

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland nach der Qualifikation für die Europäische Währungsunion

Die Lage der Staatsfinanzen in Deutschland ist derzeit äußerst angespannt. Die Defizitobergrenze des Maastricht-Vertrages von 3% des Bruttoinlandsprodukts wurde 2002 deutlich überschritten. Ausschlaggebend hierfür war, dass in den beiden vergangenen Jahren die gesamtwirtschaftliche Eintrübung und die 2001 in Kraft getretene Steuerentlastung zu einem außerordentlich starken Defizitanstieg geführt haben. In den drei vorangegangenen Jahren waren die Defizite zwar kontinuierlich gesunken. Diese scheinbar günstige Entwicklung beruhte jedoch auf den vorteilhaften konjunkturellen Einflüssen und den außerordentlich positiven Steuerergebnissen in dieser Zeit. Bereinigt um diese Effekte hätten die Defizite zugenommen. Der Ausgabenanstieg fiel seit 1997 mit jahresdurchschnittlich rund 2% moderater aus als in den vorangegangenen Jahren seit der Wiedervereinigung. Angesichts des niedrigen gesamtwirtschaftlichen Wachstumstrends blieb der Konsolidierungsbeitrag der Ausgabenseite freilich sehr begrenzt. Die Finanzpolitik steht nunmehr vor der Aufgabe, das hohe strukturelle Defizit zurückzuführen. Dies macht auch auf Grund der bereits beschlossenen umfangreichen Einkommensteuersenkungen in den nächsten Jahren eine stärkere Begrenzung der Ausgaben der Gebietskörperschaften als in den vorangegangenen Jahren erforderlich.

Vorbemerkung

*1997:
Jahr wichtiger
Entscheidungen
im Zusammen-
hang mit der
Währungs-
union*

Der nachfolgende Beitrag erläutert die Entwicklung der öffentlichen Finanzen seit 1997, dem entscheidenden Jahr für die Qualifikation Deutschlands als Gründungsmitglied der Europäischen Währungsunion. Zudem wurde im Jahr 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen, der das im Maastricht-Vertrag enthaltene finanzpolitische Regelwerk für die Europäische Union konkretisiert und erweitert. Nachdem das staatliche Defizit in den Jahren 1995 und 1996 noch über der Grenze von 3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gelegen hatte, wurde 1997 – trotz weiterhin ungünstiger konjunktureller Einflüsse – ein Wert von 2,7 % erreicht, mit dem das Maastricht-Defizitkriterium erfüllt wurde. Die Schuldenquote stieg zwar vor dem Hintergrund eines niedrigen nominalen Wirtschaftswachstums auf 61% und lag damit über dem Referenzwert in Höhe von 60 %. Angesichts der vereinigungsbedingten Sonderlasten, der nur geringen Überschreitung und der Aussicht, dass die Schuldenquote in den folgenden Jahren wieder zurückgehen würde, stellte der ECOFIN-Rat jedoch das mit dem Überschreiten des 3 %-Defizitlimits eingeleitete Verfahren bei einem übermäßigen Defizit für Deutschland ein. Somit waren die finanzpolitischen Konvergenzkriterien erfüllt.

*Staat in den
Volkswirtschaft-
lichen Gesamt-
rechnungen*

Bei der Analyse der öffentlichen Finanzen wird hier auf die Darstellung des Staates gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) zurückgegriffen. Dieses System ist die Grundlage für das Defizitkriterium des Maastricht-Vertrages und die Überwachung der Haus-

haltslage im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Die Basis für die VGR in Deutschland bilden dabei im Regelfall die Haushaltsergebnisse der einzelnen staatlichen Ebenen, die sich in der Finanzstatistik widerspiegeln. Im Einzelnen bestehen zwischen den beiden Rechenwerken allerdings einige Unterschiede (siehe Übersicht auf S. 17).

Zwei Phasen der staatlichen Finanzentwicklung

1998 bis 2000: Scheinbare Verbesserung der öffentlichen Finanzen bei relativ günstiger Wirtschaftslage

Nachdem die staatliche Defizitquote die 3 %-Grenze im Jahr 1997 knapp unterschritten hatte, sank sie im weiteren Verlauf schrittweise bis auf 1,4 % im Jahr 2000.¹⁾ Ausschlaggebend hierfür war die insgesamt günstige konjunkturelle Entwicklung. Während die öffentlichen Finanzen 1997 noch von einer Konjunkturflaute beeinträchtigt worden waren, lag die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des realen BIP in den drei Folgejahren (+ 2,3 %) deutlich über dem mittelfristigen Trend. Die gesamtwirtschaftliche Verbesserung führte zu einem konjunkturbedingten Defizitrückgang, der sich bis 2000 auf rund 1% des BIP belaufen haben dürfte (siehe zur Methode der Konjunkturberreinigung staatlicher Defizite und dem dieser

*Positiver
konjunktureller
Einfluss*

¹ Die einmalig angefallenen Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (50,8 Mrd € bzw. 2 ½ % des BIP) werden auf Grund ihres temporären Charakters und ihres Umfangs im Rahmen der hier vorgenommenen Analyse aus den VGR-Ergebnissen herausgerechnet.

Die öffentlichen Finanzen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen

Im Maastricht-Vertrag zur Schaffung einer Europäischen Währungsunion wurden im Jahr 1992 auch für die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten Kriterien festgelegt, deren Einhaltung zur Bedingung für den Beitritt gemacht wurde. Die (finanzstatistischen) Haushaltsergebnisse, die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der jeweiligen nationalen Haushaltssystematik darstellen, waren jedoch international auf Grund verschiedener Abgrenzungen und Methoden nur sehr begrenzt vergleichbar. Aus diesem Grund wurde auf das europaweit weitgehend vereinheitlichte System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) zurückgegriffen, das ebenfalls eine statistische Dokumentation der Staatsfinanzen enthält. Inzwischen wurde dieses Konzept weiter entwickelt und bildet – seit gut drei Jahren in der dritten Auflage des Europäischen Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG 1995) – die Grundlage für die Beobachtung der Entwicklung der öffentlichen Finanzen und die Einhaltung der finanzpolitischen Regeln in der Europäischen Union. Eurostat – das statistische Amt der EU-Kommission – überwacht die Ermittlung der VGR-Ergebnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten im Hinblick auf das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und trifft in Zweifelsfällen – nach Konsultation der nationalen und bedarfsweise auch der internationalen Fachstellen – die Entscheidung bezüglich der Verbuchung im europäischen Rahmen.

Die beiden statistischen Konzepte verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen. Die Finanzstatistik steht im engen Zusammenhang mit dem Haushaltsverfahren. Sie stellt vor allem darauf ab, Zahlungsvorgänge in den öffentlichen Haushalten systematisiert zu erfassen. Damit soll nicht nur ein Überblick über die Finanzlage vermittelt, sondern auch eine Kontrolle ermöglicht werden, inwieweit die Haushaltspläne umgesetzt worden sind. Die VGR bilden dagegen den gesamtwirtschaftlichen Prozess der Einkommensentstehung, -verwendung und -verteilung ab. In diesem Rahmen stellt der Staatssektor einen Teilbereich dar, der systematisch mit den anderen Sektoren verbunden ist. Obwohl die Haushaltsergebnisse grundsätzlich auch das Basismaterial der VGR-Darstellung der öffentlichen Haushalte sind, haben die verschiedenen Konzeptionen mitunter eine recht unterschiedliche statistische Erfassung zur Folge.

Im Hinblick auf den Verbuchungszeitpunkt ist in der Finanzstatistik die in der Regel an der Kassenwirksamkeit anknüpfende Zurechnung zu einem Haushaltsjahr ausschlaggebend. In den VGR ist dagegen der Moment des Entstehens eines Anspruchs maßgeblich. Steuereinnahmen und Sozialabgaben, aber auch Zinsausgaben werden somit gegenüber der finanzstatistischen Erfassung grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Entstehung der Leistungspflicht „zurückversetzt“. Auf der Ausgabenseite orientieren sich die VGR bei den Bauinvestitionen am Baufortschritt. Allein diese Phasenverschiebungen können für die öffentlichen Haushalte insgesamt eine Abweichung zwischen den beiden Konzepten von mehreren Milliarden Euro zur Folge haben.

Die Ausrichtung auf Zahlungsströme hat in der Finanzstatistik zur Folge, dass auch Umschichtungen im Finanzvermögen wie Beteiligungsveräußerungen und Darlehensrückflüsse das staatliche Defizit beeinflussen. Im Regelwerk der VGR haben solche rein finanziellen Vorgänge ohne unmittelbare Auswirkungen auf die Einkommen dagegen keinen Einfluss auf den Finanzierungssaldo. Diese unter-

schiedliche Verbuchung ist im Hinblick auf die ausgewiesenen staatlichen Haushaltsdefizite mitunter sehr bedeutsam. So übertrafen in den letzten Jahren die staatlichen Einnahmen aus Finanzvermögensverkäufen (insbesondere aus Privatisierungen) zumeist die entsprechenden Ausgaben (insbesondere Darlehensvergaben) deutlich. Von 1997 bis 2002 belief sich dieser Effekt beim Bund auf zusammen genommen mehr als 30 Mrd €. Als (in den VGR defizitunwirksame) finanzielle Transaktion wird zudem der Teil des Bundesbankgewinns gewertet, der – wie etwa bei Gewinnen aus Devisenverkäufen – nicht auf „normale“, vorrangig aus der Geldschöpfung resultierende Zentralbanktätigkeiten zurückgeht. Die Grenzziehung zwischen einer Umschichtung im Finanzvermögen und einer defizitwirksamen Transaktion ist allerdings nicht in allen Fällen trennscharf. So ist beispielsweise bei Kapitalzuführungen an öffentliche Unternehmen mitunter davon auszugehen, dass hier kein werthaltiger Beteiligungserwerb erfolgt, sondern vielmehr ein Verlustausgleich stattfindet, der dann in den VGR defiziterhöhend zu verbuchen ist. Ein Beispiel hierfür ist die Kapitalzuführung an die Bankgesellschaft Berlin im Jahr 2001, die in den VGR als Vermögenstransfer ausgewiesen wurde.

Neben den Unterschieden im Hinblick auf die Höhe des Defizits weisen die beiden Konzepte mitunter auch abweichende Trends der Ausgaben und Einnahmen aus. Ursächlich hierfür ist das in den VGR strenger verfolgte Prinzip der Bruttoverbuchung. So wird etwa das Kindergeld in der Finanzstatistik zu Lasten der Lohnsteuereinnahmen verbucht, während die VGR es als monetäre Sozialleistung auf der Ausgabenseite nachweisen. Eine Kindergelderhöhung schlägt sich somit in den VGR als Ausgabenanstieg und in der Finanzstatistik als Einnahmenverkürzung nieder, ohne dass es zu einem unterschiedlichen Defizit ausweis kommt. In ähnlicher Weise divergiert die Behandlung von Steuervergünstigungen wie der Eigenheimzulage oder auch von Investitionszulagen. Die Anhebungen des Kindergelds sowie das Hineinwachsen weiterer Förderjahrgänge in die seit 1996 gewährte Eigenheimzulage haben dazu geführt, dass der Ausgabenzuwachs gemäß der VGR-Abgrenzung zwischen 1997 und 2002 jahresdurchschnittlich um einen halben Prozentpunkt höher lag als in der finanzstatistischen Darstellung. Dementsprechend ist die finanzstatistische Steuerquote in dieser Zeit um fast einen Prozentpunkt zurückgegangen, während die vergleichbare VGR-Größe nur leicht abnahm.

Der im Rahmen dieses Aufsatzes vorgenommene Ausweis des Staates in den VGR unterscheidet sich insofern von der Darstellung gemäß ESGV, als Transaktionen des Inlands mit dem EU-Haushalt vollständig im Sektor Staat nachgewiesen werden, während das ESGV unter anderem unterstellt, dass die von den Mitgliedstaaten weitergeleiteten Umsatzsteueranteile direkt an die übrige Welt (zu der der EU-Haushalt zählt) fließen. Durch die hier vorgenommene Darstellung wird verhindert, dass die mittelfristig abnehmende Bedeutung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und der umgekehrt entsprechend steigende (gemäß ESGV im Staatssektor nachgewiesene) Anteil der BSP-Mittel zu einer verzerrten Tendenz der Steuer- und auch der Ausgabenquote im Zeitablauf führen. Ohne eine solche statistische Bereinigung würden nämlich diese Quoten steigen, obwohl sich an der tatsächlichen Abgabenbelastung der Steuerpflichtigen bzw. den deutschen Gesamtbeiträgen zur Finanzierung des EU-Haushalts faktisch nichts ändert.

Analyse zu Grunde gelegten Verfahren die Ausführungen im Anhang, S. 30 ff.).

*Sprudelnde
Steuerquellen*

Von großer Bedeutung für den Defizitrückgang war auch, dass sich die „gewinnabhängigen“ Steuern²⁾ wesentlich positiver entwickelt haben, als dies auf Grund der Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen und der Entwicklung der in den VGR ermittelten Unternehmens- und Vermögenseinkommen (die im von der Bundesbank genutzten Konjunkturbereinigungsverfahren, aber auch im Rahmen der offiziellen Steuerschätzungen als Anhaltspunkt für die Bemessungsgrundlage dieser Steuern angesehen werden) zu erwarten gewesen wäre. Dieser unerwartet kräftige Aufkommensanstieg spiegelte sich in deutlichen Mehreinnahmen gegenüber den offiziellen Steuerschätzungen in diesem Zeitraum wider.³⁾ Der starke Steuerzufluss hatte aber letztlich – wie sich in den Folgejahren herausstellen sollte – großenteils temporären Charakter und begründete somit keine grundlegende Verbesserung der Staatsfinanzen (vgl. hierzu im Einzelnen die Übersicht auf S. 19).

*Per saldo
leichte Senkung
der Abgaben*

Das Wachstum der staatlichen Einnahmen wurde per saldo durch eine leichte Senkung der Abgaben gedämpft. Dabei erfolgte strukturell eine Gewichtsverlagerung von Sozialversicherungsbeiträgen hin zu Verbrauchsteuern. Die sonstigen Einnahmen waren rückläufig, wobei sich im Jahr 2000 vor allem ein stark gesunkener Bundesbankgewinn niederschlug.

Die Ausgabenseite leistete keinen Konsolidierungsbeitrag. Zwar wuchsen die Ausgaben

nur um jahresdurchschnittlich 2 %, womit die Ausgabenquote insgesamt gesehen um einen Prozentpunkt zurückgeführt wurde. Berücksichtigt man allerdings die günstige konjunkturelle Entwicklung, die sich auch in deutlich sinkenden Arbeitslosenzahlen niederschlug, so lag der um diesen Faktor bereinigte Ausgabenanstieg bei rund 2 ½ %. Einer insgesamt eher sparsamen Haushaltsführung, die mit einem merklichen Personalausgang einherging, standen unter anderem umfangreiche Mehrausgaben für das Kindergeld, die Eigenheimzulage und die Versorgung der Pensionäre der Post gegenüber. Im Jahr 2000 kamen einmalig Aufwendungen im Rahmen der Zwangsarbeiterentschädigung hinzu.

Insgesamt gesehen hat sich die strukturelle Lage der öffentlichen Finanzen im Zeitraum 1997 bis 2000 somit nicht verbessert, sondern – trotz des kräftig gesunkenen Gesamtdefizits – sogar verschlechtert. Eine aus heutiger Sicht günstige Gelegenheit zu einer umfassenden strukturellen Konsolidierung wurde verpasst – nicht zuletzt, weil allgemein zu optimistische Erwartungen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in den darauf folgenden Jahren gehegt wurden und somit die strukturelle Haushaltslage falsch eingeschätzt wurde.

*Kein Konsolidierungsbeitrag
der Ausgabenseite*

*1998 bis 2000:
Strukturelle
Verschlechterung der
Haushaltslage*

² Dazu werden hier – stark vereinfachend – die Körperschaftsteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Gewerbesteuer (die in den VGR als indirekte Steuer ausgewiesen wird), die Zinsabschlagsteuer sowie die veranlagte Einkommensteuer gerechnet. Diese Steuern knüpfen vor allem an Unternehmensgewinnen und Vermögenserträgen an.

³ Vgl. zur Entwicklung der Steuereinnahmen auch: Deutsche Bundesbank, Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, Monatsbericht, Dezember 2002, S. 15 ff.

2001 und 2002: Starker Defizitanstieg im Abschwung

*Rasanter
Defizitanstieg*

In den Jahren 2001 und 2002 weiteten sich die staatlichen Defizite in Deutschland drastisch aus. Im vergangenen Jahr wurde mit einer Defizitquote von 3,6 % die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages erheblich überschritten, was dazu führte, dass der ECOFIN-Rat im Januar 2003 ein übermäßiges Defizit für Deutschland feststellte.

*Negativer
konjunktureller
Einfluss ...*

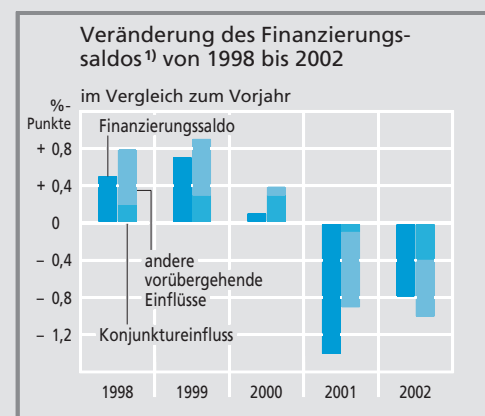
Der Defizitanstieg, der sich zusammen genommen auf mehr als 2 % des BIP belief, ist teilweise Folge der starken konjunkturellen Eintrübung. Das hier zu Grunde gelegte Konjunkturbereinigungsverfahren zeigt an, dass sich die öffentlichen Finanzen im Jahr 2002 im Vergleich zum Jahr 2000 konjunkturbedingt um rund ½ % des BIP verschlechtert haben.

*... nur Teil des
Einbruchs
der Steuer-
einnahmen*

Darüber hinaus schlugen bei den Steuereinnahmen weitere aufkommensdämpfende Einflüsse zu Buche. So wirkten sich die umfangreichen Steuersenkungen aus, die Anfang 2001 in Kraft getreten sind. Insgesamt dürften sich die Einnahmenschwäche aus dieser Reform auf gut 1 % des BIP belaufen haben. Dem standen dann zwar 2002 Abgabenerhöhungen – insbesondere bei den Verbrauchsteuern und den Krankenversicherungsbeiträgen – gegenüber, die jedoch wesentlich niedriger ausfielen als die Steuersenkungen des Vorjahres. Außerdem ergab sich eine ausgeprägte Gegenbewegung zu den in den Vorjahren zu beobachtenden überschäumenden Einnahmen bei den „gewinnabhängigen“ Steuern. Diese sind deshalb zuletzt außer-

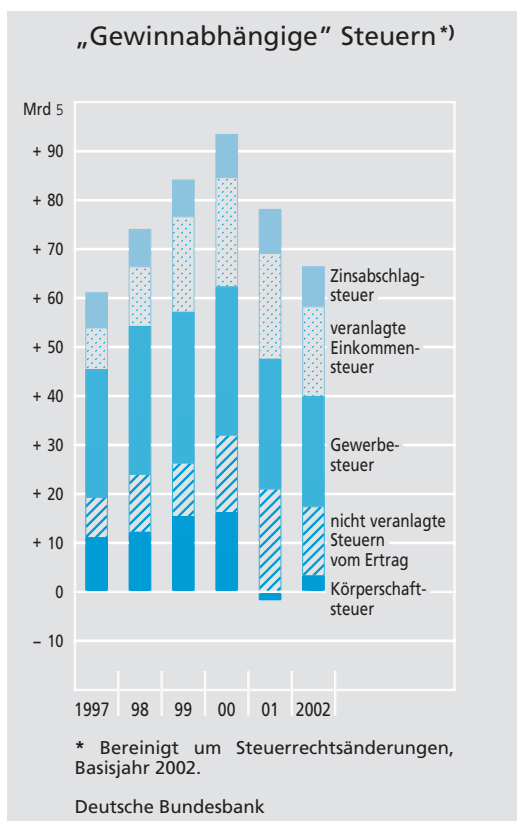
Die Entwicklung der Defizitquote von 1997 bis 2002 — Die Abschätzung des Beitrags konjunktureller und anderer vorübergehender Einflüsse

Die folgende Abbildung zeigt die Veränderung des Finanzierungssaldos im Vergleich zum Vorjahr. Sie enthält darüber hinaus eine Abschätzung der konjunkturellen beziehungsweise anderer vorübergehender Effekte, die die Entwicklung des Saldos beeinflusst haben. Der „Konjunktüreinfluss“ wurde mit dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank ermittelt (siehe hierzu den Anhang auf S. 30 ff.). Unter „anderen vorübergehenden Einflüssen“ werden hier zum einen größere Einmaleffekte verstanden. Dabei schlagen sich vor allem außergewöhnliche Überschüsse (1999) beziehungsweise Defizite (2002) der Rentenversicherung, die auf Prognosefehler bei der Bemessung des Beitragssatzes zurückzuführen sind, einmalige Belastungen aus Zwangsarbeiterentschädigungen (2000), Zuführungen an die Bankgesellschaft Berlin (2001) und der in den VGR außerordentlich niedrig erfasste Bundesbankgewinn im Jahr 2000 nieder. Zum anderen werden Veränderungen der „gewinnabhängigen“ Steuern grob abgeschätzt, die nicht auf Steuerrechtsänderungen (gemäß der Angaben des BMF) und zyklische Schwankungen (wie auf Basis des Konjunkturbereinigungsverfahrens geschätzt) zurückgeführt werden können. Dazu wurden diese Steuereinnahmen zunächst um diese Faktoren bereinigt. Die Differenz der Wachstumsrate der bereinigten Größe und der Wachstumsrate des Trends des nominalen BIP (die weitgehend identisch mit dem Wachstum des Trends des Unternehmens- und Vermögenseinkommens ist) wurde näherungsweise als vorübergehender Einfluss interpretiert (zur Entwicklung der „gewinnabhängigen“ Steuern vgl. auch Schaubild auf S. 20).



¹⁾ Finanzierungssaldo: in % des BIP. Ein positiver (negativer) Wert entspricht einer gesunkenen (gestiegenen) Defizitquote.

Deutsche Bundesbank



ordentlich niedrig ausgefallen. So hat unter anderem die Neubewertung der bilanziellen Aktiva nicht zuletzt wegen der starken Kursverluste an den Aktienmärkten zu umfangreichen Abschreibungen geführt. Insgesamt gesehen war die Einnahmenentwicklung entscheidend für den starken Defizitzuwachs. Die steuerlichen Maßnahmen führten im Zusammenspiel mit den zuvor genannten negativen Einflüssen zu einem Rückgang der Abgabenquote um 2 ½ Prozentpunkte in zwei Jahren.

*Gedämpftes
Ausgaben-
wachstum*

Die Ausgaben wuchsen wie in der vorangegangenen Phase um jahresdurchschnittlich rund 2 %. Hierin spiegelte sich freilich insofern eine vorteilhaftere Tendenz wider, als dies nicht mit einer günstigen konjunkturellen Entwicklung einherging. Bereinigt um den

konjunkturellen Faktor belief sich das Ausgabenwachstum nur auf 1¾ % und leistete damit einen Konsolidierungsbeitrag. Ausschlaggebend hierfür war insbesondere eine sparsame Haushaltsführung mit sinkenden Investitionsausgaben sowie Entlastungen auf Grund des niedrigen Zinsniveaus und geringerer Abführungen an den EU-Haushalt. Hierdurch konnten Leistungsausweitungen an anderer Stelle (u.a. beim Kindergeld, Arbeitslosen- und Krankengeld) mehr als ausgeglichen werden.

Zusammenfassend betrachtet war die Ausweitung der Defizite in den Jahren 2001 und 2002 zum großen Teil konjunkturellen und anderen vorübergehenden Einflüssen zuzuschreiben (vgl. die Übersicht auf S. 19). Überdies führten die umfangreichen Steuersenkungen des Jahres 2001 auch zu einer strukturellen Verschlechterung der Finanzlage, da sie nicht in ausreichendem Maße durch Haushaltsentlastungen an anderer Stelle kompensiert wurden. Nachdem in den Vorjahren das strukturelle Defizit nicht abgebaut und kein ausreichender Sicherheitsabstand zur Defizitobergrenze geschaffen worden war, führte die gesamtwirtschaftliche Eintrübung in Verbindung mit umfangreichen Steuersenkungen dazu, dass das Staatsdefizit die 3 %-Grenze zuletzt deutlich überschritt. Es wurde somit in diesem Zeitraum zusammen genommen keineswegs in den Abschwung „hineingespart“. Vielmehr haben nicht nur die automatischen Stabilisatoren ihre Wirkung entfaltet, sondern darüber hinaus wurden auch die Steuern per saldo in einem beträchtlichen Ausmaß gesenkt.

*2001 und
2002:
Ungünstige
Konjunktur
und Steuer-
senkungen*

Öffentlicher Gesamthaushalt (VGR)

Position	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	in Mrd €					
Einnahmen	883	908	943	964	951	953
Steuern	438	459	490	512	488	485
Direkte Steuern	210	222	237	254	230	227
Indirekte Steuern	228	237	253	258	258	258
Sozialversicherungsbeiträge	368	372	376	379	384	389
Sonstige Einnahmen	77	77	77	74	80	79
Ausgaben	934	951	973	992	1 009	1 029
Personalausgaben	163	163	165	166	165	166
Vorleistungen (insbes. Sachaufw.)	72	74	77	78	82	84
Sozialleistungen 1)	517	524	537	549	563	589
Subventionen	40	42	42	41	40	37
Zinsausgaben	68	70	69	68	68	67
Investitionen	36	36	38	37	36	34
Vermögensübertragungen	23	27	27	30	36	35
Sonstige Ausgaben	15	15	18	22	20	17
Nachrichtlich: Leistungen für:						
Alterssicherung 2)	234	241	252	260	268	278
Gesundheit 3)	128	131	134	139	142	146
Arbeitslosigkeit 4)	67	66	68	64	66	72
Saldo	-51	-43	-30	-28	-58	-76
Bund	-30	-36	-31	-25	-29	-35
Länder	-22	-14	-10	-8	-27	-31
Gemeinden	0	4	5	5	1	-4
Sozialversicherungen	1	3	5	-1	-3	-7
	in % des BIP					
Einnahmen	47,2	47,1	47,7	47,5	45,9	45,2
Steuern	23,4	23,8	24,8	25,2	23,6	23,0
Direkte Steuern	11,2	11,5	12,0	12,5	11,1	10,8
Indirekte Steuern	12,2	12,3	12,8	12,7	12,5	12,2
Sozialversicherungsbeiträge	19,7	19,3	19,0	18,6	18,5	18,4
Sonstige Einnahmen	4,1	4,0	3,9	3,6	3,8	3,7
Ausgaben	49,9	49,3	49,2	48,9	48,7	48,8
Personalausgaben	8,7	8,5	8,4	8,2	8,0	7,9
Vorleistungen (insbes. Sachaufw.)	3,8	3,8	3,9	3,9	3,9	4,0
Sozialleistungen 1)	27,6	27,2	27,1	27,0	27,2	27,9
Subventionen	2,1	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8
Zinsausgaben	3,6	3,6	3,5	3,4	3,3	3,2
Investitionen	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,6
Vermögensübertragungen	1,2	1,4	1,4	1,5	1,7	1,7
Sonstige Ausgaben	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9	0,8
Nachrichtlich: Leistungen für:						
Alterssicherung 2)	12,5	12,5	12,7	12,8	12,9	13,2
Gesundheit 3)	6,9	6,8	6,8	6,8	6,8	6,9
Arbeitslosigkeit 4)	3,6	3,4	3,4	3,1	3,2	3,4
Saldo	-2,7	-2,2	-1,5	-1,4	-2,8	-3,6
	Veränderungsraten in %					
Einnahmen	1,3	2,8	3,9	2,2	-1,3	0,1
Steuern	0,8	4,7	6,9	4,3	-4,6	-0,7
Direkte Steuern	-0,3	5,8	6,8	7,1	-9,5	-1,2
Indirekte Steuern	1,9	3,7	7,0	1,8	0,2	-0,2
Sozialversicherungsbeiträge	3,4	1,0	1,0	0,8	1,3	1,3
Sonstige Einnahmen	-4,8	0,8	0,2	-4,9	8,3	-0,8
Ausgaben	0,0	1,8	2,4	1,9	1,7	2,0
Personalausgaben	-0,2	0,1	1,3	0,1	-0,4	0,6
Vorleistungen (insbes. Sachaufw.)	-1,7	2,8	4,3	2,1	4,0	3,3
Sozialleistungen 1)	1,5	1,4	2,5	2,3	2,6	4,5
Subventionen	-6,6	3,7	0,8	-1,7	-2,4	-7,7
Zinsausgaben	1,1	2,4	-1,3	-1,0	-0,5	-0,9
Investitionen	-9,1	0,7	5,7	-2,1	-3,3	-5,9
Vermögensübertragungen	-2,0	17,5	-0,7	9,9	19,8	-1,5
Sonstige Ausgaben	-0,3	1,1	18,7	22,5	-12,0	-14,8
Nachrichtlich: Leistungen für:						
Alterssicherung 2)	2,3	3,2	4,5	3,2	3,1	3,7
Gesundheit 3)	-2,1	1,8	2,9	3,2	2,2	3,0
Arbeitslosigkeit 4)	0,5	-0,9	1,8	-5,4	2,7	9,0

1 Einschl. Zuweisungen des Bundes an Postunterstützungskassen. — 2 Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherungen, Pensionsleistungen und Zuweisungen an Postunter-

stützungskassen. — 3 Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungen und Beihilfe. — 4 Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitslosenhilfe.

Tendenzen bei den staatlichen Einnahmen

Direkte Steuern volatil

Die Haushaltsentwicklung wurde im Berichtszeitraum entscheidend von der Einnahmenseite geprägt. In den Jahren 1997 bis 2000 hat das Aufkommen aus den direkten Steuern stark zugenommen, obwohl hier per saldo einnahmensenkende Steuerrechtsänderungen (wie die Senkung des Solidaritätszuschlags) überwogen haben. In Relation zum BIP nahmen die Erträge aus den direkten Steuern um fast eineinhalb Prozentpunkte zu. Hierfür war entscheidend, dass die „gewinnabhängigen“ direkten Steuern exorbitant gewachsen sind, nämlich um rund 80 % (bzw. 1 ½ % des BIP) in nur drei Jahren. In diesem Zeitabschnitt fielen hohe Nachzahlungen mit einer kräftigen Heraufsetzung der Vorauszahlungen zusammen. Hierin hat sich auch die Entwicklung an den Finanzmärkten niedergeschlagen. In den Jahren 2001 und 2002 kehrte sich das Bild dann um. Zu den umfangreichen Steuersenkungen kamen eine konjunkturelle Eintrübung sowie ein Kursverfall an den Aktienmärkten hinzu. Die direkte Steuerquote bildete sich um fast zwei Prozentpunkte zurück, wozu auch hohe Abschreibungen im Unternehmenssektor beitrugen.⁴⁾ Die Gewinnschwäche schlug sich in niedrigeren Vorauszahlungen nieder. Teilweise kam es auch zu größeren Rückerstattungen für Vorjahre.

Indirekte Steuern: Erhöhung der Verbrauchssteuern

Bei den indirekten Steuern waren merkliche Steuererhöhungen zu verzeichnen, die insbesondere dazu dienten, über eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen die unmittelbare Abgabenbelastung des Fak-

tors Arbeit zu begrenzen. So wurde 1998 die Umsatzsteuer angehoben, und 1999 begann im Rahmen der „ökologischen Steuerreform“ die stufenweise Erhöhung und Ausweitung der Energiebesteuerung. Insgesamt dürften hieraus im Jahr 2002 Mehreinnahmen von 1 % des BIP (gegenüber 1997) geflossen sein. Dennoch lag die Quote der indirekten Steuern zum BIP im Jahr 2002 lediglich auf der Höhe des 1997 verzeichneten Wertes, nachdem sie zwischenzeitlich im Jahr 1999 um einen halben Prozentpunkt angestiegen war.

Ausschlaggebend hierfür waren mehrere Faktoren. So nahmen die Erträge aus der Gewerbesteuer, die im Rahmen der VGR als indirekte Steuer erfasst wird, bis 1999 noch stark zu, obwohl die Gewerbesteuer ab dem Veranlagungsjahr 1998 abgeschafft wurde. In den Jahren 2001 und 2002 nahmen sie dann allerdings kräftig ab. Auch bei der Grunderwerbsteuer war 1999 eine Einnahmenspitze festzustellen. Hinzu kam, dass das Aufkommen aus der Umsatzsteuer (bereinigt um die Steuersatzerhöhung im April 1998, die vorübergehend zu einem Anstieg der Umsatzsteuerquote führte) in Relation zum BIP zurückging. Dies beruhte zu einem guten Teil darauf, dass die umsatzsteuerbelasteten Komponenten schwächer zunahmen als das BIP insgesamt, das zuletzt vor allem durch

⁴ Hierbei dürfte auch eine Rolle gespielt haben, dass Unternehmen letztmals steuerliche Abschreibungen auf ihren Beteiligungsbesitz vornehmen konnten, bevor die Steuerbefreiung hieraus stammender Veräußerungsgewinne in Kraft trat und somit auch die Abschreibungsmöglichkeiten entfielen. Die Auskehrung früher gebildeter Gewinnrücklagen dürfte dagegen das Steueraufkommen insgesamt allenfalls begrenzt belastet haben. Vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Neuere Tendenzen der Steuereinnahmen, a. a. O., S. 24 ff.

den (steuerunergiebigem) Export gestützt wurde. Darüber hinaus haben sich die Umsatzsteuererträge in den vergangenen beiden Jahren schwächer entwickelt als ihre gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage, wie sie sich annähernd aus den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen herleiten lässt. Angesichts der Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs wäre im vergangenen Jahr eigentlich eine entgegengesetzte Entwicklung zu erwarten gewesen. Schließlich hat sich auch der steuerbelastete Energieverbrauch nicht zuletzt wegen des gestiegenen Rohölpreises und der „Ökologischen Steuerreform“ wesentlich schwächer entwickelt als das BIP insgesamt.

*Einnahmen aus
Sozialabgaben
gedämpft*

Die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen nahmen von 1997 bis 2002 lediglich um jahresdurchschnittlich 1% zu. Ihr Anteil am BIP sank infolgedessen von 19,7% auf 18,4%. Dies ist zu einem guten Teil auf den Rückgang des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um mehr als einen Prozentpunkt zurückzuführen, der durch die oben genannte verstärkte Steuerfinanzierung der Rentenversicherung ermöglicht wurde.⁵⁾ Auch ist zu berücksichtigen, dass die Beitragssätze zur Sozialversicherung im Jahr 2002 nicht ausreichend bemessen waren. So belief sich das Defizit auf 7 Mrd €, während 1997 noch ein Überschuss von 1 Mrd € zu verzeichnen war. Dies erklärt fast ein Drittel des Rückgangs der Sozialabgabenquote. Die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge wurde zudem durch niedrigere Beitragszahlungen für Lohnersatzleistungen, die vor allem zur Entlastung des Bundeshaushalts und der Bundesanstalt für Arbeit beschlossen wurden, gedämpft.

Die sonstigen staatlichen Einnahmen erhöhten sich im Beobachtungszeitraum nur leicht (um jahresdurchschnittlich ½%), so dass sie in Relation zum BIP um fast einen halben Prozentpunkt auf 3,7% zurückgingen. Hierin spiegelt sich unter anderem die Abnahme der Einnahmen aus Verkäufen des Staates (die zum überwiegenden Teil Gebühreneinnahmen darstellen) wider. Dies dürfte freilich vor allem darin begründet sein, dass Gebühreneinnahmen als selbständige Einheiten aus den staatlichen Haushalten ausgegliedert wurden.⁶⁾

*Gewicht
sonstiger
Einnahmen
rückläufig*

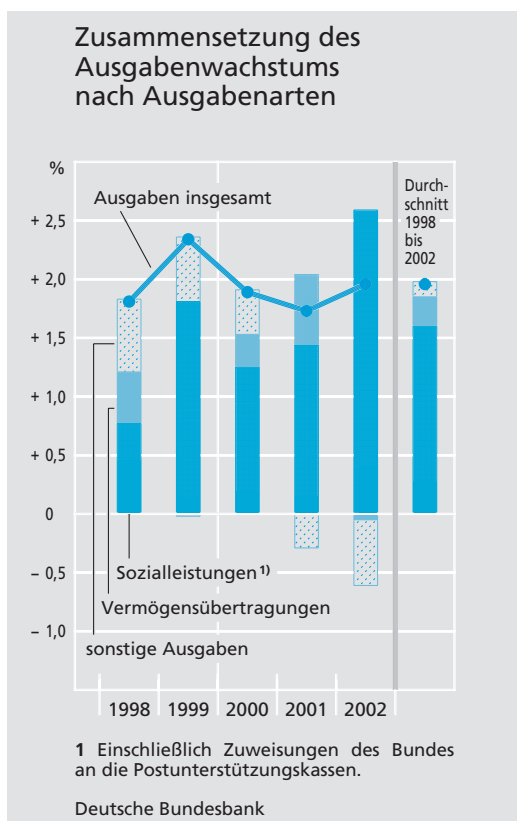
Tendenzen bei den staatlichen Ausgaben

Die Ausgaben nahmen in den Jahren 1998 bis 2002 relativ gleichmäßig um jahresdurchschnittlich rund 2% zu. Werden konjunkturelle Faktoren ausgeklammert, dürfte sich die bereinigte Ausgabenquote im Berichtszeitraum etwas verringert haben, wozu aber auch Ausgliederungen aus den staatlichen Kernhaushalten beigetragen haben. Es wird hierbei deutlich, dass bei einem niedrigen Trend des nominalen Wirtschaftswachstums kaum noch Spielraum für einen Ausgabenzuwachs des Staates bleibt, wenn eine Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ohne Abgabenerhöhungen erreicht werden soll.

*Kleiner Konsolidierungsbeitrag
der Ausgaben-
seite*

⁵ Allerdings hat sich im gleichen Zeitraum der durchschnittliche Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung um einen halben Prozentpunkt erhöht.

⁶ Von dieser Bilanzverkürzung sind auf der Einnahmenseite die Gebühreneinnahmen, auf der Ausgabenseite insbesondere die Personalausgaben, die Vorleistungskäufe und die Investitionen betroffen. Für eine weitergehende Analyse vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Kommunalfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, Monatsbericht, Juni 2000, S. 52 ff.



*Sozialleistungen
verantwortlich
für Ausgaben-
anstieg*

Der Ausgabenanstieg war insbesondere auf die Sozialleistungen⁷⁾ zurückzuführen, die 2002 einen Anteil von 57 % an den Staatsausgaben hatten und vor allem auf die Sozialversicherungen entfielen. So können rund 80 % des jahresdurchschnittlichen Anstiegs der Gesamtausgaben von 1997 bis 2002 mit der Entwicklung dieser Kategorie erklärt werden (siehe oben stehendes Schaubild). Hierin schlug sich die mehrmalige Erhöhung des Kindergeldes nieder. Weitaus stärker fiel freilich das Wachstum im Bereich der Alterssicherung, der mit Abstand bedeutendsten Sozialleistungskategorie, ins Gewicht. Angesichts stetig zunehmender Rentenzahlen und der regelmäßigen Rentenanpassungen (jahresdurchschnittlich jeweils + 1½ %) sowie stark wachsender Pensionsaufwendungen einschließlich der erstmals 1999 erfolgten

Zahlungen an die Postunterstützungskassen war hier ein Zuwachs von 3½ % pro Jahr zu verzeichnen.

Die Gesundheitsausgaben erhöhten sich um jahresdurchschnittlich 2½ %, wobei es starke Unterschiede in den verschiedenen Teilbereichen gab und zuletzt insbesondere die Aufwendungen für Arzneimittel stark zunahmen. Die Tatsache, dass die Gesundheitsausgaben in Relation zum BIP im gesamten Berichtszeitraum (bei zuletzt allerdings wieder steigender Tendenz) etwa konstant geblieben sind, ist nicht zuletzt den verschiedenen „Kostendämpfungsrunden“ in diesem Bereich zuzuschreiben. Sie darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Struktur des Gesundheitswesens insgesamt gesehen einen grundlegenden Reformbedarf im Hinblick auf Effizienzsteigerungen aufweist.

*Gesundheits-
ausgaben im
Trend*

Während die Aufwendungen für Arbeitslose vor dem Hintergrund der rückläufigen Arbeitslosigkeit bis 2000 um rund 5 % gesunken waren, stiegen sie danach wieder stark an und lagen 2002 über dem Niveau von 1997 – obwohl die Zahl der Arbeitslosen um rund eine halbe Million niedriger war als im Ausgangsjahr und die Sozialbeitragszahlungen für Leistungsempfänger deutlich eingeschränkt wurden. Ausschlaggebend hierfür war, dass sich die Zahl der Empfänger von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und der Teilnehmer an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sogar noch leicht erhöhte. Auch wurden die Arbeitslosengeldleistungen im Zusammenhang mit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2000 deutlich angehoben.

*Aufwendungen
bei Arbeits-
losigkeit
ausgeweitet*

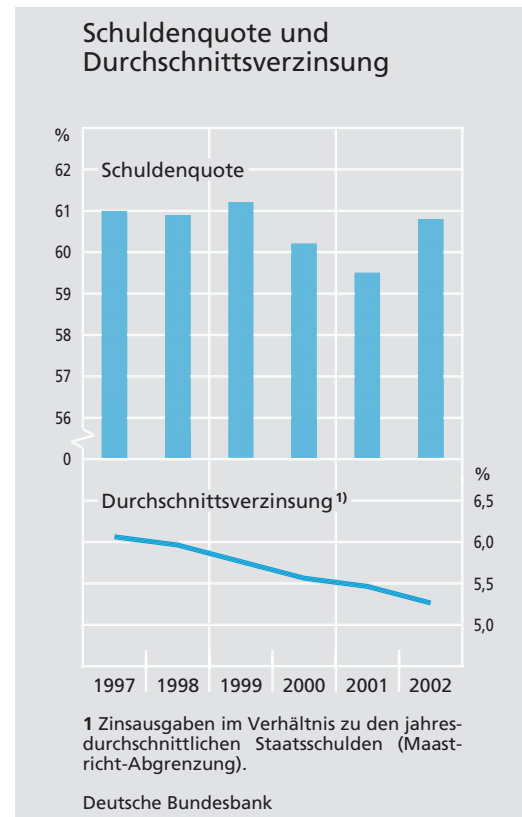
⁷ Einschließlich der Zuweisungen des Bundes an die Postunterstützungskassen.

*Merklicher
Personal-
rückgang*

Die Personalausgaben – die wichtigste Ausgabenkategorie der Gebietskörperschaften – wuchsen im Berichtszeitraum nur moderat (jahresdurchschnittlich rund + ½ %) und leisteten somit einen fühlbaren Konsolidierungsbeitrag. Hierzu trug entscheidend der Personalrückgang im öffentlichen Dienst um jahresdurchschnittlich rund 1½ % bei. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass die Abnahme des Personalbestandes teilweise auf Ausgliederungen (insbesondere von Gebührenhaushalten) zurückzuführen ist und in den neuen Bundesländern eine Anpassung der weiterhin überdurchschnittlichen Beschäftigtenzahl vorgenommen wurde. Die Tarifentgelte im öffentlichen Dienst stiegen von 1997 bis 2002 um jahresdurchschnittlich rund 2 %. Das Wachstum war damit etwas niedriger als im privaten Sektor.

*Günstige
Finanzierungs-
bedingungen
wirken
entlastend*

Die Zinsausgaben gingen im Beobachtungszeitraum sogar leicht zurück. Ausschlaggebend hierfür waren die niedrigen Kapitalmarktzinsen, die eine günstige Refinanzierung fällig werdender (höher verzinslicher) Schuldtitel ermöglichten. Der Schuldenstand wuchs dagegen um insgesamt 12 % beziehungsweise mehr als 140 Mrd €, obwohl die Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen (51 Mrd €) zum Schuldenabbau genutzt wurden. Die Schuldenquote überstieg im vergangenen Jahr mit 60,8 % wieder die 60 %-Grenze, nachdem diese 2001 erstmalig seit dem Jahr 1996 unterschritten worden war (zur Entwicklung der Schuldenquote vgl. nebenstehendes Schaubild). Das Verhältnis von Zinsausgaben zum Schuldenstand, das näherungsweise als Durchschnittsverzinsung der Staatsschuld interpretiert werden kann,



sank von 6,1% im Jahr 1997 auf zuletzt 5,3%.

Die staatlichen Sachinvestitionen verringerten sich von 1997 bis 2002 um jahresdurchschnittlich gut 1%, wobei einem Anstieg bis 1999 ein merklicher Rückgang in den drei letzten Jahren gegenüberstand. Im Jahr 2002 hatten die Investitionen einen Anteil von knapp 3½ % an den Staatsausgaben (nach fast 4 % 1997). Diese Entwicklung ist teilweise Folge der in den vergangenen Jahren stark verschlechterten Haushaltslage der Kommunen, die den überwiegenden Teil der Sachinvestitionen tätigen und auf den Druck in den Haushalten vor allem mit einer Kürzung von Investitionen reagieren. Dabei dürfte aber auch die Ausgliederung von Gebührenhaushalten beziehungsweise der staat-

*Rückgang
der Sach-
investitionen*

lichen Immobilienverwaltung (einschließlich der Investitionstätigkeit) aus den Kernhaushalten eine Rolle spielen. Im Rahmen der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist ein Rückgang der staatlichen Investitionen dann nicht negativ zu bewerten, wenn dies Ausdruck einer effizienteren Verwaltung des staatlichen Sachvermögens beziehungsweise einer zielgenaueren staatlichen Investitionstätigkeit ist – möglicherweise verbunden mit einer verstärkten Bereitstellung von Infrastruktur durch den privaten Sektor. Gleichwohl stellt die „Pflege“ der staatlichen Infrastruktur eine für das gesamtwirtschaftliche Wachstum besonders bedeutsame Staatsaufgabe dar, so dass die Abnahme des Gewichts dieser Ausgabenkategorie die Struktur der Staatsfinanzen eher verschlechtert hat.

Vermögensübertragungen deutlich gestiegen

Dagegen sind die staatlichen Vermögensübertragungen kräftig gestiegen. Hierzu zählen insbesondere die Investitionszuschüsse an den Unternehmenssektor sowie die Eigenheimzulage, die in den VGR als Vermögensübertragung an die privaten Haushalte verbucht wird. Letztere weist deshalb einen starken Zuwachs auf, weil sie 1996 eingeführt wurde und jeweils acht Jahre gewährt wird, so dass bis zum Jahr 2003 ein zusätzlicher Jahrgang in die Förderung hineinwächst. Von 1997 bis 2002 stieg das jährliche Volumen der Eigenheimzulage um 7 ½ Mrd €. ⁸⁾

Tendenzen auf einzelnen staatlichen Ebenen

Die Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften wurde durch die starken Schwan-

kungen der Steuereinnahmen geprägt. Dabei hatten die Gemeinden, denen mit der Gewerbesteuer eine besonders konjunkturabhängige Steuer zufließt, in den vergangenen zwei Jahren den stärksten Rückgang zu verzeichnen, wozu auch die Heraufsetzung der Bund und Ländern zufließenden Gewerbesteuerumlage beigetragen hat. Allerdings hatten die Gemeinden von dem Zuwachs des Aufkommens der gewinnabhängigen Steuern in den vorangegangenen Jahren zeitweise besonders kräftig profitiert. Insgesamt gesehen sind die Einnahmen des Bundes im Beobachtungszeitraum am stärksten gestiegen. Dies war freilich vor allem auf die Steuererhöhungen zurückzuführen, mit denen sich der Bund zunehmend an der Finanzierung der Rentenversicherung beteiligte.

Schwankungen der Steuereinnahmen prägen Haushalte der Gebietskörperschaften

Die Ausgaben der Gebietskörperschaften wuchsen um 2,2 % pro Jahr. Betrachtet man die Ausgaben ohne die überdurchschnittlich gestiegenen Zahlungen an die Sozialversicherungen, so weiteten die Gebietskörperschaften ihre Aufwendungen um durchschnittlich 1,3 % pro Jahr aus, darunter der Bund und die Gemeinden um rund 1% und die Länder um 2 %. Die personalintensiven Länderhaushalte wurden durch die steigenden Pensionsaufwendungen stark belastet. Diese Zahlungen nahmen um rund ein Viertel zu und machen mittlerweile bereits mehr als 6 % der Länderausgaben aus.

⁸ Die Eigenheimzulage soll grundsätzlich die vorangegangene Förderung gemäß § 10e EStG ersetzen. Das „Auslaufen“ des § 10e schlägt sich vor allem in einem erhöhten Aufkommen der Lohnsteuer nieder.

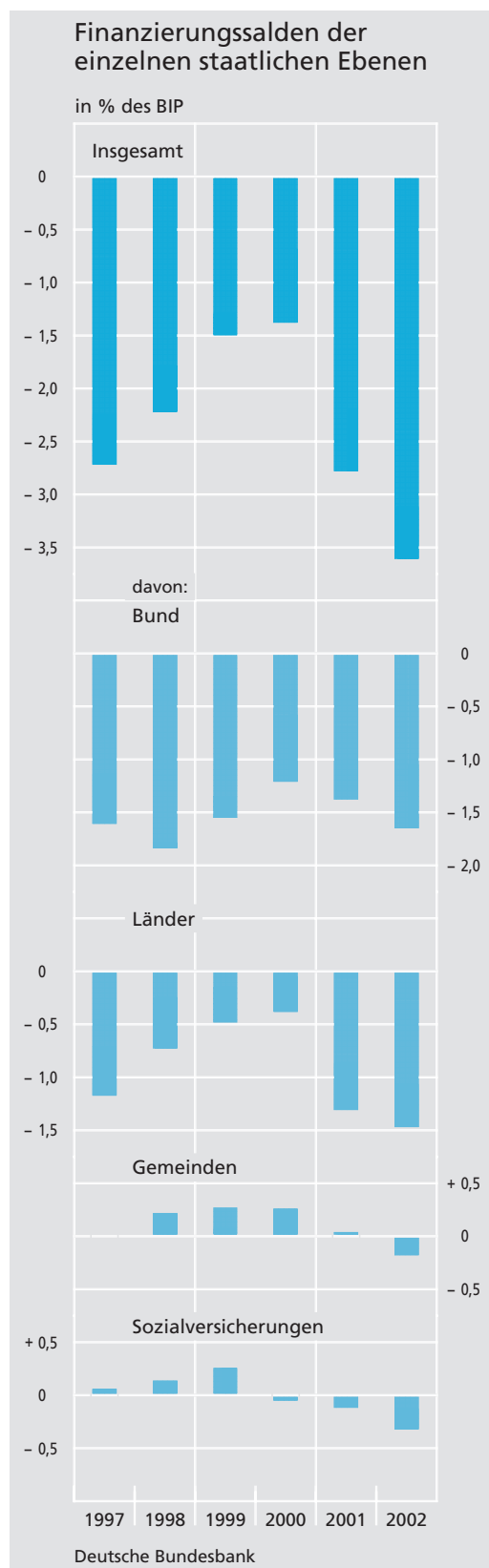
*Defizit der
Gebiets-
körperschaften
drastisch
ausgeweitet*

Das Defizit der Gebietskörperschaften lag 2002 mit 70 Mrd € um fast 20 Mrd € über dem 1997 verzeichneten Wert. In vielen Fällen wurden dabei die haushaltsrechtlichen Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme überschritten. Das Defizit verteilte sich dabei je zur Hälfte auf den Bund einerseits sowie die Länder und Gemeinden andererseits.

*Sozial-
versicherungen
rutschten in
Defizitzone*

Bei den Sozialversicherungen ist eine Schuldenfinanzierung grundsätzlich nicht zugelassen. Nach dem Verzehr noch vorhandener Reserven haben gleichwohl viele Krankenkassen zuletzt Kredite aufgenommen. Insgesamt schlossen die Sozialversicherungen in den Jahren 1997 bis 1999 mit steigenden Überschüssen⁹ ab, vor allem weil die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung auf den gesetzlichen Mindestumfang aufgefüllt werden musste, nachdem dieser durch umfangreiche Defizite in den Vorjahren deutlich unterschritten worden war. Ab dem Jahr 2000 rutschten die Sozialversicherungen aber wieder in die Defizitzone. Im Jahr 2002 beliefen sich die Deckungslücken auf 0,3 % des BIP; sie entfielen jeweils etwa zur Hälfte auf die Renten- und die Krankenversicherung. Ausschlaggebend für diese Entwicklung, die trotz einer Anhebung der Beitragssätze zur Krankenversicherung und der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung eintrat, war das unerwartet schwache Wachstum der beitragspflichtigen Einkommen insbesondere im vergangenen Jahr. Dabei wirkte sich vor allem die negative Lohn-drift (nicht zuletzt durch sinkende Sonderzahlungen und Überstunden) aus. Auch spielte

⁹ Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit wird durch Bundeszuschüsse abgedeckt.



die rückläufige Beschäftigung eine Rolle. Der Ausgabenzuwachs bei den Sozialversicherungen lag im Berichtszeitraum mit 2 ¾ % erheblich über dem der Gebietskörperschaften.

Ausblick

*2003 mit hoher
Unsicherheit
verbunden*

Die Entwicklung der öffentlichen Finanzen im laufenden Jahr ist angesichts der gesamtwirtschaftlichen Risiken mit großer Unsicherheit behaftet. Aus heutiger Sicht wird sich die weiterhin ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in steigenden konjunkturbedingten Einnahmefällen bei Steuern und Sozialabgaben sowie in arbeitsmarktbedingten Mehrausgaben niederschlagen. Auch die Fluthilfen werden die Gebietskörperschaften zusätzlich belasten, wenn auch voraussichtlich in geringerem Ausmaß als ursprünglich erwartet. Dem stehen allerdings umfangreiche einnahmenerhöhende Maßnahmen in einem Gesamtumfang von rund ½ % des BIP gegenüber.¹⁰⁾ Darüber hinaus befinden sich noch steuerliche Maßnahmen, die zu Mehreinnahmen führen sollen, im Gesetzgebungsverfahren. Auf der Ausgabenseite ist angesichts der im Finanzplanungsrat getroffenen Vereinbarungen und der außerordentlich angespannten Haushaltslage der Gebietskörperschaften eine sehr sparsame Haushaltsführung zu erwarten. Zudem dürften ausgabenbegrenzende Maßnahmen im Bereich der Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit den Ausgabenzuwachs dämpfen. Insgesamt gesehen ist deshalb im laufenden Jahr mit einem Rückgang des strukturellen Staatsdefizits und somit einem Konsolidierungsfortschritt zu rechnen. Allerdings er-

scheint aus heutiger Sicht ein Überschreiten der 3 %-Grenze für das Gesamtdefizit wahrscheinlich. Das Ergebnis wird letztlich von der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Umfang der ergriffenen Konsolidierungsmaßnahmen abhängen.

In der mittelfristigen Perspektive ist eine umfassende strukturelle Konsolidierung der öffentlichen Finanzen notwendig. Solide öffentliche Haushalte sind eine wichtige Grundlage für ein nachhaltiges gesamtwirtschaftliches Wachstum bei stabilen Preisen. Sie schaffen Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, die Abgabenbelastung in der Zukunft zu begrenzen sowie die demographischen Belastungen der öffentlichen Finanzen zu bewältigen. Eine strukturell ausgeglichene Haushaltslage ist nicht zuletzt eine zentrale Anforderung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sie ermöglicht eine Verringerung der drückenden Zinsbelastung und das Atmen der staatlichen Haushalte im Konjunkturverlauf, ohne dass das Risiko besteht, die 3 %-Grenze zu überschreiten.

*Mittelfristige
Konsolidierung
unumgänglich*

Das jüngste deutsche Stabilitätsprogramm vom Dezember letzten Jahres setzt auf einen Konsolidierungspfad, der im Einklang mit den europäischen Verpflichtungen für 2006 einen ausgeglichenen Haushalt vorsieht, wobei allerdings optimistische Wachstumsannahmen zu Grunde gelegt wurden. Von zen-

¹⁰ Neben der Verschärfung der Energiebesteuerung, der vorübergehenden Erhöhung des Körperschaftsteuersatzes und der weiteren Tabaksteuererhöhung wurde der Beitragssatz zur Rentenversicherung heraufgesetzt und die Beitragsbemessungsgrenze in der Renten- und der Arbeitslosenversicherung angehoben. Außerdem stieg der durchschnittliche Beitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung bereits zum Jahresanfang deutlich an.

traler Bedeutung ist es nunmehr, die angekündigte strukturelle Verbesserung auch durch geeignete finanzpolitische Maßnahmen zu fundieren. Kurzfristige überplanmäßige Defizite auf Grund einer vorübergehenden konjunkturellen Schwäche können dann verkraftet werden, wenn der dem Stabilitätsprogramm zu Grunde liegende Kurs realisiert wird. Dies bedeutet freilich auch, dass die Defizite dann im Aufschwung umso stärker reduziert werden müssen. Hier sollte die Entwicklung in den Jahren 1998 bis 2000 als Warnung dienen, in denen ein Abbau der strukturellen Defizite versäumt wurde, weil die günstige konjunkturelle Entwicklung und Sondereffekte eine scheinbare Konsolidierung vorspiegelten. Grundsätzlich erscheint es vor dem Hintergrund der Erfahrungen in den vergangenen Jahren geboten, die Haushaltsplanungen auf vorsichtige gesamtwirtschaftliche Annahmen aufzubauen. Dies bedeutet auch, dass Selbstfinanzierungseffekte steuerpolitischer Maßnahmen nicht von vornherein in die Planungen einkalkuliert werden sollten. Um die strukturelle Haushaltsentwicklung besser einschätzen zu können, sollte überdies die Analyse der öffentlichen Finanzen durch eine konjunkturbereinigte Betrachtung und die Abschätzung anderer temporärer Einflüsse unterstützt werden.

*Kein Spielraum für Ausgaben-
ausweitung bei
Gebietskörperschaften*

Die Rückführung der staatlichen Defizite muss an den Haushalten der Gebietskörperschaften ansetzen. Sie wiesen 2002 eine Defizitquote von 3,3 % aus, wobei rund die Hälfte auf den Bund, die andere Hälfte auf Länder und Gemeinden entfiel. Daraus ergibt sich ein struktureller Konsolidierungsbedarf von knapp 2 ½ % des BIP,¹¹⁾ zu dem in den

Jahren 2004 und 2005 Einkommensteuersenkungen von insgesamt gut 1 % des BIP hinzukommen. Wird davon ausgegangen, dass die Abgabenbelastung nicht an anderer Stelle erhöht werden soll, so müssten die Ausgaben der Gebietskörperschaften bis zur Erreichung dieses Ziels annähernd unverändert bleiben, um die europäischen Verpflichtungen zu erfüllen. Hierbei sind alle Gebietskörperschaften gefordert, jeweils in ihrem Bereich auf eine effizientere und letztlich „schlankere“ Staatstätigkeit hinzuwirken. Strukturell ausgeglichene Haushalte sollten für alle Gebietskörperschaften finanzpolitischer Maßstab sein.

Die Sozialversicherungen wiesen 2002 ein im Vergleich zu den Gebietskörperschaften verhältnismäßig geringes Defizit auf. Angesichts des grundsätzlichen Verbotes der Kreditfinanzierung ist hier der Haushaltsausgleich notfalls über Beitragssatzerhöhungen sicherzustellen. Dies entbindet diesen Bereich freilich nicht von umfassenden Reformen. So stellen die hohen und noch steigenden Sozialbeiträge mit der daraus resultierenden Verteuerung des Faktors Arbeit ein erhebliches Wachstumshemmnis dar. Die demographische Entwicklung wird die Probleme zukünftig noch verschärfen. Es bedarf somit insbesondere auch bei den Sozialversicherungen einer umfassenden Überprüfung der gesetzlichen Leistungen – und zwar nicht nur, um einen Anstieg der Beitragssätze zu verhindern, sondern um diese merklich zurückzuführen.

*Reformbedarf
bei Sozial-
versicherungen*

¹¹⁾ Dies unterstellt, dass ein strukturelles Defizit von ½ % des BIP erreicht werden soll und konjunkturelle und andere temporäre Faktoren die Gebietskörperschaften 2002 mit ½ % des BIP belastet haben.

Anhang

Zur Rolle der Konjunkturbereinigung bei der Beurteilung der öffentlichen Finanzen

Im Rahmen der Analyse der öffentlichen Finanzen ist es von besonderem Interesse, ob eine beobachtete Veränderung auf dauerhafte – strukturelle – Einflüsse zurückzuführen ist oder ob es sich um eine temporäre Entwicklung handelt, die sich lediglich einmalig oder vorübergehend in den öffentlichen Haushalten niederschlägt. Die strukturelle Entwicklung wird vor allem durch die Finanzpolitik bestimmt. Darüber hinaus kann sie aber auch durch andere Faktoren wie die Demographie begründet sein. Bei den temporären Einflüssen stehen zumeist die Auswirkungen der Konjunktur im Vordergrund. Hier liegt die Vorstellung zu Grunde, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung um eine „Normallage“ schwankt und sich hieraus ergebende Einflüsse auf die Staatshaushalte „automatisch“ wieder zurückbilden werden. Darüber hinaus können sich weitere temporäre Maßnahmen oder Einflüsse (z. B. die Entschädigung von ehemaligen Zwangsarbeitern oder einmalige Einnahmen aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen) in den staatlichen Haushalten widerspiegeln.

Bei der „Konjunkturbereinigung“ wird versucht, den konjunkturellen Einfluss auf den Staatshaushalt – und hier insbesondere auf den staatlichen Finanzierungssaldo – zu ermitteln. Verfahren zur Konjunkturbereinigung werden beispielsweise von der Europäischen Kommission bei der Bewertung der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme und der Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verwendet. Auch die Deutsche Bundesbank, das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und internationale Organisationen wie IWF und OECD set-

zen Konjunkturbereinigungsverfahren zur Unterstützung ihrer finanzpolitischen Analyse ein.¹²⁾

Den Ansätzen von EU-Kommission, Bundesbank und ESZB ist gemeinsam, dass sie konjunkturelle Schwankungen als mittelfristige, symmetrische Abweichungen von einem Trend auffassen, die sich über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleichen. Damit wird sichergestellt, dass sich positive und negative Einflüsse im Zeitverlauf die Waage halten. Diese Sichtweise bezüglich der automatischen Stabilisatoren liegt auch dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt zu Grunde, mit dem sich die Mitgliedstaaten verpflichtet haben, ihre Staatshaushalte mittelfristig – über den Konjunkturzyklus hinweg betrachtet – mindestens annähernd auszugleichen.

Die Konjunktur beeinflusst die Staatshaushalte grundsätzlich sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite. Das Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank berücksichtigt auf der Einnahmenseite die Lohnsteuer, die „gewinnabhängigen“ Steuern, Umsatz- und Verbrauchsteuern sowie die Sozialversicherungsbei-

¹² Zum Verfahren der Europäischen Kommission siehe: Europäische Kommission (2003), Cyclical adjustment of budget balances, ECFIN/158/2003-EN. Eine Beschreibung der Methoden von Bundesbank und ESZB findet sich in: Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung des staatlichen Finanzierungssaldos in Deutschland – ein disaggregierter Ansatz, Monatsbericht, April 2000, S. 33 ff.; M. Mohr (2001), Ein disaggregierter Ansatz zur Berechnung konjunkturbereinigter Budgetsalden in Deutschland: Methoden und Ergebnisse, Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank, Diskussionspapier, Nr. 13/01; sowie in C. Bouthevillain et al. (2001), Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach, ECB Working Paper, Nr. 77. Zum Verfahren der OECD siehe: Van den Noord (2000), The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond, Economic Department Working Papers, Nr. 230. OECD, zum Ansatz des Internationalen Währungsfonds R. Hagemann (1999), The Structural Budget Balance, IMF Working Paper, Nr. 99/95.

träge an die Bundesanstalt für Arbeit und zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung. Auf der Ausgabenseite werden vor allem die Arbeitslosengeldzahlungen als konjunkturabhängig betrachtet.¹³⁾

Die konjunkturelle Komponente dieser Budgetposten wird im Wesentlichen durch die zyklischen Schwankungen ihrer jeweiligen (makroökonomischen) Bemessungsgrundlage und durch ihre Abhängigkeit von dieser Bezugsgröße (Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten) bestimmt. Beim hier zu Grunde liegenden Ansatz wird auf die nominalen Bemessungsgrundlagen zurückgegriffen. Es werden die Lohnsteuer an die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten und die Beschäftigung im privaten Sektor, die „gewinnabhängigen“ Steuern an das Unternehmens- und Vermögenseinkommen, die Umsatzsteuer an den privaten Konsum und die privaten Wohnungsbauinvestitionen, die Verbrauchsteuern an den privaten Konsum sowie die Sozialversicherungsbeiträge an die Bruttolohn- und -gehaltssumme im privaten Sektor geknüpft. Die konjunkturell bedingten Ausgaben beim Arbeitslosengeld werden aus der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen (bereinigt um Veränderungen durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik) bestimmt. Die jeweiligen Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten werden dabei weitgehend aus den gesetzlichen Regelungen abgeleitet.

Um die zyklische Komponente der verschiedenen makroökonomischen Bemessungsgrundlagen zu ermitteln, wird auf ein statistisches Trendbereinigungsverfahren zurückgegriffen. Mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters wird für jede Bemessungsgrundlage der mittelfristige Trend ermittelt und die Abweichung der beobachteten Größe von diesem Trend als zyklische Komponente (vorübergehende Trendabweichung) interpretiert.¹⁴⁾ Dabei ist insbesondere

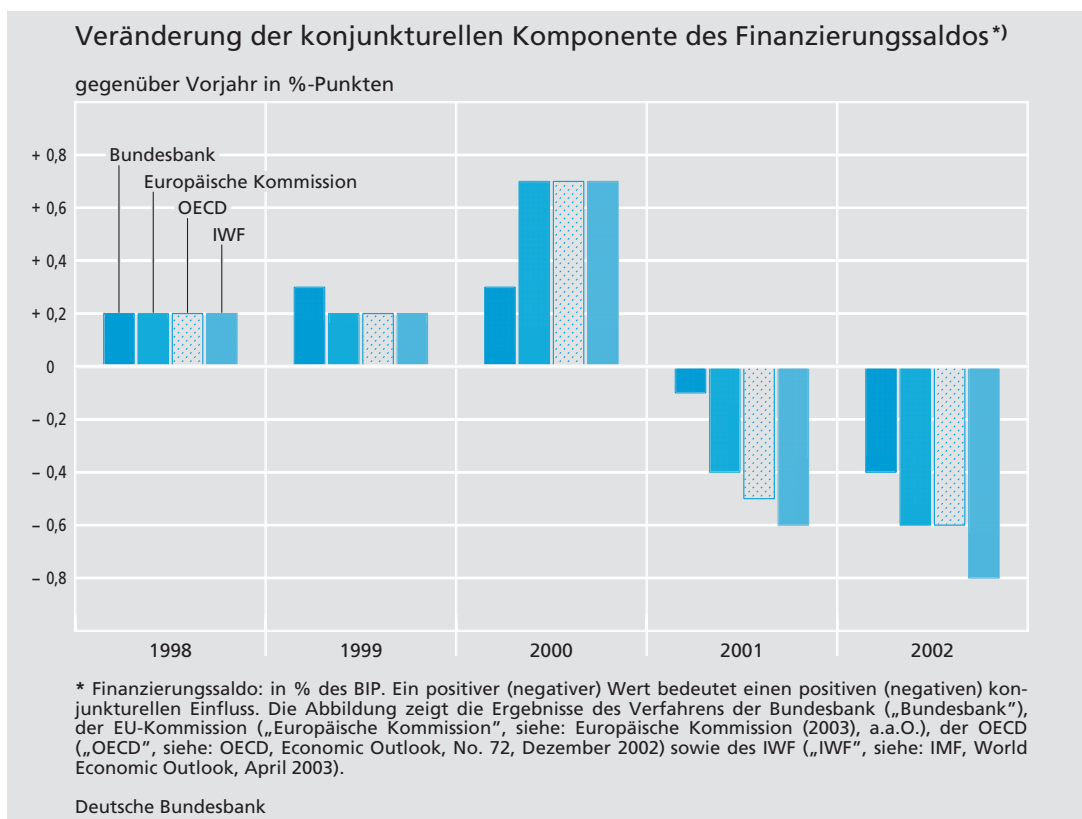
für die Ergebnisse des Konjunkturbereinigungsverfahrens am aktuellen Rand von Bedeutung, wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den nächsten Jahren eingeschätzt wird (das sog. Endpunktproblem). Hier kann es zu Korrekturen der Ergebnisse und der Interpretation kommen, wenn die Prognose revidiert werden muss und dadurch auch nachträgliche Anpassungen der Trendschätzung erforderlich werden. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass die Beurteilung der aktuellen Lage (verhältnismäßig gut, schlecht oder normal) erheblich von der – unsicheren – zukünftigen Entwicklung abhängig ist. Nachträgliche Revisionen betreffen allerdings zumeist lediglich das Niveau des zyklischen Saldos. Die Einschätzung hinsichtlich der Veränderung des Konjunktуреinflusses im Vorjahrsvergleich muss eher selten im Nachhinein wesentlich korrigiert werden.

Im Gegensatz zu dem in diesem Monatsbericht herangezogenen „disaggregierten Verfahren“, das die einzelnen makroökonomischen Bemessungsgrundlagen getrennt analysiert und auf nominale Bezugsgrößen abstellt, wird bei den „aggregierten Ansätzen“ von EU-Kommission, OECD und IWF eine proportionale Beziehung zwischen der zyklischen Komponente des Finanzierungssaldos und des realen BIP unterstellt.¹⁵⁾ Damit werden Sonder-

13 Darüber hinaus wird auch der konjunkturelle Teil des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung ermittelt. Zu den Details der Abgrenzung und anderer Aspekte siehe: Deutsche Bundesbank, Zur Konjunkturbereinigung des staatlichen Finanzierungssaldos in Deutschland – ein disaggregierter Ansatz, a. a. O. und C. Bouthevillain et al., Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach, a. a. O.

14 Hier wird für den HP-Filter ein Glättungsparameter (λ) von 30 zu Grunde gelegt, was einer durchschnittlichen Länge des Konjunkturzyklus von etwa acht Jahren entspricht. Obwohl die Wahl des Glättungsparameters das Niveau der geschätzten zyklischen Komponenten beeinflusst, bleiben die grundsätzlichen Aussagen auch bei Verwendung anderer gebräuchlicher Werte – wie etwa 20 oder 100 – unverändert.

15 Ein Überblick über Methoden zur Berechnung der zyklischen Komponente des BIP findet sich in: Deutsche Bundesbank, Zur Entwicklung des Produktionspotenzials in Deutschland, Monatsbericht, März 2003, S. 43 ff.



entwicklungen einzelner Bemessungsgrundlagen oder Phasenverschiebungen zwischen Haushaltskomponenten und BIP nicht berücksichtigt. So hatte beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2000 einen relativ geringen positiven zyklischen Einfluss auf die öffentlichen Haushalte, weil die Struktur eher steuerunergiebig war. Daher weist der disaggregierte Ansatz hier eine schwächere konjunkturbedingte Verbesserung des Finanzierungssaldos aus als die aggregierten Verfahren. Für 2001 zeigt das Verfahren der Bundesbank einen relativ schwachen Rückgang der Konjunkturkomponente an, vor allem weil sich die durchschnittlichen Arbeitslosenzahlen kaum verändert haben und der private Verbrauch relativ stark gestiegen ist. Daher sind auch die konjunktur bedingten Ausgaben für die Arbeitslosigkeit sowie der konjunkturelle Anteil der Umsatz- und Verbrauchsteuereinnahmen nahezu konstant geblie-

ben. Hinzu kommt, dass in diesem Jahr die Preise etwas stärker angezogen haben, so dass sich die konjunkturelle Verschlechterung im Staatshaushalt weniger deutlich niederschlägt, als die Betrachtung auf Basis des realen BIP nahelegt.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Konjunkturbereinigungsverfahren besteht darin, dass die Ansätze der EU-Kommission, der OECD und des IWF bei der Ermittlung der konjunkturellen Situation nicht auf ein statistisches Trendbereinigungsverfahren, sondern auf einen Produktionspotenzialansatz zurückgreifen.¹⁶⁾ Schließlich nimmt die

¹⁶ Die EU-Kommission verwendet seit Herbst 2002 einen Produktionspotenzialansatz, nachdem sie zuvor einen HP-Filter zur Trendbereinigung eingesetzt hatte. Die für Deutschland und einige andere Länder ausgewiesenen konjunkturbedingten Finanzierungssalden werden für eine Übergangszeit allerdings noch nach dem alten Verfahren berechnet. Siehe: Europäische Kommission, Cyclical adjustment of budget balances, a. a. O.

diesem Monatsbericht zu Grunde liegende Methode eine differenziertere Abgrenzung der konjunktur reagiblen Einnahmen und Ausgaben vor – so werden unter anderem Zahlungen innerhalb des Staatssektors konsolidiert und somit nicht als konjunkturbedingt berücksichtigt.

Obwohl die verschiedenen Verfahren aus den genannten Gründen zu teilweise unterschiedlichen Einschätzungen über das Niveau des konjunkturellen Einflusses auf den Staatshaushalt gelangen, sind die Aussagen bezüglich der Veränderung des zyklischen Einflusses im Vergleich zum Vorjahr doch zumeist sehr ähnlich. So ergeben die Berechnungen von Europäischer Kommission, OECD und IWF ebenso wie der hier zu Grunde gelegte disaggregierte Ansatz, dass das Absinken der Defizitquote um etwa $1\frac{1}{4}$ Prozentpunkte von 1997 bis 2000 im Wesentlichen mit der konjunkturellen Entwicklung zu erklären ist (siehe Schaubild auf S. 32). Den darauf folgenden Anstieg um etwa $2\frac{1}{4}$ Prozentpunkte in den Jahren 2001 und 2002 werten die verschiedenen Ansätze zu einem guten Teil als

nicht konjunkturbedingt. Der Ansatz der Bundesbank weist für diese Periode einen geringeren Konjunkteinfluss aus. Neben den genannten Faktoren ist hierfür von Bedeutung, dass sich die Konjunktur in den nominalen Budgetkomponenten auf Grund gegenläufiger Preiseffekte weniger stark niedergeschlagen hat als in der Entwicklung des realen BIP.

Die (auch unter Berücksichtigung von Steuerrechtsänderungen) sehr starken Schwankungen bei den „gewinnabhängigen“ Steuern in den Jahren 1998 bis 2002 werden von den hier betrachteten Verfahren nur sehr begrenzt als konjunkturrell bedingt ausgewiesen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich einige der dafür relevanten Faktoren nur eingeschränkt im BIP insgesamt beziehungsweise den Unternehmens- und Vermögenseinkommen niedergeschlagen haben. Grundsätzlich sollten bei der Beurteilung der Haushaltsentwicklung über die Konjunkturbereinigungsverfahren hinausgehende sonstige Einflüsse berücksichtigt werden.