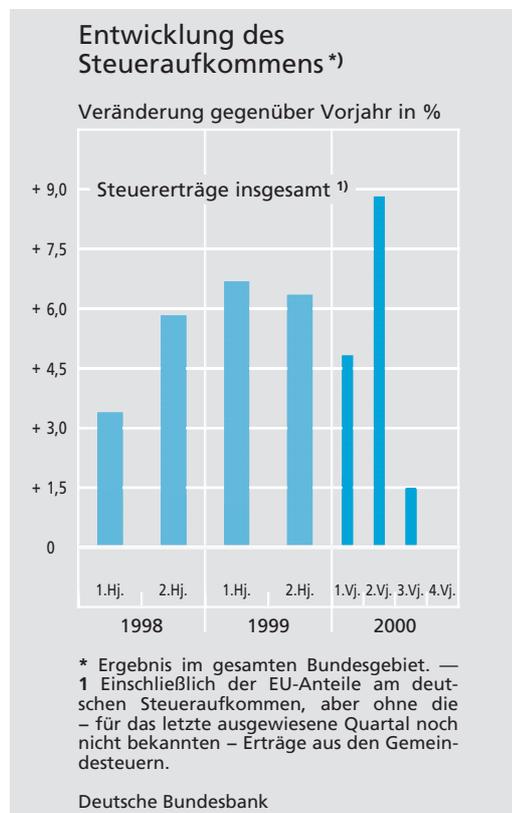
---

<sup>1</sup> Ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse vorliegen.

Steuer-  
einnahmen  
im dritten  
Quartal...

Die Steuereinnahmen<sup>2)</sup> sind im dritten Quartal mit 1 ½ % wesentlich schwächer als zuvor gewachsen. Davon waren sowohl die direkten als auch die indirekten Steuern betroffen. Unter den direkten Steuern erbrachte die Körperschaftsteuer erheblich weniger als vor Jahresfrist (-9 ¾ %). Hier traf ein mäßiger Anstieg der Steuervorauszahlungen mit geringeren Abschlusszahlungen für frühere Jahre zusammen. Außerdem wurden die Erträge aus dieser Steuer durch hohe Gewinnausschüttungen geschmälert. Diese ließen freilich andererseits die Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kräftig expandieren (+ 17 %). Die veranlagte Einkommensteuer verzeichnete zwar einen Aufkommenszuwachs von 10 %, doch blieb dieser beträchtlich hinter der Dynamik im ersten Halbjahr zurück. Auch hier haben sich die Abschlusszahlungen für frühere Jahre deutlich vermindert. Wachstumssteigernd wirkten sich aber neben höheren Vorauszahlungen stagnierende Erstattungen an Arbeitnehmer aus. Das Lohnsteueraufkommen nahm auf Grund der zum Jahresanfang in Kraft getretenen Neuregelungen<sup>3)</sup> mit 2 % weiterhin nur mäßig zu, wenn auch infolge von Nachzahlungen aus der diesjährigen Lohnrunde etwas stärker als im Vorquartal.

Unter den indirekten Steuern hat das Umsatzsteueraufkommen nicht ganz das entsprechende Vorjahrsniveau erreicht (-¾ %). Neben der verhaltenen Entwicklung des Privaten Verbrauchs schlug hier zu Buche, dass die steuerbelasteten Investitionen vor allem im Wohnungsbau rückläufig waren. Weiterhin kräftig gestiegen (+ 7 ¼ %) sind dagegen im Gefolge der zweiten Stufe der



„ökologischen Steuerreform“ die Erträge aus der Energiebesteuerung (Mineralölsteuer und Stromsteuer).

Trotz des schwächeren Wachstums im dritten Quartal werden im ganzen Jahr die Aufkommenserwartungen vom Frühjahr voraussichtlich noch deutlich übertroffen werden. Nach der neuen offiziellen Steuerschätzung wird mit einem Anstieg um 3,9 % gerechnet. Gegenüber der vorangegangenen Prognose vom Mai entständen damit Mehreinnahmen in Höhe von knapp 5 Mrd Euro, obwohl das nominale Wirtschaftswachstum nunmehr

... und im  
Gesamtjahr

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

3 Diese Maßnahmen umfassten neben der zweiten Stufe von Tarifsenkungen eine weitere Erhöhung des – zu Lasten der Lohnsteuer verbuchten – Kindergeldes.

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd Euro		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	1. bis 3. Vierteljahr		
	1999	2000	
Lohnsteuer	93,3	94,9	+ 1,7
Veranlagte Einkommensteuer	5,2	7,3	+ 39,1
Körperschaftsteuer	16,5	18,6	+ 12,7
Umsatzsteuer	101,2	104,5	+ 3,3
	darunter: 3. Vierteljahr		
Lohnsteuer	32,4	33,0	+ 2,0
Veranlagte Einkommensteuer	3,1	3,4	+ 9,9
Körperschaftsteuer	5,4	4,9	- 9,7
Umsatzsteuer	34,4	34,2	- 0,7

Deutsche Bundesbank

etwas niedriger als im Frühjahr eingeschätzt wird.<sup>4)</sup> Entgegen den früheren Erwartungen wird sich infolgedessen die Volkswirtschaftliche Steuerquote im laufenden Jahr etwas erhöhen, nämlich – in finanzstatistischer Abgrenzung – um 0,2 Prozentpunkte auf 23,1 %.

Die erwarteten Mehreinnahmen konzentrieren sich vor allem auf die gewinnabhängigen Steuern. Allein gut die Hälfte des zusätzlichen Aufkommens entsteht bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag. Die Ursache hierfür sind sehr hohe Gewinnausschüttungen, die unter anderem auch auf die in Anbetracht der Steuerreform vorgezogene Auflösung und Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen zurückzuführen sein könnten.<sup>5)</sup> Obwohl hierdurch auf der anderen Seite das

Aufkommen aus der Körperschaftsteuer geschmälert wird, trägt auch diese Steuer zu den sich abzeichnenden Mehreinnahmen bei. Ähnlich wie bei der veranlagten Einkommensteuer dürften hierfür in erster Linie höhere Steuereingänge für frühere Jahre eine Rolle gespielt haben. Im Übrigen gehen auch die Erträge aus der Lohnsteuer noch über den Prognosewert vom Mai hinaus. Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Mineralölsteuer werden dagegen etwas dahinter zurückbleiben. Bei der Mineralölsteuer dürften hierzu auch die Verbrauchsreaktionen auf das höhere Ölpreisniveau beitragen.

Das Defizit des Bundes in der haushaltmäßigen Abgrenzung<sup>6)</sup> belief sich im dritten Quartal auf 8 Mrd Euro, nachdem es vor Jahresfrist noch 13 Mrd Euro betragen hatte. Die Einnahmen wuchsen um gut 3 %. Die Steuereingänge stiegen – nicht zuletzt infolge der zusätzlichen Einnahmen aus der höheren Energiebesteuerung – um 4 %. Die Ausgaben sanken dagegen um gut 4 ½ %. Hierin spie-

*Bund im dritten  
Quartal...*

<sup>4</sup> Die neue Steuerschätzung basiert auf einem nominalen Wirtschaftswachstum von rund 3 %, gegenüber knapp 3 ½ % im Frühjahr. Das reale Wirtschaftswachstum wird freilich mit ebenfalls 3 % etwas höher als damals (2 ¾ %) eingeschätzt, während im Gegensatz zum Frühjahr nicht mehr mit einem Anstieg des BIP-Deflators gerechnet wird.

<sup>5</sup> Dies dürfte insbesondere für die Gewinnrücklagen gelten, die vor dem Jahr 1999 gebildet und infolgedessen mit 45 % versteuert worden sind („EK 45“), da sich mit der Umwandlung dieser Rücklagen in „EK 40“ zum Jahreswechsel 2001/2002 der bei der Ausschüttung entstehende Körperschaftsteuer-Minderungsanspruch von 15 Prozentpunkten auf zehn Prozentpunkte verringert. Unternehmen mit einem größeren Bestand an solchen Rücklagen könnten schon in diesem Jahr damit begonnen haben, diese auszukehren.

<sup>6</sup> In der Haushaltsrechnung des Bundes werden die UMTS-Erlöse nicht als defizit- bzw. nettokreditaufnehmende Einnahmen ausgewiesen. Sie werden – ohne den Haushalt zu berühren – zur Schuldentilgung verwendet. In der Finanzstatistik werden sie freilich als Einnahme des Bundes gebucht.

gelte sich unter anderem der deutliche Rückgang der arbeitsmarktbedingten Ausgaben wider, die die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe und die aktive Arbeitsmarktpolitik des Bundes sowie den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit einschließen. Darüber hinaus war bei einigen Ausgabenkategorien (u.a. beim laufenden Sachaufwand) eine Gegenbewegung zum recht starken Mittelabfluss im ersten Halbjahr festzustellen.

...und im  
Gesamtjahr

Im Gesamtjahr könnte der Bund in der haushaltsmäßigen Abgrenzung das im Etat mit 25 ½ Mrd Euro veranschlagte Defizit unterschreiten. So werden die Steuereinnahmen gemäß der offiziellen Steuerschätzung um gut 3 ½ Mrd Euro höher ausfallen als veranschlagt. Auch bei den nicht-steuerlichen Einnahmen zeichnet sich eine positive Entwicklung ab. Auf der Ausgabenseite werden die Verpflichtungen im Rahmen der Entschädigung der ehemaligen Zwangsarbeiter (die noch nicht in den Planungen enthalten waren und deren Auszahlung noch im vierten Quartal zu erwarten ist) sowie überplanmäßige Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenhilfe und an die Postunterstützungskassen belastend zu Buche schlagen. Andererseits werden insbesondere die Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit deutlich niedriger ausfallen als ursprünglich erwartet. Das endgültige Haushaltsergebnis wird freilich auch davon abhängen, ob die dem Bund zustehenden Mittel aus dem Verkauf von Anteilen an der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Post AG über die Kreditanstalt für Wiederaufbau bereits im laufenden Jahr vollständig haushaltswirksam vereinnahmt werden.



Die Sondervermögen haben im dritten Quartal mit einem Defizit von 1 Mrd Euro etwas ungünstiger abgeschlossen als vor Jahresfrist. Ausschlaggebend dafür war, dass beim ERP-Sondervermögen die Darlehensrückflüsse erheblich niedriger und die Darlehensvergaben etwas höher ausfielen als ein Jahr zuvor. Für das Gesamtjahr ist (nach einem Überschuss von gut 5 Mrd Euro im Vorjahr) ein Defizit zu erwarten. Neben der stark rückläufigen Gewinnabführung der Bundesbank, deren über 7 Mrd DM hinausgehender Anteil dem Erblastentilgungsfonds zufließt, zeichnet hierfür ein voraussichtlich deutlich verschlechterter Finanzierungssaldo des ERP-Sondervermögens verantwortlich.

Sonder-  
vermögen

Die im ersten Halbjahr zu beobachtende Abnahme der Defizite in den Länderhaushalten

Länder

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Bis Ende 1998 Mrd DM, ab 1999 Mrd Euro

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb staat- licher Schuld- titel durch das Ausland
		Wert- papiere	Schuld- schein- dar- lehen 1)	
1991 2)	+ 106,0	+ 71,3	+ 34,9	+ 50,9
1992	+ 102,6	+ 95,0	+ 8,1	+ 59,4
1993	+ 159,1	+ 120,3	+ 39,3	+ 109,1
1994 3)	+ 86,0	+ 45,6	+ 40,8	- 20,9
1995 4)	+ 97,7	+ 32,6	+ 81,4	+ 62,1
1996	+ 123,8	+ 65,2	+ 74,1	+ 57,3
1997	+ 95,5	+ 65,9	+ 39,9	+ 80,7
1998	+ 66,9	+ 53,6	+ 15,6	+ 71,0
1999	+ 34,8	+ 44,8	- 9,7	+ 16,2
darunter:				
1. Hj.	+ 15,6	+ 17,6	- 2,0	+ 1,9
3. Vj.	+ 10,1	+ 15,2	- 5,0	+ 11,3
2000				
1. Hj.	+ 12,7	+ 11,2	+ 1,4	+ 12,7
3. Vj. ts)	+ 9,8	+ 4,8	+ 6,1	...

1 Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite. — 2 Ohne vom Bund übernommene Schulden der Bundesbahn. — 3 Ab 1994 einschl. Bundeseisenbahnvermögen. — 4 Ab 1995 einschl. Erblastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

hat sich im dritten Quartal den vorliegenden Angaben zufolge fortgesetzt. Danach ergab sich ein Defizit von reichlich 1 Mrd Euro, nach 2 Mrd Euro in der gleichen Vorjahrszeit. Zwar stagnierten die Gesamteinnahmen bei einem nur noch sehr gedämpft wachsenden Steuerertrag. Offenbar vor allem auf Grund von zeitlichen Verschiebungen wird aber bei den Ausgaben sogar ein leichter Rückgang ausgewiesen. Auch für das Gesamtjahr ist mit einer Verringerung des Defizits zu rechnen, das sich im Vorjahr auf knapp 10 Mrd Euro belaufen hatte. Dies gilt vor allem dann, wenn die Beamtgehälter und Pensionen entsprechend dem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung überwiegend erst zu Beginn des nächsten Jahres angehoben werden.

Auf der kommunalen Ebene liegen für das dritte Quartal derzeit noch keine Ergebnisse vor. Im ersten Halbjahr hatte sich das Defizit etwas ausgeweitet, und zwar auf fast 1 Mrd Euro. In den alten Bundesländern hatte sich der Ausgabenzuwachs unter anderem wegen deutlich gestiegener Sachinvestitionen auf 3 % beschleunigt, während die Gesamteinnahmen nur um gut 1 ½ % zugenommen hatten. Dagegen hatten die Gemeinden in den neuen Ländern vor allem ihre Personalausgaben und Sachinvestitionen reduziert und somit bei stagnierenden Gesamteinnahmen einen leichten Überschuss erzielt. In der zweiten Jahreshälfte zeichnet sich für die Gemeinden zusammen genommen eher eine weitere Verschlechterung ab. Dennoch dürften sie auch in diesem Jahr noch einmal einen Haushaltsüberschuss erzielen.

Gemeinden

Die Gebietskörperschaften erhöhten ihre Verschuldung im dritten Quartal um 10 Mrd Euro, wobei insbesondere die kurzfristige Verschuldung am Geldmarkt dominierte. Der Bund nahm brutto 18 ½ Mrd Euro am Kapitalmarkt auf. Im Vordergrund stand dabei die Emission von Bundesanleihen und -obligationen. Dem standen Tilgungen in Höhe von 22 Mrd Euro gegenüber, so dass der Bund per Saldo seine Verschuldung am Kapitalmarkt um 4 Mrd Euro zurückführte. Die Geldmarktverschuldung weitete der Bund dagegen kräftig um 11 Mrd Euro aus. Die Länder erhöhten ihre Verschuldung um netto ½ Mrd Euro, wobei vor allem Landesobligationen begeben wurden. Während die Nettokreditaufnahme der Sondervermögen zusammen genommen 1 ½ Mrd Euro betrug, dürften die

Verschuldung

Gemeinden die Kreditmärkte nur wenig in Anspruch genommen haben.

## Ausblick

*Steuer-  
aufkommen  
im Jahr 2001*

Die Entwicklung des Steueraufkommens wird im nächsten Jahr hauptsächlich von den hohen Einnahmefällen im Umfang von schätzungsweise 23 Mrd Euro (bzw. gut 1 % des BIP) geprägt, die sich aus dem Inkrafttreten der Unternehmensteuerreform und dem Vorziehen der dritten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 ergeben. Nach der neuen offiziellen Prognose wird damit gerechnet, dass sich das Steueraufkommen um 2,3 % vermindern wird. Bei einem erwarteten nominalen Wirtschaftswachstum von gut 3 ½ % würde die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) damit um 1,3 Prozentpunkte auf 21,8 % des BIP reduziert. Bereinigt um die Reform würden die Steuererträge nur noch um 2¾ Mrd Euro über den Prognosewert vom Mai hinausgehen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die Erwartungen für das nominale Wirtschaftswachstum gegenüber dem Frühjahr um einen halben Prozentpunkt nach unten revidiert worden sind.

*Verschlechterte  
Finanzlage der  
Gebietskörper-  
schaften*

Die aus der Steuerreform resultierende Einnahmenschwäche hat zur Folge, dass die Gebietskörperschaften zusammen genommen im Jahr 2001 deutlich schlechter abschließen werden als im laufenden Jahr. Dies gilt auch dann, wenn die außerordentlichen UMTS-Erlöse aus dem Ergebnis für das Jahr 2000 herausgerechnet werden. Zwar soll sich gemäß dem Stand der Haushaltsplanungen

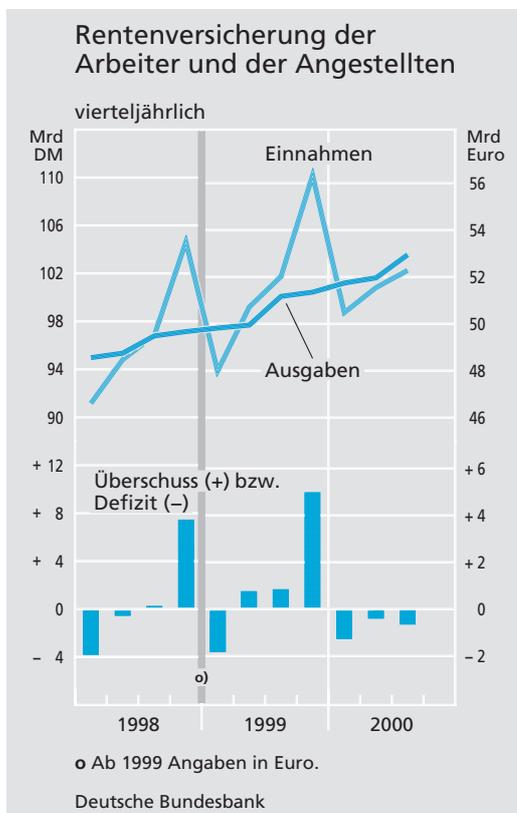
nach dem Abschluss der Beratungen im Haushaltsausschuss das Defizit des Bundes auf 22 ½ Mrd Euro verringern und damit auch hinter dem im ursprünglichen Entwurf vorgesehenen Betrag von 23 ½ Mrd Euro zurückbleiben.<sup>7)</sup> Doch werden die Länderhaushalte im kommenden Jahr eine deutliche Ausweitung der Defizite verzeichnen. Ein großer Teil der Steuerausfälle der Länder soll nach den bisher vorliegenden Planungen durch die Auflösung von Rücklagen aufgefangen werden. Damit könnte zwar die Nettokreditaufnahme vorübergehend begrenzt werden. Das Finanzierungsdefizit, das auf die Einnahmen und Ausgaben in der laufenden Periode abstellt, würde freilich ebenso wenig verringert wie der Konsolidierungsbedarf. In den Gemeindehaushalten dürften die Einnahmefälle aus der Steuerreform durch rückläufige Zuweisungen der Länder im Rahmen des Steuerverbunds verstärkt werden, so dass erstmals seit 1997 wieder ein Defizit zu erwarten ist.

## Sozialversicherungen

Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verzeichnete im dritten Quartal 2000 ein Defizit von gut ½ Mrd Euro. Ein Jahr zuvor war noch ein Überschuss von fast 1 Mrd Euro erzielt worden. Diese Ergebnisverschlechterung ist nicht überraschend, da im letzten Jahr ein besonders hoher Überschuss erreicht werden musste, um die Schwankungsreserve wieder auf ihr Soll von einer

*Gesetzliche  
Renten-  
versicherung*

<sup>7</sup> Vgl. zum ursprünglichen Regierungsentwurf im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2000, S. 63 f.



Monatsausgabe aufzufüllen. Insgesamt stiegen die Einnahmen nur um 0,5%. Die Beitragseinnahmen lagen sogar um 0,6% unter ihrem Vorjahrsniveau, wozu sowohl die Senkung des Beitragssatzes von 19,5% auf 19,3% zum 1. Januar 2000 als auch die Kürzung der Rentenbeiträge für Bezieher von Arbeitslosenhilfe beigetragen haben. Die Ausgaben insgesamt nahmen mit 3,5% recht kräftig zu. Zwar wirkte sich die auf den Inflationsausgleich begrenzte Rentenanpassung zum 1. Juli (+ 0,6%) dämpfend aus. Dennoch wuchsen die Rentenausgaben um 2,9%, was vor allem auf die höhere Zahl der ausgezahlten Renten zurückzuführen ist. Insgesamt kann in diesem Jahr mit einem kleinen Überschuss gerechnet werden, der in etwa ausreichen dürfte, um die Schwankungsreserve auf

dem Niveau von einer Monatsausgabe zu halten.

Im kommenden Jahr ist wieder mit einem deutlichen Anstieg des durch das Aufkommen aus der erhöhten Energiebesteuerung finanzierten zusätzlichen Bundeszuschusses um rund 3 Mrd Euro zu rechnen. Außerdem ist beabsichtigt, die durch ein Gutachten gestützte Höherbewertung der Beteiligung an der Gemeinnützigen Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten (GAGFAH) um etwa 1/2 Mrd Euro als Einnahme zu verbuchen. Der Beitragssatz kann deshalb Anfang 2001 weiter – auf voraussichtlich 19,1% – gesenkt werden.

*Perspektiven*

Das Bundeskabinett hat die zentralen Elemente der Rentenstrukturreform verabschiedet (vgl. Übersicht auf S. 59).<sup>8)</sup> Zur Dämpfung des zu erwartenden Beitragssatzanstiegs sind Leistungseinschränkungen vorgesehen, denen die staatliche Förderung einer kapitalgedeckten Zusatzvorsorge auf freiwilliger Basis gegenüber steht. Mit Hilfe einer neuen Anpassungsformel sollen die jährlichen Rentenerhöhungen in den Jahren 2003 bis 2010 reduziert werden. Hiermit ist eine Entlastungswirkung auf der Beitragsseite von etwa einem Prozentpunkt verbunden. Ab dem Jahr 2011 sollen die Rentenansprüche der Neurentner, die bereits einige Zeit zum Aufbau einer privaten Zusatzvorsorge hatten, um einen „Ausgleichsfaktor“ gekürzt werden, der von zu-

*Rentenreformkonzept der Regierung ...*

<sup>8)</sup> Die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten erfolgt in einem gesonderten Gesetz, das noch in diesem Jahr verabschiedet werden soll, da anderenfalls die lediglich ausgesetzten Vorschriften des in der vorigen Legislaturperiode beschlossenen Rentenreformgesetzes 1999 wieder Rechtskraft erlangen würden.

## Zentrale Elemente des Rentenreformkonzepts der Bundesregierung

### Änderungen des Leistungsrechts

Da die in der letzten Legislaturperiode beschlossene Reform der Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrenten bis Ende 2000 lediglich ausgesetzt worden ist, soll zunächst mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ dieser Bereich neu geregelt werden. Teilweise Erwerbsgeminderten, die keinen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Arbeitsplatz finden können, soll nicht nur eine halbe, sondern eine volle Erwerbsminderungsrente zugestanden werden („konkrete Betrachtungsweise“). Die zusätzlichen Kosten sind für die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs von der Bundesanstalt für Arbeit zu erstatten.

Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz)“ soll die bisherige **Nettoanpassungsformel** dahingehend geändert werden, dass künftig die Veränderung der Lohnsteuerbelastung und des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung nicht mehr berücksichtigt wird. Statt dessen wird auf die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoentgelte abzüglich des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie eines fiktiven „Altersvorsorgeanteils“ abgestellt, der beginnend im Jahr 2002 jedes Jahr um 0,5 % des Bruttoentgelts bis auf 4 % im Jahr 2009 steigen soll. Deshalb werden die Renten Anpassungen in den Jahren 2003 bis 2010 um jeweils gut einen halben Prozentpunkt niedriger ausfallen. Dies betrifft sowohl den Rentenbestand als auch den -zugang und ermöglicht eine Senkung des Beitragsatzes um etwa einen Prozentpunkt bis 2010.

Die Rentenansprüche der Neurentner, die bereits einige Zeit zum Aufbau einer privaten Zusatzvorsorge hatten, sollen ab 2011 pauschal um einen „**Ausgleichsfaktor**“ gekürzt werden, der von anfänglich 0,3 % auf maximal 6 % in 2030 steigt. Da diese Maßnahme nur den Rentenzugang betrifft, entwickelt sie ihre Entlastungswirkung nur allmählich und erreicht 2030 etwa 0,3 Beitragsatz-Prozentpunkte.

Die **Hinterbliebenenrente** wird einerseits gekürzt, indem nur noch 55 % (bisher: 60 %) des Rentenanspruchs des verstorbenen Ehepartners gewährt werden und die Anrechnung eigener Einkünfte verschärft wird. Andererseits soll für jedes Kind der Hinterbliebenenanspruch erhöht werden. Außerdem wird ein Optionsrecht für ein Splitting der Rentenansprüche eingeräumt.

Zur **Förderung der (Teilzeit-) Beschäftigung von Erziehungspersonen** sollen Beitragszeiten während der ersten zehn Lebensjahre eines Kindes höherbewertet werden.

Bei Beziehern von **Sozialhilfe**, die das 65. Lebensjahr vollendet haben, soll der Unterhaltsrückgriff auf die Kinder teilweise entfallen.

### Förderung der freiwilligen Zusatzvorsorge

Die Rentenversicherten sollen eine Zulage erhalten, die von 38 Euro pro Kopf im Jahr 2002 in vier Schritten auf 152 Euro in 2008 steigen soll. Bei Verheirateten verdoppelt sich der Zulagenbetrag. Pro Kind wird ein zusätzlicher Zuschuss gewährt, der von 46 Euro auf 184 Euro im Jahr 2008 steigen soll. Die Zulage wird gekürzt, wenn die nach der Kinderzahl degressiv gestaffelten Mindesteigenbeiträge unterschritten werden. Alternativ wird die Möglichkeit eingeräumt, 1 % beziehungsweise in der Endphase bis zu 4 % des Bruttoentgelts als Sonderausgabe von der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehen. Die Finanzämter sollen die jeweils günstigste Variante im Rahmen der Einkommensteueranmeldung ermitteln. Selbständige, Beamte und Personen mit beamtenähnlichem Gesamtversorgungsniveau kommen nicht in den Genuss dieser Förderung.

In die Förderung sollen nur Produkte einbezogen werden, die den folgenden Kriterien genügen:

- In der Ansparphase müssen laufend Eigenbeiträge erbracht werden.
- Die Auszahlungsphase darf grundsätzlich nicht vor Vollendung des 60. Lebensjahres beginnen.
- Zu Beginn der Auszahlungsphase müssen zumindest die eingezahlten Beiträge garantiert sein.
- Bei Vertragsabschluss muss sichergestellt sein, dass die Auszahlung in Form einer lebenslangen, mindestens gleichbleibenden monatlichen Leibrente erfolgt. Ebenfalls zugelassen sind feste Auszahlungspläne bis zum Alter von 85 Jahren. Anschließend muss das Restkapital (mindestens 10 % des Kapitals zu Beginn der Auszahlungsphase zzgl. Zinsen) verrentet werden.
- Die Anlage kann nur in Rentenversicherungen, Investmentanteilen oder Bankguthaben erfolgen. Eine Beschränkung der Anlage im In- oder Ausland ist grundsätzlich nicht vorgesehen.
- Der Anbieter des Vorsorgeprodukts muss über die Höhe und Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten schriftlich informieren.
- Der Wechsel des Anbieters unter Mitnahme des gebildeten Kapitals muss kurzfristig möglich sein.
- Eine Beleihung des Vorsorgekapitals muss ausgeschlossen sein.

Während die Beiträge steuerfrei bleiben, sollen die Rentenzahlungen im Sinne der „nachgelagerten Besteuerung“ voll versteuert werden.

Die betriebliche Altersversorgung soll grundsätzlich in diesen Förderkatalog integriert werden. Außerdem ist für die Arbeitnehmer ein Anspruch auf Entgeltumwandlung vorgesehen.

*... erleichtert  
Bewältigung  
der Probleme  
in der Alters-  
sicherung*

nächst 0,3 % bis auf 6 % im Jahr 2030 steigen soll. Insgesamt soll der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2030 gegenüber der Fortschreibung des Status quo um rund 1 ½ Prozentpunkte niedriger ausfallen und 22 % nicht überschreiten.

Der vorliegende Reformentwurf, der freilich in den bevorstehenden parlamentarischen Beratungen noch substantiell verändert werden könnte, leistet einen beachtlichen Beitrag zur Bewältigung der demographisch bedingten Belastungen in der Alterssicherung. Das dominierende Umlageverfahren wird eingeschränkt, womit sowohl ein Spielraum als auch die Notwendigkeit für eine Ausweitung der Kapitaldeckung geschaffen wird. Die mit einem solchen Wechsel stets verbundenen Übergangskosten haben nach diesem Konzept die Rentner und der größte Teil der heutigen Beitragszahler zu tragen. Diese Altersjahrgänge werden von der abgeflachten Rentenanpassung betroffen und profitieren nicht beziehungsweise noch nicht so stark wie künftige Generationen von den Erträgen der Kapitaldeckung. Jüngere Jahrgänge können dagegen im Vergleich zu einer Entwicklung ohne Reform in größerem Umfang privat vorsorgen, was ihnen durch die staatliche Förderung und den gegenüber dem Status quo niedrigeren Beitragssatz erleichtert wird. Damit wird vor allem dem Aspekt einer gleichmäßigeren Lastenverteilung zwischen den Generationen Rechnung getragen. Zwar bleiben künftige Generationen durch einen höheren Beitragssatz und ein geringeres Rentenniveau immer noch stärker belastet als die heutigen Rentner und rentennahen Jahrgänge, doch werden sie im Vergleich zum

derzeitigen Rentenrecht deutlich entlastet. So kann (wie in der Übersicht auf S. 61 im Einzelnen dargestellt wird) in vereinfachten Modellrechnungen gezeigt werden, dass die durch die gesetzliche Rentenversicherung und die private Vorsorge insgesamt erzielbaren „Renditen“ nicht mehr so stark fallen werden, wie dies beim unveränderten Fortbestand des jetzigen Systems der Fall wäre. Durch das größere Gewicht der Kapitaldeckung steht die Alterssicherung überdies künftig auf einer breiteren und solideren Grundlage, was auch im Hinblick auf die Risikostreuung zu begrüßen ist.

Die Bundesanstalt für Arbeit erzielte im dritten Quartal 2000 einen Überschuss von 0,1 Mrd Euro, gegenüber einem Defizit von 0,5 Mrd Euro ein Jahr zuvor. Zu dieser Verbesserung trugen sowohl steigende Einnahmen als auch sinkende Ausgaben bei. Nicht zuletzt auf Grund der positiven Beschäftigungsentwicklung wuchsen die gesamten Einnahmen um 3,6 %. Auf der Ausgabenseite dämpfte der Rückgang der Arbeitslosenzahlen die Entwicklung der Aufwendungen für das Arbeitslosengeld, die im dritten Quartal um 3,9 % unter dem Niveau des Vorjahrs lagen. Allerdings haben die monatlichen Auszahlungen seit August etwa wieder das Vorjahrsniveau erreicht, was vor allem auf der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berücksichtigung von Einmalzahlungen bei der Bemessung des Lohnersatzanspruchs beruht. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik lagen die Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich niedriger als ein Jahr zuvor. Für die berufliche Aus- und Fortbildung wurde hingegen 1,8 % mehr ausgegeben.

*Bundesanstalt  
für Arbeit*

## Zu den Auswirkungen der Reform auf die „Rendite“ der Altersvorsorge

Im Folgenden werden für die Geburtsjahrgänge 1940 bis 2015 die jeweiligen künftig zu erwartenden realen Rentenzahlungen mit den vergangenen bzw. künftig noch zu erbringenden realen Beitragszahlungen verglichen. Der interne Zinsfuß dieser Zahlungsreihen wird als „Rendite“ der Altersvorsorge aufgefasst.

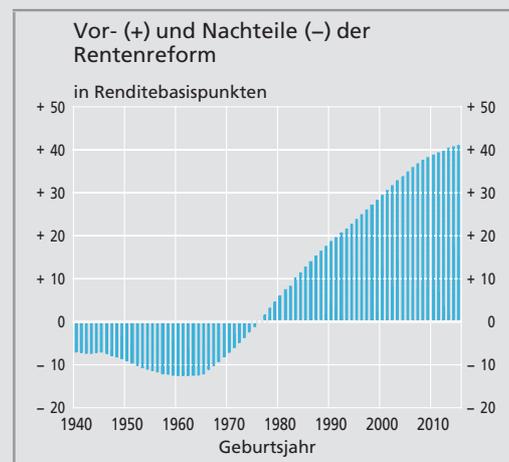
Die Berechnungen beziehen sich auf den speziellen Fall eines Durchschnittsverdieners, der 45 Jahre lang Beiträge leistet, mit 65 Jahren in Rente geht und über 15 Jahre hinweg Rente bezieht. Hinterbliebenenansprüche bleiben unberücksichtigt.

Zur Verbesserung der intergenerativen Vergleichbarkeit wurde sowohl im Fall mit Rentenreform als auch ohne Reform von einem für alle Versicherten gleichen Anteil des für die Altersvorsorge aufgewendeten Einkommens ausgegangen. Dieser für alle Jahrgänge identische Gesamtbeitragsatz (inkl. Kapitalvorsorge) wurde mit dem Wert angesetzt, der sich mit der Rentenreform im Jahr 2030 ergeben soll (25,8 %). Es wurde angenommen, dass sich der als Differenz zum jeweiligen Beitragsatz in der Rentenversicherung ergebende finanzielle Spielraum für eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge verwendet wird. Die beiden Varianten mit und ohne Reform unterscheiden sich dann hinsichtlich des Gewichts der Kapitaldeckung bzw. des Umlageverfahrens. Im Hinblick auf die Verzinsung der Zusatzvorsorge wurde für die Vergangenheit die reale Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere zu Grunde gelegt und für die Zukunft eine reale Rendite von 3 % unterstellt. Für die reale Entgeltentwicklung wurde neben den bekannten Vergangenheitswerten für die Zukunft mit einem jährlichen Steigerungssatz von 1,5 % gerechnet.

Datengrundlage sind – neben den vergangenheitsbezogenen Daten – die im Gesetzentwurf enthaltenen Angaben zur Entwicklung des Beitragssatzes und des Netto-Eckrentenniveaus, von dem auf das Brutto-Eckrentenniveau geschlossen werden kann. Damit stehen zwei Größen zur Verfügung, die sich beide auf das Bruttoentgelt des Durchschnittsverdieners beziehen. Im Fall mit Reform wurde für die Zeit nach 2030 Konstanz von Beitragssatz und Rentenniveau unterstellt. Ohne Reform steigt dagegen der Beitragssatz weiter an, da hier die dämpfende Wirkung des „Ausgleichsfaktors“ auch über das Jahr 2030 hinaus fehlt.

Es zeigt sich, dass in diesem Beispiel die Gesamtrendite mit Reform für die bis etwa Mitte der siebziger Jahre Geborenen niedriger ausfällt als ohne Reform. Wie das nebenstehende Schaubild im einzelnen ausweist, ist die negative Differenz für in der ersten Hälfte der sechziger Jahre Geborene mit gut 0,1 Prozentpunkten am größten. Für spätere Generationen liegt die Gesamtrendite dagegen höher, für im Jahr 2000 Geborene z.B. um gut 0,2 Prozentpunkte. Ältere Jahrgänge werden von den Leistungskürzungen stärker betroffen, als sie von der – anahmegemäß rentierlicheren – Kapitalvorsorge profitieren können. Bei jüngeren Jahrgängen wirkt sich der gegenüber der Situation ohne Reform höhere Anteil der Kapitaldeckung immer stärker renditesteigernd aus. Die bei einem (teilweisen) Übergang von der Umlagefinanzierung zur Kapitaldeckung unvermeidbaren Übergangskosten sind also von den älteren und mittleren Jahrgängen zu tragen, während der demographisch be-

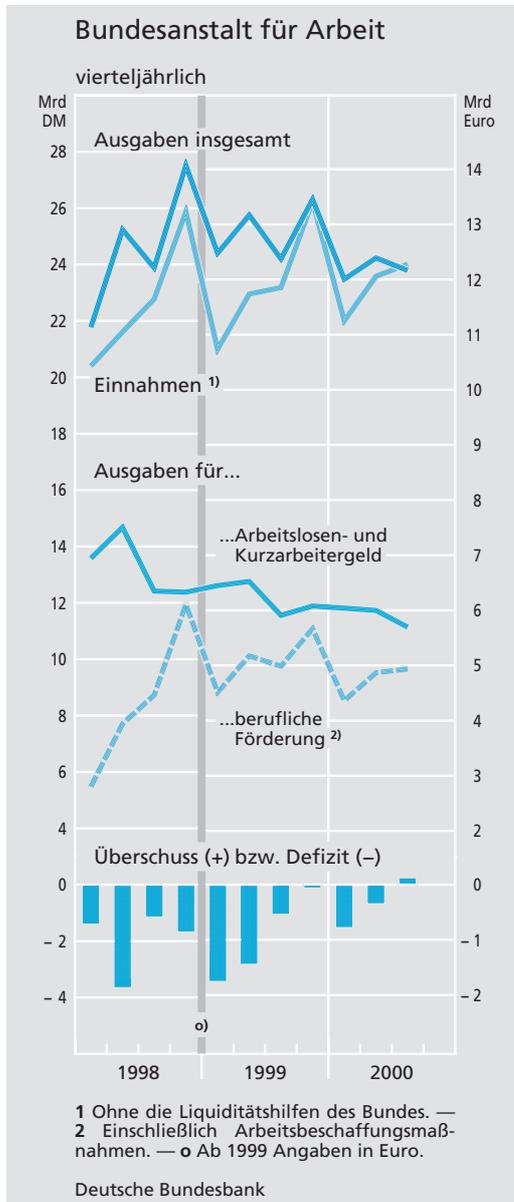
dingte starke Renditeverfall im Umlagesystem zunehmend durch die stärkere Kapitaldeckung gebremst, wenn auch nicht aufgehalten wird. Insgesamt führt die Reform daher zu einer gleichmäßigeren Lastverteilung zwischen den Generationen.



Alternative Berechnungen mit anderen Erwerbsbiographien und Rentenlaufzeiten kommen im Niveau der Renditen zwar zu unterschiedlichen Ergebnissen. In der Tendenz ergibt sich jedoch stets das Bild vorübergehender Mehrbelastungen und zukünftiger Entlastungen.

Diese Beispielrechnungen erlauben jedoch noch keinen alle Aspekte umfassenden Rückschluss auf die intergenerativen Verteilungswirkungen. So wurden steuerliche Aspekte ebenso wenig einbezogen wie der Einfluss der vorgesehenen staatlichen Förderung der Zusatzvorsorge. Auch wären z.B. der Umfang der Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt und der Anteil der verschiedenen Jahrgänge an dessen Finanzierung über Steuern zu berücksichtigen. So führt die Umfinanzierung mit Hilfe der „Ökosteuer“ z.B. zu einer Renditeverbesserung sowohl für die heutigen als auch die künftigen Beitragszahler. Allerdings haben diese Gruppen auch die „Ökosteuer“ zu tragen. Außerdem wäre mit ins Bild zu nehmen, dass die durch die Reform stärker belasteten Jahrgänge deutlich weniger Kinder aufgezogen haben. Damit haben sie nicht nur geringere Kosten für die Kinder zu tragen, sondern auch zu den demographischen Belastungen beigetragen, die zu den niedrigeren Renditen der künftigen Generationen führen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Verbesserung der Gesamtrendite durch den teilweisen Übergang zur Kapitaldeckung entscheidend von der angenommenen Verzinsung der Kapitaldeckung abhängt. Der hier mit 3 % angenommene Realzins ist im langfristigen ex-post-Vergleich relativ niedrig. Für die zukünftige Entwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die demographischen Veränderungen auch die am Kapitalmarkt erzielbare Rendite negativ beeinflussen können.



Aussichten für  
das Jahr 2000

Nach Ablauf der ersten neun Monate betrug das Defizit der Bundesanstalt 1 Mrd Euro. Anders als bei den übrigen Sozialversicherungszweigen ist hier im letzten Quartal keine Verbesserung mehr zu erwarten, da den auf Grund der saisonüblichen Sonderzahlungen wachsenden Beitragseinnahmen höhere Ausgaben für Lohnersatzleistungen infolge der jahreszeitlich bedingt steigenden Arbeitslosenzahlen gegenüberstehen. Dennoch wird

der im Bundeshaushalt vorgesehene Zuschussbedarf von 4 Mrd Euro bei weitem nicht erreicht werden.

Im kommenden Jahr dürfte sich die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt weiter fortsetzen und zu einer Entlastung der Finanzen der Bundesanstalt führen. Zugleich ergeben sich jedoch zusätzliche Aufwendungen durch die auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts deutlich großzügigeren Arbeitslosengeldzahlungen. Darüber hinaus sollen die bislang vom Bund erstatteten Mittel für Strukturanpassungen sowie Programme zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen künftig aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Der Entwurf des Bundeshaushalts für 2001 sieht deshalb insgesamt noch einen Zuschuss zum Defizitausgleich der Bundesanstalt in Höhe von 0,6 Mrd Euro vor.

Perspektiven

### Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

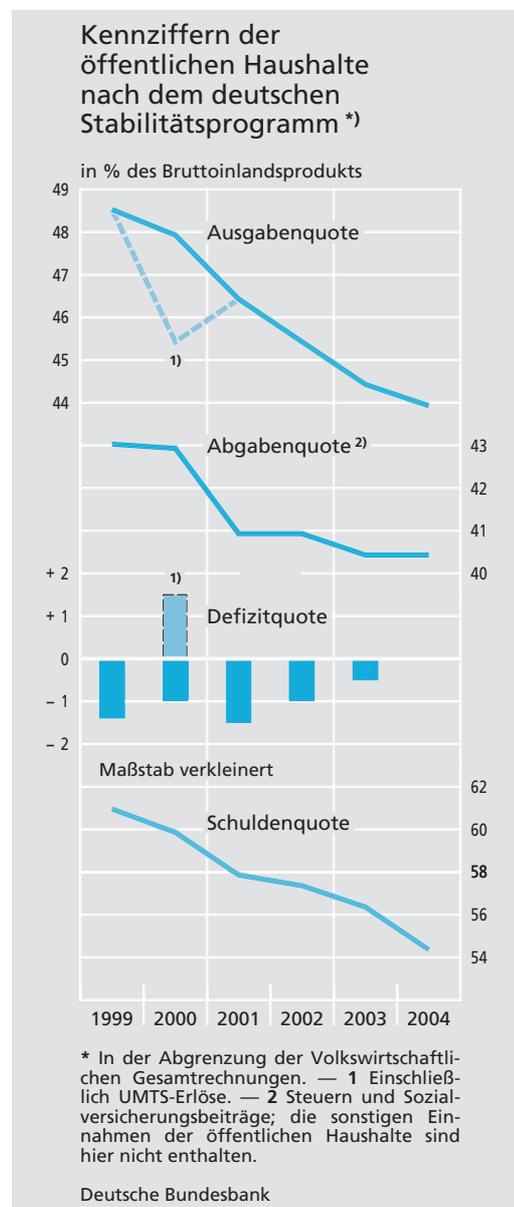
Im laufenden Jahr dürfte sich die staatliche Defizitquote in der Abgrenzung der VGR und ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse etwas verringern, nachdem sie sich 1999 auf 1,4% belaufen hatte. Dabei schlagen insbesondere die günstige Steuerentwicklung, arbeitsmarktbedingte Minderausgaben, aber auch Auswirkungen des im vergangenen Jahr beschlossenen Sparpakets positiv zu Buche. Mehrbelastungen, die unter anderem aus dem Rückgang des Überschusses der Rentenversicherung, dem deutlich gesunkenen Bundesbankgewinn und den Ausgaben im Zu-

Leichter  
Rückgang der  
bereinigten  
staatlichen  
Defizitquote  
2000

sammenhang mit der Zwangsarbeiterentschädigung resultieren, dürften somit kompensiert werden. Unter Einbeziehung der UMTS-Erlöse ergibt sich im laufenden Jahr ein Überschuss von annähernd 1 ½ % des BIP. Freilich sollten diese außerordentlichen und temporären Einnahmen bei der Beurteilung des finanzpolitischen Kurses nicht berücksichtigt werden, wie dies auch von der Bundesregierung in ihrem Stabilitätsprogramm sowie von der EU-Kommission in ihrer Stellungnahme hierzu gehandhabt wird.

2001 Verschlechterung der staatlichen Finanzlage

Die derzeit reichlich fließenden Einnahmen könnten suggerieren, dass auch für die kommenden Jahre zusätzliche finanzpolitische Spielräume bestehen. Im Jahr 2001 treten jedoch umfangreiche steuerliche Erleichterungen in Kraft, die zu einer gesamtwirtschaftlich erforderlichen deutlichen Senkung der Abgabenbelastung führen, damit aber auch außerordentlich hohe Steuerausfälle zur Folge haben. Hinzu kommen Mehrbelastungen unter anderem durch die Ausweitung einzelner Sozialleistungen. Auch sollen die Zinssparnisse auf Grund der Schuldentilgung durch die UMTS-Erlöse nicht zur Senkung der Defizite, sondern zur Finanzierung zusätzlicher Ausgaben verwendet werden. Zwar stehen dem auch Entlastungen gegenüber, die aus dem günstigen konjunkturellen Umfeld, aus dem moderaten Tarifabschluss im öffentlichen Dienst und dem weiterhin niedrigen Zinsniveau resultieren. Darüber hinaus werden die im laufenden Jahr zu leistenden Entschädigungszahlungen an ehemalige Zwangsarbeiter entfallen. Insgesamt gesehen besteht jedoch aus heutiger Sicht die Gefahr, dass – selbst wenn die einzelnen staatlichen



Ebenen eine tendenziell sparsame Haushaltsführung betreiben – die von der Regierung für 2001 angekündigte Defizitquote von 1 ½ % überschritten wird. Dies sollte verhindert werden. Ohnehin wird sich Deutschland als einer der maßgeblichen Initiatoren des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 2001 vom Ziel eines strukturell ausgeglichenen Haushalts entfernen und

*Aktualisiertes  
Stabilitäts-  
programm*

möglicherweise die höchste Defizitquote in der Eurozone aufweisen.

Umso wichtiger ist es, den Abbau der Defizite wieder in Angriff zu nehmen. Die Bundesregierung hat denn auch in dem im Oktober vorgelegten aktualisierten Stabilitätsprogramm die zentrale Bedeutung eines konsequenten Konsolidierungskurses betont.<sup>9)</sup> Das Programm sieht vor, dass die staatliche Defizitquote in der Abgrenzung der VGR nach dem steuerreformbedingten vorübergehenden Anstieg auf 1 ½ % im Jahr 2001 im weiteren Verlauf kontinuierlich zurückgeführt wird. Im Jahr 2004 soll dann ein ausgeglichener Staatshaushalt erreicht werden (vgl. auch das Schaubild auf S. 63). Ausschlaggebend hierfür ist die Begrenzung des jahresdurchschnittlichen Ausgabenanstiegs auf 2 %, die zu einer Reduzierung der staatlichen Ausgabenquote von 48,5 % im Jahr 1999 auf 44 % im Jahr 2004 führen soll. Hierdurch soll finanzieller Spielraum nicht nur für den Defizitabbau, sondern auch für einen Rückgang der Abgabenquote um 2 ½ Prozentpunkte auf 40 ½ % im Jahr 2004 geschaffen werden. Die staatliche Schuldenquote soll im laufenden Jahr – ausgehend von 61,1 % im Jahr 1999 – die Maastricht-Grenze von 60 % erreichen und bis zum Jahr 2004 auf 54 ½ % sinken. Hier wirkt sich nicht zuletzt aus, dass die UMTS-Erlöse vollständig zur Schuldentilgung verwendet werden, und zwar schwerpunktmäßig im Jahr 2001.

Das Ziel, einen ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalt zu erreichen, trägt den Erfordernissen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts Rechnung. Allerdings sind zu dessen Realisierung noch erhebliche Anstrengungen erforderlich. So dürfte eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs für mehrere Jahre auf 2 % ohne weitere Sparmaßnahmen kaum möglich sein. Insbesondere die im Stabilitätsprogramm explizit erwähnte Begrenzung der Ausgaben für Vorleistungskäufe, für Arbeitnehmerentgelte und für Soziale Sachleistungen (zum überwiegenden Teil der gesetzlichen Krankenversicherung) auf einen Zuwachs von jahresdurchschnittlich 1 ½ % sowie der monetären Sozialleistungen auf 2 % dürfte neben einem fortgesetzten Personalabbau und einer sparsamen Haushaltsführung zusätzliche gesetzliche Maßnahmen notwendig machen. Schließlich ist über den derzeitigen Planungszeitraum hinaus zu berücksichtigen, dass mit dem Inkrafttreten der letzten Stufe des Steuersenkungsgesetzes im Jahr 2005 weitere erhebliche Steuerausfälle zu kompensieren sein werden.

*Weitere Konsolidierungsanstrengungen notwendig*

---

<sup>9</sup> Die EU-Mitgliedstaaten sind gemäß dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, jährlich aktualisierte Programme zu präsentieren, die über die von den jeweiligen Regierungen erwartete mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen informieren. Im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens bewerten die EU-Kommission und der ECOFIN-Rat die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vor dem Hintergrund der Anforderungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.