

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

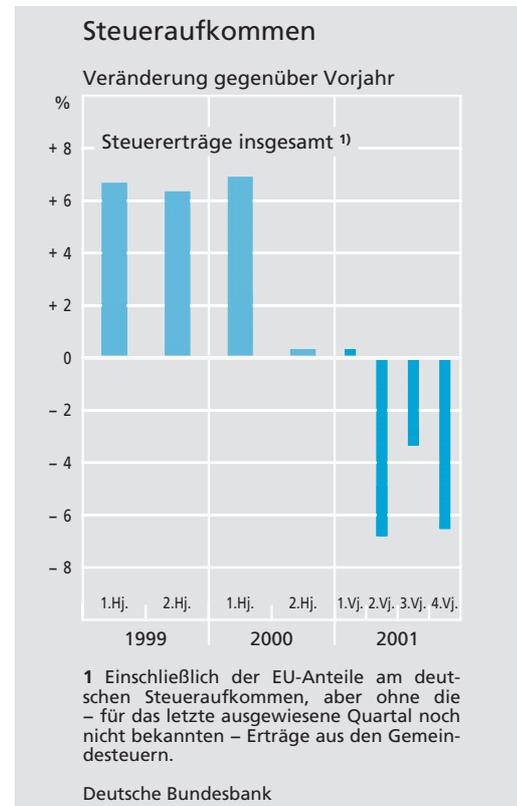
Überblick

Im vierten Quartal 2001 hat sich das Haushaltsergebnis der Gebietskörperschaften gegenüber dem Vorjahr deutlich verschlechtert. Auch im Gesamtjahr erhöhten sich die Defizite kräftig. Sie dürften von 33 Mrd € im Jahr 2000 (ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse) auf fast 50 Mrd € – den höchsten Betrag seit 1996 – gestiegen sein. Ausschlaggebend hierfür war, dass sich die Steuereinnahmen vor allem auf Grund der Steuersenkungen stark verminderten. Obwohl die sonstigen Einnahmen, und hier insbesondere die Privatisierungserlöse, kräftig wuchsen, gingen die Einnahmen insgesamt merklich zurück. Die Ausgaben wurden mit etwa 1% nur moderat ausgeweitet, insbesondere weil der Personalsektor kaum höhere Mittel erforderte und die Aufwendungen für Zinsen und Sachinvestitionen sogar abgenommen haben. Die Entwicklung auf den einzelnen Ebenen verlief sehr unterschiedlich, was allerdings durch Sonderfaktoren beeinflusst wurde. Während das Defizit des Bundes etwas zurückging und auch die Sondervermögen günstiger abschlossen, verschlechterte sich die Finanzlage der Gemeinden und vor allem der Länder gravierend. Für das laufende Jahr ist aus heutiger Sicht nicht mit einer stärkeren Verringerung der Haushaltsdefizite zu rechnen. Zwar dürfte das Steueraufkommen trotz der noch ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wieder merklich zunehmen. Doch ist eine Abnahme der nicht-steuerlichen Einnahmen zu erwarten. Zudem dürften die Ausgaben insgesamt stärker steigen als im vergangenen Jahr.

Steuer-
einnahmen
im vierten
Quartal und
im Gesamtjahr
2001...

Das Steueraufkommen¹⁾ hat sich im vierten Quartal 2001 hauptsächlich wegen der reformbedingten Ausfälle und der Konjunkturschwäche um 6,5 % gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit verringert. Dabei hat sich vor allem die „Talfahrt“ der Körperschaftsteuer noch beschleunigt, wozu auch umfangreiche Erstattungen an einige Unternehmen beigetragen haben. Im Gesamtjahr 2001 fielen die Steuereinnahmen nach dem vorläufigen Ergebnis (das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält) um 4,5 % niedriger aus. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in der Abgrenzung der Finanzstatistik) hat sich damit um eineinhalb Prozentpunkte auf 21,6 % zurückgebildet. Ausschlaggebend hierfür waren die umfangreichen Entlastungen durch die Steuerreform, die nur zu einem geringen Teil durch Mehreinnahmen aus der dritten Stufe der „ökologischen Steuerreform“ kompensiert wurden. Darüber hinaus blieben die Steuererträge infolge der schwächeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, aber auch aus anderen Gründen weit hinter den Erwartungen zurück. Gegenüber der letzten offiziellen Prognose vom November entstanden Mindereinnahmen in Höhe von 2,8 Mrd € und gegenüber der – den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde gelegten – vergleichbaren Steuerschätzung vom Herbst 2000 sogar Ausfälle von 12,8 Mrd €.

Die Mindereinnahmen gegenüber den Plänen konzentrierten sich vor allem auf die Umsatzsteuer und die Körperschaftsteuer. Die Erträge aus der Umsatzsteuer haben sich um 1,4 % verringert und sind damit um 7,3 Mrd € hinter der Prognose vom Herbst 2000 zurück-



geblieben. Nur ein Teil dieser hohen Ausfälle lässt sich auf das im Vergleich zu den ursprünglichen Erwartungen schwächere Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage zurückführen. Daneben dürften auch Strukturveränderungen des Privaten Verbrauchs zu Gunsten steuerfreier und steuervergünstigter Elemente eine Rolle gespielt haben. Darüber hinaus ist es wohl zu erheblichen insolvenzbedingten Ausfällen gekommen.²⁾ Außerdem könnten manche Unternehmen Umsatzsteuerzahlungen wegen ihrer angespannten

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

² Diese entstehen dadurch, dass der insolvente Unternehmer zumeist keine Umsatzsteuer auf seine Leistungen mehr abführt, während der gewerbliche Abnehmer den Vorsteuerabzug dennoch geltend machen kann, wenn die Umsatzsteuer in der Rechnung ausgewiesen ist.

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	Gesamtjahr		
	2000	2001	
Lohnsteuer	135,7	132,6	- 2,3
Veranlagte Einkommensteuer	12,2	8,8	- 28,2
Körperschaftsteuer	23,6	- 0,4	.
Umsatzsteuer	140,9	138,9	- 1,4
darunter: 4. Vierteljahr			
Lohnsteuer	40,8	38,9	- 4,6
Veranlagte Einkommensteuer	4,9	4,7	- 5,0
Körperschaftsteuer	5,0	- 1,9	.
Umsatzsteuer	36,3	35,6	- 1,9

Deutsche Bundesbank

Liquiditätslage aufgeschoben haben, wofür freilich Verzugszinsen in Kauf zu nehmen sind. Bei der Körperschaftsteuer entstanden sogar Mindereinnahmen in Höhe von 12,7 Mrd € gegenüber der Schätzung vom Herbst 2000, in der die Steuerreform bereits berücksichtigt war. Hier gingen die Erstattungen noch um 0,4 Mrd € über die geleisteten Steuerzahlungen hinaus. Ein Großteil der Ausfälle beruhte jedoch auf hohen Sonderausschüttungen und wurde durch Mehreinnahmen von 7,5 Mrd € bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kompensiert.³⁾ Außerdem trugen die – auch auf Grund hoher Abschreibungen auf Beteiligungen – verschlechterte Gewinnsituation sowie geringere Nachzahlungen zum enttäuschenden Körperschaftsteuerergebnis bei. Die Lohnsteuer und die veranlagte Einkommensteuer haben dagegen

die Erwartungen leicht übertroffen, obwohl sich ihr Aufkommen durch die Steuerreform ebenfalls vermindert hat (um 2,3 % bzw. 28,2 %). Bei der Lohnsteuer war dies unter anderem auf die steuerlich bedingte Verlagerung von Sonderzahlungen in das Jahr 2001 zurückzuführen, während bei der veranlagten Einkommensteuer die mit der Steuerreform eingeführte Teilanrechnung der Gewerbesteuer großenteils noch nicht auf dem Vorauszahlungswege erfolgte.

Im Jahr 2002 dürften die Steuererträge wieder deutlich wachsen und stärker zunehmen als das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP). Hierzu trägt bei, dass sich der Progressionseffekt bei der Einkommensteuer wieder voll bemerkbar macht und der Umfang der Steuererhöhungen über die weiteren Entlastungen hinausgeht.⁴⁾ In der offiziellen Schätzung vom November wurde mit einer Zunahme des Steueraufkommens um 3 % gerechnet; einschließlich der darin noch nicht berücksichtigten Steuerrechtsänderungen ergäbe sich ein Anstieg um rund 4 % bei einem nominalen Wirtschaftswachstum von 3 %. Aus heutiger Sicht ist freilich davon auszugehen, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinter den Erwartungen vom Herbst zurück-

... sowie im
laufenden Jahr

³ So haben viele Unternehmen früher gebildete (und mit einem Satz von 45 % versteuerte) Gewinnrücklagen ausgekehrt, um hierfür noch in den Genuss eines Körperschaftsteuer-Minderungsanspruchs von 15 Prozentpunkten zu kommen. Außerdem wurden solche Sonderausschüttungen offenbar auch zur Verlustverrechnung innerhalb von Konzernen genutzt, was nach dem neuen Körperschaftsteuersystem nicht mehr möglich ist.

⁴ Einerseits wirkt sich die verstärkte Familienförderung aufkommensmindernd aus. Andererseits ergeben sich zusätzliche Steuererträge aus der Gegenfinanzierung der Steuersatzsenkungen, der vierten Stufe der „ökologischen Steuerreform“, der Erhöhung der Tabak- und der Versicherungsteuer sowie den Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs.

bleiben wird. Auch wird das Niveau der Steuererträge von der ungünstigeren Ausgangslage des vorigen Jahres beeinflusst.

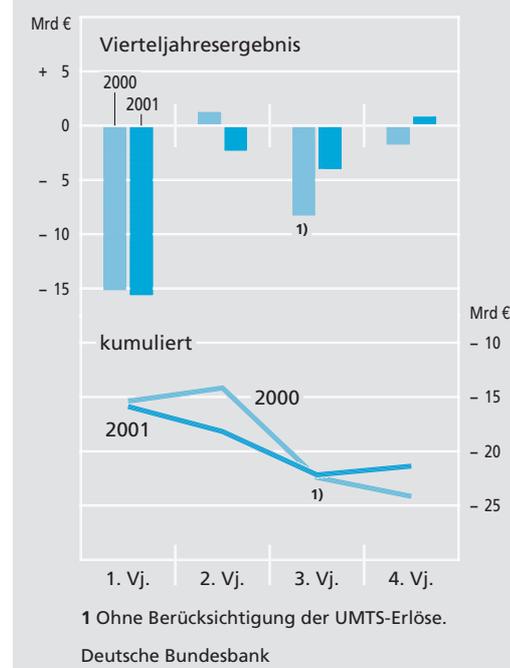
*Bundeshaushalt
im Jahr 2001 ...*

Der Bund schloss das vierte Quartal 2001 mit einem Überschuss von 0,8 Mrd € ab. Im Gesamtjahr fiel das Defizit mit 21,1 Mrd € um 2,8 Mrd € niedriger aus als im vorangegangenen Jahr und blieb auch um knapp 1 Mrd € hinter dem Planansatz zurück.⁵⁾ Die Einnahmen, die etwa auf dem Niveau des Jahres 2000 lagen, unterschritten das Soll um 1,3 Mrd €. Dabei hielten sich die Steuerausfälle mit 2,9 Mrd € im Vergleich zu den anderen Ebenen noch in Grenzen, weil die Abführungen an die EU wegen eines hohen Überschusses im EU-Haushalt 2000 geringer ausfielen als erwartet. Sie konnten zudem zum überwiegenden Teil durch höhere nicht-steuerliche Einnahmen kompensiert werden. Die Ausgaben sanken um 1,4 %⁶⁾ und unterschritten die Planungen um 2 Mrd €. Zwar ergaben sich auf Grund der ungünstiger als erwarteten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt höhere Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe und für Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit (zusammen genommen 2,5 Mrd €). Jedoch blieben insbesondere die Zinsausgaben und die Gewährleistungen hinter dem Soll zurück.

*... und im
laufenden Jahr*

Für das laufende Jahr sieht der Haushaltsplan einen Anstieg des Defizits um 2,6 Mrd € auf 23,7 Mrd € vor.⁷⁾ Gegenüber dem Entwurf liegt es um 1,5 Mrd € höher. Zusätzliche Belastungen aus den konjunkturbedingt niedriger angesetzten Steuereinnahmen und den arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben (zusammen genommen rund 5 Mrd €) konnten

Finanzierungssalden des Bundes in den Jahren 2000 und 2001



nicht ganz durch gegenüber dem Entwurf höhere Privatisierungserlöse und niedrigere Ausgabenansätze bei den Zinsen und Zu-

5 Die hier vorgenommene Darstellung der Haushaltsentwicklung folgt dem finanzstatistischen Nachweis. Sie weicht von der des Bundesfinanzministeriums ab. So wird finanzstatistisch der Münzrückfluss 2001 (gut 1 ½ Mrd €) als finanzielle Transaktion ohne Einfluss auf das Defizit ausgewiesen, während er im Bundeshaushalt als laufender Sachaufwand verbucht wurde.

6 Ausschlaggebend hierfür waren unter anderem der Wegfall der im Jahr 2000 geleisteten Zwangsarbeiterentschädigungen (rund 1% des Ausgabenvolumens) und die temporär niedrigeren Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen (ebenfalls rund 1%) auf Grund dort angefallener umfangreicher Privatisierungserlöse.

7 Die Entwicklung des Defizits weicht im Ist 2001 und im Soll 2002 stark von der Entwicklung der Nettokreditaufnahme ab. Ausschlaggebend hierfür sind die mit der Währungsumstellung verbundenen hohen 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 22,8 Mrd € im Ist 2001 auf 21,1 Mrd € im Jahr 2002 zurückgehen. Der Ansatz für die Münzeinnahmen wurde im Haushaltsplan 2002 gegenüber dem Entwurf um 1 ½ Mrd € auf 2 ½ Mrd € angehoben.

schüssen an den Fonds „Deutsche Einheit“ kompensiert werden. Mehrausgaben im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit (1½ Mrd €) werden durch zusätzliche Einnahmen aus der Erhöhung der Tabak- und der Versicherungsteuer finanziert. Insgesamt werden die Ausgaben – nachdem sie zwei Jahre in Folge rückläufig waren – wieder deutlich steigen. Ausschlaggebend hierfür sind eine kräftige Zunahme des Zuschussbedarfs des Bundeseisenbahnvermögens, der arbeitsmarktbedingten Ausgaben, der mit der „Ökosteuer“ finanzierten Zuweisungen an die Rentenversicherung sowie der Ausgaben für innere und äußere Sicherheit. In den Haushaltsplan sind immer noch umfangreiche Privatisierungserlöse eingestellt, die keine dauerhafte Finanzierungsquelle darstellen. Insgesamt gesehen erfordert die Einhaltung des Plans eine sehr sparsame Haushaltsführung, zumal die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nunmehr ungünstiger eingeschätzt wird als bei der Verabschiedung des Budgets.

Sondervermögen

Die Sondervermögen schlossen im vergangenen Jahr mit einem Überschuss von 5,1 Mrd € ab, nachdem sie ein Jahr zuvor noch ein Defizit von 1,7 Mrd € zu verzeichnen hatten. Zum einen fiel der dem Erblastentilgungsfonds zufließende Teil des Bundesbankgewinns um knapp 4½ Mrd € höher aus als im Vorjahr. Zum anderen sank angesichts geringerer Darlehensvergaben und höherer Darlehensrückflüsse das Defizit des ERP-Sondervermögens um 2 Mrd €.

Länder

Das Defizit der Länder fiel im vierten Quartal 2001 mit 16,2 Mrd € um 8,3 Mrd € höher aus als ein Jahr zuvor. Dies ist größtenteils mit

dem Rückgang des Steueraufkommens um 10,1 % zu erklären. Besonders betroffen war davon das Land Nordrhein-Westfalen, das nicht zuletzt infolge großer Steuererstattungen einen Einbruch um ein Viertel verzeichnete. Die sonstigen Einnahmen der Länder sanken im Vorjahrsvergleich ähnlich stark wie das Steueraufkommen. Ausschlaggebend hierfür war die Rückzahlung von Förderabgaben einschließlich Zinsen von insgesamt 1¼ Mrd €, zu der das Land Niedersachsen Anfang Dezember durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts verpflichtet worden war. Die Ausgaben wurden im vierten Quartal um 1,1 % ausgeweitet. Ohne eine Kapitaleinlage des Landes Baden-Württemberg bei der Landesbank Baden-Württemberg wäre ein leichter Ausgabenrückgang verzeichnet worden. Im Gesamtjahr 2001 kam es zu einem drastischen Anstieg des Defizits von 9,8 Mrd € im Jahr 2000 auf 27,6 Mrd €, der überwiegend auf die steuerreformbedingten Einnahmeherausfälle zurückzuführen ist. Allerdings wirkten sich auch erhebliche außergewöhnliche Belastungen aus. Neben den erwähnten Transaktionen im vierten Quartal fiel hier vor allem die Kapitalzuführung zur Bankgesellschaft Berlin beträchtlich ins Gewicht. Die von den Ländern angestrebte Rückführung der Defizite kann auch angesichts der schon beschlossenen weiteren Steuersenkungen nur durch strikte Ausgabenbegrenzung erreicht werden. Dies ist auch deshalb notwendig, weil eine ganze Reihe von Bundesländern erhebliche Probleme hat, die verfassungsrechtlichen Obergrenzen für die Neuverschuldung einzuhalten.

Gemeinden

Für die kommunalen Haushalte liegen bisher nur Ergebnisse der ersten drei Quartale vor. In dieser Zeit ergab sich ein Defizit von 3,2 Mrd €, während die Haushalte ein Jahr zuvor nahezu ausgeglichen waren. Die Einnahmen sanken infolge zuletzt stark rückläufiger kommunaler Steuererträge um 1,6 %, während die Ausgaben mit 1,4 % weiter wuchsen. Hierzu trugen insbesondere die sozialen Leistungen (+ 3,5 %) bei. Im letzten Quartal dürfte es – anders als in den Vorjahren – nicht mehr zu einem deutlichen Überschuss gekommen sein, so dass die Gemeinden im Gesamtjahr – erstmals seit drei Jahren – aller Voraussicht nach wieder mit einem Defizit abgeschlossen haben.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften hat im vierten Quartal kräftig um 15 Mrd € zugenommen. Während die Geldmarktverschuldung um 3 Mrd € zurückgeführt wurde, stiegen die Verbindlichkeiten am Kapitalmarkt um 18 Mrd €. Im Gesamtjahr betrug die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften 14 Mrd €. Der relativ niedrige Betrag ist auf die zum Jahresbeginn 2001 erfolgte Tilgung aus Mitteln der UMTS-Erlöse zurückzuführen.

Sozialversicherungen

Gesetzliche
Renten-
versicherung

Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten wies für das vierte Quartal 2001 einen saisonüblichen Überschuss aus, der mit 2,5 Mrd € allerdings um 1,0 Mrd € geringer ausfiel als ein Jahr zuvor. Im Gesamtjahr 2001 ergab sich ein Defizit von 1,1 Mrd €, ⁸⁾ während ein Jahr zuvor noch ein Überschuss von

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd €

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere ¹⁾	Schuld- schein- dar- lehen ²⁾	
2000	+ 16,1	+ 29,1	- 11,8	+ 21,2
darunter:				
1. Vj.	+ 14,0	+ 7,5	+ 6,5	- 1,0
2. Vj.	- 1,3	+ 3,8	- 5,1	+ 14,6
3. Vj.	+ 9,1	+ 4,8	+ 5,4	+ 8,6
4. Vj.	- 5,7	+ 13,1	- 18,6	- 1,0
2001 ^{ts)}	+ 14,1	+ 56,3	- 6,8	...
darunter:				
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. ^{ts)}	+ 15,0	+ 16,3	- 1,1	...

¹⁾ Ohne Ausgleichsforderungen. — ²⁾ Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite.

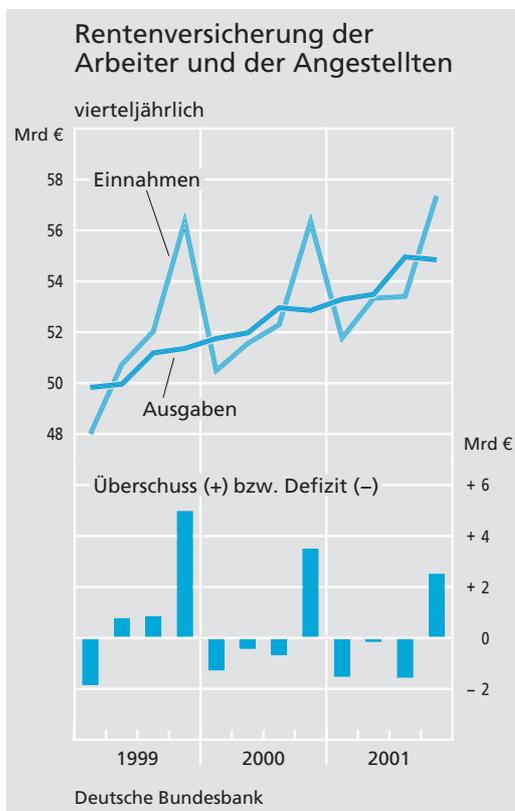
Deutsche Bundesbank

0,6 Mrd € erzielt worden war. Im Ergebnis wurde das Schwankungsreservesoll von einer Monatsausgabe mit 93 % nicht ganz erreicht. Ausschlaggebend hierfür waren Beitragsausfälle auf Grund der ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Im Jahr 2002 wird sich das Defizit noch ausweiten. Ausschlaggebend hierfür ist, dass das Soll für die Schwankungsreserve von 1,0 auf 0,8 Monatsausgaben gesenkt wurde, um eine sonst erforderliche Anhebung des Beitragsatzes von 19,1 % auf 19,4 % zu vermeiden. Außerdem ist mit Beitragsausfällen wegen der nunmehr ungünstiger eingeschätzten

Aussichten
für 2002

⁸⁾ Die bei der Berechnung der Schwankungsreserve berücksichtigte Höherbewertung des Beteiligungsbesitzes der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte an der GAGFAH um 0,6 Mrd € wurde hier nicht einnahmensteigernd einbezogen.



Konjunktur und ab der Jahresmitte mit höheren Beiträgen zur Krankenversicherung der Rentner infolge gestiegener Beitragssätze zu rechnen.

Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im letzten Quartal des Jahres 2001 einen Überschuss von 0,5 Mrd €, wozu – als Sonderfaktor – hohe Mittelzuflüsse aus dem Europäischen Sozialfonds beitrugen. Im Gesamtjahr hat sich das Defizit mit 1,9 Mrd € gegenüber dem Vorjahr etwas mehr als verdoppelt. Auch der Haushaltsansatz von lediglich 0,6 Mrd € wurde weit überschritten. Während die Einnahmen insgesamt um 2,2 % zunahmen, stiegen die Ausgaben um 4,2 %. Für das Arbeitslosengeld wurde 4,3 % mehr ausgegeben, was auf die höheren Pro-Kopf-Leistungen auf Grund der Berücksichtigung von Einmalzah-

lungen bei der Bemessung des Anspruchs seit August 2000 zurückzuführen ist. Die Arbeitslosenzahlen sind im Jahresdurchschnitt dagegen noch um 0,5 % gesunken. Für die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde insgesamt 1,9 % mehr ausgegeben. Einem Rückgang bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um ein Viertel stand ein Ausgabenanstieg bei der beruflichen Aus- und Fortbildung um ein Zehntel gegenüber. Kräftig gestiegen sind auch die Ausgaben für das Insolvenzgeld, die Altersteilzeit und die Erstattungen an die Rentenversicherungsträger für arbeitsmarktbedingte Erwerbsminderungsrenten.

Die Haushaltsplanungen für das Jahr 2002 sehen ein aus dem Bundeshaushalt zu deckendes Defizit der Bundesanstalt von 2,0 Mrd € vor. Dem liegt die Annahme von 3,9 Millionen Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt zu Grunde, was gegenüber dem Vorjahr einen nur geringfügigen Anstieg bedeutet. Im Jahreswirtschaftsbericht 2002 geht die Bundesregierung nunmehr von durchschnittlich knapp 4 Millionen Arbeitslosen aus. Ohne Einsparungen dürfte also der eingeplante Zuschuss nicht ausreichen, um das Defizit zu decken.

Aussichten für 2002

Nach vier Jahren mit praktisch ausgeglichenen Finanzierungssalden ist für das Jahr 2001 vor allem infolge eines starken Anstiegs der Ausgaben für Arzneimittel mit einem erheblichen Defizit in der gesetzlichen Krankenversicherung zu rechnen. Zahlreiche Kassen haben zum 1. Januar 2002 ihren Beitragssatz angehoben. Insgesamt dürfte im neuen Jahr der durchschnittliche Beitragssatz zur Krankenversicherung um fast einen halben Prozentpunkt auf etwa 14 % steigen.

Gesetzliche Krankenversicherung

Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Defizit-
ausweitung nur
zum geringen
Teil konjunktur-
bedingt, ...*

Die staatliche Defizitquote in der Maastricht-Abgrenzung ist im vergangenen Jahr gemäß den ersten vorläufigen Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf 2,6 % gestiegen. Im Jahr 2000 hatte sie sich (ohne UMTS-Erlöse) noch auf 1,3 % belaufen. Diese starke Ausweitung gegenüber dem Vorjahr ist nur zu einem kleinen Teil konjunkturbedingt.⁹⁾ Zwar fiel das reale gesamtwirtschaftliche Wachstum deutlich niedriger aus als sein mittelfristiger Trend. Jedoch war die für die Einnahmenentwicklung in erster Linie bedeutsame nominale Entwicklung weniger ungünstig. Zudem erwies sich das für die Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge relevante Wachstum der Bruttolöhne und -gehälter (vor allem pro Kopf) als recht robust. Schließlich lag die im Hinblick auf das Ausmaß der konjunkturbedingten Ausgaben maßgebliche Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 2001 sogar noch etwas unter dem Stand von 2000.

*... ausschlag-
gebend
reformbedingte
Steuerausfälle*

Ausschlaggebend für den starken Anstieg des Defizits waren vielmehr strukturelle Ursachen, vor allem die reformbedingten Steuerausfälle. Daneben schlugen insbesondere der niedrigere Beitragssatz zur Rentenversicherung und der nicht durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu erklärende Rückgang der Umsatzsteuer zu Buche. Obwohl eine weitere Stufe der „Ökosteuer“ in Kraft trat und auch die sonstigen Einnahmen – nicht zuletzt auf Grund des deutlich gestiegenen Bundesbankgewinns – stark zunahmen, ging die Einnah-



menquote um knapp eineinhalb Prozentpunkte auf 46,2 % zurück.

Die Ausgaben stiegen um 1,6 %. Angesichts des nur geringfügig höheren nominalen BIP-Wachstums nahm die Ausgabenquote marginal auf 48,8 % ab. Die Personalausgaben

*Ausgaben-
wachstum
begrenzt*

⁹ Nach der in der Bundesbank verwendeten Berechnungsmethode stieg das konjunkturbereinigte Defizit von 1,4 % des BIP in 2000 auf 2,5 % in 2001.

Entwicklung der Staatsfinanzen in den VGR *)

Position	Mrd €			Veränderung in %	
	1999	2000 1)	2001	2000	2001
Einnahmen, zusammen	943	964	953	2,1	- 1,1
darunter:					
Steuern	490	512	491	4,4	- 4,1
Sozialabgaben	376	378	384	0,7	1,3
Ausgaben, zusammen	974	990	1 006	1,7	1,6
darunter:					
Sozialleistungen	523	533	548	1,9	2,8
Personalausgaben	165	165	165	- 0,3	0,3
Vorleistungen 2)	77	79	81	2,3	2,0
Zinsausgaben	70	68	67	- 2,7	- 2,2
Investitionen	37	38	36	0,6	- 3,2
				Veränderung in Mrd € bzw. Prozentpunkten	
Saldo	- 31	- 27	- 54	4	- 27
Nachrichtlich: (in % des BIP)					
Ausgaben	49,3	48,9	48,8	- 0,4	- 0,1
Einnahmen	47,8	47,6	46,2	- 0,2	- 1,4
Saldo	- 1,6	- 1,3	- 2,6	0,2	- 1,3

* Ergebnisse gem. ESVG '95. Zu Abweichungen vom Ausweis des Statistischen Bundesamtes vgl.: Statistischer Teil

dieses Berichts, Tabelle VIII.3, S. 53*. — 1 Ohne UMTS-Erlöse. — 2 Vor allem laufender Sachaufwand.

Deutsche Bundesbank

wuchsen auf Grund der insgesamt moderaten Tarifanpassung und eines rückläufigen Personalbestands nur wenig. Die Zinsausgaben gingen sogar zurück, wofür die durch die UMTS-Erlöse ermöglichte Schuldentilgung und das die Refinanzierung fälliger Schuldtitel weiterhin begünstigende Zinsniveau ausschlaggebend waren. Daneben sanken auch die staatlichen Investitionsausgaben und die Abführungen des Bundes an die EU. Schließlich entfiel die einmalige Belastung aus der im Jahr 2000 haushaltswirksam gewordenen Zwangsarbeiterentschädigung. Andererseits stiegen die Sozialleistungen mit 3 % kräftig. Hier fielen das außerordentlich starke Wachstum der Arzneimittelausgaben, der deutliche Anstieg der Ausgaben der Rentenversicherung sowie die im Zusammenhang mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

vorgenommene Erhöhung der Leistungen für das Arbeitslosen- und das Krankengeld ins Gewicht. Auch die Aufwendungen für die Beamtenpensionen nahmen kräftig zu. Im Übrigen war auf der Länderebene eine einmalig anfallende umfangreiche Rückerstattung von Erdgasförderabgaben zu verkräften.

Wenn keine zusätzlichen defiziterhöhenden Maßnahmen beschlossen werden, ist aus heutiger Sicht im laufenden Jahr trotz einer stärkeren Belastung der öffentlichen Finanzen durch die konjunkturelle Entwicklung kein weiterer Anstieg der Defizitquote zu erwarten. Das strukturelle Defizit ginge dann merklich zurück. Ausschlaggebend für diese Erwartung ist, dass die Abgabenquote steigen wird. So wirkt sich in diesem Jahr der Progressionseffekt der Einkommensteuer unge-

2002 kein
weiterer
Defizitanstieg
wahrscheinlich

Staatliche Haushaltsdefizite und der Rechtsrahmen der Europäischen Union

Im Jahr 1992 wurde der Maastricht-Vertrag unterzeichnet. Da finanzpolitische Solidität in allen Mitgliedstaaten eine Grundvoraussetzung für eine stabile Europäische Währungsunion ist, wurde bestimmt, dass die Mitgliedstaaten übermäßige öffentliche Defizite vermeiden müssen (Art. 104 Abs. 1 EG-Vertrag). Das Vorhandensein eines übermäßigen Defizits wird dabei anhand der fiskalischen „Maastricht-Kriterien“ überprüft. Danach darf in der Regel das gesamtstaatliche Defizit den Referenzwert in Höhe von 3 % des BIP und der staatliche Schuldenstand den Wert von 60 % des BIP nicht überschreiten. Bereits der Maastricht-Vertrag und die diesen konkretisierenden Protokolle sehen im Falle von übermäßigen Defiziten einzelner Mitgliedstaaten Sanktionen vor.

Im Vorfeld der dritten Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion kamen Zweifel auf, ob die Regelungen des EG-Vertrags ausreichend sind, um eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand zu gewährleisten. Insbesondere deshalb wurde vor allem auf Betreiben Deutschlands ein europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt konzipiert und auf dem Europäischen Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 verabschiedet.¹⁾ Der Pakt enthält neben einer Konkretisierung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit und dem Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung in der EU, insbesondere durch ein „Frühwarnsystem“, die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt zu erreichen. Damit wird auch ein ausreichender Sicherheitsabstand geschaffen, der das Wirken der automatischen Stabilisatoren zulässt, ohne dass ein übermäßiges Defizit im Sinne des Art. 104 EG-Vertrag droht. Dies bedeutet, dass Defizite in konjunkturellen Schwächeperioden grundsätzlich zulässig sind, im Konjunkturaufschwung aber Überschüsse erwirtschaftet werden müssen.

1 Der Pakt besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (Amsterdam, 17. Juni 1997), der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sowie der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Zu den Regelungen vgl.

So findet auf mittlere Sicht, das heißt im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus, ein nominaler Haushaltsausgleich statt.

Die Europäische Kommission hält für die meisten Länder eine konjunkturbereinigte Defizitquote in Höhe von maximal 0,5 % für mit der Zielsetzung des Pakts kompatibel.²⁾ Sie lässt sich bei ihren Überlegungen, die für einige Länder noch ambitioniertere Ziele erfordern, durch folgende Faktoren leiten:³⁾

- Es muss ein Sicherheitsabstand zur 3 %-Grenze geschaffen werden, der das Abfedern konjunktureller Einflüsse auf das Budget erlaubt.
- Der Unsicherheit über sonstige unvorhergesehene Schwankungen in den Budgets, zum Beispiel hinsichtlich der Zinsentwicklung, muss Rechnung getragen werden.
- Länder mit sehr hohem Schuldenstand sollten eine zügige Rückführung der Schuldenquote auf den Referenzwert von 60 % gewährleisten.

Diese Anforderungen wurden im vergangenen Jahr von den meisten Mitgliedstaaten eingehalten. Die Länder, die vier Jahre nach der Unterzeichnung des Pakts eine solche Position noch nicht aufweisen, haben sich entsprechend den Vorgaben des Pakts im Rahmen ihrer Stabilitäts- und Konvergenzprogramme das Ziel gesetzt, zumindest ab 2004/2005 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Über die oben angeführten Anforderungen hinaus sollte mittels angemessener mittelfristiger Haushaltsziele Vorsorge für die zukünftigen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung getroffen werden.

im Einzelnen auch: Europäische Zentralbank, Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Monatsbericht, Mai 1999, S. 49 ff. — 2 Vgl.: Europäische Kommission, Public finances in EMU – 2001, in: European Economy, No. 3/2001, S. 38f. — 3 Vgl. auch Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses zum Inhalt und zur Form der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, gebilligt vom Ecofin-Rat am 10. Juli 2001.

schmälert aus. Außerdem schlagen die Gegenfinanzierungsmaßnahmen der 2001 in Kraft getretenen Steuersenkungen nunmehr verstärkt zu Buche. Auch sind mehrere Verbrauchsteuern (Mineralöl-, Strom-, Tabak- und Versicherungsteuer) angehoben worden. Mehreinnahmen werden überdies auf Grund der verstärkten Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer erwartet. Schließlich mussten um den Jahreswechsel viele Krankenkassen ihre Beitragssätze deutlich anheben. Die staatliche Ausgabenquote dürfte sich eher etwas erhöhen. Dabei wird sich das Ausgabenwachstum insbesondere auf Grund der Erhöhung des Kindergeldes sowie einer deutlichen Zunahme der arbeitsmarktbedingten Ausgaben, der Zinsausgaben sowie der Aufwendungen für die innere und äußere Sicherheit beschleunigen.

Kein haushaltspolitischer Spielraum

Wenn aus heutiger Sicht die staatliche Defizitquote unter dem im Maastricht-Vertrag vorgesehenen Limit von 3 % bleiben kann, darf daraus nicht gefolgert werden, dass noch haushaltspolitischer Spielraum für zusätzliche Leistungen oder Steuersenkungen vorhanden wäre. Dies hieße nämlich, die weiter gehende Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts außer Acht zu lassen, der 1997 vor allem auf Initiative der damaligen Bundesregierung etabliert worden ist. Wie die Übersicht auf Seite 59 im Einzelnen erläutert, ist es gerade eine wichtige Zielsetzung dieses Pakts, die 3 %-Grenze nicht als „Normalzustand“, sondern als absolute Defizit-Obergrenze zu definieren. Mit dem Postulat mittelfristig – das heißt im Durchschnitt des Konjunkturzyklus – annähernd ausgeglichener oder Überschüsse aufweisender Haus-

halte wurde eine deutlich ambitioniertere finanzpolitische Ausrichtung vorgegeben. Wird ein Ausschöpfen der Grenze von vornherein einkalkuliert, widerspricht dies nicht nur dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, sondern birgt auch angesichts der unvermeidlichen und unvorhersehbaren Schwankungen in der Haushaltsentwicklung die Gefahr in sich, dass die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags überschritten wird. Das nicht zuletzt durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt entstandene Bewusstsein für die Notwendigkeit solider öffentlicher Finanzen könnte dadurch gefährdet werden. Damit würde auch eine stabilitätsorientierte Geldpolitik erschwert.

Im Dezember 2001 legte die Bundesregierung ein aktualisiertes Stabilitätsprogramm vor. Darin wurde das Ziel des vorhergehenden Programms bestätigt, im Jahr 2004 einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen (siehe Tabelle auf S. 61). Dabei hat sich freilich die Ausgangslage im Jahr 2001 deutlich verschlechtert. Während das vorangegangene Programm für 2001 noch eine Defizitquote von 1½ % vorsah, ist in der Aktualisierung vom Dezember (etwa dem vorläufigen Ergebnis entsprechend) ein Wert von 2½ % ausgewiesen. Die Verfehlung des Defizitziels ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erheblich schlechter ausfiel als erwartet¹⁰ und die Defizite für die Vorjahre nach oben revidiert wurden, was sich teilweise auch auf das Jahr 2001 auswirkte. Schließlich führten auch

Stabilitätsprogramm bestätigt Konsolidierungskurs trotz verschlechterter Ausgangslage

¹⁰ Die Bundesregierung hatte unterstellt, dass die mit der Steuerreform verbundene Erhöhung des strukturellen Defizits durch die fiskalischen Auswirkungen eines stärkeren gesamtwirtschaftlichen Wachstums teilweise ausgeglichen würde.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

Position	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Basisszenario:						
Wachstum des realen BIP						
Stabilitätsprogramm 2001	3,0	¾	1¼	2½	2½	2½
Stabilitätsprogramm 2000	2¾	2¾	2½	2½	2½	.
Defizitquote (-) 1)						
Stabilitätsprogramm 2001	- 1,3	- 2½	- 2	- 1	- 0	- 0
Stabilitätsprogramm 2000	- 1	- 1½	- 1	- ½	0	.
Schuldenquote						
Stabilitätsprogramm 2001	60,3	60	60	59	57	55½
Stabilitätsprogramm 2000	60	58	57½	56½	54½	.
Risikoszenario (Stabilitätsprogramm 2001):						
Wachstum des realen BIP	3,0	¾	¾	2¼	2¼	2¼
Defizitquote (-) 1)	- 1,3	- 2½	- 2½	- 1½	- 1	- 1

1 Angaben für 2000 ohne Einbeziehung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen.

Deutsche Bundesbank

andere Faktoren, nicht zuletzt ein außerordentlich starker Ausgabenanstieg in Teilbereichen der gesetzlichen Krankenversicherung, zu einem Abweichen von der Zielsetzung des vorangegangenen Stabilitätsprogramms.

Soweit die Überschreitung des in den Planungen anvisierten Defizitziels durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedingt ist, darf sie nicht mit der – wesentlich geringeren – konjunkturbedingten Defiziterhöhung gegenüber dem vorangegangenen Jahr verwechselt werden (vgl. hierzu S. 57). Letztere ergibt sich daraus, dass die den konjunktur reagiblen Einnahmen und Ausgaben zu Grunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen von ihrem mittelfristigen Trend abweichen. Das vorangegangene Stabilitätsprogramm ging aber für das Jahr 2001 von

einem deutlich über diesem Trend liegenden gesamtwirtschaftlichen Wachstum von 2¾ % aus. Damit muss auch die durch die ungünstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedingte Abweichung des tatsächlichen Defizits von dem Ziel im Stabilitätsprogramm deutlich höher ausfallen als die konjunkturbedingte Mehrbelastung im Vorjahresvergleich.

Für das laufende Jahr sieht das aktualisierte Stabilitätsprogramm eine Defizitquote von 2 % vor. Dieser Wert ist jedoch angesichts der inzwischen ungünstiger eingeschätzten gesamtwirtschaftlichen Perspektiven, die sich auch in der jüngsten Prognose der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht niedergeschlagen haben, nicht mehr realistisch. Nunmehr wird eine Quote von 2½ % veranschlagt. Eine solche Entwicklung war auch

*Entwicklung
im laufenden
Jahr entspricht
Risiko-Szenario*

Bestandteil eines Alternativ-Szenarios im Stabilitätsprogramm, das bei niedrigeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten auch in den Folgejahren höhere Defizitquoten – nämlich jeweils 1% in den Jahren 2004 und 2005 – enthält.

„Frühwarnung“
an Deutsch-
land ...

Das deutliche Verfehlen des Defizitziels im Jahr 2001 und der auch 2002 voraussichtlich relativ geringe Abstand zur 3%-Grenze hatten die Europäische Kommission dazu veranlasst, dem Ecofin-Rat für seine Sitzung am 12. Februar die Empfehlung für eine „Frühwarnung“ an Deutschland zur Beschlussfassung vorzulegen. Damit handelte die Kommission in voller Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die die Kommission unter anderem dazu verpflichten, ihr Initiativrecht so auszuüben, dass ein striktes, zeitgerechtes und wirksames Funktionieren des Pakts erleichtert wird.

... durch
Verpflichtungen
der Bundes-
regierung
vermieden

Eine Beschlussfassung des Ecofin-Rates über diese Empfehlung für eine Frühwarnung kam jedoch nicht zustande. Statt dessen verpflichtete sich die Bundesregierung, den in der Empfehlung der Kommission zum Ausdruck kommenden Besorgnissen Rechnung zu tragen. Danach soll die weitere Einhaltung der 3%-Grenze im laufenden Jahr durch eine intensive Überwachung des Haushaltsvollzugs auf allen Ebenen gewährleistet werden. Die Bundesregierung verpflichtet sich ferner, haushaltsbelastende finanzpolitische Maßnahmen zu vermeiden und etwaige Haushaltsspielräume zur Verringerung der Defizite zu nutzen. Schließlich hat die Bundesregierung bekräftigt, dass im Einklang mit den bis-

herigen Verpflichtungen eine annähernd ausgeglichene Haushaltsposition bis 2004 erreicht wird. Sie hat darauf hingewiesen, dass dies auch zusätzliche, über die im aktualisierten Stabilitätsprogramm implizierten Maßnahmen hinausgehende Schritte erforderlich machen kann, sobald sich die konjunkturelle Lage bessert. Durch Vereinbarungen mit den Bundesländern sollen alle erforderlichen Anstrengungen unternommen werden, um eine Einhaltung dieser Verpflichtungen sicherzustellen.

Bei dem Ziel eines annähernd ausgeglichenen Haushalts bis 2004 handelt es sich um eine europäische Verpflichtung, die in den meisten Mitgliedstaaten bereits erfüllt worden ist. In Deutschland erfordert dies freilich wegen der noch umfangreichen Defizite einen sehr ambitionierten Kurs der Ausgabenbegrenzung aller staatlichen Ebenen, zumal im Jahr 2003 (und darüber hinaus im Jahr 2005) weitere Steuersenkungen in Kraft treten werden. Das Stabilitätsprogramm sieht für die mittlere Frist eine Begrenzung des gesamtstaatlichen jährlichen Ausgabenwachstums auf knapp 2% in der Abgrenzung der VGR vor. Die Ausgaben der Sozialversicherungen sollen um rund 2½% und die der Gebietskörperschaften um 1½% zunehmen. Dabei ist im Hinblick auf die Haushaltspolitik zu berücksichtigen, dass das in den Haushalten nachgewiesene Ausgabenwachstum mittelfristig niedriger liegen wird als in den VGR.¹¹ Soll also in den VGR der Anstieg bei den Gebietskörperschaften

*Enge
Begrenzung
des Ausgaben-
anstiegs
erforderlich*

¹¹ So werden unter anderem in den VGR verschiedene derzeit recht stark wachsende Positionen wie das Kindergeld oder die Eigenheimzulage als Ausgabe ausgewiesen, während sie in der haushaltsmäßigen Darstellung als negative Steuereinnahmen verbucht werden.

nicht über 1½ % hinausgehen, ist in den Budgets ein noch geringerer Zuwachs erforderlich. Die Annahmen im Stabilitätsprogramm sind somit ambitionierter als die Vorgaben des Finanzplanungsrates, der eine Begrenzung des haushaltsmäßigen Ausgabenanstiegs der Gebietskörperschaften auf maximal 2 % empfiehlt.

*Ausgeglichene
Haushalte auf
allen Ebenen
anzustreben*

Deutschland hat eine stark ausgeprägte föderale Struktur. So sind auch die Länder in ihrer Kreditaufnahme autonom. Die starke Defizit- ausweitung bei den Ländern im vergangenen Jahr macht deutlich, dass ein gesamtstaatliches Konsolidierungsziel nur erreicht werden kann, wenn alle staatlichen Bereiche einge-

bunden sind. Dies erfordert die Einführung von für alle Haushaltsebenen verbindlichen Regelungen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt schreibt mittelfristig zumindest annähernd ausgeglichene gesamtstaatliche Haushalte vor. Eine konsequente nationale Umsetzung wäre es, das Ziel ausgeglichener Budgets haushaltsrechtlich für jede Ebene zu verankern. Zwar wurde – in einem ersten Schritt in diese Richtung – in das für den Bund und die Länder geltende Haushaltsgrundsätze-gesetz eine im Jahr 2005 in Kraft tretende Bestimmung aufgenommen, einen ausgeglichenen Haushalt anzustreben. Ein konkreter Zeitrahmen hierfür wurde allerdings nicht festgelegt.