

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Laufende Entwicklung

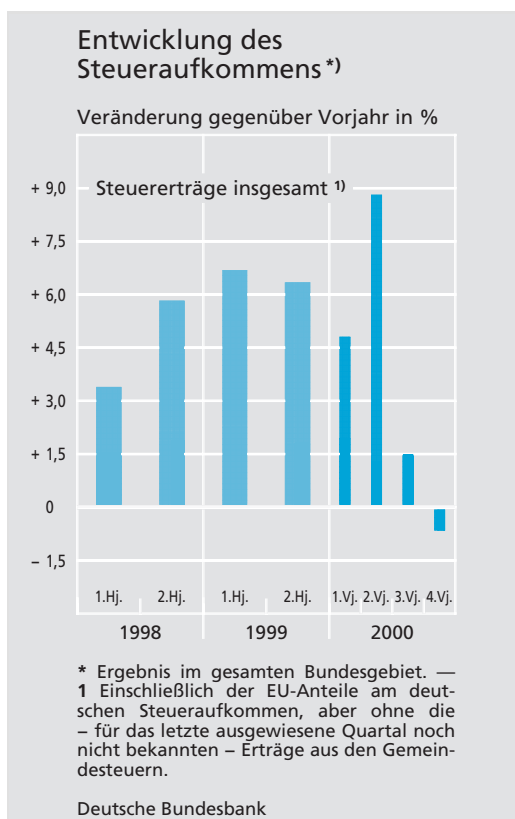
Nach den bislang vorliegenden Ergebnissen haben die Gebietskörperschaften im vierten Quartal des vergangenen Jahres ungünstiger abgeschlossen als in der gleichen Vorjahrszeit. Auch im Gesamtjahr 2000 haben sich die Defizite in ihren Haushalten ausgeweitet, wenn die Einnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen nicht berücksichtigt werden. Einschließlich dieser dem Bund zugeflossenen Erlöse in Höhe von 50,8 Mrd Euro verzeichneten die Gebietskörperschaften einen erheblichen Überschuss. Während beim Bund (auch ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse) und den Ländern etwas günstigere Abschlüsse erzielt wurden, dürfte sich der Finanzierungssaldo vor allem der Sondervermögen, aber auch der Gemeinden verschlechtert haben. Insgesamt stand einem kräftigen Wachstum der Steuereinnahmen ein deutlicher Rückgang der nicht-steuerlichen Einnahmen (unter anderem des Bundesbankgewinns, der Darlehensrückflüsse und der Privatisierungserlöse) gegenüber. Die Ausgaben dürften nur wenig gewachsen sein, wozu nicht zuletzt die Auswirkungen des „Sparpakets 2000“, die moderaten Tarifanpassungen im öffentlichen Dienst, die weiterhin gedämpfte Entwicklung der Zinsausgaben und die positiven Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt beigetragen haben.

*Grund-
tendenzen*

Die Steuereinnahmen¹⁾ der Gebietskörperschaften fielen im letzten Quartal des vergan-

*Steuereinnah-
men im vierten
Quartal ...*

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



genen Jahres um fast 1 % niedriger aus als in der entsprechenden Vorjahrszeit. Dabei ging das Aufkommen der Veranlagungssteuern stark zurück. Die veranlagte Einkommensteuer erbrachte 12 ½ % und die Körperschaftsteuer sogar 15 % weniger als vor Jahresfrist. Dies beruhte offenbar größtenteils darauf, dass sich viele Unternehmen zum Jahresende ihre Steuervorauszahlungen herabsetzen ließen. Ein wichtiger Grund hierfür dürfte gewesen sein, dass sie Investitionen vorgezogen haben, um die großzügigeren Abschreibungsmöglichkeiten vor der Steuerreform noch zu nutzen. Hierdurch konnten sie zugleich den zu versteuernden Gewinn des Jahres 2000 verringern, der noch mit den höheren Steuersätzen vor der Reform belastet ist. Die Erträge aus der Lohnsteuer nahmen nur um knapp 1 % zu. Ihr Anstieg wurde wei-

terhin durch die zum Jahresbeginn 2000 in Kraft getretenen Maßnahmen gedämpft. Zum schwachen Aufkommensergebnis am Jahresende trugen auch die indirekten Steuern bei. Die Einnahmen aus der Mineralölsteuer blieben trotz der Steuererhöhung vom Jahresbeginn um 3 % hinter ihrem Vorjahrsniveau zurück. Hier spielte neben den Reaktionen der Verbraucher auf den starken Ölpreisanstieg auch eine Zahlungsverchiebung in das neue Jahr eine Rolle. Die Umsatzsteuer verzeichnete einen mäßigen Aufkommensanstieg (+ 1 %). Ihr Wachstum wurde unter anderem durch die rückläufigen (steuerbelasteten) Wohnungsbauinvestitionen gedämpft.

Im Gesamtjahr 2000 fiel das Steueraufkommen nach dem vorläufigen Ergebnis (das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält) um gut 3 % höher aus als ein Jahr zuvor. Auf Grund der enttäuschenden Entwicklung zum Jahresende blieb es damit zwar um gut 3 ½ Mrd Euro hinter der letzten offiziellen Prognose vom November zurück. Doch ging es (bereinigt um zwischenzeitliche Steuerrechtsänderungen) um fast 4 Mrd Euro über die den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde gelegte Steuerschätzung vom Herbst 1999 hinaus und wuchs auch etwas stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) ist dementsprechend noch um 0,1 Prozentpunkt auf rund 23 % gestiegen.

Die Mehreinnahmen gegenüber den Plänen konzentrierten sich auf die direkten Steuern. Am stärksten wurden die Erwartungen bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag

... und im
Gesamtjahr
2000

(d. h. im Wesentlichen der Kapitalertragsteuer auf Dividenden) übertroffen, die fast ein Fünftel mehr als im Jahr 1999 erbrachten. Ausschlaggebend hierfür waren hohe Gewinnausschüttungen der Unternehmen, die zum Teil auch im Zusammenhang mit der bevorstehenden Steuerreform gestanden haben könnten.²⁾ Obwohl andererseits die Körperschaftsteuererträge durch die höheren Ausschüttungen geschmälert wurden und das Wachstum der Unternehmensgewinne weit hinter den ursprünglichen Annahmen zurückblieb, wuchsen diese Einnahmen mit 5 ½ % etwas kräftiger als erwartet. Hier spielte vor allem eine Rolle, dass die Steuereingänge für frühere Jahre weiter gestiegen sind. Auch bei der veranlagten Einkommensteuer trug dies neben wachsenden Steuervorauszahlungen dazu bei, dass das Vorjahrsergebnis um gut 12 % übertroffen wurde. Dagegen hat das Lohnsteueraufkommen infolge der zum Jahresanfang 2000 in Kraft getretenen weiteren Senkung des Einkommensteuertarifs und der nochmaligen Erhöhung des Kindergeldes nur um 1 ½ % zugenommen. Es ging aber auf Grund der positiven Beschäftigungsentwicklung ebenfalls über die Erwartungen hinaus. Deutlich unterschritten wurden diese demgegenüber bei der Umsatzsteuer, die im Gefolge des im Vergleich zu den ursprünglichen Annahmen schwächeren nominalen Wirtschaftswachstums knapp 3 % mehr als ein Jahr zuvor erbrachte. Noch größere Ausfälle entstanden bei der Mineralölsteuer, deren Aufkommen vor allem wegen der erwähnten Verbraucherreaktionen auf den Rohölpreisanstieg und die Erhöhung der Steuersätze nur um knapp 4 % zunahm. Hier deutet sich ein Zielkonflikt der „Ökosteuern“ an, die einerseits

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd Euro		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	Gesamtjahr		
	1999	2000	
Lohnsteuer	133,8	135,7	+ 1,4
Veranlagte Einkommensteuer	10,9	12,2	+ 12,3
Körperschaftsteuer	22,4	23,6	+ 5,4
Umsatzsteuer	137,2	140,9	+ 2,7
darunter: 4. Vierteljahr			
Lohnsteuer	40,5	40,8	+ 0,8
Veranlagte Einkommensteuer	5,6	4,9	- 12,6
Körperschaftsteuer	5,8	5,0	- 15,2
Umsatzsteuer	36,0	36,3	+ 1,1

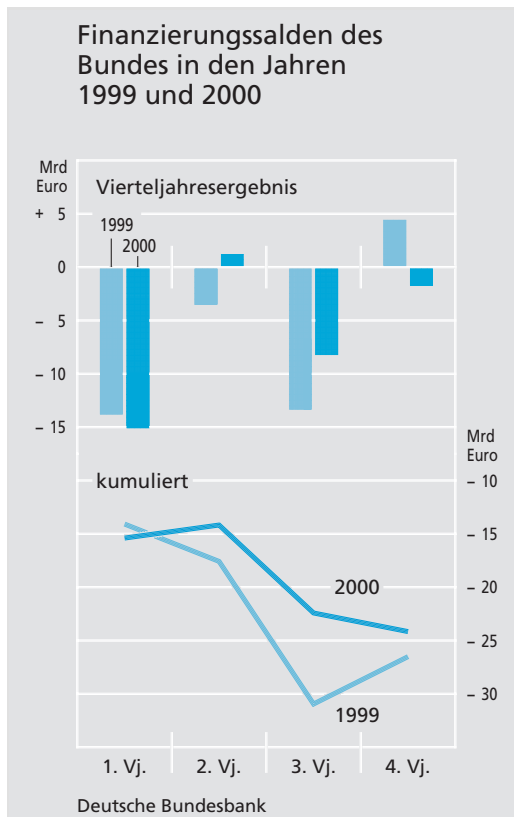
Deutsche Bundesbank

eine lenkende Wirkung entfalten soll, andererseits aber auch als Finanzierungsquelle gebraucht wird.

Der Bundeshaushalt wies im vierten Quartal ein Defizit von knapp 2 Mrd Euro auf, nach einem Überschuss von 4 ½ Mrd Euro in der entsprechenden Vorjahrszeit. Ausschlaggebend hierfür war die Einnahmenseite. So waren die Steuereinnahmen niedriger als vor Jahresfrist. Insbesondere fielen aber die nichtsteuerlichen Einnahmen erheblich geringer aus, vor allem weil in den letzten Monaten des Jahres 1999 außerordentlich umfangreiche Erlöse aus Privatisierungen vereinnahmt worden waren.

Bund im vierten Quartal ...

² Vgl. hierzu die Ausführungen in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2000, S. 54.



... und im
Gesamtjahr

Für das ganze Jahr 2000 verzeichnete der Bund ein Haushaltsdefizit von knapp 24 Mrd Euro, das um 1 ½ Mrd Euro geringer ausfiel als geplant und damit auch um 2 ½ Mrd Euro niedriger war als im Jahr 1999.³⁾ Die Einnahmen übertrafen die Planungen um gut 1 Mrd Euro. Auf der Ausgabenseite wurden knapp ½ Mrd Euro weniger benötigt als veranschlagt; damit gingen die Ausgaben um 1 % gegenüber dem vorangegangenen Jahr zurück. Zwar waren außer- beziehungsweise überplanmäßige Ausgaben vor allem bei der Zwangsarbeiterentschädigung, dem Wohngeld, den im Zusammenhang mit dem Ölpreisanstieg gewährten Heizkostenzuschüssen sowie ein Zusatzbedarf bei den Postunterstützungskassen zu verkräften. Doch fielen insbesondere die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen, die Zinsausgaben und der lau-

fende Sachaufwand niedriger aus als geplant. Insgesamt war beim Bund im vergangenen Jahr ein deutlicher Konsolidierungsfortschritt festzustellen, der nicht zuletzt auf die Auswirkungen des Sparpakets zurückzuführen ist. Der Rückgang des Defizits unterzeichnet die Verbesserung der Haushaltslage noch, da neben einigen einmaligen Ausgabenbelastungen auch zu berücksichtigen ist, dass in wesentlich geringerem Umfang als im Vorjahr auf Vermögensveräußerungen zurückgegriffen wurde.

Die Sondervermögen haben im Jahr 2000 erheblich ungünstiger abgeschlossen als 1999. Dies war zum einen auf den um 4 ½ Mrd Euro (auf knapp 4 Mrd Euro) gesunkenen Bundesbankgewinn zurückzuführen, der dem Erblastentilgungsfonds zufließt, soweit er 7 Mrd DM (3,6 Mrd Euro) übersteigt. Zum anderen entstand beim ERP-Sondervermögen ein Defizit in Höhe von gut 2 ½ Mrd Euro, nachdem dieser Haushalt in den vorangegangenen vier Jahren Überschüsse beziehungsweise 1998 ein annähernd ausgeglichenes Ergebnis aufgewiesen hatte. Entscheidend hierfür war, dass die Darlehensrückflüsse deutlich an Gewicht verloren.

Sonder-
vermögen

Für die Länderhaushalte liegen bisher noch keine vollständigen Angaben zum vierten Quartal vor. Im Gesamtjahr 2000 dürften die Defizite entgegen den Haushaltsplanungen den Vorjahrsbetrag (knapp 10 Mrd Euro) unterschritten haben. Ausschlaggebend hierfür war – trotz der zuletzt enttäuschenden Ent-

Länder

³ Die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen wurden nicht im Haushalt vereinnahmt, sondern direkt zur Schuldentilgung verwendet.

wicklung – eine kräftige Zunahme der Steuereinnahmen. Die Ausgaben wurden nur wenig ausgeweitet. Hierzu trug der bei den Ländern stark ins Gewicht fallende Personalbereich und hier nicht zuletzt die weitgehende Verschiebung der Anhebung der Beamtensoldung bei.

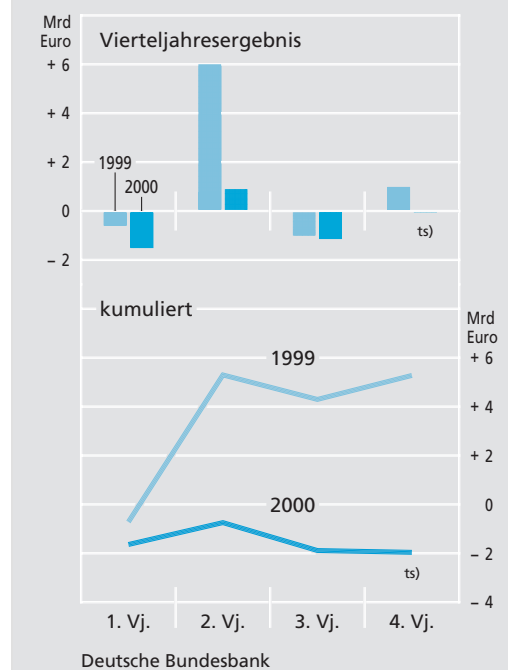
Gemeinden

Für die Gemeinden sind bisher nur Ergebnisse für die ersten drei Quartale verfügbar. Hier zeichnet sich für das ganze Jahr eine leichte Verschlechterung des Haushaltsabschlusses ab, wenngleich nochmals mit einem Überschuss gerechnet werden kann. Die Einnahmen dürften vor allem wegen eines starken Rückgangs der Sachvermögensverkäufe nur geringfügig gewachsen sein. Auf der Ausgabe Seite wurden die Kommunen durch die erstmals seit 1996 wieder deutlich erhöhten Aufwendungen für soziale Zwecke belastet. Die Sachinvestitionen wurden insgesamt nur wenig ausgeweitet. Einem kräftigeren Anstieg im Westen stand dabei ein starker Rückgang in den neuen Ländern gegenüber.

Verschuldung

Vor allem durch den Einsatz von Teilen der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen zur direkten Schuldentilgung⁴⁾ sanken die Schulden der Gebietskörperschaften (nach den bislang vorliegenden Daten) im vierten Quartal um 4 ½ Mrd Euro. Dabei wurde die Geldmarktverschuldung um 19 Mrd Euro verringert. Am Kapitalmarkt wurden dagegen knapp 15 Mrd Euro vor allem in Form von Anleihen beschafft. Im Gesamtjahr nahmen die Schulden der Gebietskörperschaften um 17 ½ Mrd Euro zu. Dabei dominierte mit 23 Mrd Euro der Absatz von Anleihen. Netto getilgt wurden vor allem Darlehen und Bundesschatzbriefe. Insgesamt

Finanzierungssalden der Sondervermögen in den Jahren 1999 und 2000



hat die langfristige Verschuldung noch etwas an Gewicht gewonnen.

Haushaltsplanungen 2001

Für das laufende Jahr ist infolge der hohen Ausfälle auf Grund der Steuerreform (schätzungsweise 23 Mrd Euro bzw. gut 1 % des BIP)⁵⁾ mit einem deutlichen Rückgang des Steueraufkommens zu rechnen. Insgesamt wurde nach der offiziellen Schätzung vom

Steigende Defizite infolge der Steuerreform

⁴ In der haushaltsmäßigen Abgrenzung wurden diese Vorgänge nicht verbucht. Der Kreditbedarf weicht im vierten Quartal deshalb besonders deutlich von den ausgewiesenen Defiziten ab. Der größte Teil der UMTS-Erlöse wurde erst im Januar zur Tilgung von Schulden des Ausgleichsfonds „Währungsumstellung“ verwendet.

⁵ Vgl. dazu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2000 (S. 56 ff.) und November 2000 (S. 57).

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd Euro

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere	Schuld- schein- dar- lehen ¹⁾	
1999	+ 34,8	+ 44,8	- 9,7	+ 16,2
darunter:				
1. Vj.	+ 12,7	+ 14,7	- 2,0	+ 0,7
2. Vj.	+ 2,9	+ 2,9	+ 0,0	+ 1,2
3. Vj.	+ 10,1	+ 15,2	- 5,0	+ 11,3
4. Vj.	+ 9,1	+ 11,9	- 2,7	+ 3,0
2000 ^{ts)}	+ 17,4	+ 29,1	- 10,5	...
darunter:				
1. Vj.	+ 14,0	+ 7,5	+ 6,5	+ 0,3
2. Vj.	- 1,3	+ 3,8	- 5,1	+ 12,4
3. Vj.	+ 9,1	+ 4,8	+ 5,4	+ 7,5
4. Vj. ^{ts)}	- 4,3	+ 13,1	- 17,3	...

¹ Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

November für das laufende Jahr eine Verringerung der Steuereinnahmen um gut 2 % prognostiziert. Da das Steueraufkommen des Basisjahres 2000 geringer ausfiel als damals erwartet, könnten die Steuererträge im laufenden Jahr ebenfalls noch hinter dieser Schätzung zurückbleiben. Trotz der durch die Schwäche des Steueraufkommens zu erwartenden sparsamen Haushaltsführung auf der Ausgabenseite sowie umfangreicher Vermögensveräußerungen dürften die Defizite der Gebietskörperschaften gegenüber dem Jahr 2000 wieder erheblich ansteigen.

Der im Parlament verabschiedete Bundeshaushalt für das Jahr 2001 sieht ein Defizit in Höhe von 22 ½ Mrd Euro vor, nachdem im ursprünglichen Regierungsentwurf⁶⁾ noch ein Betrag von 23 ½ Mrd Euro veranschlagt wor-

den war. Ausschlaggebend hierfür sind vor allem Kürzungen der Zuweisungen an andere staatliche Ebenen. Im Übrigen werden Zinsersparungen auf Grund der Schuldentilgung im Zusammenhang mit den UMTS-Erlösen genutzt, um die investiven Ausgaben auszuweiten. Die geplante weitere Senkung des Bundesdefizits im laufenden Jahr trotz umfangreicher Steuerausfälle ist ein begrüßenswertes Signal. Gleichwohl kann dies nur durch den Rückgriff auf umfangreiche Vermögensveräußerungen realisiert werden. Der strukturelle Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt wird sich somit gegenüber dem Vorjahr deutlich erhöhen.

Die Haushalte der Länder stehen im Jahr 2001 durch die steuerreformbedingten Einnahmefälle von fast 10 Mrd Euro unter starkem Druck. Zahlreiche Länder müssen sich sogar anstrengen, ihre konstitutionellen Obergrenzen für die Neuverschuldung einzuhalten. Dies wird ihnen dadurch erleichtert, dass die Zuweisungen der West-Länder (ebenso wie die des Bundes und der West-Gemeinden) an den Fonds „Deutsche Einheit“ gegenüber den ursprünglichen Planungen gekürzt worden sind, was zu einem entsprechend langsameren Schuldenabbau bei diesem Nebenhaushalt führt. Außerdem hatten viele Länder aus den unerwartet hohen Steuereinnahmen der letzten Jahre vorsorglich Rücklagen gebildet, die nun zur Begrenzung der Neuverschuldung aufgelöst werden. Dem auch durch die weiteren Steuersenkungsschritte auf mittlere Sicht noch wachsenden Druck zur Rückführung der Ausgaben kann so freilich nur kurz-

Länder

Bund

⁶ Vgl. im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2000, S. 63.

fristig begegnet werden. Die Finanzierungsdefizite, auf die Rücklagenbewegungen keinen Einfluss haben, werden durch einen kräftigen Anstieg im laufenden Jahr den Handlungsbedarf eher widerspiegeln.

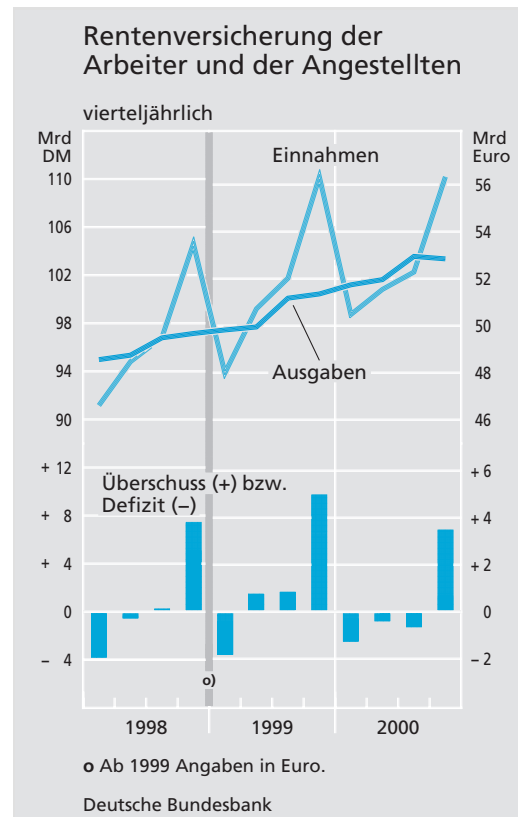
Gemeinden

Die Gemeinden sind durch die Steuerreform auch indirekt über ihre Einnahmen im Steuerverbund mit den Ländern betroffen. Ihre Ausgaben dürften im laufenden Jahr insgesamt nur leicht zunehmen, auch wenn wieder mit stärker steigenden Ausgaben für soziale Leistungen gerechnet wird. Alles in allem dürften die Gemeinden infolge der Einnahmefälle in diesem Jahr aber wieder in die Defizitzone geraten.

Sozialversicherungen

Gesetzliche Rentenversicherung im vierten Quartal ...

Die gesetzliche Rentenversicherung verzeichnete im vierten Quartal 2000 saisonüblich einen Überschuss (3 ½ Mrd Euro), der allerdings deutlich niedriger als in der gleichen Vorjahrszeit (5 Mrd Euro) war. Die Beitragseinnahmen wurden durch die Senkung des Beitragssatzes von 19,5 % auf 19,3 % zum 1. Januar 2000 sowie die Verringerung der aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Beiträge für Arbeitslosenhilfebezieher auf Grund des „Sparpakets 2000“ geschmälert. Sie erreichten deshalb insgesamt nicht ganz ihren Vorjahrswert. Die Rentenausgaben nahmen um gut 2 ½ % zu, was in erster Linie mit der gestiegenen Zahl der Renten und nur zum kleineren Teil mit der Rentenanpassung um 0,6 % zum 1. Juli 2000 zu erklären ist.



Im Gesamtjahr 2000 erzielte die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten einen Überschuss von 1 Mrd Euro. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies zwar eine Verschlechterung um 4 Mrd Euro. Da die Schwankungsreserve aber bereits Ende 1999 ihr gesetzliches Soll von einer durchschnittlichen Monatsausgabe erreicht hatte, genügte dieser relativ geringe positive Saldo, um die Rücklagen der Rentenversicherungsträger an die wachsenden Ausgaben anzupassen.

... und im Gesamtjahr 2000

Zum 1. Januar 2001 wurde der Beitragssatz um nochmals 0,2 Prozentpunkte auf 19,1 % gesenkt. Neben den positiven Beschäftigungsperspektiven wurde dies vor allem durch eine weitere Erhöhung der Zuschüsse des Bundes aus dem „Ökosteuer“-Aufkom-

Aussichten für 2001

men ermöglicht.⁷⁾ Auf der Ausgabenseite werden sich dagegen ab der Jahresmitte deutliche Mehrbelastungen aus der Rentenanpassung ergeben. Diese dürfte sich aus heutiger Sicht auf 2,1 % belaufen, was auf der Annahme einer Steigerung der durchschnittlichen Bruttoentgelte um 1,6 % basiert.⁸⁾

Zum Rentenreformkonzept

Das Rentenreformkonzept der Bundesregierung hat den Bundestag in dritter Lesung passiert und steht nun nach der teilweisen Ablehnung im Bundesrat zur Behandlung im Vermittlungsausschuss an. Gegenüber dem Gesetzentwurf vom November 2000 wurden in einigen wichtigen Punkten noch Änderungen vorgenommen. So wurde insbesondere der „Ausgleichsfaktor“, der nur die Rentenzugänge ab 2011 betroffen hätte, durch eine Rentenformel ersetzt, nach der die Rentenanpassungen für alle Rentner etwas niedriger ausfallen werden.⁹⁾ Langfristig impliziert diese Modifikation ein um rund drei Prozentpunkte höheres Rentenniveau sowie höhere Beitragsätze im Umlageverfahren, wodurch künftige Generationen gegenüber dem ursprünglichen Reformkonzept etwas stärker belastet werden (vgl. hierzu die Übersicht auf S. 57). Gleichwohl stellt die Reform insgesamt einen wichtigen Schritt in die Richtung eines stärker mischfinanzierten Alterssicherungssystems dar.

Bundesanstalt für Arbeit im vierten Quartal ...

Die Bundesanstalt für Arbeit schloss im vierten Quartal des Jahres 2000 mit einem leichten Überschuss gegenüber einer ausgeglichenen Position im gleichen Vorjahrsquartal ab. Während die Einnahmen um knapp 3 % wuchsen, stiegen die Ausgaben um fast 2 %. Dabei lagen die Aufwendungen für das

Arbeitslosengeld nur noch um 1 ½ % unter ihrem Vorjahrsniveau, womit sich der Rückgang im Vorjahrsvergleich erheblich abgeflacht hat. Dies war insbesondere auf die Umsetzung einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berücksichtigung von Beiträgen aus Einmalzahlungen bei der Bemessung von Lohnersatzleistungen zurückzuführen. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurden fast 5 % mehr ausgegeben. Hier hat sich die Umorientierung zu Lasten der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (– 7 %) und zu Gunsten der beruflichen Aus- und Fortbildung (+ 9 %) weiter fortgesetzt.

Im Gesamtjahr 2000 wies der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ein Defizit von knapp 1 Mrd Euro auf, was gegenüber dem Vorjahr (3 ½ Mrd Euro) eine erhebliche Verbesserung darstellt. Auch gegenüber dem Haushaltsansatz von fast 4 Mrd Euro fiel der Zuschussbedarf aus dem Bundeshaushalt – wie erwartet – erheblich niedriger aus. Einem Einnahmestieg von 3 ½ % stand ein Rückgang der Ausgaben um 2 ½ % gegenüber. Für das Arbeitslosengeld wurden 5 % und für die aktive Arbeitsmarktpolitik immerhin noch 1 % weniger ausgegeben.

... und im Gesamtjahr 2000

7 Hinzu kommt, dass die Höherbewertung der Anteile der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an der „Gemeinnützigen Aktiengesellschaft für Angestelltenheimstätten“ (GAGFAH) um etwa ½ Mrd Euro als reguläre Einnahme verbucht werden soll.

8 Nach der neuen Rentenanpassungsformel ist im Jahr 2001 ausschließlich die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoentgelte abzüglich der Rentenversicherungsbeiträge im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr maßgeblich.

9 Dies wird dadurch erreicht, dass ein Anstieg des Beitragssatzes zur Rentenversicherung ab 2011 die Anpassung stärker dämpft als zuvor.

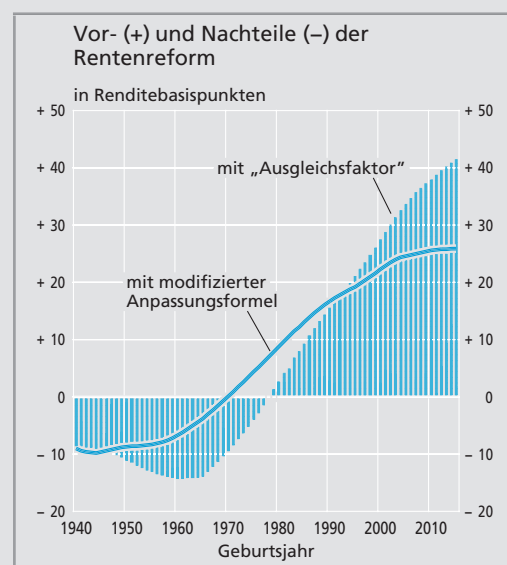
Änderungen im Rentenreformkonzept und Auswirkungen auf die „Rendite“ der Altersvorsorge

Zu den wichtigsten Änderungen in dem Ende Januar im Bundestag verabschiedeten Konzept gegenüber dem Gesetzentwurf zum „Altersvermögensgesetz“¹⁾ zählt der Verzicht auf den „Ausgleichsfaktor“, der ab dem Jahr 2011 die jeweiligen Neurentner zunehmend belastet hätte. Statt dessen ist nun eine modifizierte Renten Anpassungsformel vorgesehen, nach der sich Erhöhungen des Beitragssatzes zur Rentenversicherung stärker rentenanpassungsmindernd auswirken sollen. Technisch wird dies dadurch erreicht, dass nicht mehr auf die Veränderungsrate des vollen durchschnittlichen Bruttoentgelts abgestellt wird, sondern nur noch auf 90 % hiervon – jeweils abzüglich des Rentenversicherungsbeitrags sowie des fiktiven Zusatzvorsorgebeitrags („Altersvorsorgeanteils“). Da auf diese Weise auch der Rentenbestand und nicht nur die jeweiligen Rentenzugänge belastet werden, kann die Leistungseinschränkung für die Neurentner geringer ausfallen und dennoch der gleiche beitragsatzdämpfende Effekt erzielt werden. Die Korrektur hat allerdings zur Folge, dass nun langfristig, das heißt über das Jahr 2030 hinaus, mit einem um etwa drei Prozentpunkte höheren Netto-Eckrentenniveau gerechnet wird. Insgesamt soll auch nach dem jetzigen Konzept der Beitragssatz bis 2030 nicht über 22 % hinausgehen. In der Zeit danach ist freilich mit weiteren Erhöhungen zu rechnen. Dagegen sahen die Vorausberechnungen unter Berücksichtigung des „Ausgleichsfaktors“ auch nach 2030 stabile Beitragssätze vor, da sich die stärker ausgabendämpfende Wirkung weiter fortgesetzt hätte, bis der gesamte Rentenbestand in die volle Leistungsbegrenzung des Rentenzugangs 2030 einbezogen worden wäre.

Zur Berechnung der intergenerativen Auswirkungen der Korrekturen der Rentenreform wurde wieder auf vereinfachte Modellrechnungen für die realen Renditen eines typisierten Rentenversicherten (Durchschnittsverdiener mit 45 Beitragsjahren, 15 Jahren Rentenbezug und ohne Hinterbliebenenrente) zurückgegriffen. Es zeigt sich, dass auch mit dem neuen Konzept die Rendite für die älteren Jahrgänge reduziert wird, während sie für künftige Generationen im Vergleich zur Situation ohne Reform (und ohne Demographiefaktor) höher ausfällt. Der Vergleich zwischen „Ausgleichsfaktor“ und modifizierter Rentenformel zeigt jedoch, dass die Entlastung künftiger Generationen nun geringer ausfällt, was mit einer niedrigeren Belastung der Älteren einhergeht. Außerdem kommt es zu einigen Verschiebungen bei den einzelnen Alterskohorten.

Der „Ausgleichsfaktor“ hätte vor allem diejenigen belastet, die ab dem Jahr 2011 in Rente gehen werden, also die ab etwa 1945 Geborenen. Diese Sonderbelastung fällt nun weg. An ihre Stelle tritt eine nur allmähliche generelle Rentenniveaукürzung, die die älteren Jahrgänge in ihrer Gesamttrendite kaum beeinträchtigt. Die mittleren Jahrgänge profitieren von den im Vergleich zum „Ausgleichsfaktor“ geringeren Leistungseinschränkungen. Ihre Rendite sinkt nicht so stark beziehungsweise fällt für die ab etwa 1970 Geborenen höher aus als nach dem bisherigen Reformkonzept. Langfristig werden freilich die künftigen Generationen

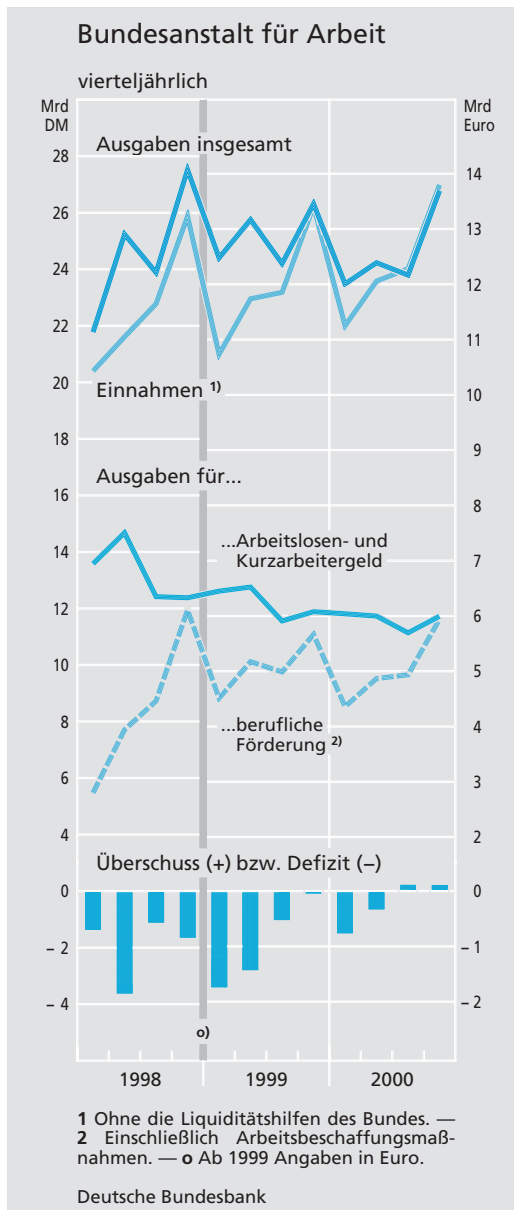
dadurch belastet, dass das umlagefinanzierte Rentensystem nun auf einem um etwa drei Prozentpunkte höheren Leistungsniveau fortgeführt werden soll. Für die – annahmegemäß rentierlichere – kapitalgedeckte Altersvorsorge bleibt somit geringerer Spielraum, wodurch die gesamte Rendite auf Dauer niedriger ausfällt.



Weitere Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf betreffen insbesondere die für alle Steuerpflichtigen einheitliche Obergrenze von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze für den Sonderausgabenabzug der Vorsorgebeiträge (zuvor: 4 % des individuellen versicherungspflichtigen Entgelts), die Hinterbliebenenrenten (Dynamisierung des kindbezogenen Freibetrags), das Rentensplitting (Splitting nur, wenn beide Ehegatten mindestens 25 Jahre rentenrechtliche Zeiten vorweisen können) sowie gesetzestechnische Maßnahmen, mit denen insbesondere die Mindestsicherung im Alter sowie die Förderung und Zertifizierung von Vorsorgeprodukten in gesonderte Gesetze ausgegliedert wurden.

Im Bereich der betrieblichen Altersversorgung wird als zusätzliche Option die „beitragsorientierte Leistungszusage“ eingeführt. Außerdem wird der „Pensionsfonds“ als neuer unternehmensexterner Durchführungsweg ausdrücklich benannt. Die genauen Vorschriften über die Vermögensanlage und die Ermittlung der Deckungsrückstellungen unterliegen der Ermächtigung der Bundesregierung beziehungsweise des Bundesministeriums der Finanzen. Außerdem ist vorgesehen, im Fall der Entgeltumwandlung die Sozialabgabenfreiheit der Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung Ende 2008 auslaufen zu lassen. Dies gilt nicht für arbeitgeberfinanzierte Zusagen.

1 Vgl.: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2000, S. 61.



Aussichten
für 2001

Für das Jahr 2001 sieht der Haushaltsplan der Bundesanstalt noch einen Zuschussbedarf von gut 1/2 Mrd Euro vor. Dabei ist neben einem weiterhin kräftigen Anstieg der Einnahmen (+ 3 % gegenüber dem Ist 2000) auch ein Zuwachs der Ausgaben (+ 2 1/2 %) vorgesehen. Dies erscheint realistisch, da sich die Effekte des bereits erwähnten Verfassungsgerichtsurteils im ersten Halbjahr 2001 weiter im Ausgabenanstieg bemerkbar ma-

chen werden. Außerdem hat der Bund der Bundesanstalt für Arbeit die Finanzierungslasten für die bislang von ihm getragenen Strukturanpassungsmaßnahmen und für das Programm zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser übertragen. Die Haushaltsplanungen gehen im Übrigen davon aus, dass sich die Entspannung auf dem Arbeitsmarkt fortsetzen wird.¹⁰⁾

Die gesetzliche Krankenversicherung dürfte im Jahr 2000 bei weitgehend unverändertem durchschnittlichen Beitragssatz noch nicht in die Defizitzone geraten sein. Doch zeichnen sich für das laufende Jahr einige finanzielle Risiken ab, die den Druck auf die Beitragssätze wieder erhöhen. So ist auf Grund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berücksichtigung von Einmalzahlungen auch mit höheren Krankengeldzahlungen zu rechnen. Außerdem sind nun auch im Bereich der Krankenversicherung die Beiträge für Arbeitslosenhilfebezieher zur Entlastung des Bundeshaushalts gekürzt worden.¹¹⁾

Gesetzliche
Krankenversicherung

Perspektiven der öffentlichen Haushalte insgesamt

Das Statistische Bundesamt hat im Januar erste Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2000 vorgelegt, die allerdings im Hinblick auf das vierte Quartal noch einen hohen Schätzanteil auf-

Vorläufiges
VGR-Ergebnis
für 2000

¹⁰ Nachdem die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2000 um 210 000 zurückgegangen ist, wird für 2001 mit einer Verringerung um 270 000 gerechnet.

¹¹ Bislang wurden Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslosenhilfebezieher auf der Basis von 80 % ihres vorherigen Bruttoentgelts bemessen. Mit Beginn des Jahres 2001 wurde dieser Prozentsatz auf 58 % gesenkt.

weisen. Für den gesamten Staatssektor ergibt sich danach ein Defizit in Höhe von 1,2 % des BIP,¹²⁾ nach 1,4 % im Jahr 1999. Im Gegensatz zur haushaltsmäßigen Abgrenzung ist das Defizit gesunken, weil die Privatisierungserlöse und Darlehensrückflüsse in der VGR-Abgrenzung nicht zu den Einnahmen zählen, so dass sich deren Rückgang im Jahr 2000 nicht defiziterhöhend auswirkte. Die Ausgaben wuchsen um 2 %. Während die Zahlungen für Personal und Zinsen annähernd unverändert blieben und die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen zurückgingen, erhöhten sich insbesondere die Ausgaben für die Alterssicherung vor allem wegen starker Rentenzugänge überproportional. Auch fielen die Entschädigungen für Zwangsarbeiter ins Gewicht. Insgesamt sank die Ausgabenquote um 0,3 Prozentpunkte auf 48,7 %. Die Einnahmen stiegen um knapp 2 ½ %. Zwar wuchsen die Steuereinnahmen deutlich stärker, doch nahmen die Sozialversicherungsbeiträge insbesondere wegen der Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung nur mäßig zu. Auch der erheblich niedrigere Bundesbankgewinn schlug sich auf der Einnahmenseite nieder.

Alles in allem dürfte sich die Grundposition der öffentlichen Finanzen im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr etwas verbessert haben. Zwar ist der Rückgang der Defizitquote vor allem auf die günstige Konjunktur im vergangenen Jahr zurückzuführen. Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Aufwendungen für die Zwangsarbeiterentschädigung nur eine einmalige Belastung im Jahr 2000 darstellten. Außerdem war das Jahr 1999 durch vorübergehend hohe

Überschüsse der Rentenversicherung (die zur Auffüllung der gesetzlichen Schwankungsreserve notwendig waren) gekennzeichnet.

Im Jahr 2001 wird sich die staatliche Defizitquote deutlich vergrößern, weil die hohen Einnahmenausfälle durch die Steuerreform nicht durch Ausgabeneinsparungen kompensiert werden. Aus heutiger Sicht könnte das Defizit über 1 ½ % des BIP hinausgehen, wobei nicht zuletzt die Entwicklung der Steuereinnahmen, die zum Ende des letzten Jahres eher ungünstig war, von Bedeutung sein wird.

Nach dem steuerreformbedingten Anstieg im laufenden Jahr soll die Defizitquote in den kommenden Jahren wieder schrittweise abgebaut werden. Nachdem die Bundesregierung im Oktober des vergangenen Jahres mit einem aktualisierten Stabilitätsprogramm ihre mittelfristigen finanzpolitischen Ziele¹³⁾ dargelegt hatte, stellte das Bundesministerium der Finanzen im November mit den „Finanzpolitischen Leitplanken“¹⁴⁾ seine langfristige finanzpolitische Strategie vor (vgl. im Einzelnen die Übersicht auf S. 60). Betont wird insbesondere die Notwendigkeit einer Fortsetzung der Konsolidierungsbemühungen. Dies soll zum einen dem Schuldenabbau dienen, was angesichts der drückenden Zinsverpflich-

*Ausblick auf
2001*

*Mittel- und
langfristige
finanzpolitische
Ziele*

12 Ohne Berücksichtigung der Erlöse aus der UMTS-Versteigerung. Einschließlich dieser Zuflüsse, die in den offiziellen VGR negativ auf der Ausgabenseite (Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern) erfasst werden, ergibt sich ein Überschuss in Höhe von 1,3 % des BIP.

13 Vgl. dazu im Einzelnen: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 2000, S. 63 f.

14 Bundesministerium der Finanzen, Finanzpolitische Leitplanken – Sieben Wegweiser für eine zukunftsfähige, gerechte und europataugliche Finanzpolitik, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, 2000.

Die „finanzpolitischen Leitplanken“ des Bundesministeriums der Finanzen

Die im November 2000 vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten „Leitplanken“ sollen einen verlässlichen Orientierungsrahmen für die zukünftige Finanzpolitik geben, der über den mittelfristigen Zeitraum des Stabilitätsprogramms hinausreicht. Dabei stehen zwei Ziele im Mittelpunkt:

- „Schuldenabbau für nachhaltig solide Staatsfinanzen und mehr Generationengerechtigkeit“;
- „Förderung von Wachstum und Beschäftigung durch ein tragfähiges und gerechtes Steuer- und Abgabensystem“.

Für die wichtigsten finanzpolitischen Bereiche werden Grundsätze aufgestellt, die zum Teil auf den bereits bestehenden Bindungen (wie dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und dem Artikel 115 GG) aufbauen. Hierzu zählen unter anderem:

- Die Staatstätigkeit soll regelmäßig geprüft und gegebenenfalls umstrukturiert werden; dabei sind die Privatisierungspotenziale konsequent zu nutzen und die für den Bund vorgesehenen linearen Stelleneinsparungen von 1,5 % jährlich umzusetzen.
- Für den Bund ist im Jahr 2006 ein ausgeglichener Haushalt vorgesehen. In der Zeit danach sollen Überschüsse erwirtschaftet werden, um Schulden abzubauen. Auch für den Gesamtstaat werden in konjunkturell normalen Jahren Überschüsse (in Höhe von 1 % des BIP) angestrebt, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden sollen.
- Für eine eventuelle Kreditfinanzierung von Investitionen sind strengere Maßstäbe anzulegen als bislang. Die Tilgung der Kredite soll während der Lebensdauer der Investitionsobjekte erfolgen.
- Bis zur Erreichung der gesamtstaatlichen Überschüsse tritt der Bund im Finanzplanungsrat für eine Festschreibung der Obergrenze für den Ausgabenzuwachs von 2 % ein.

- Innerhalb des Gesamtrahmens sollen Ausgaben für Sach- und Humankapital eine stärkere Bedeutung erlangen.
- Der Subventionsabbau soll vorangetrieben und die Gewährung neuer Hilfen zeitlich begrenzt und degressiv ausgestaltet werden.
- Die Ausgestaltung von Sozialleistungen soll im Hinblick auf das Beschäftigungsziel geprüft und die missbräuchliche Inanspruchnahme bekämpft werden.
- Nach der Umsetzung der Steuerreform und dem Erreichen gesamtstaatlicher Überschüsse sollen finanzpolitische Spielräume teilweise zu weiteren Abgabensenkungen genutzt werden. Darüber hinaus ist eine Vereinfachung des Steuerrechts vorgesehen.
- Die föderalen Finanzbeziehungen sollen bei weiterer Beachtung des Solidaritätsprinzips eine ausreichende Eigenverantwortung der einzelnen Gebietskörperschaften gewährleisten.
- Die Koordination der einzelnen staatlichen Ebenen ist insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Verpflichtungen zu verbessern.

Diese Leitlinien sind geeignet, der Finanzpolitik einen klaren Orientierungsrahmen zu geben und die Erwartungen im Hinblick auf eine verlässliche und langfristig tragfähige Finanzpolitik zu stabilisieren. Jedoch müssen die haushalts- und steuerpolitischen Maßnahmen durch die finanzpolitischen Entscheidungsträger in der Zukunft noch konkret ausformuliert werden. Dabei hängt die Glaubwürdigkeit der langfristigen Ziele auch davon ab, dass die kurz- und mittelfristigen Planungen eingehalten werden. Seit Beginn der mittelfristigen Finanzplanungen in den sechziger Jahren wurden die anvisierten Ziele auf allen Haushaltsebenen vor allem in den jeweils letzten Planungsjahren häufig verfehlt, da der in den Planungen bekundete Konsolidierungswillen nicht umgesetzt wurde. Angesichts dieser Erfahrungen wäre es wünschenswert, die vorgestellten Regeln möglichst auch institutionell zu verankern.

tungen, aber auch der Belastungen aus der demographischen Entwicklung geboten ist. Zum anderen sollen im weiteren Verlauf Spielräume für eine Senkung der immer noch zu hohen Abgabenbelastung geschaffen werden, um die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven zu verbessern.

*Verlässliche
finanzpolitische
Rahmenbedin-
gungen wichti-
ger Standort-
vorteil*

Die in dem Programm vorgestellte grundsätzliche Ausrichtung der Finanzpolitik entspricht den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und ist deshalb zu unterstützen. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen auf mittlere und längere Sicht und das durch sie begründete Vertrauen in einen handlungsfähigen Staat sind ein wichtiges Kriterium für die künftigen Investitions- und Konsumentscheidungen des privaten Sektors. Die langfristige Tragfähigkeit der Staatsfinanzen ist insbesondere an den zukünftigen Aussichten für die staatliche Ver-

schuldung und die Abgabenbelastung zu messen. Angesichts der Höhe des Schuldenstandes und der Abgabenbelastung sowie der demographischen Probleme gilt es somit rechtzeitig deutlich zu machen, dass die Finanzpolitik dem Rechnung trägt.

Es wird nun vor allem darauf ankommen, die finanzpolitischen Ziele durch konkrete Maßnahmen zu fundieren. Hier wurde mit dem Sparpaket und der Steuerreform ein wichtiger Anfang gemacht. Gleichwohl erfordern die anvisierten Ziele weiterhin eine konsequente Überprüfung der Staatstätigkeit und eine nachhaltige Begrenzung der staatlichen Ausgaben. Vertrauen in die langfristige finanzpolitische Strategie entsteht nur dann, wenn die kurz- und mittelfristigen Planungen Bestand haben. Hier gilt es die Grundausrichtung der Finanzpolitik gegen den Druck von Partikularinteressen zu verteidigen.

*Umsetzung
wichtige finanz-
politische Auf-
gabe*