

Öffentliche Finanzen

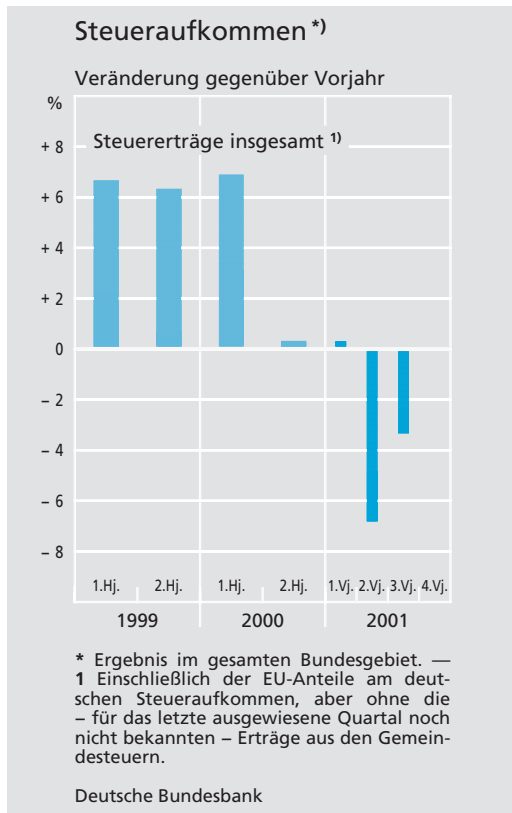
Gebietskörperschaften

Das Defizit der Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse vorliegen) belief sich im dritten Quartal auf 9 ½ Mrd Euro. Es lag damit um 1 Mrd Euro niedriger als im gleichen Vorjahrszeitraum (ohne UMTS-Erlöse). Die Entwicklung auf den einzelnen Haushaltsebenen war dabei sehr unterschiedlich. Während das Defizit des Bundes insbesondere im Zusammenhang mit umfangreichen Privatisierungserlösen um 4 Mrd Euro sank, weitete es sich bei den Ländern um 4 ½ Mrd Euro aus. Ausschlaggebend war hier neben den stark gesunkenen Steuereinnahmen, dass die hohe Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin haushaltswirksam wurde. Die Sondervermögen schlossen um 1 ½ Mrd Euro besser ab als vor Jahresfrist.

Drittes Quartal

Die Haushaltsabschlüsse der Gebietskörperschaften werden im laufenden Jahr erheblich ungünstiger ausfallen als im Vorjahr, in dem sich ein Defizit von 34 Mrd Euro ergab. Dies ist vor allem auf die am Jahresbeginn in Kraft getretenen Steuersenkungen zurückzuführen, während sich die konjunkturbedingten Mehrbelastungen aus heutiger Sicht in Grenzen halten dürften. Insgesamt werden die Einnahmen zurückgehen, obwohl die nicht-steuerlichen Zuflüsse – vor allem die Privatisierungserlöse und die Gewinnausschüttung der Bundesbank – deutlich höher ausfallen als im Vorjahr. Die außerordentlich umfangreichen nicht-steuerlichen Einnahmen dürften dazu führen, dass der Bund und die Sondervermögen ein besseres Haushaltsergebnis erreichen als im Jahr 2000. Die Finanzierungs-

Gesamtjahr



salden der Länder und Gemeinden werden sich dagegen erheblich verschlechtern.

Ausblick

Im kommenden Jahr wird das Steueraufkommen wieder zunehmen. Dagegen dürften die nicht-steuerlichen Einnahmen zurückgehen, und das Einnahmenwachstum insgesamt wird gedämpft ausfallen. Um einen merklichen Rückgang der hohen Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften zu erreichen, müsste aus heutiger Sicht der Ausgabenzuwachs auf unter 1% begrenzt werden.

Steuereinnahmen im dritten Quartal ...

Die Steuereinnahmen¹⁾ der Gebietskörperschaften haben sich im dritten Quartal gegenüber dem Vorjahr weiter vermindert, und zwar um 3,3%. Neben den Ausfällen auf Grund der Steuerreform wirkte sich hier die Abschwächung der Konjunktur aus. Bei

den Einkommensteuern erbrachte die Lohnsteuer unter dem Einfluss der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Senkung des Einkommensteuertarifs 4,5% weniger als in der entsprechenden Vorjahrszeit. Auch das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer ging infolge der Tarifsenkung weiter zurück (-3,5%). Die Steuervorauszahlungen wurden hier jedoch weniger als erwartet reduziert, offenbar weil die pauschale Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer bisher erst teilweise auf dem Vorauszahlungswege erfolgt. Ein starker Aufkommenseinbruch war bei der Körperschaftsteuer zu verzeichnen, bei der im dritten Quartal erstmals seit langem die Erstattungen überwogen (-0,6 Mrd Euro). Gegenüber dem Vorjahr hat sich das Ergebnis um 5,5 Mrd Euro verschlechtert. Hierzu trug neben der beträchtlichen Steuersatzsenkung die rückläufige Entwicklung der Unternehmensgewinne bei. Außerdem wurden die Körperschaftsteuererträge weiterhin erheblich durch die Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen („EK 45“) geschmälert, mit der offenbar viele Unternehmen auf die Herabsetzung des Körperschaftsteuerminderungsanspruchs zum Jahreswechsel 2001/2002 reagierten. Auf der anderen Seite führten diese Sonderausschüttungen freilich zu einem nach wie vor starken Anstieg der Einnahmen aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (um 1,8 Mrd Euro bzw. 47%).

Unter den indirekten Steuern nahmen die Umsatzsteuererträge nur um 0,9% zu, wo-

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

bei sich neben der allgemeinen Konjunkturabschwächung der weitere Rückgang der steuerbelasteten Investitionen im Wohnungssektor und beim Staat auswirkte. Die Mineralölsteuer erbrachte dagegen durch die zum Jahresbeginn in Kraft getretene weitere Steuererhöhung einen Zuwachs von 6,8 %.

... und im
Gesamtjahr

Infolge der Konjunkturschwäche werden die Steuereinnahmen im Gesamtjahr 2001 hinter den Erwartungen vom Frühjahr zurückbleiben.²⁾ Nach der neuen offiziellen Steuerschätzung wird mit einem Rückgang des Steueraufkommens um 3,9 % gegenüber dem Vorjahr gerechnet, womit im Vergleich zur vorangegangenen Prognose vom Mai Einnahmenausfälle von 6,6 Mrd Euro entstünden. Vor allem auf Grund der hohen reformbedingten Einnahmenausfälle wird sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote im laufenden Jahr erheblich verringern, nämlich – in finanzstatistischer Abgrenzung – um 1,4 Prozentpunkte auf 21,7 %.

Die erwarteten Mindereinnahmen gegenüber der Frühjahrsprognose konzentrieren sich vor allem auf die Umsatzsteuer, die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer. Ihnen stehen freilich Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag gegenüber. Außerdem zeichnet sich bei der Lohnsteuer und der veranlagten Einkommensteuer ebenfalls ein günstigeres Ergebnis ab, als dies im Frühjahr erwartet worden war. Dies hängt unter anderem mit einem etwas stärkeren Wachstum der durchschnittlichen Effektivverdienste sowie damit zusammen, dass sich – entgegen den ursprünglichen Erwartungen – die Teilanrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkom-

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd Euro		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. bis 3. Vierteljahr		
	2000	2001	
Lohnsteuer	94,9	93,7	- 1,3
Veranlagte Einkommensteuer	7,3	4,1	- 44,0
Körperschaftsteuer	18,6	1,5	- 92,1
Umsatzsteuer	104,5	103,3	- 1,2
	darunter: 3. Vierteljahr		
Lohnsteuer	33,0	31,5	- 4,5
Veranlagte Einkommensteuer	3,4	3,2	- 3,5
Körperschaftsteuer	4,9	- 0,6	.
Umsatzsteuer	34,2	34,5	+ 0,9

Deutsche Bundesbank

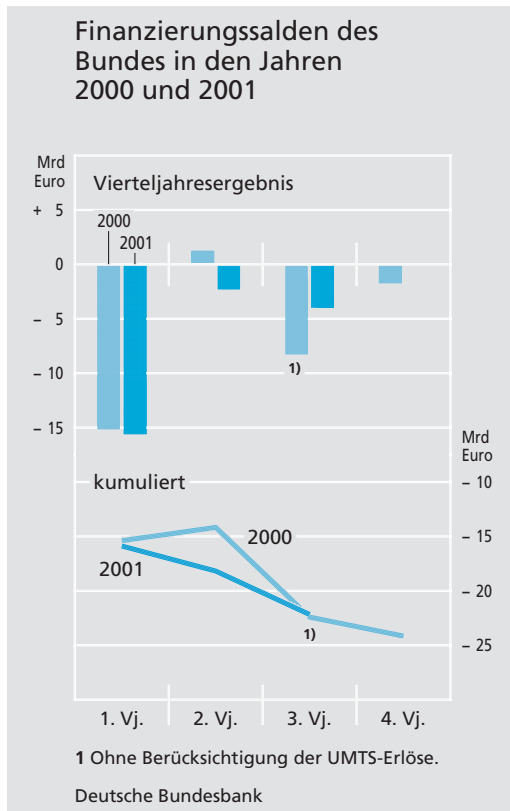
mensteuer großenteils erst nach 2001 einnahmenmindernd auswirken wird.

Im kommenden Jahr werden sich die Steuerausfälle gegenüber den früheren Erwartungen infolge der Konjunkturabschwächung erheblich ausweiten. So wird nach der neuen offiziellen Steuerschätzung damit gerechnet, dass die Steuererträge – bereinigt um zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen – um 9,8 Mrd Euro niedriger ausfallen werden als im Mai dieses Jahres prognostiziert.³⁾ Im Gegensatz zum laufenden Jahr wird das Steueraufkommen im Vorjahrsvergleich jedoch wie-

Steueraufkommen im Jahr 2002

2 Während im Frühjahr noch mit einem Wirtschaftswachstum von nominal 3 1/2 % und real 2 % gerechnet worden war, geht die neue offizielle Steuerschätzung für 2001 von einer Zunahme des nominalen BIP um 2 % und des realen BIP um 3/4 % aus.

3 Dabei wurde das nominale Wirtschaftswachstum mit rund 3 % um einen Prozentpunkt niedriger veranschlagt.



der deutlich zunehmen. Unter Einschluss der erwarteten zusätzlichen Erträge aus der Anhebung der Tabak- und Versicherungsteuer sowie der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung werden sich die Steuereinnahmen auf der Basis der neuen offiziellen Prognose um fast 4% erhöhen. Auch auf Grund der progressiven Ausgestaltung des Einkommensteuertarifs dürften sie damit noch um rund einen Prozentpunkt stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt wachsen, so dass die Volkswirtschaftliche Steuerquote wieder um 0,2 Prozentpunkte auf 21,9% stiege.

Der Bund verzeichnete von Juli bis September 2001 ein Defizit von 4 Mrd Euro im Vergleich zu 8 Mrd Euro ein Jahr zuvor. Ausschlaggebend für diese Verbesserung war das kräftige Wachstum der Einnahmen (6 ½%). Zwar gin-

gen die Steuererträge um 1 ½% zurück. Jedoch verdoppelten sich die nicht-steuerlichen Einnahmen auf 9 Mrd Euro, weil im Gegensatz zum Vorjahr umfangreiche Erlöse aus Beteiligungsveräußerungen haushaltsmäßig vereinnahmt wurden. Die Ausgaben nahmen um 0,8% ab. Im Haushaltsplan des Bundes für das laufende Jahr ist eine Verringerung des Defizits um 1 ½ Mrd Euro auf 22 ½ Mrd Euro veranschlagt. Aus heutiger Sicht erscheint dieser Ansatz erreichbar. Mehrbelastungen insbesondere bei den Steuereinnahmen und den arbeitsmarktbedingten Ausgaben können wohl über Entlastungen an anderen Stellen (unter anderem bei den EU-Abführungen, den Zinsausgaben, den Gewährleistungen sowie den nicht-steuerlichen Einnahmen) aufgefangen werden. Im kommenden Jahr soll die Nettokreditaufnahme des Bundes gemäß den jetzt abgeschlossenen Beratungen im Haushaltsausschuss etwas niedriger als im Soll 2001 ausfallen. Der bereits im ursprünglichen Haushaltsentwurf 2002 vorgesehene Ansatz wird somit beibehalten.⁴⁾ Die Einnahmehausfälle, die aus den Ergebnissen der Steuerschätzung resultieren, sowie Mehrbelastungen bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben sollen nicht zuletzt durch zusätzliche Privatisierungserlöse ausgeglichen werden. Der Verzicht auf eine zusätzliche Kreditaufnahme trotz ungünstiger Rahmenbedingungen ist dabei ein positives finanzpolitisches Signal. Allerdings wird mit dem Rückgriff auf Vermögensveräuße-

⁴ Dies soll bei einem etwas höheren Defizit als nach dem Entwurf dadurch erreicht werden, dass der Ansatz für die Münzeinnahmen – die die Nettokreditaufnahme, nicht aber das Defizit senken – erhöht wurde.

rungen die grundsätzliche Haushaltsposition nicht verbessert.

*Sonder-
vermögen*

Die Sondervermögen schlossen im dritten Quartal ausgeglichen ab, nachdem vor Jahresfrist ein Defizit von 1 Mrd Euro entstanden war. Für das gesamte Jahr ist ein hoher Überschuss zu erwarten, nach einem Defizit von 1 ½ Mrd Euro im Jahr 2000. Ausschlaggebend ist, dass die Ausschüttung der Bundesbank, soweit sie 3,6 Mrd Euro (7 Mrd DM) übersteigt, dem Erblastentilgungsfonds zur Schuldentilgung zufließt. Die daraus resultierenden Einnahmen erhöhten sich kräftig von ½ Mrd Euro auf fast 5 Mrd Euro.

Länder

Die Defizite in den Länderhaushalten sind im dritten Quartal weiter beträchtlich gestiegen. Mit 5,6 Mrd Euro wurde das vergleichbare Vorjahrsniveau um 4,5 Mrd Euro überschritten. Bei einem Rückgang der Steuererträge um 5 % sanken die Gesamteinnahmen um 3 %. Die Ausgaben wurden mit 4 ½ % stark ausgeweitet. Die Zunahme ist allerdings größtenteils auf die Aufwendungen Berlins im Zusammenhang mit der Kapitalerhöhung bei der Bankgesellschaft Berlin zurückzuführen (vgl. dazu auch die nebenstehende Übersicht). Im Gesamtjahr werden die Deckungslücken nach gut 10 Mrd Euro im Vorjahr erheblich zunehmen. Das ursprünglich geplante Niveau von 18 Mrd Euro dürfte angesichts der inzwischen absehbaren Steuerausfälle und der Sonderbelastungen vor allem in Berlin klar überschritten werden. Im kommenden Jahr wird eine Verringerung der Defizite durch die prognostizierten Steuerausfälle, aber auch durch die von den meisten Ländern angekündigte Aufstockung der Stellen für

Zur Finanzlage Berlins

Zur Überwindung der Krise bei der Bankgesellschaft Berlin hat das Land (als Mehrheitsaktionär) einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2001 verabschiedet. Dieser enthält eine um 3 Mrd Euro höhere Ermächtigung zur Neuverschuldung, um einerseits die für den Fortbestand der Bank notwendige Kapitalzufuhr zu ermöglichen und andererseits die wegen der Krise entfallenden Privatisierungserlöse auszugleichen. Damit übertrifft die veranschlagte Nettokreditaufnahme in Höhe von knapp 5 Mrd Euro das in der Landesverfassung als Grenze für die Neuverschuldung festgelegte Bruttoinvestitionsvolumen (selbst ohne Abzug der nach Auffassung der anderen Länder und des Bundes davon grundsätzlich abzusetzenden empfangenen Investitionszuschüsse von 1 ¼ Mrd Euro) um fast 1 Mrd Euro. Schon seit der Rückführung der Sonderhilfen zu Beginn der neunziger Jahre verzeichnete Berlin angesichts seines sehr hohen Ausgaben-niveaus ein außerordentlich großes Defizit, das nur langsam abgebaut wurde. Im laufenden Jahr steigt diese Finanzierungslücke vor allem bedingt durch die Bankenkrise und die Steuerreform wieder an. Der Senat ging auch vor dem Hintergrund eines zögerlichen Eingangs der restlichen veranschlagten Privatisierungserlöse schon vor der jüngsten Steuerschätzung davon aus, dass trotz der stark angehobenen Kreditermächtigung ein Fehlbetrag von 1 ¼ Mrd Euro anfallen wird. Dieser Betrag muss haushaltsrechtlich im übernächsten Haushalt abgedeckt werden und belastet diesen somit erheblich vor. Eine Sanierung des Landeshaushalts insbesondere durch die strikte Überprüfung der Ausgaben auf Einsparpotenziale ist für das Land mithin eine vordringliche Aufgabe. Freilich können auch in anderen Landeshaushalten die verfassungsmäßigen Obergrenzen für die Kreditaufnahme derzeit nur durch Sondermaßnahmen wie die Auflösung von Rücklagen eingehalten werden. Auch hier besteht noch ein erheblicher Konsolidierungsbedarf.

Deutsche Bundesbank

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd Euro

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere 1)	Schuld- schein- dar- lehen 2)	
2000	+ 16,1	+ 29,1	- 11,8	+ 21,2
darunter:				
1. Vj.	+ 14,0	+ 7,5	+ 6,5	- 1,0
2. Vj.	- 1,3	+ 3,8	- 5,1	+ 14,6
3. Vj.	+ 9,1	+ 4,8	+ 5,4	+ 8,6
4. Vj.	- 5,7	+ 13,1	- 18,6	- 1,0
2001				
1. Vj.	- 10,4	+ 13,9	+ 9,7	- 12,2
2. Vj.	- 6,1	+ 7,5	- 13,7	- 0,3
3. Vj. ts)	+ 16,3	+ 18,5	- 1,1	...

1 Ohne Ausgleichsforderungen. — 2 Einschl. Kassenver-
stärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

Lehrer sowie die Mehranforderungen im Be-
reich der inneren Sicherheit nach den Terror-
anschlägen in den USA erschwert werden.

Gemeinden

Für das dritte Quartal liegen noch keine Er-
gebnisse der Gemeindehaushalte vor. Im ers-
ten Halbjahr hat sich aber mit einem Defizit
von 2,8 Mrd Euro (nach 0,9 Mrd Euro ein Jahr
zuvor) bereits eine deutliche Verschlechtere-
rung der Finanzlage abgezeichnet. Aus-
schlaggebend hierfür war ein Rückgang der
Steuereinnahmen, der zu einer Abnahme der
Gesamteinnahmen um 1,2 % führte. Die
Ausgaben stiegen dagegen trotz eines Rück-
gangs bei den Sachinvestitionen um 2,3 %
noch um insgesamt 1,5 %. Im weiteren Jah-
resverlauf könnte sich das in den ersten bei-
den Quartalen aufgelaufene Defizit noch aus-
weiten. So deuten erste Umfrageergebnisse

für das dritte Quartal auf einen sich weiter
beschleunigenden Rückgang der Gewerbe-
steuereinnahmen hin. Auch dürfte die starke
Abnahme des Steueraufkommens der Länder
schon bald eine Reduzierung der gewichtigen
Zuweisungen aus dem Steuerverbund nach
sich ziehen.

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften
stieg im dritten Quartal kräftig, nämlich um
16,3 Mrd Euro. Einen großen Anteil daran
hatte der Bund mit einer Nettokreditauf-
nahme von 6,8 Mrd Euro. Auf dem Kapital-
markt beschaffte sich der Bund brutto 38 Mrd
Euro. Die Tilgungen beliefen sich auf 33,5
Mrd Euro. Per saldo nahm neben dem Umlauf
an Schatzanweisungen (+ 4,6 Mrd Euro) und
Bubills (+ 4,3 Mrd Euro) insbesondere der Be-
stand von Anleihen (+ 2,7 Mrd Euro) zu. Die
Tilgungen überwogen dagegen vor allem bei
den Bundesobligationen (- 2,9 Mrd Euro). Die
Verschuldung der Länder wuchs ausgespro-
chen stark, nämlich um 8,8 Mrd Euro. Der
Kreditbedarf wurde dabei überwiegend durch
die Ausgabe von Schatzanweisungen ge-
deckt. Die Verschuldung der Sondervermö-
gen und der Gemeinden dürfte nur leicht ge-
stiegen sein.

Verschuldung

Sozialversicherungen

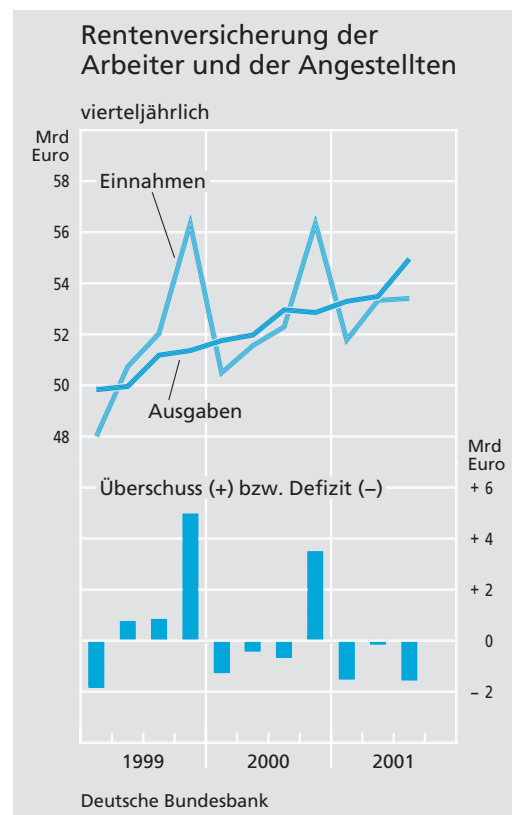
Die Rentenversicherung der Arbeiter und der
Angestellten verzeichnete im dritten Quartal
ein Defizit von 1,5 Mrd Euro. Es fiel damit
gegenüber dem Vorjahr um 0,9 Mrd Euro
höher aus, während es sich im ersten Halb-
jahr noch nicht vergrößert hatte. Die gesamt-
ten Einnahmen überschritten in den Monaten

Gesetzliche
Renten-
versicherung

Juli bis September ihren Vorjahrswert um 2,1%, wobei die Beitragseinnahmen um lediglich 0,4% zunahmen (nach noch 1,5% im ersten Halbjahr). Deutlich kräftiger wuchsen dagegen die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt (+ 6,7%). Die Ausgaben stiegen seit der Jahresmitte in erster Linie auf Grund der relativ kräftigen Rentenanpassungen zum 1. Juli beschleunigt. Nach der auf den Inflationsausgleich begrenzten Rentenerhöhung von 0,6% zur Mitte des vorigen Jahres wurden die Renten in diesem Jahr nach Maßgabe der neuen Rentenformel im Westen um 1,9% und in den neuen Bundesländern um 2,1% angehoben. Außerdem nahm die Zahl der Renten weiter zu. Ausgabendämpfend wirkten sich hingegen die allmählich an Bedeutung gewinnenden Abschläge bei vorgezogenem Rentenbeginn aus. Insgesamt übertrafen die Rentenausgaben im dritten Quartal ihren Vorjahrswert um 3,8% (nach 2,7% im ersten Halbjahr).

*Entwicklung
der Rücklagen*

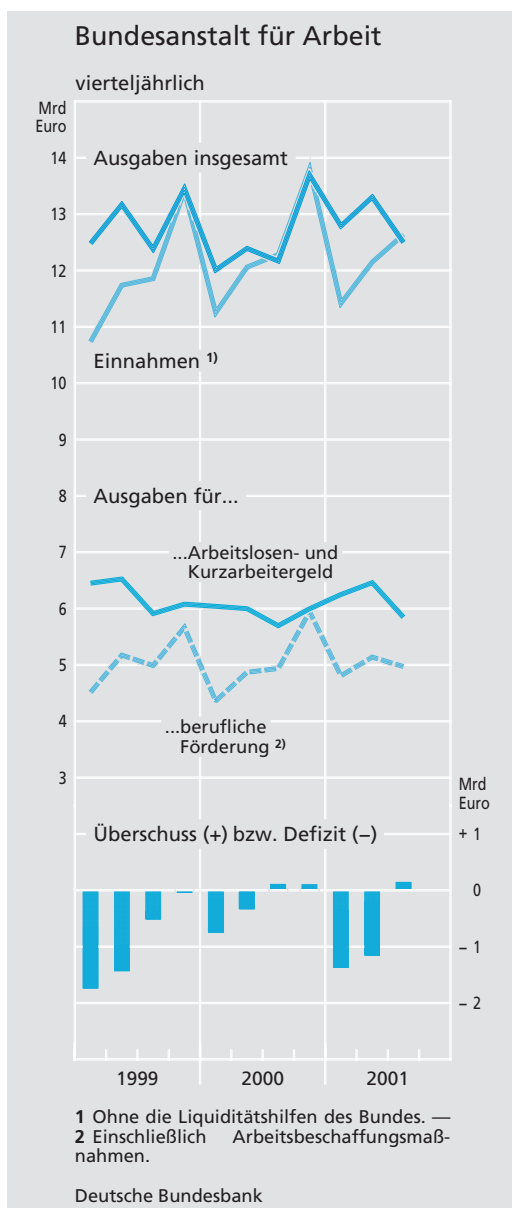
Im Gesamtjahr dürfte die gesetzliche Rentenversicherung mit einem Defizit abschließen, während im Jahr 2000 noch ein kleiner Überschuss zu verzeichnen war. Damit wird die Schwankungsreserve Ende Dezember ihr Soll von einer Monatsausgabe nicht vollständig erreichen. Im kommenden Jahr wäre vor allem wegen der sich abzeichnenden schwachen Entwicklung der Beitragseingänge eine Anhebung des derzeit 19,1% betragenden Beitragssatzes erforderlich, um die vorgeschriebene Schwankungsreserve wieder zu erreichen. Um einen solchen Schritt in der aktuellen Konjunkturschwäche zu vermeiden, soll diese Reserve nun auf 0,8 Monatsausgaben gesenkt werden. Die dadurch frei wer-



denden Mittel sollen zur Deckung der sich bei einem konstanten Beitragssatz ergebenden Finanzlücke verwendet werden, so dass im kommenden Jahr ein Defizit entstehen wird. Die Vermeidung eines Beitragssatzanstiegs im Jahr 2002 führt allerdings dazu, dass im darauf folgenden Jahr die Rentenanpassung stärker ausfallen wird, woraus dann ceteris paribus wiederum eine etwas höhere Beitragsbelastung resultiert.

Die Bundesanstalt für Arbeit erzielte im dritten Quartal ebenso wie ein Jahr zuvor einen Überschuss von 0,1 Mrd Euro. Während die gesamten Ausgaben um 2,7% zulegten, stiegen die Einnahmen um 2,9%. Die günstige Einnahmenentwicklung wurde jedoch durch Sondereffekte, vor allem höhere Zahlungen

*Bundesanstalt
für Arbeit*



des Europäischen Sozialfonds,⁵⁾ beeinflusst. Dagegen hat sich der Zuwachs der Beitragseinnahmen fortlaufend verlangsamt und betrug im Durchschnitt des dritten Quartals nur noch 1,2 %. Auch erstattet der Bund seit Anfang 2001 nicht mehr die Kosten der auf die Arbeitslosenhilfebezieher entfallenden Strukturanpassungsmaßnahmen.

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld lagen im dritten Quartal nur noch um 2,4 % über ihrem Vorjahrswert. Gegenüber dem ersten Halbjahr hat sich der Zuwachs dieser Aufwendungen deutlich verlangsamt, weil der ausgabenbührende Effekt der Berücksichtigung von Sonderentgelten (wie Weihnachts- oder Urlaubsgeld) bei der Bemessung der Lohnersatzleistung den Vorjahrsvergleich seit Juli nicht mehr beeinflusst. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurden 0,7 % mehr ausgegeben als ein Jahr zuvor. Hier setzte sich die Verschiebung zu Gunsten der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen fort. Dagegen wurde für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich weniger aufgewendet. Besonders kräftig stiegen die Ausgaben für das Konkursausfallgeld.

In den ersten neun Monaten zusammen genommen übertraf das Defizit mit 2,4 Mrd Euro den entsprechenden Vorjahrswert um 1,4 Mrd Euro. Wie schon seit längerem absehbar, wird der im Bundeshaushalt vorgesehene Zuschuss von 0,6 Mrd Euro deutlich überschritten werden. Im kommenden Jahr wird die ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung zusätzliche Ausgaben erfordern, so dass bei unverändertem Leistungsrecht erneut ein Zuschuss des Bundes notwendig wird. Eine Senkung des Beitragssatzes ist vorerst nicht zu erwarten.

⁵ Die Bundesanstalt für Arbeit erhält Mittel des Europäischen Sozialfonds zur Finanzierung zusätzlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Außerdem werden das Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit sowie Projekte zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bezuschusst.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

In der gesetzlichen Krankenversicherung, für die Angaben nur bis zur Jahresmitte vorliegen, überstiegen die Ausgaben die Einnahmen im ersten Halbjahr um 2,7 Mrd Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Verschlechterung um 1,5 Mrd Euro. Während sich die Beitragseinnahmen um 1,5 % erhöhten, wuchsen die Leistungsausgaben mit 3,6 % mehr als doppelt so stark. Ausschlaggebend hierfür waren die Arzneimittel, für die 11 % mehr aufgewendet wurden. Bei vielen Kassen ist deshalb mit einer deutlichen Anhebung des Beitragssatzes zu rechnen – vor allem wenn es nicht gelingt, den Kostenauftrieb bei den Medikamenten einzudämmen. Die Finanzentwicklung weist als Folge des intensivierten Finanzausgleichs weiterhin deutliche Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Kassen auf. Das Defizit konzentrierte sich auf den Westen, während in den neuen Bundesländern ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis erzielt wurde. Der durchschnittliche Beitragssatz ist im Osten um fast 0,2 Prozentpunkte auf knapp 13,7 % gesunken, während er im Westen zur Jahresmitte mit 13,6 % um 0,1 Prozentpunkt über seinem Vorjahrswert lag.

Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

*Kräftiger
Anstieg der
Defizitquote*

Im laufenden Jahr wird sich das Defizit der öffentlichen Haushalte in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen deutlich ausweiten. Nachdem im vergangenen Jahr (ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse) eine Defizitquote von 1,3 % zu verzeichnen war, ist für 2001 ein Anstieg auf

rund 2 ½ % zu erwarten. Ausschlaggebend hierfür sind die Einnahmehausfälle auf Grund der Steuerreform, die sich auf rund 1 % des BIP belaufen. Darüber hinaus fällt die ungünstigere Finanzlage der Sozialversicherungen, insbesondere der Krankenversicherung, ins Gewicht. Zudem wurden an verschiedenen Stellen neue staatliche Leistungen gewährt oder bestehende Leistungen ausgeweitet.⁶⁾ Dem stehen freilich auch Entlastungen gegenüber. So verfolgen die Gebietskörperschaften generell eine zurückhaltende Ausgabenpolitik. Der moderate Tarifabschluss im öffentlichen Dienst und das günstige Zinsniveau begrenzen die Ausgaben ebenfalls, wobei die Zinsausgaben des Bundes außerdem durch die aus UMTS-Erlösen finanzierte Schuldentilgung reduziert werden. Nicht zuletzt sind eine erhöhte Abführung der Bundesbank und deutlich niedrigere Zahlungen an den EU-Haushalt zu verzeichnen.

Die konjunkturbedingte Erhöhung des gesamtstaatlichen Defizits hält sich im laufenden Jahr trotz einer niedrigen Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts – und damit einer merklichen Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrades – in Grenzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Jahresdurchschnitt die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahr nicht ansteigen und auch die Beschäftigung nicht zurückgehen wird. Die Bruttolöhne und -gehälter pro Arbeitnehmer, die entscheidend für die Einnahmen aus

*Konjunkturelle
Belastungen
eher moderat*

⁶⁾ So wurden die Leistungen beim Arbeitslosengeld, Krankengeld, Wohngeld und BAföG ausgeweitet sowie zur Jahreswende ein Heizkostenzuschuss für Niedrigeinkommensbezieher gewährt. Zudem erhöhen sich die Aufwendungen für die Eigenheimzulage, weil hier ein weiterer Jahrgang in die Förderung hineinwächst.

der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen sind, entwickeln sich verhältnismäßig robust. Insgesamt schwächt sich das nominale Wirtschaftswachstum, das letztlich die Basis für die Entwicklung der Staatseinnahmen ist, wesentlich weniger ab als der reale Zuwachs. So dürfte das nominale BIP-Wachstum nicht stark unter dem Durchschnitt der zweiten Hälfte der neunziger Jahre liegen. Während im vergangenen Jahr die konjunkturellen Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen bei einem realen gesamtwirtschaftlichen Wachstum von 3 % (nominal: 2,6 %) nur leicht positiv waren, ergeben sich im laufenden Jahr zwar negative Einflüsse, die aber ebenfalls nicht sehr stark zu Buche schlagen.

*Deutlichere
Mehrbelastungen
gegenüber
ursprünglichen
Planungen*

Von diesen konjunkturbedingten Einflüssen – die die aktuelle Entwicklung am mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Trend messen – deutlich zu unterscheiden sind die Mehrbelastungen, die sich aus einer ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Vergleich zu den ursprünglichen Haushaltsplanungen für das laufende Jahr ergeben. So basiert das deutsche Stabilitätsprogramm, das im Herbst vergangenen Jahres verabschiedet wurde und eine gesamtstaatliche Defizitquote von gerundet 1 ½ % vorsieht, noch auf der Annahme eines deutlich über dem Trend liegenden realen Wirtschaftswachstums von 2¾ % und eines merklichen Abbaus der Arbeitslosigkeit. Die Verschlechterung der Haushaltslage auf Grund der gegenüber den Planungen ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Perspektiven fällt somit größer aus als der konjunkturbedingte Einfluss. Als Anhaltspunkt hierfür kann herangezogen werden, dass die jüngste Steuerschätzung – bei unver-

ändertem Steuerrecht – Steuermindereinnahmen gegenüber der Schätzung vom Frühjahr 2000 (die dem letzten Stabilitätsprogramm zu Grunde lag) von gut 7 Mrd Euro ergab. Darüber hinaus fallen insbesondere arbeitsmarktbedingte Mehrausgaben beim Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitslosenhilfe ins Gewicht (etwa 3 Mrd Euro). Insgesamt dürften sich diese Mehrbelastungen auf rund 0,5 % des BIP summieren. In einer ähnlichen Größenordnung schlagen freilich die übrigen Abweichungen gegenüber den Zielwerten des Stabilitätsprogramms zu Buche. So beinhaltete das Stabilitätsprogramm „spitz gerechnet“ bereits eine Defizitquote von 1,6 % bis 1,8 %. Zudem ergibt sich vor allem bei der Krankenversicherung ein nicht konjunkturell bedingter Mehrbedarf. Schließlich wurde die Defizitquote des Jahres 2000 von 1,0 % auf 1,3 % revidiert, was sich teilweise auch im laufenden Jahr auswirkt.

Im kommenden Jahr könnte die gesamtstaatliche Defizitquote wieder gesenkt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass das Ausgabenwachstum trotz der höheren Anforderungen im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit und der Erhöhung des Kindergeldes eng begrenzt wird. Zwar wird – auch wenn im Verlauf des nächsten Jahres mit einer gesamtwirtschaftlichen Erholung gerechnet wird – die konjunkturelle Entwicklung die öffentlichen Finanzen stärker als 2001 belasten. Jedoch entfalten verschiedene Gegenfinanzierungsmaßnahmen der bereits in Kraft getretenen Steuersenkungen eine verstärkte Wirkung. Auch schlagen verschiedene Abgabenerhöhungen zu Buche. So dürfte der durchschnittliche Beitragssatz zur Kranken-

*Defizitrückgang
im Jahr 2002
möglich*

versicherung steigen. Außerdem wird die Mineralöl-, Tabak- und Versicherungsbesteuerung angehoben. Schließlich sollen Mehreinnahmen aus der verstärkten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs resultieren.

Kreditfinanzierte Konjunkturprogramme nicht angemessen

Kreditfinanzierte Konjunkturprogramme, zu denen auch das Vorziehen von Steuersenkungen zu zählen wäre, sind der aktuellen gesamtwirtschaftlichen und finanzpolitischen Situation in Deutschland nicht angemessen. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Finanzpolitik im laufenden Jahr ohnehin schon expansiv ausgerichtet ist. Die Defizitquote dürfte – abgesehen von den durch die Wiedervereinigung geprägten Jahren 1990 und 1991 – den höchsten Anstieg seit Mitte der siebziger Jahre verzeichnen. Außerdem sind angesichts der Erfahrungen in der Vergangenheit grundsätzlich Zweifel an der Effizienz einer aktiven staatlichen Konjunkturpolitik angebracht. Zum einen ist sie mit erheblichen Wirkungsverzögerungen verbunden. Zum anderen sind die Nachfragewirkungen ungewiss. Schließlich gehen die Prognosen für das nächste Jahr von einer gesamtwirtschaftlichen Erholung aus.

Gefährdung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Defiziterhöhende Maßnahmen sind vor allem im europäischen Kontext zu beurteilen. Der von Deutschland initiierte Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der als eine zentrale institutionelle Komponente für das Vertrauen in die neue gemeinsame Währung angesehen wird, verlangt über den Konjunkturzyklus hinweg annähernd ausgeglichene oder überschüssige staatliche Haushalte. Er garantiert damit finanzpolitische Solidität in der EU und ist wichtig für das Vertrauen in eine sta-

bile monetäre und realwirtschaftliche Entwicklung. Dabei trägt der Pakt unterschiedlichen Konjunktursituationen Rechnung, da er grundsätzlich das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren zulässt. Deutschland hat eine annähernd ausgeglichene Grundposition noch nicht erreicht. Im laufenden Jahr wird die Defizitquote – wie erwähnt – sogar auf etwa 2 ½ % steigen. Vor diesem Hintergrund gilt es zu verdeutlichen, dass das Ziel eines annähernd ausgeglichenen Haushalts nicht aus dem Auge verloren wird und weiterhin zentraler Bestandteil der finanzpolitischen Strategie in Deutschland ist.

Expansive finanzpolitische Programme würden nicht nur die mittelfristige Rückführung der Defizite in Deutschland erschweren, sondern darüber hinaus unerwünschte Signale für andere Länder setzen. Es gibt ohnehin Bestrebungen, die Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts aufzuweichen, etwa durch eine „Ergänzung“ um eine „golden rule“, die Defizite in Höhe der Investitionen zulässt. Dies käme einer dauerhaften Abkehr von den Zielen des Pakts und damit von der finanzpolitischen Flankierung einer auf Stabilität gerichteten Geldpolitik in der EWU gleich.

Das mittelfristige Ziel gesamstaatlich ausgeglichener Haushalte konzentriert sich auf die Gebietskörperschaften. Die Haushalte der Sozialversicherungen sind bereits tendenziell ausgeglichen, weil hier sich abzeichnende Finanzierungslücken weitgehend automatisch durch höhere Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren sind. Das Defizit der gesetzlichen Rentenversicherung infolge der Reduzierung des Rücklagensolls stellt hier eine Ausnahme

Gesamstaatliche Strategie notwendig

dar. Somit müssen die Gebietskörperschaften dafür Sorge tragen, dass der Ausgabenzuwachs in ihren Haushalten eng begrenzt wird. Dies gilt umso mehr, als neben der Anforderung des Defizitabbaus bereits weitere Steuersenkungen gesamtstaatlich beschlossen wurden. Ein nationaler Stabilitätspakt, der die europäischen Anforderungen auf den verschiedenen Haushaltsebenen in Deutschland umsetzt, ist bislang nicht zustande gekommen. Eine konsequente nationale Umsetzung könnte darin bestehen, dass sich Bund

und Länder verpflichten, jeweils eine annähernd ausgeglichene Grundposition anzustreben, und dies auch haushaltsrechtlich verankern. Die Erreichung dieses Zieles könnte durch die Verpflichtung auf eine Obergrenze für den Ausgabenzuwachs erleichtert werden. Angesichts der bereits beschlossenen Steuersenkungen wäre eine Begrenzung des Ausgabenwachstums der Gebietskörperschaften auf deutlich unter 1% notwendig, um einen Abbau der gesamtstaatlichen Defizite bis zum Jahr 2004 zu gewährleisten.