

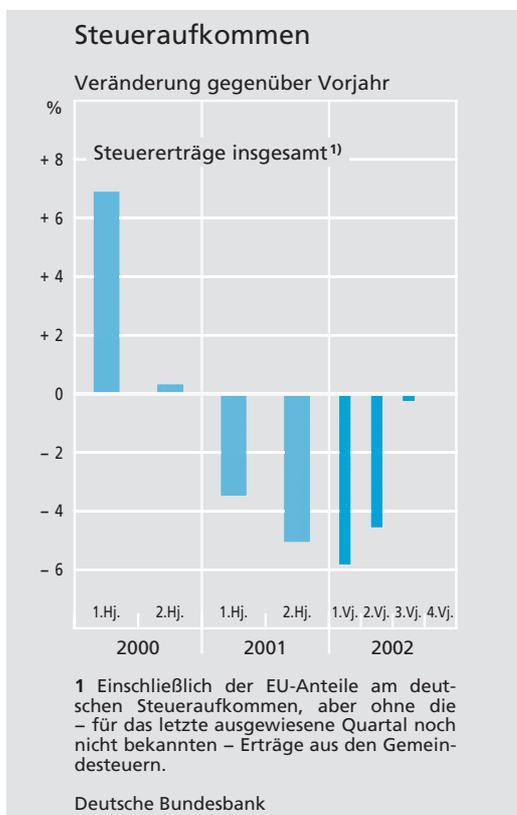
Öffentliche Finanzen

Haushalte der Gebietskörperschaften

Im dritten Quartal hat sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften weiter verschlechtert. Das Defizit (ohne die Gemeinden, für die noch keine Ergebnisse verfügbar sind) lag mit 11 Mrd € um 2 Mrd € höher als vor Jahresfrist. Zum einen war der Einnahmenfluss weiterhin schwach, wozu insbesondere ein stagnierendes Steueraufkommen beigetragen hat. Zum anderen nahmen die Ausgaben beträchtlich zu, wobei vor allem die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen ins Gewicht fielen.

*Grund-
tendenzen*

Nachdem sich das Defizit der Gebietskörperschaften schon im vergangenen Jahr sprunghaft auf 48 Mrd € erhöht hatte, dürfte es im Gesamtjahr 2002 sogar über 60 Mrd € hinausgehen. Gemäß den Planungen hätte sich dagegen ein Rückgang ergeben müssen. Dabei schlagen vor allem die drastischen Einnahmehausfälle zu Buche. Die Steuereinnahmen werden voraussichtlich um 1½% zurückgehen und damit um mehr als 25 Mrd € hinter den Plänen zurückbleiben. Aber auch die Ausgaben und hier insbesondere die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen wachsen stärker als geplant. Für das nächste Jahr könnte bei wieder günstigerer Entwicklung der Steuereinnahmen, Haushaltsverbesserungen auf Grund gesetzlicher Maßnahmen und einer auf äußerste Sparsamkeit bedachten Ausgabenpolitik mit sinkenden Defiziten gerechnet werden.



Steuer-
einnahmen
im dritten
Quartal...

Das Steueraufkommen¹⁾ hat sich im dritten Quartal gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit um ¼ % vermindert, nachdem es in der ersten Jahreshälfte um gut 5 % zurückgegangen war. Damit dürfte zwar die „Talsole“ weitgehend erreicht worden sein, doch ist vor allem auf Grund der anhaltenden Konjunkturschwäche die noch im Frühjahr erwartete Belebung des Einnahmenflusses ausgeblieben.

Unter den Einkommensteuern sind die Lohnsteuererträge im dritten Vierteljahr um 1¼ % gewachsen, nachdem sie im Vorquartal stagniert hatten. Vor Abzug des zum Jahresbeginn erhöhten Kindergeldes betrug der Anstieg 3 %. Hier wirkten sich nun erstmals die höheren Tarifabschlüsse dieses Jahres aus, die zudem mit Nachzahlungen für frühere Mo-

nate verbunden waren. Die Beschäftigungsentwicklung dämpfte dagegen weiterhin das Aufkommenswachstum. Auch die Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer nahmen zu (+ 2 %), wobei sich die Vorauszahlungen offenbar etwas erhöhten. Bei der Körperschaftsteuer hat sich das Ergebnis erstmals seit der Jahresmitte 2000 wieder verbessert. Sie erbrachte knapp 1 Mrd €, während im gleichen Vorjahrsquartal die Erstattungen um gut ½ Mrd € überwogen hatten. Dieses günstigere Resultat beruhte jedoch im Wesentlichen darauf, dass die Körperschaftsteuererträge erheblich weniger als ein Jahr zuvor durch die Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen geschmälert wurden. Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag hat wegen der verringerten Ausschüttungen und der zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Senkung des Kapitalertragsteuersatzes auf Dividenden (von 25 % auf 20 %) um 41 % abgenommen. Außerdem sind auch die Erträge aus dem steuerlichen Zinsabschlag im Gefolge der verringerten Durchschnittsverzinsung um fast 12 % gesunken.

Bei den indirekten Steuern hat sich der Aufkommensrückgang der Umsatzsteuer noch fortgesetzt (-¾ %). Hierzu trugen weiterhin gesunkene Einzelhandelsumsätze bei; außerdem haben sich die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungsbau und im staatlichen Sektor weiter vermindert. Unter den speziellen Verbrauchsteuern hat das Aufkommen aus der Tabaksteuer und der Versicherungs-

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

steuer durch die Steuererhöhungen zum Jahresbeginn mit jeweils 15 % kräftig zugenommen, während die Einnahmen aus der Mineralölsteuer trotz der erhöhten Steuersätze im dritten Quartal nur das entsprechende Vorjahrsniveau erreichten.

... und im
Gesamtjahr

Vor allem wegen der ausgeprägten Konjunkturschwäche – die sich teilweise erst zeitlich verzögert auf die Einnahmenentwicklung auswirkt – wird das Steueraufkommen im Gesamtjahr 2002 weit hinter der Prognose vom Mai zurückbleiben. Nach der neuen offiziellen Steuerschätzung wird mit einem Rückgang um 1½% gegenüber dem Vorjahr gerechnet, womit sich die Einnahmefälle gegenüber der Mai-Schätzung auf 15 Mrd € belaufen würden. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote wird damit im laufenden Jahr trotz der zum Jahresanfang in Kraft getretenen Steuererhöhungen weiterhin deutlich sinken; bei einem von der Bundesregierung angenommenen Wirtschaftswachstum von nominal 2 % (und real ½ %) wird sie sich in finanzstatistischer Abgrenzung um 0,8 Prozentpunkte auf 20,8 % verringern.

Die Mindereinnahmen gegenüber der Schätzung vom Frühjahr konzentrieren sich größtenteils auf die Körperschaftsteuer und die Gewerbesteuer. Außerdem liegen die Erträge aus der Umsatzsteuer und der Lohnsteuer noch erheblich unter der früheren Prognose, weil sowohl die steuerlich relevante Inlandsnachfrage als auch die Bruttolohn- und -gehaltssumme wesentlich weniger als bisher erwartet wachsen. Überdies erbringen die Ende 2001 verabschiedeten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer im

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. bis 3. Vierteljahr		
	2001	2002	
Lohnsteuer	93,7	93,3	- 0,4
Veranlagte Einkommensteuer	4,1	3,0	- 26,5
Körperschaftsteuer	1,5	- 0,3	.
Umsatzsteuer	103,3	102,2	- 1,0
	darunter: 3. Vierteljahr		
Lohnsteuer	31,5	31,9	+ 1,2
Veranlagte Einkommensteuer	3,2	3,3	+ 2,1
Körperschaftsteuer	- 0,6	1,0	.
Umsatzsteuer	34,5	34,2	- 0,8

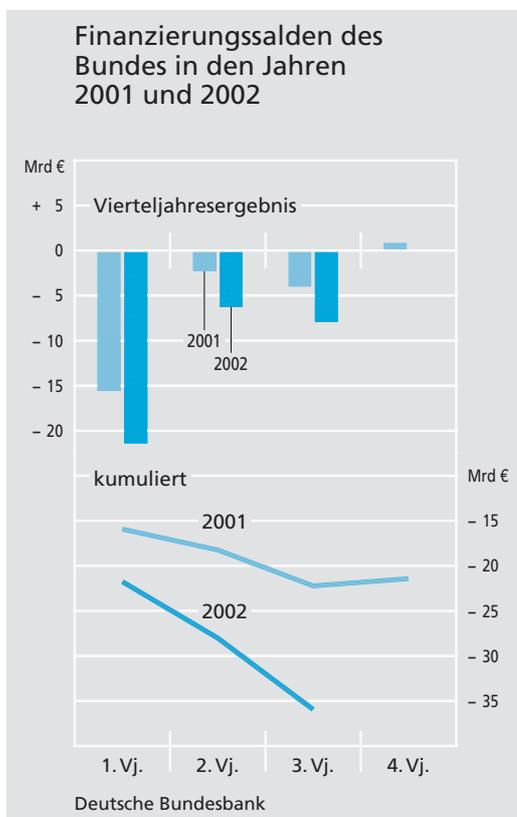
Deutsche Bundesbank

laufenden Jahr offenbar noch keine wesentlichen Mehreinnahmen.

Im kommenden Jahr werden sich die Steuerausfälle gegenüber den Erwartungen vom Mai noch erheblich ausweiten, weil infolge der verzögerten Konjunkturerholung das unterstellte Wirtschaftswachstum auch 2003 mit nominal 3½ % und real 1½ % deutlich hinter den früheren Annahmen zurückbleiben wird.²⁾ So wird damit gerechnet, dass das Steueraufkommen – bereinigt um zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen – um 22 Mrd € niedriger ausfallen wird. Im Gegensatz zum laufenden Jahr werden die Steuererträge jedoch wieder deutlich zunehmen,

Steuer-
aufkommen
im Jahr 2003

² Im Frühjahr hatte die Bundesregierung für 2003 noch ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von nominal 4 % und real 2½ % erwartet.



und zwar um knapp 4½ %. Hierin sind die Mehreinnahmen gegenüber der Mai-Schätzung in Höhe von rund 6 Mrd € enthalten, die sich aus der Finanzierung der Fluthilfen (d.h. vor allem der Verschiebung der nächsten Steuerentlastungsstufe um ein Jahr auf 2004) ergeben. Noch nicht berücksichtigt wurden jedoch die geplanten Einschnitte in bisherige Steuervergünstigungen und die Steuererhöhungen, die noch nicht parlamentarisch verabschiedet sind. Die Steuerquote dürfte sich deshalb im kommenden Jahr deutlich stärker erhöhen, als dies in der neuen offiziellen Steuerprognose mit einem Anstieg um 0,2 Prozentpunkte auf 21,0 % (in finanzstatistischer Abgrenzung) erwartet wird.

Das Defizit des Bundes fiel im dritten Quartal mit 8 Mrd € um 4 Mrd € höher aus als vor

Jahresfrist. Dabei stagnierten die Einnahmen. Während das Steueraufkommen um 1½ % wuchs, nahmen die nichtsteuerlichen Einnahmen um 3½ % ab. Die Ausgaben wurden kräftig, nämlich um 6½ %, ausgeweitet. Hier schlugen insbesondere die um 1½ Mrd € gewachsenen arbeitsmarktbedingten Aufwendungen zu Buche. Darüber hinaus stiegen aber auch die Zuweisungen an die Rentenversicherung und das Bundeseisenbahnvermögen sowie der laufende Sachaufwand stark an.

Im Gesamtjahr dürfte das Defizit erheblich höher ausfallen als geplant (24 Mrd €). Zum einen bleiben die Steuern – gemäß der jüngsten Steuerschätzung – um fast 12 Mrd € hinter den Ansätzen zurück. Zum anderen werden die Aufwendungen für die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitslosenhilfe zusammen genommen um etwa 5 Mrd € über die Ansätze hinausgehen. Entlastungen an anderer Stelle – unter anderem bei den Abführungen an die EU, den Gewährleistungen und nichtsteuerlichen Einnahmen – können dies bei weitem nicht aufwiegen. Einsparungen im Haushaltsvollzug werden teilweise durch den Mehrbedarf im Zusammenhang mit den Flutschäden aufgezehrt. Die Nettokreditaufnahme muss zudem deutlich unter den Planungen liegende Münzeinnahmen kompensieren. Da die aus den Vorjahren noch vorhandenen Kreditermächtigungen nicht ausreichen werden, um den zusätzlichen Bedarf abzudecken, ist für das laufende Jahr ein Nachtragshaushalt erforderlich. Die dabei höher anzusetzende Nettokreditaufnahme wird die haushaltsmäßigen Investitionsausgaben übersteigen. Dies ist gemäß Artikel 115

des Grundgesetzes ausnahmsweise zulässig, wenn es der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts dient.

Der Entwurf des Bundeshaushalts für das kommende Jahr sah eine Rückführung des Defizits auf 16 Mrd € vor. Angesichts der sich abzeichnenden Mehrbelastungen im zweistelligen Milliardenbereich hat sich die Koalition grundsätzlich auf ein umfangreiches Maßnahmenpaket geeinigt.³⁾ So sollen im nächsten Jahr auf der Ausgabenseite insbesondere bei den arbeitsmarktbedingten Aufwendungen rund 6 Mrd € eingespart werden. Durch eine Vielzahl von steuerlichen Maßnahmen, die im ersten Jahr vor allem Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer und der Energiebesteuerung umfassen, soll das Steueraufkommen des Bundes um gut 4 Mrd € erhöht werden. Schließlich ist geplant, die Nettokreditaufnahme um 2 ½ Mrd € auf 18 Mrd € aufzustocken; sie läge damit aber wieder deutlich unter den Investitionsausgaben (zu dem gesamten Konsolidierungspaket vgl. die Ausführungen auf S. 60 f.). Alles in allem würde der Bund bei Erreichung seiner Ziele im Vergleich zum laufenden Jahr einen beträchtlichen Konsolidierungsfortschritt machen. Zwar wird vom Defizitziel der mittelfristigen Finanzplanung für 2003 abgewichen, doch würde der überwiegende Teil der Deckungslücke kompensiert.

Der Überschuss der Sondervermögen lag im dritten Vierteljahr mit knapp 1 Mrd € etwas über dem entsprechenden Vorjahrsniveau. Der im Gesamtjahr zu erwartende Überschuss wird sich im Vergleich zu 2001, als er 5 Mrd € betrug, deutlich erhöhen. Ausschlaggebend

hierfür ist die um 3 Mrd € auf 11 Mrd € gestiegene Gewinnabführung der Bundesbank im April. Diese fließt, soweit sie 3 ½ Mrd Euro übersteigt, dem Erblastentilgungsfonds zu.

Im dritten Quartal entstand in den Länderhaushalten ein Defizit von 4 Mrd € nach 5 ½ Mrd € vor Jahresfrist. Das Steueraufkommen ging weiterhin zurück, wenngleich im Gegensatz zum ersten Halbjahr nur noch geringfügig. Dagegen sind die nichtsteuerlichen Einnahmen kräftig gestiegen. Die Ausgaben wuchsen zwar nur um 1%. Bereinigt um die Aufblähung der Vorjahresbasis durch die einmalige Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin betrug das Ausgabenplus jedoch 4%. In den ersten neun Monaten belief sich das Defizit auf 19 ½ Mrd € gegenüber 12 Mrd € vor Jahresfrist. Die wesentliche Ursache hierfür war der Rückgang der Einnahmen um knapp 3%; aber auch die Ausgaben wuchsen trotz der Sonderbelastung im Vorjahr noch um 1 ½%. Insgesamt dürfte 2002 das Rekorddefizit des Vorjahres in Höhe von 27 ½ Mrd € (entgegen der geplanten Abnahme auf knapp 20 Mrd €) noch übertroffen und eine Größenordnung von gut 30 Mrd € erreicht werden.

Im kommenden Jahr würden auch für die Länder Mehreinnahmen aus den angekündigten steuerlichen Maßnahmen resultieren, die allerdings mit gut 2 Mrd € zunächst nur halb so hoch ausfallen wie beim Bund. Die flutbe-

Länder

Sondervermögen

³ Schon zuvor war beschlossen worden, die den Gebietskörperschaften entstehenden Mehrbelastungen im Zusammenhang mit den Flutschäden durch die Verschiebung der nächsten Stufe der Steuerreform auf 2004 und durch die temporäre Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes von 25% auf 26,5% zu kompensieren.

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

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

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

Deutsche Bundesbank

dingten Belastungen sollen durch die in diesem Zusammenhang beschlossenen steuerlichen Mehreinnahmen finanziert werden. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass angesichts der nach unten revidierten Ergebnisse der Steuerschätzung die Mehrzahl der Länder mit ihren Budgets die Verfassungsgrenzen für die Neuverschuldung überschreiten wird.⁴⁾ Schon auf der Grundlage günstigerer früherer Steuerschätzungen nahmen einige Länder Zuflucht zu problematischen Veranschlagungen, um die Ansätze für die Nettokreditaufnahme unter dem Betrag der eigenfinanzierten Investitionen zu halten.⁵⁾ Angesichts der extremen finanziellen Anspannung sind bei den Ländern umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.

Für die Gemeinden liegen bisher erst Ergebnisse vom zweiten Quartal vor. Danach sind die Gesamteinnahmen nur dank einer umfangreichen Beteiligungsveräußerung in Baden-Württemberg noch geringfügig gestiegen. Die Ausgaben wuchsen kräftig um fast 3 %, wofür neben den Sozialleistungen die Personal- und die laufenden Sachaufwendungen ausschlaggebend waren. Dagegen sind die Sachinvestitionen weiter gesunken. Der Finanzierungssaldo verschlechterte sich im Vorjahresvergleich um fast 1 Mrd €. Im ersten Halbjahr war damit bereits ein um 2 Mrd € vergrößertes Defizit von fast 5 Mrd € aufgelaufen. Auch im zweiten Halbjahr zeichnet sich keine Verbesserung der Haushaltslage ab.

Gemeinden

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften stieg im dritten Quartal um 18 ½ Mrd €. Allein der Bund nahm die Kreditmärkte mit netto 10 Mrd € in Anspruch. Zwar tilgte er per saldo Geldmarktkredite im Umfang von 3 Mrd €, beschaffte sich aber am Kapitalmarkt 13 ½ Mrd €. Die Verschuldung der Sondervermögen hat sich im dritten Quartal kaum verändert. Dagegen weiteten die Länder ihre Verbindlichkeiten mit 7 ½ Mrd € kräftig aus. Die Verschuldung der Gemeinden dürfte um fast 1 Mrd € gestiegen sein.

Verschuldung

4 2002 könnte dies etwa durch den Rückgriff auf unausgenutzte Kreditermächtigungen und die Inanspruchnahme von Rücklagen zumeist noch vermieden werden.

5 Beispielhaft genannt seien hier Investitionszuschüsse der Länder, die explizit aus laufenden Zuweisungen des Bundes, der EU oder dem kommunalen Steuerverbund finanziert werden, sowie noch nicht spezifizierte Mehreinnahmen und Minderausgaben.

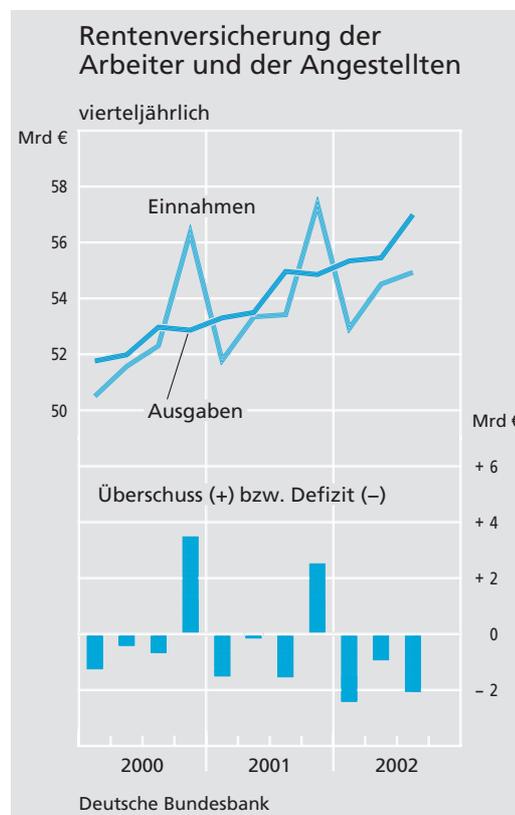
Sozialversicherungen

Renten- versicherung

Im dritten Quartal verzeichnete die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten ein Defizit von 2 Mrd €, das damit um ½ Mrd € höher ausfiel als ein Jahr zuvor. Während die Ausgaben um gut 3 ½ % wuchsen, übertrafen die Einnahmen ihren Vorjahrswert um knapp 3 %. Die Pflichtbeiträge sind trotz der relativ hohen Tarifabschlüsse vom Frühjahr nur um ½ % gestiegen. Dagegen haben die Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt insgesamt um knapp 6 % zugenommen. Trotz der gegenüber dem Vorjahr höheren Rentenanpassungen zum 1. Juli 2002 hat sich der Ausgabenanstieg bei den Renten (knapp 3 ½ %) nicht beschleunigt.⁶⁾ Dies ist in erster Linie auf einen schwächeren Zuwachs des Rentenbestands zurückzuführen, wozu auch die Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt beigetragen haben dürften. Deutlich mehr (knapp 6 ½ %) musste dagegen für die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner aufgewendet werden, weil ab der Jahresmitte der jeweils zum Jahresanfang geltende und im Durchschnitt von 13,65 % auf 14,0 % gestiegene Beitragssatz der gesetzlichen Krankenkassen anzuwenden ist.

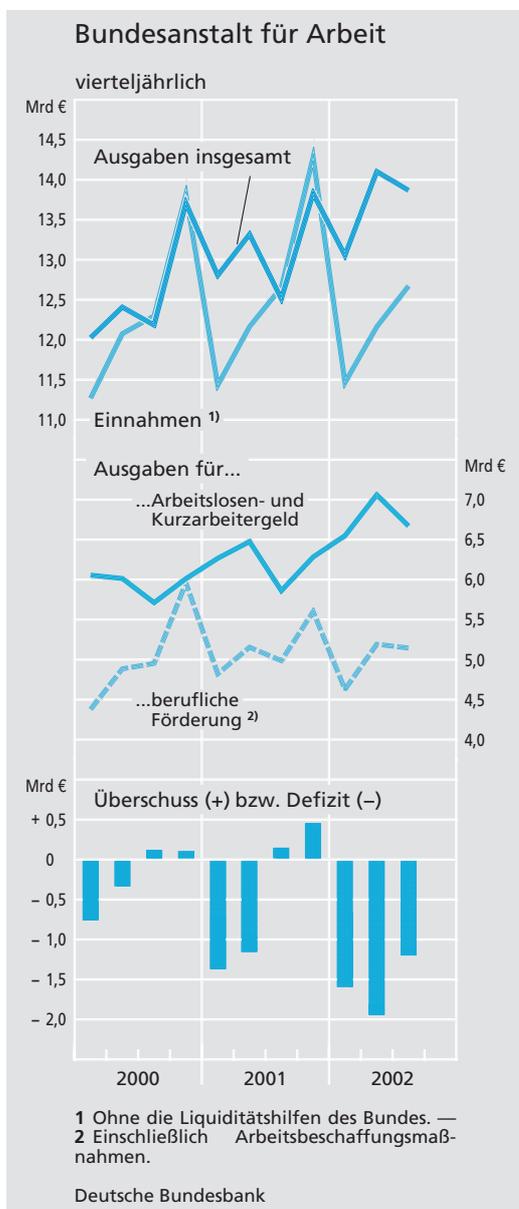
Aussichten

Zum Jahresende dürfte der Zielwert für die Schwankungsreserve von 0,8 Monatsausgaben deutlich verfehlt werden. Angesichts der auch im kommenden Jahr ungünstigeren Beschäftigungsperspektiven ist vorgesehen, den Beitragssatz von 19,1% auf 19,5 % anzuhöhen. Um einen noch höheren Satz zu vermeiden, sollen die Schwankungsreserve weiter abgeschmolzen und die Beitragsbemessungsgrenze deutlich angehoben werden.⁷⁾ Dabei



ist zum einen zu bedenken, dass die Wahrscheinlichkeit, unterjährig auf Liquiditätshilfen des Bundes angewiesen zu sein, umso größer ist, je geringer das Rücklagensoll festgesetzt wird. Zum anderen werden die zusätzlichen Beitragszahlungen der Bezieher von Einkommen oberhalb der heutigen Beitragsbemessungsgrenzen in der Zukunft entsprechend höhere Rentenzahlungen zur Folge haben. Damit werden aber die Belastungen künftiger Beitragszahler in einer Phase der ohnehin größten demographisch bedingten Anspannungen noch zusätzlich gesteigert.

⁶ Zum 1. Juli 2002 wurden die Renten in den alten Bundesländern um 2,16 % und in den neuen Bundesländern um 2,89 % angehoben. Die entsprechenden Vorjahrswerte betragen 1,91 % im Westen und 2,11 % im Osten.
⁷ Von derzeit 4 500 € pro Monat in den alten und 3 750 € in den neuen Bundesländern auf 5 100 € bzw. 4 250 €.



Bundesanstalt
für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit wies im dritten Quartal 2002 ein Defizit von gut 1 Mrd € aus, während sie ein Jahr zuvor noch ungefähr ausgeglichen abgeschlossen hatte. Einem Ausgabenanstieg von nahezu 11% standen fast stagnierende Einnahmen gegenüber. Hauptursache für die schlechtere Finanzlage war neben der enttäuschenden Entwicklung der Beitragseinnahmen (+ ½ %) die zunehmende Arbeitslosigkeit. So wurden für das

Arbeitslosengeld 13% mehr ausgegeben. Dabei übertraf die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Quartalsdurchschnitt ihren Vorjahrswert um 6%. Die Differenz erklärt sich aus höheren Pro-Kopf-Leistungen und einem gestiegenen Anteil von Arbeitslosengeldbeziehern an den Arbeitslosen. Diese für einen Abschwung am Arbeitsmarkt typische Konstellation weist auf einen starken Zugang neuer Arbeitsloser mit „unverbrauchten“ Ansprüchen hin. Außerdem dürften sich Langzeitarbeitslose ohne Arbeitslosengeldanspruch in die stille Reserve zurückgezogen haben. Dieses Verlaufsmuster wird durch die Entwicklung in Westdeutschland bestimmt. In Ostdeutschland stand umgekehrt einem Anstieg der Arbeitslosenzahlen erneut ein Rückgang bei den Ausgaben für das Arbeitslosengeld gegenüber. Dies deutet auf eine Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit hin.

Von Januar bis September hat sich das Defizit der Bundesanstalt mit gut 4½ Mrd € gegenüber dem Vorjahr verdoppelt. Der vorgesehene Zuschussbedarf von 2 Mrd € für das laufende Jahr wird deshalb erheblich überschritten werden. Im letzten Quartal ist allerdings wohl kein größeres Defizit mehr zu erwarten, weil die Beitragseinnahmen wegen der saisonüblichen Sonderzahlungen und der hohen Tarifanpassungen vom Frühjahr relativ hoch ausfallen dürften. Soll der Zuschussbedarf im kommenden Jahr wie geplant entfallen, sind erhebliche Sparanstrengungen notwendig, die über eine Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinausgehen müssten.

In der gesetzlichen Krankenversicherung ergab sich im ersten Halbjahr ein Defizit von

*Defizit im
laufenden Jahr
deutlich über
Planansatz*

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

2 ½ Mrd €, das damit nur geringfügig niedriger ausfiel als ein Jahr zuvor. Trotz der Anhebung des durchschnittlichen Beitragssatzes von 13,65 % auf 14,0 % zum Jahresbeginn reichten die Beitragseinnahmen nicht aus, um die laufenden Ausgaben, die vor allem im Arzneimittel- und im Krankenhausbereich deutlich gewachsen sind, zu decken. Für die Auffüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Rücklagen standen somit keine Mittel mehr zur Verfügung. Eine deutliche Dämpfung des Ausgabenanstiegs bis zum Jahresende zeichnet sich nicht ab. Die angesichts der angespannten Finanzlage drohenden Anhebungen der Beitragssätze sollen mit dem von der Regierung vorgelegten Entwurf eines Beitragssatzsicherungsgesetzes vermieden werden. Darin sind Ausgabeneinsparungen vorgesehen. Eine Anhebung der Beitragssätze soll nur noch bei Vorliegen von Ausnahmetatbeständen möglich sein. Zahlreiche Kassen dürften sich freilich auf diese Klausel berufen.

Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

*Überschreitung
der 3 %-Grenze
im Jahr 2002*

Die Defizitquote Deutschlands wird in diesem Jahr die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags merklich überschreiten, nachdem sie sich bereits im Vorjahr auf 2,8 % verdoppelt hatte. Während damals allerdings die Finanzpolitik insbesondere durch die umfangreichen Steuerensenkungen maßgeblich zur Defizitauseitung beigetragen hatte, beruht der weitere Anstieg im laufenden Jahr vor allem auf der konjunkturellen Entwicklung und anderen (temporären) Einflüssen.

Ausschlaggebend für die unerwartete Defizitauseitung ist die ausgeprägte Einnamenschwäche. So führt die gedämpfte Entwicklung der Brutto Lohn- und -gehaltssumme und des privaten Verbrauchs zu Einbußen beim Aufkommen der Sozialversicherungsbeiträge, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer. Zudem haben sich die gewinnabhängigen Steuern sehr ungünstig entwickelt, wozu auch temporäre Faktoren wie Wertberichtigungen und das Zusammentreffen einer zügigeren Veranlagung des gewinnschwachen Jahres 2001 mit niedrigeren Vorauszahlungen beigetragen haben dürften. Insgesamt gesehen wird sich die Abgabenquote (gemäß den VGR) trotz der fühlbaren Erhöhungen bei den Verbrauchsteuern und dem durchschnittlichen Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung um rund einen halben Prozentpunkt auf 41 ½ % vermindern. Diese ausgeprägte – und unerwartete – Abkopplung der Abgaben von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und seiner Teilkomponenten dürfte sich aber in den kommenden Jahren zumindest teilweise wieder zurückbilden. Die Ausgaben werden im laufenden Jahr vor allem wegen der Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Aufwendungen und der Ausweitung des Kindergelds stärker zunehmen als im Vorjahr (+1,7 %). Die Aufwendungen zur Bewältigung der Flutschäden dürften überwiegend erst 2003 anfallen und somit für die Überschreitung der 3 %-Grenze im Jahr 2002 nicht entscheidend sein.

Im kommenden Jahr ist ohne zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen auch bei sparsamer Haushaltsführung nicht gewährleistet, dass die gesamtstaatliche Defizitquote wieder

*Ausgeprägte
Einnamenschwäche*

*Notwendigkeit
der Konsolidierung*

Zur Diskussion um eine Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde 1997 in Amsterdam verabschiedet, um solide öffentliche Finanzen in der Währungsunion (und auch in den Ländern der Europäischen Union, die die Gemeinschaftswährung noch nicht eingeführt haben) zu gewährleisten. Dahinter steht die Erkenntnis, dass dauerhaft tragfähige öffentliche Finanzen nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum sowie eine günstige Beschäftigungsentwicklung fördern und der Europäischen Zentralbank die Aufgabe der Sicherung der Geldwertstabilität im Euro-Raum erleichtern. Der insbesondere von deutscher Seite initiierte Pakt ist damit ein entscheidender Bestandteil der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in der Währungsunion. Mit ihm werden entsprechende Regeln des bereits 1992 verabschiedeten Maastricht-Vertrags konkretisiert und ergänzt.

Während die meisten Mitgliedsländer der Europäischen Union 2001 eine zumindest ausgeglichene Haushaltslage erreicht hatten, erfüllen Deutschland, Frankreich, Italien und Portugal die Forderung nach über den Konjunkturzyklus hinweg gesehen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalten auch fünf Jahre nach Einigung auf den SWP noch nicht. Sie haben zum Teil sogar Schwierigkeiten, die bereits im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze für die staatliche Defizitquote von 3% einzuhalten, oder haben diese bereits verfehlt. Diese finanzpolitischen Probleme haben in jüngerer Zeit zu einer ausgedehnten Diskussion über die Sinnhaftigkeit des Pakts und zu verschiedenen Änderungsvorschlägen geführt.

Von verschiedenen Seiten wurde angeregt, staatliche Investitionsausgaben nicht in die Berechnung der staatlichen Defizite einzubeziehen. Als Begründung wird neben positiven Wachstumswirkungen der öf-

fentlichen Investitionen angeführt, dass gegenwärtige Generationen benachteiligt würden, wenn diese Ausgaben nicht über Defizite finanziert werden dürften. Dagegen ist einzuwenden, dass der Staat nicht nur durch öffentliche Investitionen und Verschuldung eine Umverteilung zwischen den Generationen vornimmt. So werden zukünftige Generationen bei der erwarteten demographischen Entwicklung stark durch die umlagefinanzierten staatlichen Alterssicherungssysteme belastet. Eine isolierte Betrachtung nur der öffentlichen Investitionen hinsichtlich der intergenerativen Umverteilung durch die Staatstätigkeit ist daher nicht angemessen. Gewisse öffentliche Investitionen können zwar durchaus das Wachstumspotenzial der Wirtschaft erhöhen, aber in der Praxis ist die Abgrenzung von anderen Staatsausgaben sehr schwierig. So dürften beispielsweise von staatlichen Investitionen in das Konsumvermögen (z. B. Schwimmbäder oder Altersheime) kaum längerfristige Wachstumsimpulse ausgehen, während in dieser Hinsicht positiver zu beurteilende Bildungsausgaben als staatliche Konsumausgaben erfasst werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein beträchtlicher Teil der Investitionen lediglich dem Erhalt des staatlichen Sachkapitalbestands dient und Investitionen mit erheblichen Folgekosten verbunden sein können. Die Abgrenzung des hier zu Grunde zu legenden Investitionsbegriffs dürfte deshalb außerordentlich umstritten und voraussichtlich kaum in einer transparenten, international harmonisierten und akzeptierten finanzpolitischen Regel zu implementieren sein. Im Übrigen werden produktivitätssteigernde öffentliche Investitionen durch den SWP nicht eingeschränkt, es wird lediglich ihre schuldenfreie Finanzierung gefordert.

In der gegenwärtigen Diskussion über Änderungen des SWP spielt darüber hinaus die Behauptung eine

Rolle, der Pakt sei nicht flexibel genug, um konjunkturellen Schwankungen ausreichend Rechnung zu tragen. In der gegenwärtigen Konjunkturflaute würde er eine restriktive Finanzpolitik erzwingen und damit die Konjunktur zusätzlich belasten. Hierbei wird allerdings übersehen, dass der SWP explizit so konzipiert ist, dass konjunkturbedingte Schwankungen des staatlichen Finanzierungssaldos ermöglicht werden und die Finanzpolitik insoweit ihrer Stabilisierungsfunktion nachkommen kann. Erfüllen die Mitgliedsländer nämlich die Forderung nach mindestens nahezu ausgeglichenen Haushalten in der konjunkturellen Normallage, weisen sie in der Regel einen ausreichenden Sicherheitsabstand zur Obergrenze von 3% für die Defizitquote auf. Sie können konjunkturbedingte Haushaltsbelastungen hinnehmen, ohne diese Grenze zu verletzen. In einer schweren Rezession ist sogar ein vorübergehendes Überschreiten der 3%-Grenze erlaubt. Der SWP weist also entgegen anders lautenden Behauptungen eine erhebliche Flexibilität in Bezug auf konjunkturelle Entwicklungen auf.

Hiervon deutlich zu unterscheiden sind Haushaltsprobleme, die auf eine nicht ausreichende Konsolidierung in der Vergangenheit zurückzuführen sind. Nur diejenigen Länder, die eine strukturell mindestens nahezu ausgeglichene Haushaltslage noch nicht erreicht haben, können konjunkturbedingte Defizitausweitungen nicht unbegrenzt hinnehmen. Dies gilt auch für Deutschland, das im Jahr 2000 – nach einer Phase relativ starken Wirtschaftswachstums – noch deutlich von einem ausgeglichenen Haushalt entfernt war und in den darauffolgenden zwei Jahren die Defizitquote – nicht zuletzt strukturell bedingt – noch um rund zwei Prozentpunkte ausgeweitet hat. Diese Länder stehen nunmehr vor einer doppelten Aufgabe: Sie müssen zum einen ein Überschreiten der 3%-Grenze

schnell beenden beziehungsweise überhaupt verhindern und zum anderen möglichst rasch eine strukturell ausgeglichene Haushaltslage erreichen.

Was die Verletzung der Defizit-Obergrenze betrifft, sind die Vorgaben und Sanktionsmöglichkeiten des SWP angemessen. Wird sie ohne Vorliegen einer der eng umgrenzten Ausnahmesituationen überschritten, sind wirksame Konsolidierungsmaßnahmen zu treffen, um das Defizit schnell wieder unter diesen Wert zu senken. Andernfalls sind im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat zu verhängen. Eine strikte Umsetzung dieser Regeln durch die europäischen Institutionen ist geboten, um einen Rückfall in die Schuldenpolitik der vergangenen Jahrzehnte mit negativen Auswirkungen auf die mittel- und längerfristigen Wachstums- und Beschäftigungsaussichten zu verhindern. Damit wird auch der Europäischen Zentralbank die Aufgabe der Sicherung der Geldwertstabilität erleichtert.

Im Hinblick auf den im Pakt selbst nicht festgelegten Zeitpfad zur Erreichung eines mindestens nahezu ausgeglichenen Haushalts hat die Europäische Kommission eine Lockerung vorgeschlagen, womit den beträchtlich verschlechterten gesamtwirtschaftlichen Aussichten Rechnung getragen werden soll. Sie sieht als spätesten Termin nicht mehr das Jahr 2004 vor. Statt dessen sollen die Länder mit hohen Defiziten diese jährlich um mindestens 0,5% des Bruttoinlandsprodukts in struktureller Betrachtung zurückführen, was letztlich auf eine Zielerreichung spätestens bis zum Jahr 2006 hinauslaufen soll. Der für die einzelnen Länder erforderliche Konsolidierungspfad muss durch konkrete Maßnahmen untermauert werden, um die Erreichung der Ziele des Pakts – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – sicherzustellen.

unter 3 % gesenkt werden kann. Dies ist aber dringend erforderlich, wenn das gemäß dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zu erwartende Verfahren bei einem übermäßigen Defizit – das bei einer Defizitquote über 3 % in der Regel in Gang gesetzt wird und letztlich empfindliche finanzielle Sanktionen nach sich ziehen kann – möglichst rasch beendet werden soll.

*Stabilitäts- und
Wachstumspakt
verbessert
gesamtwirtschaftliche
Rahmen-
bedingungen*

Die Ziele des Stabilitäts- und Wachstumspakts und deren Umsetzung sind in jüngster Zeit verschiedentlich in Frage gestellt worden. Veränderungen oder gar eine Aufhebung des Pakts würden aber die Grundlagen der gemeinsamen europäischen Währung und die künftige wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen (vgl. Erläuterungen auf S. 58 f.). Dagegen könnte eine überzeugende Konsolidierungsstrategie, die zu einer Rückführung der staatlichen Defizite führt und letztlich deutlich macht, dass die Finanzpolitik die Kraft hat, ambitionierte Ziele im Hinblick auf die dauerhafte Begrenzung der Abgabenbelastung und der Staatstätigkeit durchzusetzen, auch kurzfristig ein positiveres Konsum- und Investitionsklima schaffen – insbesondere wenn sie in wachstumsfördernde Reformen nicht zuletzt auf dem Arbeitsmarkt eingebettet ist. Stabile finanzpolitische Rahmenbedingungen und Vertrauen in die Einhaltung von transparenten und nachvollziehbaren Vorgaben sind eine wichtige Voraussetzung für gesamtwirtschaftliche Stabilität auch in einer erweiterten Europäischen Union.

Konsolidierungsmaßnahmen der Bundesregierung

Nach der Bundestagswahl ist in den Koalitionsverhandlungen ein Konsolidierungspaket vereinbart worden, das nach dem ursprünglich ausgehandelten Umfang darauf ausgerichtet ist, wieder eine Unterschreitung der Maastricht-Grenze zu gewährleisten und das Erreichen des Ziels eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts zu unterstützen. Darüber hinaus ist freilich eine sehr sparsame Haushaltsführung erforderlich. Die Bundesregierung veranschlagt das Gewicht der im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen insgesamt auf rund $\frac{3}{4}$ % des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2003 mit steigender Tendenz in den Folgejahren.

*Konsolidierungspaket:
Gesamtumfang...*

Das Paket umfasst Einsparungen bei den arbeitsmarktbedingten Ausgaben, Subventionskürzungen und zahlreiche steuerliche Maßnahmen, wobei sich im Gesetzgebungsverfahren noch Änderungen abzeichnen. Während die Ausgabeneinsparungen zu der gesamtwirtschaftlich gebotenen Reduzierung der Staatsquote und zur Verringerung von Fehlanreizen beitragen, würde – bei einer teilweisen Komplizierung des Steuerrechts – die Abgabenquote durch die steuerlichen Vorhaben erhöht. Diese reichen von der Abschaffung von steuerlichen Ausnahmetatbeständen bis zu Eingriffen in steuersystematisch gerechtfertigte Regelungen, wie vor allem die Einschränkung der Verlustverrechnungsmöglichkeiten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht würden die den Unternehmenssektor treffenden Maßnahmen, die in den kommenden Jahren im Gegensatz zu der Kürzung der

... und Struktur

Sozialleistungen noch erheblich an Gewicht gewinnen sollen, das Investitionsklima und damit die längerfristigen Wachstumsaussichten belasten. Eine erweiterte Besteuerung von Veräußerungsgewinnen würde die Eigenfinanzierung der Unternehmen verteuern und die inländische Kapitalbildung erschweren. Im weiteren Entscheidungsprozess wäre deshalb zu prüfen, ob nicht in stärkerem Umfang Maßnahmen herangezogen werden können, die vor allem die konsumtiven staatlichen Ausgaben anstelle der für die längerfristigen Wachstumsperspektiven entscheidenden privaten Investitionstätigkeit tangieren. Einen wichtigen Ansatzpunkt hierfür stellt die Entwicklung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst dar.

Insgesamt gesehen besteht die Notwendigkeit, eine klare Konsolidierungsperspektive zu schaffen, die das Vertrauen in eine nachhaltige Finanzpolitik stärkt. Auch vor dem Hintergrund der fiskalischen Regeln in der Europäischen Währungsunion und aus dem Blickwinkel einer stabilitätsorientierten Geldpolitik hat die Rückführung der öffentlichen Defizite hohe Priorität. Deshalb sollte sichergestellt werden, dass das in Aussicht gestellte Entlastungsvolumen für die staatlichen Haushalte tatsächlich realisiert wird.

Das Konsolidierungspaket entlastet zum größten Teil den Bund. Die Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits macht jedoch große Anstrengungen aller staatlichen Ebenen erforderlich. Die Defizitquote entfällt zu etwa gleichen Teilen auf den Bund einerseits sowie die Länder und Gemeinden andererseits. Im Hinblick auf die Konsolidierung aller Gebietskörperschaften hatte der Finanzplanungsrat im Frühjahr beschlossen, die Ausgaben eng zu begrenzen, um das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte zu erreichen und die gesetzlich verabschiedeten Steuersenkungen, die zum Jahresbeginn 2004 beziehungsweise 2005 in Kraft treten, zu finanzieren. Außerdem ist das Ziel mittelfristig ausgeglichener Haushalte durch eine Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes auch im deutschen Haushaltsrecht verankert worden. Für die Einhaltung der vereinbarten Ausgabengrenzen ist vor allem für die Länderhaushalte von großer Bedeutung, dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst moderat ausfallen. Die Sozialversicherungen schließen zwar mittelfristig ausgeglichen ab. Hier ist eine Ausgabenbegrenzung freilich ebenso dringend geboten, um die Belastung mit Sozialabgaben zurückzuführen.

*Alle staatlichen
Ebenen
gefordert*