

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Überblick

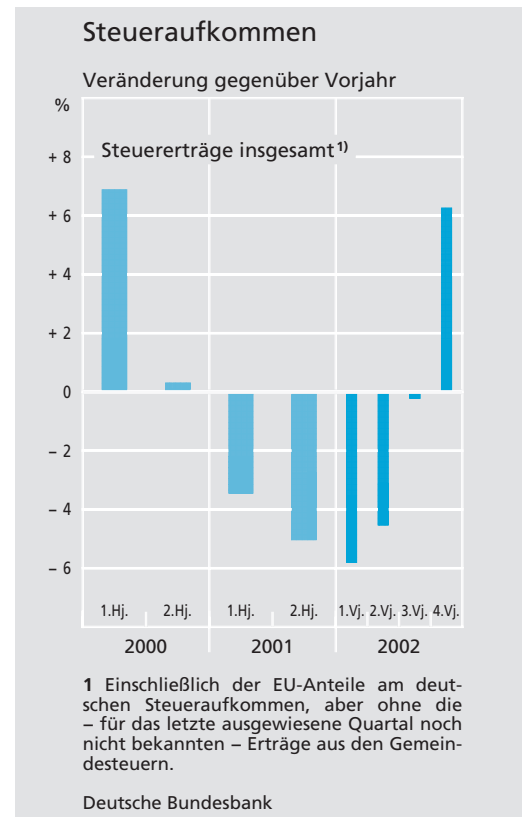
Im vierten Quartal 2002 haben die Haushalte der Gebietskörperschaften – den bisher vorliegenden Ergebnissen zufolge – günstiger abgeschlossen als vor Jahresfrist. Allerdings war damals die Entwicklung durch einige negative Sondereffekte geprägt, so dass eine Wende zu einer Verbesserung der Haushaltslage noch nicht festzustellen ist. Im Gesamtjahr 2002 haben Bund, Länder und Gemeinden ihre Defizite jeweils erheblich ausgeweitet. Insgesamt betrug das Defizit der Gebietskörperschaften mehr als 60 Mrd €, nachdem es bereits im Vorjahr stark auf 47 Mrd € zugenommen hatte. Ausschlaggebend war der Rückgang der Steuereinnahmen, der auch zu sinkenden Gesamteinnahmen führte. Das Wachstum der Ausgaben hat sich nicht zuletzt auf Grund kräftig gestiegener arbeitsmarktbedingter Ausgaben beschleunigt. Es dürfte aber unter 2 % gelegen haben.

Die Entwicklung im laufenden Jahr ist durch erhebliche Unsicherheiten im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Aussichten und die Auswirkungen der ergriffenen – beziehungsweise noch diskutierten – finanzpolitischen Maßnahmen geprägt. Die Haushaltsplanungen des Bundes und der Länder sehen im Vergleich zu den Abschlüssen des Jahres 2002 merklich niedrigere Defizite vor. Hierfür ist freilich eine enge Ausgabenbegrenzung entsprechend den Vorgaben des Finanzplanungsrates eine wichtige Voraussetzung. Von besonderer Bedeutung wird auch sein, ob der Umfang der in Aussicht gestellten Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich realisiert wird.

Steuer-
einnahmen
im vierten
Quartal und im
Gesamtjahr
2002 ...

Das Steueraufkommen¹⁾ hat sich im vierten Quartal 2002 um gut 6 % gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit erhöht, nachdem es im ersten Halbjahr noch stark zurückgegangen war und im dritten Quartal stagniert hatte. Die Verbesserung zum Jahresende war allerdings teilweise dadurch bedingt, dass die Körperschaftsteuererträge Ende 2001 unter anderem durch eine außergewöhnlich hohe Steuererstattung um 1½ Mrd € geschmälert worden waren. Aber auch nach Ausschaltung dieses Sonderfaktors hat sich die Körperschaftsteuer erholt, während die übrigen Einkommensteuern nicht ganz ihr entsprechendes Vorjahrsergebnis erreichten und die Umsatzsteuererträge nur geringfügig stiegen. Im Gesamtjahr 2002 fielen die Steuereinnahmen nach dem vorläufigen Ergebnis, das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält, um 1,2 % niedriger als ein Jahr zuvor aus. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) hat sich damit weiter um 0,7 Prozentpunkte auf 20,9 % zurückgebildet, nachdem sie schon im Jahr 2001 vor allem infolge der Steuerreform stark gesunken war. Zwar gingen die Steuererträge um 1½ Mrd € über die letzte offizielle Prognose vom November hinaus. Doch entstanden gegenüber der – den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde gelegten – vergleichbaren Steuerschätzung vom Herbst 2001 Ausfälle in Höhe von 25 Mrd € oder gut 1 % des Bruttoinlandsprodukts. Die steuerlichen Mindereinnahmen gegenüber den Planungen erreichten damit einen doppelt so großen Umfang wie im Jahr 2001.

Die Steuerausfälle betrafen fast alle wichtigen Einzelsteuern. Die Erträge aus der Umsatz-



steuer haben sich mit einem Minus von ½ % zum zweiten Mal nacheinander verringert. Sie sind damit um 7½ Mrd € hinter den Erwartungen vom Herbst 2001 zurückgeblieben. Dies war vor allem darauf zurückzuführen, dass die nominale Inlandsnachfrage im vergangenen Jahr erstmals seit langem gesunken ist. Auch haben die Ende 2001 verabschiedeten Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung offenbar noch nicht zu nennenswerten Mehreinnahmen geführt. Noch höher waren mit 8½ Mrd € die Ausfälle bei der Körperschaftsteuer, obwohl die Erträge hier knapp 3 Mrd € erreichten, nachdem im Jahr 2001 die Erstattungen leicht überwogen hatten. Die Körperschaftsteuer hat damit wesentlich

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

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Ver- ände- rung gegen- über Vorjahr in %
	Gesamtjahr		
	2001	2002	
Lohnsteuer	132,6	132,2	- 0,3
Veranlagte Einkommensteuer	8,8	7,5	- 14,0
Körperschaftsteuer	- 0,4	2,9	.
Umsatzsteuer	138,9	138,2	- 0,5
darunter: 4. Vierteljahr			
Lohnsteuer	38,9	38,9	- 0,0
Veranlagte Einkommensteuer	4,7	4,5	- 3,2
Körperschaftsteuer	- 1,9	3,2	.
Umsatzsteuer	35,6	36,0	+ 0,9

Deutsche Bundesbank

weniger erbracht, als dies schon rein steuer-technisch aus dem Abklingen der hohen Auskehrreffekte von 2001 zu erwarten gewesen wäre. Hier fielen neben dem weiteren Rückgang der Steuervorauszahlungen infolge der ungünstigen Gewinnentwicklung erhebliche Erstattungen für das gewinnschwache Jahr 2001 ins Gewicht, das offenbar in manchen Fällen beschleunigt veranlagt wurde. Dabei konnten die Kapitalgesellschaften für das Veranlagungsjahr 2001 auch letztmals steuerliche Abschreibungen auf ihren Beteiligungsbesitz vornehmen, bevor zum Jahresanfang 2002 die steuerliche Freistellung erzielter Veräußerungsgewinne aus inländischen Beteiligungen in Kraft trat.²⁾ Die Lohnsteuererträge sind mit einem leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr um fast 5 Mrd € hinter der Prognose vom Herbst 2001 zurückgeblieben. Vor

Abzug des im vergangenen Jahr erhöhten Kindergeldes nahmen sie um 1¾ % zu. Ausschlaggebend für diese schwache Entwicklung war, dass die Bruttolohn- und -gehaltssumme im vergangenen Jahr mit knapp 1% um zwei Prozentpunkte weniger wuchs als zunächst erwartet.

Für das laufende Jahr ist wieder ein deutlicher Anstieg des Steueraufkommens zu erwarten, das voraussichtlich auch stärker als das nominale Bruttoinlandsprodukt zunehmen wird. Hierzu tragen die geplanten beziehungsweise teilweise bereits verabschiedeten steuerlichen Maßnahmen bei. In der offiziellen Schätzung vom November wurde mit einer Zunahme des Steueraufkommens um gut 4 % gerechnet. Einschließlich der darin noch nicht enthaltenen Mehreinnahmen aus der Einschränkung von Ausnahmetatbeständen bei der „Ökosteuer“ und gemäß dem Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetzes ergäbe sich bei dem damals unterstellten nominalen Wirtschaftswachstum von gut 3 % ein Aufkommensanstieg um 5½ %. Aus heutiger Sicht ist freilich davon auszugehen, dass das gesamtwirtschaftliche Wachstum hinter den Erwartungen vom Herbst zurückbleiben wird. Außerdem ist ungewiss, inwieweit der zustimmungsbedürftige Teil des Steuerpakets vom Bundesrat gebilligt wird.³⁾

... sowie im
laufenden Jahr

2 Auch Verluste aus der Veräußerung von Beteiligungen konnten letztmals für das Jahr 2001 steuerlich geltend gemacht werden.

3 Zur Beurteilung des in den Bundestag eingebrachten Entwurfs eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes und des bereits verabschiedeten Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform vgl. die Ausführungen in: Deutsche Bundesbank, Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, Monatsbericht, Dezember 2002, insbesondere S. 30 ff.

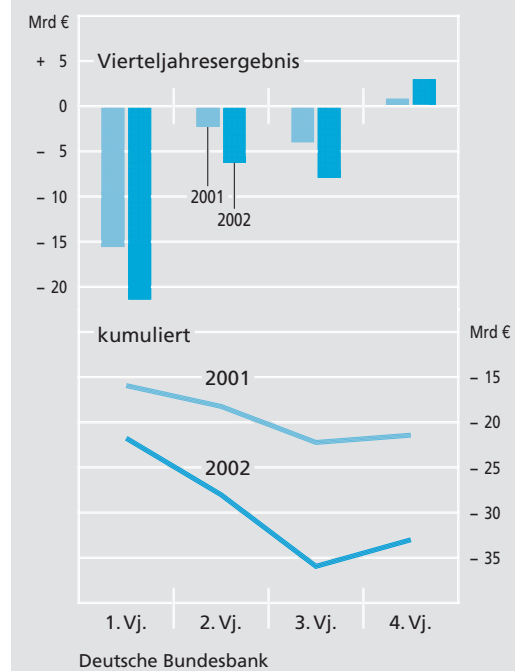
Der Bundeshaushalt im vergangenen Jahr...

Der Bundeshaushalt schloss im vierten Quartal mit einem Überschuss von 3 Mrd € und somit etwas günstiger als vor Jahresfrist ab. Im Gesamtjahr 2002 erhöhte sich das Defizit allerdings kräftig um 11½ Mrd € auf 32½ Mrd €. Damit wurde auch der ursprüngliche Haushaltsansatz (23½ Mrd €) deutlich verfehlt.⁴⁾ Ausschlaggebend hierfür waren zum einen die umfangreichen Steuerausfälle, die sich – saldiert mit niedrigeren Abführungen an den EU-Haushalt – auf gut 7 Mrd € beliefen. Zum anderen übertrafen die Zahlungen für Arbeitslosenhilfe und die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit die Ansätze um zusammen genommen 5½ Mrd €. Die übrigen Ausgaben fielen allerdings um 3½ Mrd € niedriger aus als veranschlagt. Dies gilt insbesondere für die Zinsausgaben, die von hohen Agios bei der Neuemission von Bundeswertpapieren profitierten, und die Gewährleistungen. Bei den nicht-steuerlichen Einnahmen wurden zwar rund 3 Mrd € weniger Privatisierungserlöse erzielt; dies wurde aber durch Mehreinnahmen an anderer Stelle kompensiert (unter anderem durch erhöhte Darlehensrückflüsse). Insgesamt gesehen ist die deutliche Verfehlung der Planungen nicht auf eine laxen Haushaltspolitik zurückzuführen, sondern war vor allem eine Folge der wesentlich ungünstiger als erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

... und im Jahr 2003

Der nach der Bundestagswahl überarbeitete Entwurf des Bundeshaushalts 2003 sieht eine deutliche Rückführung des Defizits auf knapp 19½ Mrd € vor. In die ursprünglichen Planungen war noch ein Defizit von 16 Mrd € eingestellt. Ausschlaggebend für den nunmehr höheren Ansatz sind Steuermindereinnah-

Finanzierungssalden des Bundes in den Jahren 2001 und 2002



men. Zwar fiel das Ergebnis 2002 etwas günstiger aus als noch im November erwartet. Gleichwohl ist der Haushalt 2003 mit erheblichen Risiken behaftet. Derzeit erwartet die Bundesregierung nur noch ein reales Wirtschaftswachstum von rund 1% und somit einen halben Prozentpunkt weniger als noch im Herbst. Auch diese neue Prognose unterliegt beträchtlichen Risiken. Darüber hinaus sind zahlreiche Entlastungen in die Planungen eingestellt, deren Realisierung aus heutiger Sicht ungewiss erscheint. So ist auch der Um-

⁴ Gegenüber dem im November vergangenen Jahres vom Bundeskabinett beschlossenen Nachtragshaushalt, der mit einem Defizit von knapp 37½ Mrd € den damals erwarteten Steuerausfällen und höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben Rechnung trug, fiel der Haushaltsabschluss freilich um 4½ Mrd € günstiger aus. So übertrafen die Steuereinnahmen die dortigen Ansätze um fast 1½ Mrd €, und die Ausgaben blieben um gut 3 Mrd € hinter dem Soll zurück.

fang der Einsparungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts noch nicht gesichert.

Gelingt es, den Entwurf des Bundeshaushalts 2003 in einem schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld zu realisieren, stellt dies einen beträchtlichen Konsolidierungsfortschritt dar. Die Ausgaben sollen gegenüber dem Ansatz des Nachtragshaushalts 2002 um knapp 2 % und im Vergleich zu dem niedrigeren Ergebnis um ½ % sinken, was selbst einschließlich der Mehrbelastungen durch die Flutschäden den Vorgaben des Finanzplanungsrates entspreche. Dazu ist es erforderlich, die angekündigten Maßnahmen im Haushaltsvollzug umzusetzen und das in die Planungen eingestellte Entlastungsvolumen insgesamt sicherzustellen. Eine solche strukturelle Konsolidierung ist angesichts des hohen Defizits im vergangenen Jahr und im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit der nationalen und internationalen finanzpolitischen Vereinbarungen auch geboten.

Sondervermögen

Die Sondervermögen wiesen 2002 einen Überschuss von 8 Mrd € auf, so dass der Vorjahresbetrag nochmals um 3 Mrd € übertroffen wurde. Ausschlaggebend hierfür war, dass der dem Erblastentilgungsfonds zufließende Teil des Bundesbankgewinns deutlich anstieg. Für das laufende Jahr ist freilich ein merklicher Rückgang des Überschusses zu erwarten.

Länder

Das Defizit der Länder sank im vierten Quartal 2002 im Vorjahresvergleich zwar um 4 Mrd € auf 11 Mrd €, jedoch war im letzten Vierteljahr 2001 das Defizit durch eine Reihe ge-

wichtiger Sonderfaktoren wie umfangreiche Steuererstattungen, eine Rückzahlung von Erdgasförderabgaben und einen größeren Beteiligungserwerb besonders hoch ausgefallen. Im Gesamtjahr 2002 wurde entgegen den Planungen, die ursprünglich einen Abbau des Defizits auf eine Größenordnung von 20 Mrd € vorsahen, der bereits sehr hohe Betrag des Vorjahres von 26 Mrd € mit 31 Mrd € noch einmal deutlich übertroffen. Ausschlaggebend hierfür waren die rückläufigen Steuereinnahmen. Der Zuwachs der Ausgaben wurde indessen nur auf den ersten Blick nahezu gestoppt. Bereinigt um die erwähnten Sonderbelastungen ergab sich eine Zunahme von 1½ %, zu der insbesondere die mit 2½ % wieder kräftiger gestiegenen Personalausgaben beitrugen. Für 2003 sehen die Haushaltsplanungen der Länder nicht zuletzt durch Rückgriff auf einmalige Entlastungen wie Vermögensveräußerungen deutlich niedrigere Defizite vor, und zwar nach dem bisherigen Planungsstand rund 23 Mrd €. Freilich sind hier wie beim Bund die Planungsunsicherheiten sehr hoch.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte liegen bisher lediglich Ergebnisse der ersten drei Quartale vor. Das Defizit betrug in dieser Zeit knapp 6½ Mrd €. Es hat sich damit gegenüber dem Vorjahrswert verdoppelt. Das mit 6½ % weiterhin stark sinkende Steueraufkommen war ausschlaggebend für den Rückgang der Gesamteinnahmen um knapp 1½ %. Das Ausgabenwachstum hat sich dagegen auf knapp 2 % beschleunigt, wobei weiter rückläufigen Bauinvestitionen ein deutlicher Anstieg der Sozialleistungen sowie der Personalausgaben und des laufenden Sachaufwands gegen-

überstand. Die noch nicht bekannte Entwicklung im vierten Quartal dürfte an der ungünstigen Grundtendenz für das Gesamtjahr 2002 nichts Entscheidendes ändern. Eine Verbesserung der Finanzlage ist für das laufende Jahr nicht zuletzt deshalb nicht zu erwarten, weil die anstehenden Endabrechnungen des kommunalen Steuerverbands zu rückläufigen Zuweisungen an die Gemeinden führen dürften. Hinzu kommen die Mehrbelastungen bei den Personalausgaben durch den Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst, die wegen der weiteren Angleichung der ostdeutschen Tarife an das Westniveau vor allem bei den Gemeinden in den neuen Bundesländern stark zu Buche schlagen.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften wurde im vierten Quartal um knapp 9 Mrd € ausgeweitet. Neben einer relativ geringen Zunahme der Kapitalmarktverschuldung (½ Mrd €) wurden kurzfristige Kassenverstärkungs- und Geldmarktkredite kräftig um gut 8 Mrd € aufgestockt. Im Gesamtjahr ergab sich eine marktmäßige Nettokreditaufnahme von 54 ½ Mrd €. Während dabei verstärkt auf handelbare Kapitalmarkttitel in Höhe von netto 67 Mrd € zurückgegriffen wurde, ging der Bestand der bei Banken aufgenommenen Kredite, die nicht der kurzfristigen Liquiditätssicherung dienen, um gut 15 ½ Mrd € zurück.

Sozialversicherungen

Gesetzliche Renten- versicherung

Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verzeichnete im vierten Quartal 2002 zwar noch einen saisonüblichen Überschuss, der aber mit knapp 1 Mrd € um gut

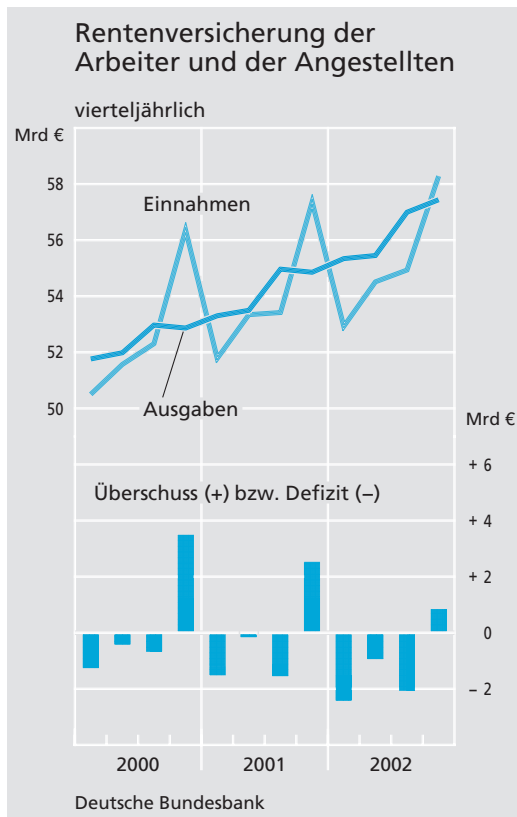
Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

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 ts)	+ 54,5	+ 67,0	- 11,3	...
darunter:				
1. Vj.	+ 25,6	+ 15,2	+ 10,5	+ 7,2
2. Vj.	+ 1,5	+ 22,9	- 21,4	+ 11,7
3. Vj.	+ 18,6	+ 25,1	- 5,4	+ 15,5
4. Vj. ts)	+ 8,9	+ 3,8	+ 5,1	...

1 Ohne Ausgleichsforderungen. — 2 Einschl. Kassenverstärkungs- und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

1½ Mrd € niedriger ausfiel als zur gleichen Vorjahrszeit. Ausschlaggebend hierfür war die schwache Entwicklung der Beitragseinnahmen. Im Gesamtjahr 2002 überstieg das Defizit mit 5 Mrd € den Vorjahrsbetrag um 4½ Mrd €. Mit der Entscheidung, die Untergrenze für die Schwankungsreserve auf 80 % einer Monatsausgabe abzusenken, um den Beitragssatz unverändert bei 19,1 % belassen zu können, war zwar eine Zunahme des Defizits bereits eingeplant worden. Im Ergebnis verfehlte die Schwankungsreserve am Jahresende 2002 mit 63 % einer Monatsausgabe den reduzierten Sollwert aber deutlich, weil die ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung den Zuwachs der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter merklich dämpfte.



Aussichten für
2003

Nach dem hohen Defizit des letzten Jahres wäre vor dem Hintergrund der Erwartungen vom Herbst 2002 zum Jahresbeginn neben der weiteren Erhöhung des Bundeszuschusses aus der letzten Stufe der ökologischen Steuerreform eine Anhebung des Beitragssatzes auf 19,9% erforderlich gewesen, um die Schwankungsreserve wieder auf das Mindestniveau aufzufüllen. Um die negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer solchen Erhöhung der Lohnzusatzkosten zu begrenzen, wurde das Schwankungsreservesoll weiter auf mindestens 50% einer Monatsausgabe gesenkt. Daneben wurde die Beitragsbemessungsgrenze deutlich angehoben. Damit wurde der Anstieg des Beitragssatzes von 19,1% auf 19,5% begrenzt. Inzwischen zeichnen sich aber einige neue Belastungen ab. So wurde die Erwartung für das Wach-

tum der Bruttolöhne und -gehälter im Jahreswirtschaftsbericht 2003 um einen halben Prozentpunkt auf 2% zurückgenommen. Außerdem sind Mindereinnahmen durch die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zu erwarten. Weitere Belastungen könnten unter anderem durch die nach dem Tarifabschluss im öffentlichen Dienst ab Dezember mögliche Verschiebung der Gehaltszahlungen auf das Monatsende entstehen, da die darauf entfallenden Beiträge jeweils erst im nächsten Monat erfasst würden und so eine einmalige Lücke zum Jahresende 2003 entstünde. Voraussichtlich wird die gesetzliche Rentenversicherung deshalb auch im laufenden Jahr mit einem Defizit abschließen.

Die Bundesanstalt für Arbeit musste im vierten Quartal 2002 ein Defizit von 1 Mrd € hinnehmen, nachdem ein Jahr zuvor noch ein Überschuss von ½ Mrd € verzeichnet worden war. Dabei stand einem leichten Rückgang der Beitragseinnahmen ein kräftiger Ausgabenzuwachs um knapp 11% gegenüber. Im Gesamtjahr betrug die Deckungslücke 5½ Mrd €. Sie hat sich damit gegenüber dem Jahr 2001 wie auch gegenüber dem Haushaltsansatz fast verdreifacht. Während die Einnahmen nur um ½% wuchsen, stiegen die Ausgaben um 7½%. Für das Arbeitslosengeld mussten vor allem infolge eines starken Anstiegs der Empfängerzahlen fast 10% mehr aufgewendet werden.⁵⁾ Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nah-

Bundesanstalt
für Arbeit

⁵⁾ Die Zahl der Arbeitslosen lag im Jahresdurchschnitt bei 4,06 Millionen (gegenüber 3,89 Millionen im Haushaltsplan), und auch die Zahl der Arbeitslosengeldempfänger übertraf den Ansatz um etwa 170 000.

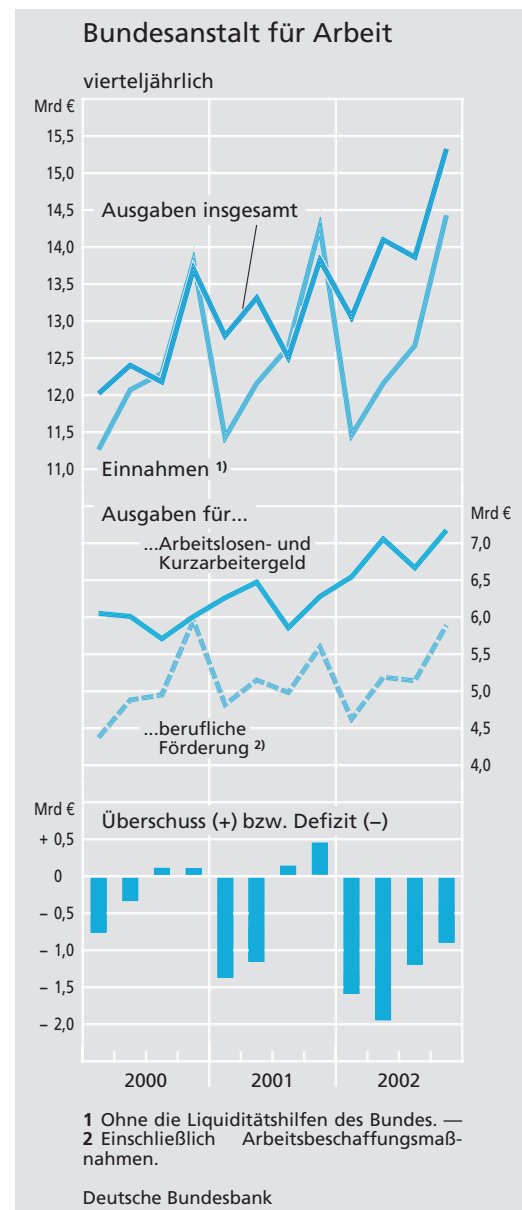
men um 1½ % zu. Während die Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um gut ein Sechstel zurückgingen, ergab sich bei der beruflichen Aus- und Fortbildung eine Zunahme von knapp 6 %.

Aussichten für
2003

Nach dem Haushaltsplan der Bundesanstalt soll im laufenden Jahr trotz der unterstellten weiteren Zunahme der Arbeitslosenzahl um 80 000 auf 4,14 Millionen kein Defizit mehr entstehen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird nunmehr allerdings pessimistischer eingeschätzt, und gemäß dem Ende Januar vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht wird auch ein stärkerer Anstieg der Arbeitslosenzahl auf rund 4,2 Millionen erwartet. Hierdurch ergeben sich sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Risiken. Darüber hinaus ist nicht gesichert, dass alle Entlastungen realisiert werden können, die mit der Verabschiedung der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz-Reformen“) erhofft werden. Wenn bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik keine Einsparungen vorgenommen werden, die deutlich über die bereits im Haushalt vorgesehenen hinausgehen, könnte auch im laufenden Jahr ein Bundeszuschuss zum Defizitausgleich erforderlich werden.

Gesetzliche
Kranken-
versicherung

Auch um nach dem hohen Defizit des Jahres 2001 die Rücklagen wieder aufzufüllen, waren die Krankenversicherungsbeiträge zum Jahresbeginn 2002 angehoben worden. Der Durchschnittssatz erhöhte sich um gut 0,3 Prozentpunkte auf 14,0 %. Vor allem deshalb stiegen die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung in den ersten drei Quartalen um knapp 3½ %. Der Ausgabenzuwachs blieb je-



doch insbesondere wegen kräftig steigender Mittelabflüsse für Arzneimittel und die Krankenhausbehandlung nur unwesentlich dahinter zurück. Die Erfahrungen der anderen Sozialversicherungszweige deuten für das letzte Quartal 2002 auf eine ungünstige Beitragsentwicklung hin, so dass das im Jahr 2001 verzeichnete Defizit von fast 3 Mrd € kaum unterschritten worden sein dürfte. Im laufenden Jahr sind zwar zahlreiche Maßnahmen

wie Zwangsrabatte im Arzneimittelbereich und „Nullrunden“ bei Krankenhausbudgets und Ärzten sowie eine Einschränkung der Abwanderungsmöglichkeit durch eine Anhebung der Versicherungspflichtgrenze vorgesehen, die zusammen genommen Entlassungen von gut 3 Mrd € erbringen sollen. Gleichwohl mussten zahlreiche Kassen ihre Beitragssätze erneut deutlich anheben, so dass nun ein Durchschnittswert von 14,4% erreicht worden sein dürfte.

Entwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts

*Defizitquote
2002 über 3%*

Die gesamtstaatliche Defizitquote in der Maastricht-Abgrenzung belief sich im vergangenen Jahr gemäß ersten vorläufigen Ergebnissen auf 3,7%, nach 2,8% im Jahr 2001.⁶ Der Ecofin-Rat stellte am 21. Januar für Deutschland ein übermäßiges Defizit gemäß Maastricht-Vertrag fest (vgl. Erläuterungen auf S. 55). Während die starke Zunahme des Defizits im Jahr 2001 größtenteils auf die umfangreichen Steuersenkungen zurückzuführen und somit strukturell bedingt war, trug die finanzpolitische Ausrichtung 2002 kaum zu dem Anstieg des Defizits bei. Ausschlaggebend war die ausgeprägte Einnamenschwäche sowohl bei den Gebietskörperschaften als auch den Sozialversicherungen. So ging die gesamtstaatliche Abgabenquote um fast drei viertel Prozentpunkte zurück, obwohl insbesondere einige Verbrauchsteuern und die Krankenversicherungsbeiträge merklich erhöht worden waren. Die Einnahmen aus Steuern und Sozialbeiträgen entwickelten sich noch erheblich ungünstiger, als dies

auf Grund der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsprodukts zu erwarten gewesen wäre. Hierzu dürften nicht zuletzt temporäre Faktoren wie Wertberichtigungen im Unternehmensbereich beigetragen haben.

Die Ausgaben wuchsen 2002 um 2% und damit etwas stärker als 2001 (1¾%), obwohl einige 2001 zu verzeichnende außerordentliche Belastungen vor allem auf der Länderebene entfielen. Jedoch schlugen sich insbesondere die Erhöhung des Kindergeldes und die deutlich gestiegenen arbeitsmarktbedingten Aufwendungen ausgabenerhöhend nieder. Mit 3½% nahmen die Ausgaben der Sozialversicherungen erheblich stärker zu als die der Gebietskörperschaften (2% bzw. 1% ohne Zuweisungen an die Sozialversicherungen gerechnet). Bei den Gebietskörperschaften wirkten sich unter anderem niedrigere Investitionsausgaben und angesichts des günstigen Zinsniveaus weitgehend unveränderte Zinsausgaben dämpfend aus.

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im laufenden Jahr ist wegen der geopolitischen und gesamtwirtschaftlichen Risiken mit großer Unsicherheit verbunden. Auch sind verschiedene finanzpolitische Vorhaben noch in den parlamentarischen Beratungen und die Auswirkungen bereits beschlossener Maßnahmen zum Teil schwer abzuschätzen. Aus heutiger Sicht erscheint es jedoch weiterhin möglich, die staatliche Defizitquote auf höchstens 3% zu begrenzen. Wird das Volu-

*2003 mit
großer
Unsicherheit
verbunden*

⁶ Das Statistische Bundesamt veröffentlicht regelmäßig zum Jahresbeginn erste VGR-Ergebnisse für das Vorjahr, wobei insbesondere die Entwicklung im vierten Quartal noch weitgehend geschätzt ist.

Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit gegen Deutschland

Im 1992 verabschiedeten Vertrag von Maastricht, der später durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt konkretisiert und ergänzt wurde, haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, übermäßige Defizite zu vermeiden. Insbesondere darf die staatliche Schuldenquote den Referenzwert von 60 % und die Defizitquote den Wert von 3 % nur in eng begrenzten Ausnahmefällen überschreiten. Damit sollen solide öffentliche Haushalte gewährleistet und unter anderem der Europäischen Zentralbank die Aufgabe der Sicherung der Preisstabilität erleichtert werden. Um die Einhaltung dieser Vorgaben zu sichern, wurde einerseits ein Frühwarnsystem für finanzpolitische Fehlentwicklungen und andererseits ein Sanktionsmechanismus („Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“) eingerichtet. Bereits vor einem Jahr wurde von der Europäischen Kommission eine Frühwarnung an Deutschland (wie auch an Portugal) vorgeschlagen, weil die im Stabilitätsprogramm für 2001 angegebenen Ziele deutlich verfehlt worden waren und sich die Defizitquote der 3%-Grenze näherte. Eine Beschlussfassung des Ecofin-Rates über diese Empfehlung erfolgte aber nicht, da Deutschland bereits im Vorfeld zugesagt hatte, 2002 die Einhaltung des Referenzwertes für die Defizitquote anzustreben und bis 2004 einen nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Im vergangenen November prognostizierte die Europäische Kommission für Deutschland eine Defizitquote von 3,8 % in 2002. Auch im aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm vom Dezember wird von einem Wert in dieser Größenordnung ausgegangen. Der Ecofin-Rat stellte daraufhin am 21. Januar dieses Jahres auf Empfehlung der Europäischen Kommission das Vorliegen eines übermäßigen Defizits fest. Deutschland war damit nach Portugal das zweite Land, für das nach Beginn der Währungsunion ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eröffnet wurde. Gleichzeitig richtete der Rat eine Empfehlung an Deutschland. Darin wird gefordert, das übermäßige Defizit so schnell wie möglich zu korrigieren. Darüber hinaus wird Deutschland angehalten, den im aktualisierten Stabilitätsprogramm bei einem Wirtschaftswachstum

von 1½ % für das laufende Jahr vorgesehenen Rückgang der Defizitquote auf 2¾ % mit Nachdruck zu verfolgen. Insbesondere werden eine strikte Haushaltsführung und die Umsetzung der für das laufende Jahr angekündigten Maßnahmen im Umfang von 1 % des BIP verlangt. Dafür wird Deutschland entsprechend den Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine Frist von vier Monaten, also bis zum 21. Mai 2003, gesetzt. Wenn einige der Maßnahmen nicht umgesetzt werden, sollten sie durch andere ersetzt werden, so dass der Konsolidierungsumfang insgesamt erhalten bleibt. Schließlich empfiehlt der Rat Deutschland, die Schuldenquote im Jahr 2003 nicht weiter steigen zu lassen und nachfolgend zu reduzieren. Käme Deutschland diesen Empfehlungen nicht nach, drohen nach einigen weiteren Schritten schließlich Sanktionen, die auch empfindliche Geldbußen einschließen können.

In seiner Stellungnahme zum aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm schätzt der Rat die Wachstumsannahme von real 1½ % für 2003 (die inzwischen im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung auf 1 % revidiert worden ist) als optimistisch ein. Zur Stärkung des Wachstumspotenzials werden Reformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme angemahnt. Das im Programm anvisierte Ziel eines strukturell nahezu ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2006 ist nach Auffassung des Rates nur erreichbar, wenn die angekündigten Maßnahmen voll umgesetzt, die Ausgabenziele für 2003 und 2004 eingehalten und auch für die folgenden Jahre strikte Ausgabenbegrenzungen vereinbart werden. Dann würde sich mit Ausnahme von 2005 die strukturelle Haushaltsposition in jedem Jahr um mehr als ½ % des BIP verbessern. Die deutschen Behörden werden aufgefordert sicherzustellen, dass die nächsten Stufen der Steuerreform in den Jahren 2004 und 2005 im Einklang mit einem stetigen Anpassungspfad in Richtung auf einen ausgeglichenen Haushalt stehen. Die Vereinbarungen zum „nationalen Stabilitätspakt“ werden zwar begrüßt, aber noch nicht als ausreichend angesehen, um die Einhaltung der gesamtstaatlichen Budgetziele im föderalen System Deutschlands zu garantieren.

Eckwerte des aktualisierten Stabilitätsprogramms der Bundesregierung

in %

Position	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Basisszenario:						
Wachstum des realen BIP						
Stabilitätsprogramm 2002	0,6	½	1½	2¼	2¼	2¼
Stabilitätsprogramm 2001	¾	1¼	2½	2½	2½	–
Defizitquote (–)						
Stabilitätsprogramm 2002	– 2,8	– 3¾	– 2¾	– 1½	– 1	0
Stabilitätsprogramm 2001	– 2½	– 2	– 1	– 0	– 0	–
Schuldenquote						
Stabilitätsprogramm 2002	59,5	61	61½	60½	59½	57½
Stabilitätsprogramm 2001	60	60	59	57	55½	–
Strukturelle Defizitquote (–)	– 2¾	– 3	– 2	– 1	– 1	– ½
Risikoszenario (Stabilitätsprogramm 2002):						
Wachstum des realen BIP	0,6	½	1½	2	2	2
Defizitquote (–)	– 2,8	– 3¾	– 2¾	– 1½	– 1	– ½

Deutsche Bundesbank

men der in Aussicht gestellten Konsolidierungsmaßnahmen erreicht und zugleich eine sparsame Haushaltsführung betrieben, die den Beschlüssen des Finanzplanungsrates Rechnung trägt, so dürfte die Defizitquote auch dann spürbar sinken, wenn das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts schwächer ausfallen sollte, als mit 1½% im deutschen Stabilitätsprogramm unterstellt worden ist. Hierzu dürfte vor allem die Entwicklung auf der Einnahmenseite beitragen, weil die Abgabenquote angesichts der Beitragserhöhungen in der Renten- und Krankenversicherung sowie der steuerlichen Maßnahmen (hauptsächlich bei den Verbrauchsteuern) deutlich steigen wird. Im Sozialversicherungsbereich wird es bei der Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit erforderlich sein, Reformen einzuleiten beziehungsweise

umzusetzen und darüber hinaus die Ausgaben eng zu begrenzen, um die hohen Defizite abzubauen.

In der im Dezember vorgelegten Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wird die Notwendigkeit des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts als Anker einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik in Europa unterstrichen. Gemäß der mittelfristigen Projektion soll die gesamtstaatliche Defizitquote im laufenden Jahr auf 2¾% begrenzt und im weiteren Verlauf bis zum Jahr 2006 vollständig abgebaut werden (siehe oben stehende Tabelle). Dies soll über eine Rückführung der Staatsquote um vier Prozentpunkte erreicht werden, während die Abgabenquote unverändert bleiben soll. Der Projektion liegt dabei zu Grunde, dass die im

Stabilitätsprogramm sieht ausgeglichenen Haushalt 2006 vor

Finanzplanungsrat getroffenen Vereinbarungen zur Ausgabenbegrenzung eingehalten werden und bis 2006 eine sparsame Ausgabenpolitik betrieben wird. Darüber hinaus ist unterstellt, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen weitgehend entsprechend den Regierungsbeschlüssen vom vergangenen Herbst umgesetzt werden, die Haushalte der Sozialversicherungen etwa ausgeglichen abschließen und sich die gesamtwirtschaftliche Lage in den kommenden Jahren kontinuierlich verbessern wird. Inzwischen schätzt die Bundesregierung im Rahmen ihres Jahreswirtschaftsberichts die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven für das laufende Jahr allerdings ungünstiger ein. Die Erwartung hinsichtlich des realen BIP-Wachstums wurde um einen halben Prozentpunkt auf nunmehr rund 1% gesenkt. Die Defizitquote soll aber 3% nicht überschreiten.

*Unsicherheit
auch hinsichtlich
finanzpolitischer
Ausrichtung*

Die vergangenen zwei Jahre waren in Deutschland durch einen drastischen Anstieg des Staatsdefizits gekennzeichnet. Ausgehend von einem nicht ausgeglichenen Haushalt im konjunkturell günstigen Jahr 2000 führte dies zu einem Überschreiten der 3%-Grenze des Maastricht-Vertrags im vergangenen Jahr. Der Defizitanstieg und die finanzpolitischen Diskussionen haben zu einer weit verbreiteten Unsicherheit beigetragen, insbesondere weil Zweifel bezüglich der Handlungsfähigkeit und zukünftigen Ausrichtung

der Finanzpolitik geweckt wurden und das finanzpolitische Regelwerk in Europa zuweilen in Frage gestellt worden ist.

Die deutsche Finanzpolitik steht nunmehr vor der Aufgabe, über einen nachhaltigen Konsolidierungsprozess das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des Staates und die nationalen und internationalen finanzpolitischen Regeln zu stärken. Auf kürzere Sicht sollte im laufenden Jahr auch bei den im Jahreswirtschaftsbericht zu Grunde gelegten ungünstigeren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsperspektiven – wie auch vom Ecofin-Rat gefordert – angestrebt werden, das Volumen der angekündigten finanzpolitischen Maßnahmen zu realisieren und die nationalen Vereinbarungen auf allen Haushaltsebenen einzuhalten, um das Defizitlimit von 3% nicht zu überschreiten. In mittelfristiger Sicht ist die im Stabilitätsprogramm erläuterte Strategie, über eine Rückführung der Staatstätigkeit ausgeglichene Haushalte zu erreichen und danach weitere Abgabensenkungen zu ermöglichen, nachdrücklich zu unterstützen, weil hierdurch die Wachstumsbedingungen verbessert würden. Alle staatlichen Ebenen müssen deshalb ihre Leistungen überprüfen und dabei auch unpopuläre Entscheidungen treffen. Jede Gebietskörperschaft sollte verpflichtet sein, mittelfristig einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

*Nachhaltige
Konsolidierung
durch
Umsetzung des
angekündigten
Kurses*