

# Öffentliche Finanzen

## Haushalte der Gebietskörperschaften

---

Die Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse vorliegen) schlossen im zweiten Quartal mit einem Defizit von 4 Mrd € ab, während vor Jahresfrist noch ein Überschuss von 1½ Mrd € zu verzeichnen war. Ausschlaggebend für diese Verschlechterung war insbesondere der deutliche Einnahmerückgang (-2½ %). Zwar fiel die im April erfolgte Gewinnausschüttung der Bundesbank erheblich höher aus als im Vorjahr. Dies konnte aber die Abnahme der Steuereinnahmen um 4½ % nur zum Teil kompensieren. Die Ausgaben expandierten nicht zuletzt wegen der Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Aufwendungen um 2½ %.

*Grundtendenzen*

Während sich das Defizit der Gebietskörperschaften insgesamt im ersten Halbjahr um rund 17 Mrd € erheblich ausgeweitet haben dürfte, ist für die zweite Jahreshälfte ein geringerer Betrag als vor Jahresfrist zu erwarten. Hierzu dürfte eine positivere Entwicklung der Steuereinnahmen beitragen. Außerdem wird sich der Ausgabenanstieg deutlich abflachen – insbesondere weil einige 2001 entstandene Sonderbelastungen der Länderhaushalte entfallen. Gleichwohl dürfte das Defizit der Gebietskörperschaften im Jahr 2002 noch merklich über den hohen Vorjahrsbetrag von 48 Mrd € hinausgehen.

Die ungünstige Entwicklung des Steueraufkommens<sup>1)</sup> hat sich im zweiten Quartal weiter fortgesetzt. Zwar fiel der Rückgang

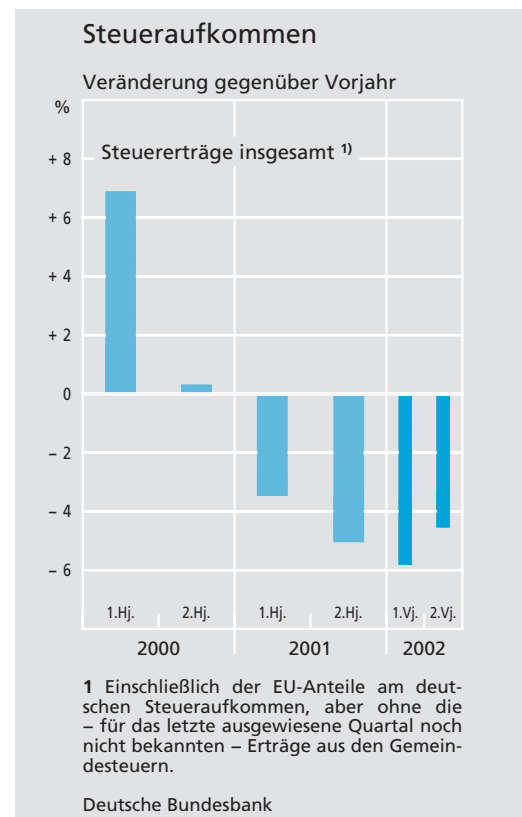
*Steuern im zweiten Quartal ...*

---

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

gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit mit 4 ½ % nicht mehr ganz so stark aus wie im ersten Vierteljahr (– 6 %), doch war er in den ersten Monaten durch einige Sonderfaktoren erheblich verstärkt worden.<sup>2)</sup> Sowohl die direkten als auch die indirekten Steuern wurden weiterhin von der schwachen Konjunktur beeinflusst, die sich teilweise erst verzögert im Aufkommen niederschlug.

Unter den direkten Steuern setzte vor allem die Körperschaftsteuer ihre „Talfahrt“ fort. Hier gingen die Erstattungen um 2 Mrd € über die gleichzeitigen Steuereingänge hinaus, womit sich das Ergebnis dieser Steuer im Vergleich zur entsprechenden Vorjahrszeit um 2 ½ Mrd € verschlechtert hat. Dazu trugen umfangreiche Steuerrückzahlungen an einige Unternehmen (vor allem im Telekommunikations- und Bankensektor) bei; außerdem wurden die laufenden Vorauszahlungen auf Grund der ungünstigen Gewinnentwicklung weiter nach unten angepasst. Andererseits wurde das Aufkommen nicht mehr so stark wie im vergangenen Jahr durch die Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen geschmälert. Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag erbrachten folglich erheblich weniger als ein Jahr zuvor (– 38 %), wozu freilich auch die zum Jahresanfang 2002 in Kraft getretene Senkung des Kapitalertragsteuersatzes auf Dividenden von 25 % auf 20 % beitrug. Das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer erhöhte sich um 5 %. Dies war hauptsächlich gestiegenen Nachzahlungen für frühere Jahre zu verdanken, während die Vorauszahlungen dieser – allerdings nur teilweise gewinnabhängigen – Steuer offenbar ebenfalls noch niedriger als ein Jahr zuvor ausfielen. Die



Erträge aus der Lohnsteuer waren nur ebenso hoch wie in der entsprechenden Vorjahrszeit. Hierin schlug sich neben der rückläufigen Zahl der Beschäftigten weiterhin die zum Jahresbeginn in Kraft getretene Erhöhung des – zu Lasten dieser Steuer verbuchten – Kindergeldes nieder.

Die Umsatzsteuer erbrachte im zweiten Quartal gut ½ % weniger als ein Jahr zuvor. Hierzu trugen die niedrigeren Einzelhandelsumsätze bei; auch haben sich die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungsbau und im staatlichen Sektor weiter verringert. Die Erträge der speziellen Verbrauchsteuern sind dagegen

2 Neben wesentlich höheren Beträgen für die – hauptsächlich im März ausgezahlte – Eigenheimzulage im laufenden Jahr war das Aufkommen im ersten Quartal 2001 erst wenig durch die Steuerreform geschmälert worden.

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegen- über Vorjahr in %
	1. Halbjahr		
	2002	2001	
Lohnsteuer	61,4	62,2	- 1,3
Veranlagte Einkommensteuer	- 0,3	0,8	.
Körperschaftsteuer	- 1,3	2,1	.
Umsatzsteuer	68,0	68,8	- 1,1
	darunter: 2. Vierteljahr		
Lohnsteuer	31,0	31,0	0,0
Veranlagte Einkommensteuer	3,3	3,2	+ 4,9
Körperschaftsteuer	- 2,0	0,4	.
Umsatzsteuer	33,5	33,7	- 0,7

infolge der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Steuererhöhungen bei der Mineralölsteuer, der Stromsteuer, der Tabaksteuer und der Versicherungsteuer kräftig gestiegen.

In der ersten Jahreshälfte blieben die Steuereinnahmen um gut 5 % hinter ihrem entsprechenden Vorjahrsniveau zurück, während in der offiziellen Steuerschätzung vom Mai für das Gesamtjahr ein Aufkommenszuwachs von 2 % erwartet worden war (jeweils ohne die Gemeindesteuern). Für den weiteren Jahresverlauf ist mit einer günstigeren Entwicklung zu rechnen, vor allem wenn sich die Konjunktur spürbar erholt. Nicht zuletzt dürften auch die Einnahmen aus der Lohnsteuer deutlich zunehmen, die bisher noch kaum von den diesjährigen (höheren) Tarifabschlüssen beeinflusst worden sind. Doch erscheint es nach

dem insgesamt enttäuschenden Resultat im ersten Halbjahr kaum mehr möglich, das Schätzergebnis vom Mai noch zu erreichen. Erhebliche – und nur schwer kalkulierbare – Risiken gegenüber dieser Prognose bestehen vor allem bei der Körperschaftsteuer, deren Ergebnis sich in der ersten Jahreshälfte um fast 3 ½ Mrd € verschlechtert hat. Hier zeichnen sich beträchtliche Einnahmefälle ab, auch wenn im weiteren Jahresverlauf die Wirkung der aufkommensmindernden Auskehrungen weiter nachlässt.<sup>3)</sup> Das Aufkommen der Umsatzsteuer wird nach dem Rückgang in der ersten Jahreshälfte voraussichtlich ebenfalls beträchtlich hinter der Schätzung vom Mai zurückbleiben. Neben der weiteren Entwicklung der Inlandsnachfrage spielt hier auch eine Rolle, inwieweit die Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung noch im laufenden Jahr das Aufkommen erhöhen werden.

Das Defizit des Bundes belief sich im zweiten Vierteljahr auf 6 Mrd € und war damit um 4 Mrd € höher als ein Jahr zuvor. Zu dieser ungünstigen Entwicklung trug zum einen der Rückgang der Einnahmen (- 2 %) bei. Zwar stiegen die nicht-steuerlichen Einnahmen insbesondere auf Grund einer Zunahme der Privatisierungserlöse um 11 %. Dem stand aber ein kräftiger Rückgang des Steueraufkommens gegenüber (- 4 %). Zum anderen haben die Ausgaben stark zugenommen (+ 4 ½ %).<sup>4)</sup> Hierin schlug sich vor allem ein

*Bund im  
zweiten  
Quartal ...*

*... und im  
Gesamtjahr*

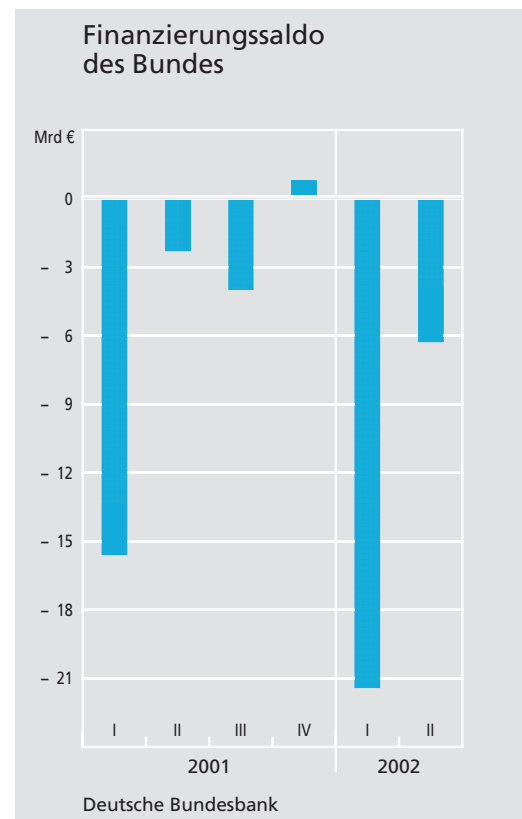
<sup>3</sup> Auskehrbedingte Steuererstattungen werden freilich weitgehend durch Mehreinnahmen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kompensiert.

<sup>4</sup> Die hier vorgenommene Darstellung in der finanzstatistischen Abgrenzung weicht insofern von der Verbuchung im Bundeshaushalt ab, als die Zuweisungen an die Länder grundsätzlich brutto gestellt und nicht von den Steuereinnahmen abgesetzt werden.

Anstieg der arbeitsmarktbedingten Aufwendungen um 1½ Mrd € beziehungsweise ein Drittel nieder. Auch wuchsen die über das Aufkommen der „Ökosteuer“ finanzierten Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung weiterhin beträchtlich.

... und im  
Gesamtjahr

Für das Gesamtjahr 2002 sieht der Haushaltsplan des Bundes eine Zunahme des Defizits um gut 2½ Mrd € auf knapp 24 Mrd € vor.<sup>5)</sup> Auch wenn die Entwicklung im weiteren Jahresverlauf aus heutiger Sicht deutlich besser ausfallen wird als in der ersten Jahreshälfte, zeichnen sich doch alles in allem Risiken ab. So werden auf der Einnahmenseite die Steuern hinter dem Planansatz zurückbleiben. Bereits nach der Steuerschätzung vom Mai ergaben sich Mindereinnahmen von rund 3 Mrd €. Es ist davon auszugehen, dass auch dieser Betrag noch übertroffen wird. Dabei ist bereits berücksichtigt, dass die Ausfälle dadurch begrenzt werden, dass die Abführungen an die EU (die von den Steuereinnahmen abgesetzt werden) niedriger sein werden als im Haushalt unterstellt. Diese Entlastungen werden also dringend benötigt, um Mehrbelastungen an anderer Stelle zumindest teilweise zu kompensieren, und stehen deshalb als Finanzierungsquelle für neue Vorhaben nicht zur Verfügung. Bei den Ausgaben werden insbesondere die Ansätze für die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen überschritten werden, weil die Arbeitslosenzahlen höher ausfallen als veranschlagt. Umso wichtiger wären im Haushaltsvollzug zu erwirtschaftende Minderausgaben an anderer Stelle.



Der im Juni vom Bundeskabinett beschlossene Entwurf des Bundeshaushalts 2003 sieht vor, das Defizit des Bundes gegenüber dem Soll 2002 um fast 8 Mrd € auf 16 Mrd € zurückzuführen. Die Einnahmen sollen um 3 % zunehmen, wobei gemäß der im Wesentlichen zu Grunde gelegten Steuerschätzung vom Mai ein Wachstum der Steuereinnahmen von knapp 3 % unterstellt wurde. Die nichtsteuerlichen Einnahmen sind um 4½ % höher veranschlagt. Allerdings sollen die Privatisierungserlöse um 1½ Mrd € auf 6 Mrd € ge-

Bundeshaushalt  
2003

<sup>5)</sup> Die Entwicklung des Defizits vom Ist 2001 zum Soll 2002 weicht stark von der Entwicklung der Nettokreditaufnahme ab. Ausschlaggebend hierfür sind die mit der Währungsumstellung verbundenen starken Münzrückflüsse im vergangenen und die in den Planungen enthaltenen hohen Münzeinnahmen im laufenden Jahr. Diese finanziellen Transaktionen beeinflussen zwar die Nettokreditaufnahme, nicht aber das Defizit. Die Nettokreditaufnahme soll von knapp 23 Mrd € im Jahr 2001 auf 21 Mrd € im Jahr 2002 zurückgehen.

### Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes

Mrd €

Position	2002	2003	2004	2005	2006
Ausgaben	247,5	246,3	245,1	245,5	249,4
darunter: Investitionen	25,0	25,3	26,1	25,4	25,6
Einnahmen	223,7	230,4	234,4	240,0	248,9
darunter: Steuern	199,2	204,8	214,0	219,5	231,0
Privatisierung	7,6	6,0	–	–	–
Defizit (–)	– 23,8	– 15,9	– 10,7	– 5,5	– 0,5
Münz- einnahmen	2,7	0,4	0,5	0,5	0,5
Nettokreditauf- nahme	21,1	15,5	10,2	5,0	0,0
Nachrichtlich: Veränderung der Ausgaben in %	+ 1,8	– 0,5	– 0,5	+ 0,2	+ 1,6

Deutsche Bundesbank

senkt werden. Dagegen sind erstmals Einnahmen aus der elektronischen Straßen-Maut für Lastkraftwagen veranschlagt (1½ Mrd €).

Die Ausgaben sollen gegenüber dem Plan 2002 um ½ % auf 246½ Mrd € sinken. Ausschlaggebend hierfür ist der Rückgang der arbeitsmarktbedingten Ausgaben. So sollen der Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit im kommenden Jahr entfallen (– 2 Mrd €) und die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe um 1½ Mrd € reduziert werden. Angesichts weiterhin günstiger Refinanzierungsbedingungen und auslaufender hochverzinslicher Anleihen konnten zudem – trotz steigender Verschuldung – die Zinsausgaben niedriger veranschlagt werden (– ½ Mrd €).<sup>6</sup> Die Personalausgaben sollen durch eine Fortsetzung des Personalabbaus

begrenzt werden. Ein starker Anstieg ist dagegen weiterhin beim Zuschuss des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung zu verzeichnen (+ 5 Mrd €). Zum einen schlägt sich hier die Erhöhung des durch die letzte Stufe der „ökologischen Steuerreform“ finanzierten Teils des Bundeszuschusses nieder. Zum anderen ist der Bundeszuschuss auch an die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung gekoppelt, für den in den Planungen ein Anstieg von 19,1% auf 19,3% unterstellt ist.

Die neue mittelfristige Finanzplanung des Bundes (vgl. nebenstehende Tabelle) sieht einen kontinuierlichen Abbau der Nettokreditaufnahme vor. Im Jahr 2006 sollen – wie bereits im vergangenen Jahr angestrebt – keine neuen Kredite mehr aufgenommen werden, obwohl die Einnahmenansätze deutlich nach unten korrigiert worden sind. So waren die aus der jüngsten Steuerschätzung resultierenden Ausfälle zu berücksichtigen. Zudem sind nunmehr ab dem Jahr 2004 keine Privatisierungserlöse mehr vorgesehen, nachdem hier in der vorangegangenen Finanzplanung noch 5 Mrd € jährlich angesetzt worden waren. Solche Einnahmen sollen nach dem Jahr 2003 nur noch zur Schuldentilgung verwendet werden. Auf der Ausgabenseite spiegeln sich die im Finanzplanungsrat erzielten Vereinbarungen wider: Die Ausgaben sollen 2003 und 2004 um jeweils ½ % zurückgehen. Insgesamt ist von 2003

*Mittelfristige  
Finanzplanung  
des Bundes*

<sup>6</sup> Darüber hinaus wirken unter anderem geringere Investitionen im Zusammenhang mit dem Regierungsumzug nach Berlin, zurückgehende Steinkohlesubventionen, entfallende Zahlungen für Pflegeeinrichtungen der Länder und der Wegfall einer 2002 im Haushaltsplan eingestellten Darlehensrückzahlung an die Pflegeversicherung ausgaben senkend.

bis 2006 ein jahresdurchschnittlicher Ausgabenanstieg von lediglich 0,2 % geplant.

*Keine finanziellen Spielräume vorhanden*

Mit dem Entwurf für den Bundeshaushalt 2003 und der mittelfristigen Finanzplanung wird das finanzpolitische Ziel, den Bundeshaushalt zu konsolidieren, bekräftigt. Obwohl Steuerausfälle zu berücksichtigen waren und eine Finanzierung durch Privatisierungserlöse ab dem Jahr 2004 nicht mehr vorgesehen ist, wurde an den bisherigen Defizitziele festgehalten. Insofern ist eine stärkere strukturelle Konsolidierung geplant als zuvor. Im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der Vereinbarungen im Finanzplanungsrat ist es von besonderer Bedeutung, dass sich die dort eingegangenen Verpflichtungen, die das Erreichen eines annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalts im Jahr 2004 gewährleisten sollen, in den Planungen niedergeschlagen haben. Allerdings ist die Ausgabenentwicklung im nächsten Jahr zu einem guten Teil Ausfluss der unterstellten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die niedrigere arbeitsmarktbedingte Aufwendungen und sinkende Zinsausgaben ermöglichen soll. Zudem sind die Planungen für 2003 nicht zuletzt vor dem Hintergrund der jüngsten Haushaltsergebnisse mit Risiken behaftet. Insgesamt wird es letztlich darauf ankommen, den angestrebten Konsolidierungskurs auf der Ausgabenseite durch einen strikten Haushaltsvollzug umzusetzen beziehungsweise ihn durch geeignete zusätzliche Maßnahmen sicherzustellen. Dies erfordert das Ausschöpfen sich noch bietender Einsparpotenziale. Für eine Ausweitung bestehender oder die Begründung zusätzlicher staatlicher Leistungen ist keinerlei Spielraum vorhanden. Auch ein weiterer Rückgriff

auf Privatisierungserlöse oder die Veranschlagung erhoffter „Wachstumsdividenden“ bieten keine verlässliche und nachhaltige Basis zur Finanzierung dauerhafter zusätzlicher Ausgaben und würden deshalb die Konsolidierungsziele in Frage stellen.

Die Sondervermögen schlossen im zweiten Vierteljahr mit einem Überschuss von 8½ Mrd € um 3 Mrd € günstiger ab als vor Jahresfrist. Ausschlaggebend hierfür war die Gewinnausschüttung der Bundesbank. Diese fließt, soweit sie über 3½ Mrd € hinausgeht, dem Erblastentilgungsfonds zur Schuldentilgung zu. Die daraus resultierenden Einnahmen erhöhten sich um 3 Mrd € auf 7½ Mrd €. Auch für das Gesamtjahr ist bei den Sondervermögen eine deutliche Ausweitung der Überschüsse, die sich 2001 auf 5 Mrd € beliefen, zu erwarten.

*Sondervermögen*

Die Einnahmen der Länder gingen im zweiten Quartal erneut stark zurück (–5½ %). Die Abnahme der Steuererträge um gut 7 % konnte durch zusätzliche Einnahmen an anderer Stelle nicht ausgeglichen werden. Dagegen wurden die Ausgaben um etwa 2½ % ausgeweitet. Somit wuchs das Defizit im Vorjahresvergleich um 4½ Mrd € auf 6 Mrd €. Auf die mit der Steuerschätzung vom Mai prognostizierten Steuerausfälle hat eine Reihe von Ländern mit Haushaltssperren reagiert. Sachsen-Anhalt hat danach als bisher einziges Land – in Verbindung mit dem dortigen Regierungswechsel – einen Nachtragshaushalt verabschiedet, mit dem die nicht zuletzt durch die Steuerausfälle bedingten Mehrbelastungen vor allem durch verstärkte Kreditaufnahme aufgefangen werden sollen. Damit

*Länder*

### Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere <sup>1)</sup>	Schuld- schein- dar- lehen <sup>2)</sup>	
2000	+ 16,1	+ 29,1	- 11,8	+ 21,2
2001 <sup>ts)</sup> darunter:	+ 14,2	+ 56,3	- 6,6	+ 1,0
1. Vj.	- 10,4	+ 13,9	+ 9,7	- 12,2
2. Vj.	- 6,1	+ 7,5	- 13,7	- 0,3
3. Vj.	+ 15,6	+ 18,5	- 1,8	+ 14,9
4. Vj. <sup>ts)</sup>	+ 15,2	+ 16,4	- 0,9	- 1,5
2002				
1. Vj. <sup>ts)</sup>	+ 25,6	+ 15,2	+ 10,4	+ 7,5
2. Vj. <sup>ts)</sup>	+ 1,8	+ 22,9	- 21,0	...

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

Deutsche Bundesbank

wird die für konjunkturelle Normlagen gel-  
tende Verfassungsgrenze für die Neuverschul-  
dung überschritten, wenngleich nicht so stark  
wie im erst Ende Juni verabschiedeten Haus-  
halt des Landes Berlin. Diese Beispiele bele-  
gen die extreme Anspannung, unter der viele  
Landeshaushalte derzeit stehen. Zwar wird  
für das zweite Halbjahr wieder mit einer Ver-  
besserung der Haushaltsentwicklung gerech-  
net, die jedoch die Zunahme des Defizits in  
den ersten sechs Monaten um 9 Mrd € nicht  
mehr voll kompensieren dürfte – auch wenn  
Sonderbelastungen aus dem zweiten Halb-  
jahr 2001 entfallen. Das für das laufende Jahr  
zu erwartende Defizit dürfte nach den sich  
abzeichnenden Steuerausfällen die in den  
Budgets bisher vorgesehene Deckungslücke  
von 20 Mrd € weit übertreffen.

Für die Gemeinden liegen bisher nur Ergeb-  
nisse für das erste Quartal vor. Danach hat  
sich die Haushaltslage weiter verschlechtert.  
Das Defizit wuchs um gut 1 Mrd € auf 4 ½  
Mrd €. Die Steuereinnahmen waren erneut  
stark rückläufig, so dass die Gesamteinnah-  
men um 3 % sanken. Die Ausgaben stiegen  
dagegen um gut ½ %, was freilich auf außer-  
gewöhnlich hohen Grundstückskäufen be-  
ruhte.<sup>7)</sup> Ohne diesen Sondereffekt wären die  
Gesamtausgaben um ½ % gesunken. Umfra-  
gen zufolge hat sich der Rückgang der Ge-  
werbsteuereinnahmen im zweiten Quartal  
beschleunigt, so dass der Druck auf die kom-  
munalen Haushalte eher noch wächst. Im Ge-  
samtsjahr dürfte sich der Finanzierungssaldo  
der Gemeinden deshalb weiter verschlech-  
tern, nachdem bereits 2001 ein Defizit von  
4 Mrd € angefallen war.

Gemeinden

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften  
ist im zweiten Quartal nur leicht um knapp  
2 Mrd € gestiegen, wozu die Ausschüttung  
des mit gut 11 Mrd € sehr hohen Bundes-  
bankgewinns beitrug. Der Bund baute seine  
Verbindlichkeiten (einschl. der mitübernom-  
menen Schulden von Sondervermögen) sogar  
um fast 5 Mrd € ab, wobei insbesondere  
Geldmarktkredite kräftig zurückgeführt wur-  
den. Während die Verschuldung der übrigen  
Sondervermögen nur leicht stieg, nahmen die  
Länder per saldo Kredite in Höhe von knapp  
5 ½ Mrd € auf, wobei in großem Umfang Ob-  
ligationen emittiert wurden. Die Verschul-  
dung der Gemeinden dürfte im zweiten  
Quartal um gut 1 Mrd € gestiegen sein.

Verschuldung

<sup>7</sup> Entscheidend hierfür war der Erwerb von Grundstücken  
seitens der Stadt Stuttgart insbesondere im Zusammen-  
hang mit der Umgestaltung des Hauptbahnhofs.

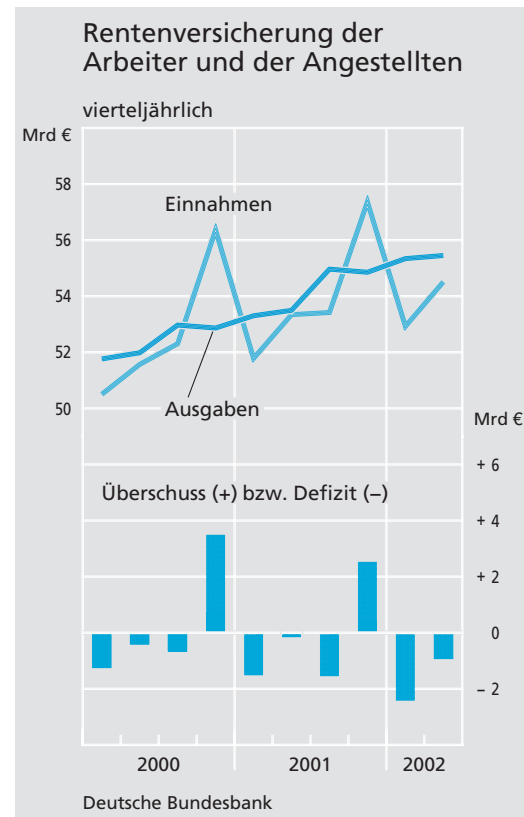
## Sozialversicherungen

### Gesetzliche Renten- versicherung

In der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ergab sich im zweiten Quartal 2002 ein Defizit von 1 Mrd €, das den entsprechenden Vorjahrswert um knapp 1 Mrd € übertraf. Die gesamten Einnahmen wuchsen um gut 2 %. Während die Beitragseingänge nicht zuletzt auf Grund der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung nur um ½ % zunahmen, erhöhten sich die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt um fast 6 %. Die Rentenkassen haben dabei insbesondere von der vierten Stufe der „Ökosteuern“ profitiert. Die Ausgaben wurden um 3 ½ % ausgeweitet. Die dabei dominierenden Rentenzahlungen nahmen um gut 3 % zu. Hier wirkte sich neben der Rentenanpassung zur Jahresmitte 2001 (um 1,91 % im Westen und 2,11 % im Osten) die Zunahme der Zahl der Renten aus. Eine gewisse Entlastung ist freilich dadurch eingetreten, dass der Rentenbestand in jüngerer Zeit nicht zuletzt infolge der graduellen Einführung der Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt immer langsamer gestiegen ist.<sup>8)</sup> Im zweiten Quartal betrug die Zunahme gegenüber dem Vorjahr nur noch 1 ¼ %.

### Ungünstige Perspektiven für das Gesamt- jahr 2002

Im Gesamtjahr dürfte das Defizit höher als erwartet ausfallen. Ausschlaggebend hierfür sind die enttäuschenden Beitragseinnahmen, die wiederum maßgeblich von den rückläufigen Beschäftigtenzahlen beeinflusst sind. Die relativ hohen Tarifabschlüsse vom Frühjahr dürften im weiteren Jahresverlauf zwar zu einem stärkeren Beitragsfluss führen. Insgesamt bestehen jedoch Zweifel, ob das zu Beginn dieses Jahres auf 0,8 Monatsausgaben



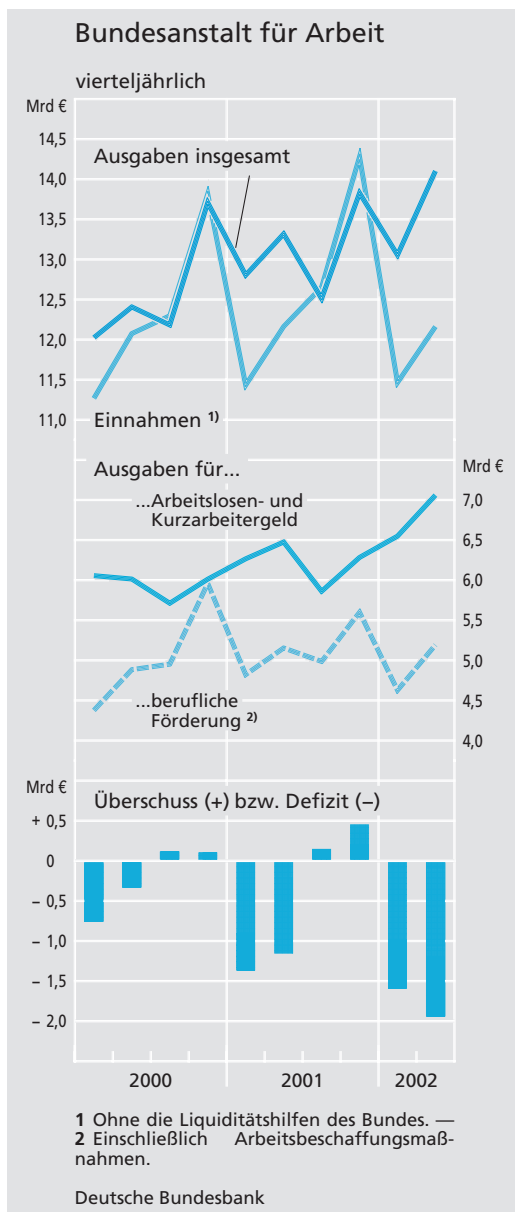
abgesenkte Mindestreservesoll zum Jahresende tatsächlich erreicht werden wird.

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im zweiten Vierteljahr ein Defizit von 2 Mrd €, das um knapp 1 Mrd € höher ausfiel als ein Jahr zuvor. Während die Einnahmen stagnierten, wuchsen die Ausgaben mit 6 % wesentlich stärker als in den vorhergehenden Quartalen. Ausschlaggebend hierfür war die Schwäche auf dem Arbeitsmarkt, die sich vor allem bei den Ausgaben für das Arbeitslosengeld (+ 8 ½ %) und beim – quantitativ allerdings weniger ins Gewicht fallenden – Kurz-

Bundesanstalt  
für Arbeit

<sup>8</sup> Seit Ende 2001 erhalten Männer, die nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit oder auch als langjährig Versicherte vor Vollendung ihres 65. Lebensjahres in Rente gehen, einen um 3,6 % pro Jahr verringerten Rentenanspruch. Für Frauen wird diese Regelung bis Ende 2004 ebenfalls vollständig eingeführt sein.





beitergeld (+ 42 %) bemerkbar machte. Die bereits im ersten Quartal zu beobachtenden Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland haben sich noch weiter verstärkt. Während in den westdeutschen Bundesländern 16 ½ % mehr für das Arbeitslosengeld ausgegeben wurde als ein Jahr zuvor, ergab sich für Ostdeutschland ein Rückgang um 7 %, obwohl auch hier die Zahl der Arbeitslosen ihren Vorjahrswert übertraf. Dabei

wiegt der Verlust des Arbeitslosengeldanspruchs nach Ausschöpfung der Höchstbezugsdauer offenbar schwerer als der Neuzugang an leistungsberechtigten Arbeitslosen. Die Aufwendungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind im zweiten Quartal wieder leicht um ½ % gestiegen. Wie schon zuvor wurden die Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kräftig zurückgeführt, während insbesondere für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wieder deutlich mehr ausgegeben wurde.

Im ersten Halbjahr ist das Defizit der Bundesanstalt um 1 Mrd € auf 3 ½ Mrd € gestiegen. Zwar fällt der Finanzierungssaldo in der zweiten Jahreshälfte saisonüblich wesentlich günstiger aus als in den ersten sechs Monaten. Jedoch dürfte in Anbetracht der gegenüber den Planungen deutlich höheren Arbeitslosenzahlen der im Bundeshaushalt für dieses Jahr veranschlagte Zuschussbedarf von 2 Mrd € beträchtlich überschritten werden.

Für die gesetzliche Krankenversicherung liegen bislang nur Angaben für das erste Quartal vor. Danach unterschritt das Defizit mit knapp 1 Mrd € den Vorjahrswert um 0,2 Mrd €. Dazu hat freilich maßgeblich beigetragen, dass in dieser Zeit der im letzten Herbst vereinbarte „Solidarbeitrag“ der pharmazeutischen Industrie in Höhe von 0,2 Mrd € bereits zum größten Teil zugeflossen ist. Die Finanzentwicklung im weiteren Jahresverlauf wird nicht zuletzt davon abhängen, ob die insbesondere im Arzneimittelbereich unternommenen Sparbemühungen erfolgreich sein werden. Infolge der An-

*Gesetzliche  
Kranken-  
versicherung*

hebung der Beitragssätze dürften die Beitragseinnahmen stärker steigen als bei den übrigen Sozialversicherungszweigen. Sie dürften aber gleichwohl hinter den Erwartungen zurückbleiben, auch weil offenbar Mitglieder verstärkt zu den privaten Krankenkassen überwechseln.

### Öffentlicher Gesamthaushalt

*Enge  
Begrenzung  
der Defizite auf  
allen Ebenen  
geboten*

Das gesamtstaatliche Defizit (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) wuchs im vergangenen Jahr (ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse im Jahr 2000) kräftig um 1,4 Prozentpunkte auf 2,7 % des Bruttoinlandsprodukts. Legt man das Ergebnis der letzten Steuerschätzung zu Grunde, so ist zu erwarten, dass sich die Defizitquote im laufenden Jahr bei sparsamer Haushaltsführung der einzelnen staatlichen Ebenen auf eine ähnliche Größenordnung belaufen könnte<sup>9)</sup> – die Bundesregierung geht von einem Wert von rund 2½ % aus. Der Sicherheitsabstand zur 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags wäre somit auch im laufenden Jahr gering. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Finanzierungssaldo des Staates mitunter recht starken kurzfristigen Schwankungen unterliegen kann. Zudem zeichnen sich zusätzliche Haushaltsrisiken ab. Eine enge Begrenzung der Defizite auf allen staatlichen Ebenen ist somit für den weiteren Jahresverlauf dringend geboten, um nicht an die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags zu stoßen.

Der Maastricht-Vertrag sowie der diesen ergänzende und konkretisierende europäische

Stabilitäts- und Wachstumspakt stellen die finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Währungsunion dar. Sie gewährleisten die für eine stabilitätsorientierte einheitliche Geldpolitik wichtige Solidität der öffentlichen Finanzen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Euro-Zone. Angesichts der Haushaltsprobleme in einigen europäischen Ländern wurde mitunter eine Aufweichung der bestehenden Regeln gefordert. Die Bundesregierung ist diesen Bestrebungen aber mit Recht nachdrücklich entgegengetreten.

*Keine Aufweichung der finanzpolitischen Regeln*

Dass finanzpolitische Regeln in einer Währungsunion notwendig sind, wird überwiegend anerkannt. Ihre Wirksamkeit können solche supranationalen Verpflichtungen aber nur voll entfalten, wenn sie transparent, von der Öffentlichkeit nachvollziehbar und kontrollierbar sowie insbesondere glaubwürdig sind. Letzteres ist vor allem dann von großer Bedeutung, wenn es sich um relativ junge Institutionen handelt. Werden einstimmig beschlossene Vereinbarungen bereits bei der ersten Belastungsprobe aufgeweicht, so wird das Vertrauen in die Rahmenbedingungen der Währungsunion insgesamt Schaden nehmen.

*Glaubwürdigkeit von zentraler Bedeutung*

Ein Hauptkritikpunkt an den bestehenden Regeln ist die angeblich mangelnde Flexibilität, die zu einer prozyklischen Finanzpolitik führen würde. Die öffentlichen Haushalte verlieren aber durch die fiskalpolitischen Regeln in der Währungsunion ihre gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion nicht. Mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt

*Stabilisierungsfunktion der öffentlichen Haushalte gewährleistet*

<sup>9</sup> Vgl. im Einzelnen auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Mai 2002, S. 74.

haben sich die EU-Staaten 1997 verpflichtet, ihre Budgets mittelfristig annähernd auszugleichen oder Überschüsse zu erzielen. Dies bedeutet, dass sich zwar mittelfristig – also über den Konjunkturzyklus gesehen – die Einnahmen und Ausgaben weitgehend entsprechen sollen. Das „Atmen“ des Haushalts im Konjunkturzyklus steht aber völlig im Einklang mit diesen Vorgaben. Ist eine solche annähernd ausgeglichene Grundposition des Staatshaushalts erreicht, besteht im Regelfall keine Gefahr, dass die 3 %-Grenze bei einer konjunkturellen Abschwächung überschritten wird.<sup>10)</sup> Probleme können allenfalls entstehen, wenn eine solche Haushaltsposition nicht vorliegt und nur ein geringer Sicherheitsabstand zur 3 %-Grenze besteht. Dies ist dann allerdings nicht den finanzpolitischen Regeln anzulasten, sondern dem Umstand, dass die vereinbarten Ziele noch nicht erreicht wurden.

In Deutschland, Italien, Frankreich und Portugal wurden ausgehend von einem noch nicht ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2000 die strukturellen Defizite zum Teil deutlich ausgeweitet. Die 3 %-Grenze für das tatsächliche Defizit wurde 2001 im Fall Portugals erheblich überschritten, und der Sicherheitsabstand in den anderen Ländern ist teilweise sehr gering geworden. Es wird nun zum einen für die europäischen Gremien darauf ankommen, die bestehenden Regelungen konsequent anzuwenden. Zum anderen ist die Finanzpolitik in den jeweiligen Mitgliedstaaten gefordert, den eingegangenen Verpflichtungen Rechnung zu tragen und insbesondere ein Überschreiten der 3 %-Grenze zu vermeiden beziehungsweise – im Fall Portugals – möglichst rasch zu beenden.

*Konsolidierungs-  
erfordernisse*

---

<sup>10</sup> Im Übrigen darf die 3 %-Grenze ab einem Rückgang des realen BIP um 2 % pro Jahr überschritten werden. Bei einem Rückgang zwischen 0,75 % und 2 % sind Ausnahmen möglich.