

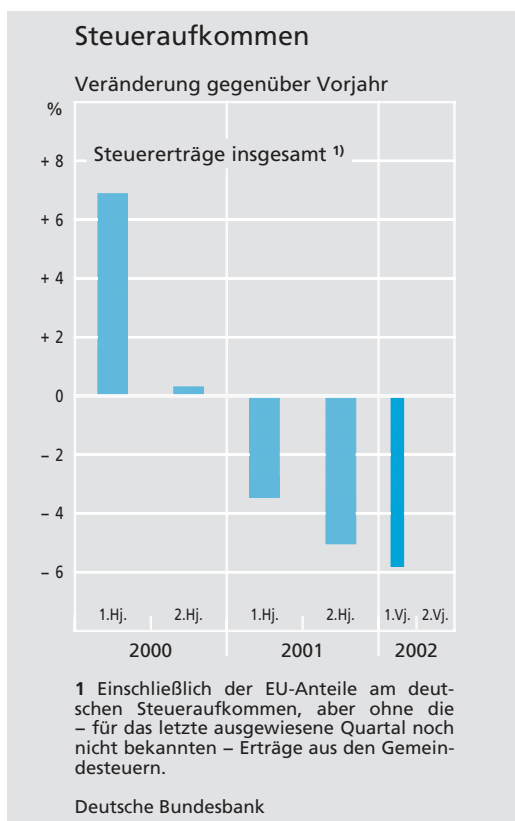
Öffentliche Finanzen

Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften

Das Haushaltsergebnis der Gebietskörperschaften (ohne die Gemeinden, für die noch keine Angaben vorliegen) hat sich im ersten Quartal 2002 deutlich verschlechtert. Das Defizit stieg gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit um 10 Mrd € auf 27 Mrd €. Ein wichtiger Grund hierfür war der vor allem aus der ungünstigen Entwicklung der Steuererträge resultierende Rückgang der Einnahmen ($-7\frac{1}{2}\%$). Die Ausgaben wuchsen demgegenüber nicht zuletzt wegen stark gesteigener Zinsaufwendungen und Zuführungen an die Sozialversicherungen um fast 2%.

Überblick

Im weiteren Jahresverlauf dürften die Gebietskörperschaften dagegen günstiger abschließen als ein Jahr zuvor. So ist im Gegensatz zu den ersten drei Monaten mit einer deutlichen Zunahme des Steueraufkommens zu rechnen. Außerdem wird der stark gestiegene Bundesbankgewinn einnahmewirksam. Schließlich ist zu erwarten, dass sich das Ausgabenwachstum abschwächt, insbesondere weil in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres hohe außergewöhnliche Ausgaben einiger Länder zu verzeichnen waren. Insgesamt könnte das Haushaltsdefizit der Gebietskörperschaften im Jahr 2002 leicht zurückgehen, nachdem es im Vorjahr kräftig um $15\frac{1}{2}$ Mrd € auf 48 Mrd € gestiegen war. Aus heutiger Sicht wird es allerdings vor allem wegen der sich abzeichnenden umfangreichen Steuerausfälle höher ausfallen als in den Haushaltsplanungen veranschlagt, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden.



Steuer-
entwicklung
im ersten
Quartal...

Die Steuereinnahmen¹⁾ der Gebietskörperschaften haben sich im ersten Quartal dieses Jahres nochmals ungünstig entwickelt. Sie blieben um 5,8% hinter dem entsprechenden Vorjahrsergebnis zurück, das freilich durch die Steuerreform erst wenig geschmälert worden war. Neben diesem „Basiseffekt“ trugen auch die weiterhin schwache Konjunktur – darunter vor allem der Rückgang der Unternehmensgewinne und Einzelhandelsumsätze – und steuerrechtliche Einflüsse zum verminderten Aufkommen bei.

Unter den Einkommensteuern hat sich vor allem das Ergebnis der Veranlagungssteuern erheblich verschlechtert. Die Körperschaftsteuer erbrachte 0,7 Mrd € und damit 1 Mrd € weniger als in der entsprechenden Vorjahrszeit. Bei der veranlagten Einkommensteuer

hat sich der negative Saldo aus den Einnahmen und den Auszahlungen noch um 1,3 Mrd € (auf – 3,6 Mrd €) vergrößert. Die anhaltende „Talfahrt“ der Körperschaftsteuer ist offenbar hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Vorauszahlungen auf Grund der ungünstigen Gewinnentwicklung weiter reduziert worden sind. Auch fiel im Vorjahresvergleich noch ins Gewicht, dass sich die Anfang 2001 in Kraft getretenen Steuersenkungen noch nicht voll in den Einnahmen niedergeschlagen hatten, so dass das Aufkommen im ersten Quartal des vergangenen Jahres insofern recht hoch ausgefallen war. Dies hat die Entwicklung der veranlagten Einkommensteuer ebenfalls negativ beeinflusst. Vor allem sind hier jedoch die Erträge noch stärker als ein Jahr zuvor durch die – hauptsächlich im März ausgezahlte – Eigenheimzulage geschmälert worden.²⁾ Auch die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag haben sehr viel weniger als ein Jahr zuvor erbracht (– 29%), worin sich die zum Jahresanfang 2002 in Kraft getretene Senkung der Kapitalertragsteuer auf Dividenden und rückläufige „Auskehrreffekte“ niederschlugen. Außerdem ist das Aufkommen der Lohnsteuer infolge der – ebenfalls zum Jahresbeginn wirksam gewordenen – weiteren Erhöhung des zu Lasten dieser Steuer verbuchten Kindergeldes um 2,6% hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Dieses war zudem von der Steuersenkung des Jahres 2001 erst teilweise beeinflusst worden und hatte von

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

2 Dies ist darauf zurückzuführen, dass ein weiterer Jahrgang in diese seit 1996 bestehende Förderung (über einen Zeitraum von jeweils acht Jahren) hineingewachsen ist.

der Verlagerung von Sonderzahlungen profitiert.

Bei den indirekten Steuern hat sich der bereits im vergangenen Jahr zu verzeichnende Rückgang der Umsatzsteuererträge fortgesetzt (-1,6%). Hierzu hat neben der Abnahme der Einzelhandelsumsätze beigetragen, dass die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungssektor und die staatlichen Investitionen weiter eingeschränkt worden sind. Dagegen sind die Erträge aus der Mineralölsteuer (+ 4,6%), der Stromsteuer (+ 14%) und der Versicherungssteuer (+ 7,8%) wegen der hier zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Erhöhungen kräftig gestiegen.³⁾

... und im
Gesamtjahr

Für den weiteren Jahresverlauf ist mit einer günstigeren Entwicklung der Steuererträge zu rechnen, da dann einige im Vorjahresvergleich belastende Faktoren entfallen werden und die Aufkommensentwicklung voraussichtlich in zunehmendem Maße von der erwarteten Konjunkturerholung geprägt sein wird. Nach der vor kurzem vom Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erstellten neuen Prognose wird das Steueraufkommen im laufenden Jahr um 1,9% zunehmen.

Gegenüber der – den Haushaltsplänen weitgehend zu Grunde liegenden – vergleichbaren Prognose vom Herbst vorigen Jahres zeichnen sich freilich Einnahmenschwünge von 11,7 Mrd € ab, nachdem die damaligen Steuererwartungen schon im Jahr 2001 verfehlt und die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsannahmen für das laufende Jahr inzwischen weiter zurückgeschraubt worden sind.⁴⁾ Von diesen hohen Ausfällen sind vor allem die Körperschaft-

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

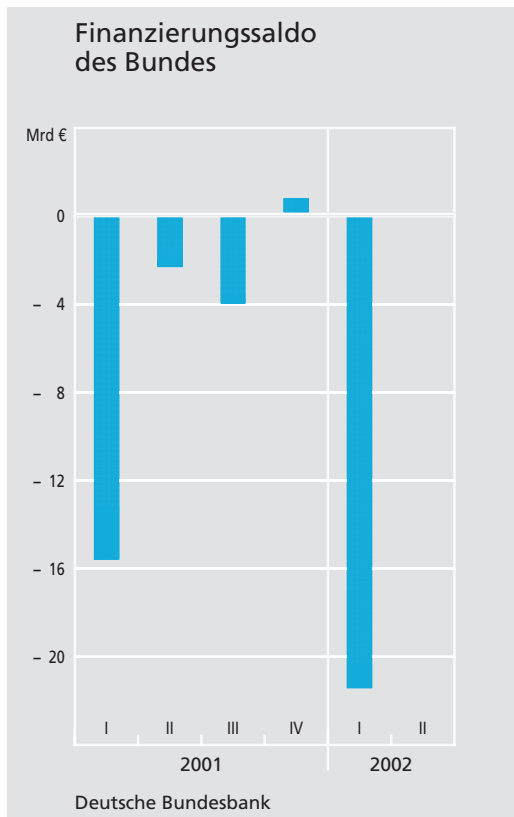
Steuerart	Aufkommen in Mrd €		Veränderung gegenüber Vorjahr in %
	1. Vierteljahr		
	2002	2001	
Lohnsteuer	30,4	31,2	- 2,6
Veranlagte Einkommensteuer	- 3,6	- 2,3	.
Körperschaftsteuer	0,7	1,7	- 60,4
Umsatzsteuer	34,5	35,1	- 1,6

Deutsche Bundesbank

und die Umsatzsteuer betroffen. Hier schlägt sich im Vergleich zu den früheren Erwartungen die ungünstigere Gewinnentwicklung und das schwächere Wachstum der steuerpflichtigen Inlandsumsätze nieder. Außerdem dürften die Mehreinnahmen aus der Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs voraussichtlich hinter dem zunächst erwarteten Umfang zurückbleiben. Im Übrigen ist vor allem infolge der ungünstigeren Beschäftigungsentwicklung gegenüber den Annahmen vom Herbst mit deutlichen Abstrichen bei der Lohnsteuer zu rechnen. Bei

³ Die Einnahmen aus der Tabaksteuer sind dagegen trotz der hier ebenfalls zum Jahresbeginn wirksam gewordenen Steuererhöhung um 10,6% gesunken, nachdem sie im vierten Quartal 2001 auf Grund von Vorzieheffekten um 24% gestiegen waren.

⁴ So rechnet die Bundesregierung für das laufende Jahr nur noch mit einem Wirtschaftswachstum von real ¾% und nominal 2½% (gegenüber einer entsprechenden Annahme von 1¼% bzw. 3% im Herbst 2001).



einem erwarteten Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 2 ½ % wird sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) trotz der zum Jahresanfang wirksam gewordenen Steuererhöhungen gegenüber dem vergangenen Jahr leicht verringern (auf 21,5 %).

*Bund im ersten
Quartal ...*

Der Bundeshaushalt wies im ersten Quartal des laufenden Jahres ein Defizit von 21 ½ Mrd € aus, nach 15 ½ Mrd € im vergleichbaren Vorjahrszeitraum. Die Einnahmen sanken um 6 ½ %, wobei insbesondere ins Gewicht fiel, dass das Steueraufkommen um 7 % zurückging. Die Ausgaben nahmen dagegen um 3 ½ % zu. Besonders kräftig wuchsen die Zinsausgaben (+ 15 ½ %), wozu beitrug, dass im ersten Quartal bei Bundeswertpapieren im Gegensatz zum Vorjahr kein

hohes Agio mehr vereinnahmt wurde. Auch stiegen die Zuweisungen an die gesetzliche Rentenversicherung weiter erheblich an.

Im Bundeshaushaltsplan 2002 ist gegenüber dem Ergebnis des Vorjahres eine Zunahme des Defizits um 2 ½ Mrd € auf gut 23 ½ Mrd € vorgesehen.⁵⁾ Auf der Einnahmenseite sind allerdings nicht unerhebliche Risiken erkennbar. So ergeben sich gemäß der jüngsten Steuerschätzung Ausfälle gegenüber dem Plan in Höhe von rund 3 Mrd €. Dabei werden die Mindereinnahmen des Bundes dadurch merklich begrenzt, dass die – von den Steuererträgen abgesetzten – Abführungen an die EU wesentlich niedriger ausfallen als ursprünglich geplant. Die Ausgaben könnten sich insgesamt im Rahmen der Planungen entwickeln. Sie werden nach einem Rückgang in den beiden Vorjahren aber deutlich steigen. Dabei schlägt zu Buche, dass der Zuschussbedarf des Bundeseisenbahnvermögens wieder erheblich zunehmen wird, nachdem dieser im Vorjahr durch außerordentliche Einnahmen aus der Veräußerung der „Eisenbahnerwohnungen“ vorübergehend stark gesunken war. Zudem werden die aus dem Aufkommen der „Ökosteuer“ finanzierten Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung weiter kräftig wachsen. Auch die Zinsausgaben werden merklich steigen. Im Übrigen sollen die Auf-

*... und im
Gesamtjahr*

⁵ Die Entwicklung des Defizits weicht im Ist 2001 und im Soll 2002 stark von der Entwicklung der Nettokreditaufnahme ab. Ausschlaggebend hierfür sind die mit der Währungsumstellung verbundenen starken Münzrückflüsse im vergangenen und die in den Planungen enthaltenen hohen Münzeinnahmen im laufenden Jahr. Diese finanziellen Transaktionen beeinflussen zwar die Nettokreditaufnahme, nicht aber das Defizit. Die Nettokreditaufnahme soll von knapp 23 Mrd € im Jahr 2001 auf 21 Mrd € im Jahr 2002 zurückgehen.

wendungen für äußere und innere Sicherheit ausgeweitet werden.

Sonder-
vermögen

Die Sondervermögen wiesen im ersten Quartal ein Defizit von gut ½ Mrd € auf, das um gut ½ Mrd € geringer ausfiel als ein Jahr zuvor. Für das Gesamtjahr 2002 ist hier ein umfangreicher Überschuss zu erwarten, der deutlich über den im Jahr 2001 verzeichneten Betrag von 5 Mrd € hinausgehen wird. Diese Verbesserung ist auf die gegenüber dem Vorjahr um 3 Mrd € höhere Gewinnausschüttung der Bundesbank zurückzuführen. Von dem Gesamtbetrag in Höhe von gut 11 Mrd € fließen wie im Vorjahr 3 ½ Mrd € dem Bundeshaushalt zu, der darüber hinausgehende Anteil wird dem Erblastentilgungsfonds zur Schuldentilgung zugeleitet.

Länder

Die Haushalte der Länder verzeichneten im ersten Quartal dieses Jahres ein Defizit von 9 Mrd €. Der Vorjahrsbetrag wurde damit um fast 5 Mrd € übertroffen. Während die Ausgaben um fast 1 ½ % wuchsen, gingen die Einnahmen um 7 % zurück. Neben den um 6 ½ % gesunkenen Steuererträgen gaben auch die übrigen Einnahmen merklich nach. Im weiteren Jahresverlauf wird jedoch eine günstigere Entwicklung vor allem des Steueraufkommens erwartet. Außerdem entfallen Sonderbelastungen, die in einigen Länderhaushalten im weiteren Verlauf des Vorjahres stark zu Buche geschlagen hatten. Vor diesem Hintergrund dürfte das Defizit im laufenden Jahr insgesamt niedriger ausfallen als im Jahr 2001, in dem ein Rekordbetrag von 27 ½ Mrd € angefallen war. Das in den Haushaltsplanungen vorgesehene Defizit in Höhe von 18 Mrd € dürfte jedoch vor allem

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb durch das Ausland
		Wert- papiere ¹⁾	Schuld- schein- dar- lehen ²⁾	
2000	+ 16,1	+ 29,1	- 11,8	+ 21,2
2001 ^{ts)}	+ 14,2	+ 56,3	- 6,6	+ 1,0
darunter:				
1. Vj.	- 10,4	+ 13,9	+ 9,7	- 12,2
2. Vj.	- 6,1	+ 7,5	- 13,7	- 0,3
3. Vj.	+ 15,6	+ 18,5	- 1,8	+ 14,9
4. Vj. ^{ts)}	+ 15,2	+ 16,4	- 0,9	- 1,5
2002				
1. Vj. ^{ts)}	+ 27,3	+ 15,2	+ 12,1	...

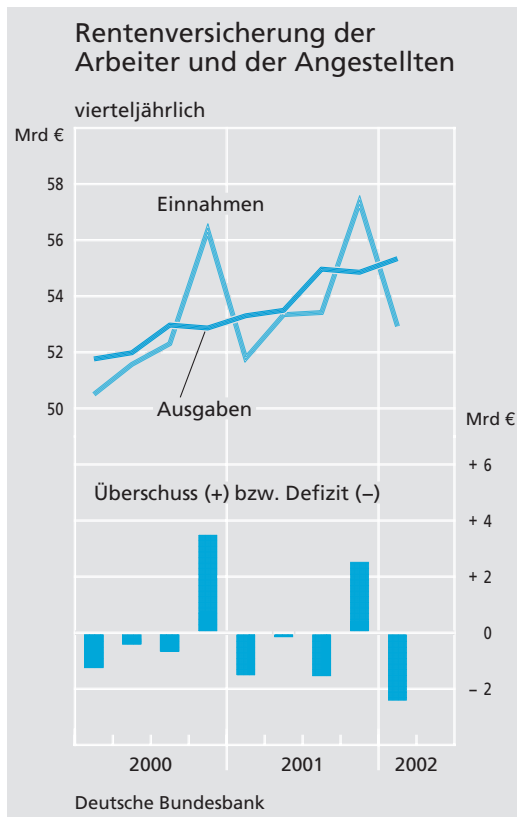
¹ Ohne Ausgleichsforderungen. — ² Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite.

Deutsche Bundesbank

infolge der Steuerausfälle überschritten werden.

Für die Gemeinden liegen bislang erst die Ergebnisse des letzten Jahres vor. Danach ergab sich ein Defizit von fast 4 Mrd €, nachdem im Jahr 2000 noch ein Überschuss von fast 2 Mrd € erzielt worden war. Die Einnahmen sanken insgesamt um gut 2 %. Maßgeblich hierfür war vor allem der kräftige Rückgang des kommunalen Steueraufkommens um reichlich 5 %. Aber auch die überwiegend aus dem Steuerverbund gespeisten Zuweisungen der Länder haben merklich abgenommen. Die Ausgaben stiegen dagegen mit fast 2 % stärker als in den Vorjahren. Dazu haben freilich auch Sondereffekte wie ein umfangreicher Beteiligungserwerb in Baden-Württemberg und die Auszahlung des ein-

Gemeinden



maligen Heizkostenzuschusses beigetragen. Für das laufende Jahr zeichnet sich angesichts der schwachen Entwicklung des Steueraufkommens und der Kürzung der kommunalen Zuweisungen in einigen Ländern noch keine deutliche Entspannung der Haushaltslage der Gemeinden ab.

Verschuldung

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften ist im ersten Quartal mit knapp 27½ Mrd € kräftig gestiegen. An den Kapitalmärkten wurden per saldo 11½ Mrd € beschafft. Die Geldmarktverschuldung wurde um 16 Mrd € ausgeweitet. Mit 20½ Mrd € nahm vor allem der Bund die Kreditmärkte erheblich in Anspruch. Die Länder und die Sondervermögen benötigten Fremdmittel im Umfang von fast 5 Mrd € beziehungsweise ¾ Mrd €. Auch die Gemeinden dürften ihre Verschuldung in den

ersten drei Monaten des Jahres merklich erhöht haben.

Sozialversicherungen

In der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten entstand im ersten Quartal 2002 ein Defizit von 2,4 Mrd €, das im Vergleich zum Vorjahr um 0,9 Mrd € höher ausfiel. Insgesamt übertrafen die Beitragseinnahmen von Januar bis März ihren Vorjahrswert nur um 0,6%, worin sich auch die ungünstigere Beschäftigungslage widerspiegelt. Die Gesamteinnahmen wuchsen wegen der kräftig steigenden Bundeszuschüsse um 2,2%. Die Ausgaben wurden mit 3,8% deutlich stärker ausgeweitet. Für die Renten wurden dabei 3,6% mehr aufgewendet als vor Jahresfrist. Hierzu trugen sowohl die Rentenanpassungen zur Mitte letzten Jahres um 1,91% im Westen und 2,11% im Osten als auch ein – wenngleich leicht verlangsamer – Anstieg der Zahl der Renten um 1,3% bei.

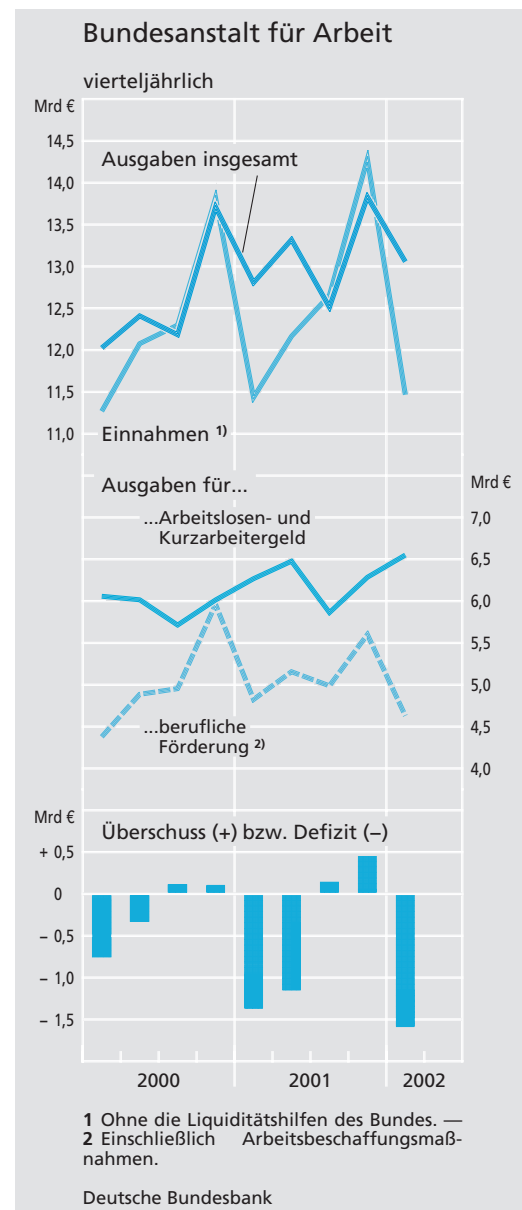
*Gesetzliche
Renten-
versicherung*

Auch im Gesamtjahr wird die gesetzliche Rentenversicherung ein erheblich höheres Defizit aufweisen als ein Jahr zuvor. In der zweiten Jahreshälfte wird sich der Ausgaben- druck noch erhöhen, da zum 1. Juli 2002 die Renten um 2,16% in den alten und 2,89% in den neuen Bundesländern angehoben werden. Außerdem wirken sich die für die Rentner zu zahlenden höheren Krankenversicherungsbeiträge ausgabensteigernd aus. Auf die zum Haushaltsausgleich an sich erforderliche Anhebung des Beitragssatzes wurde verzichtet. Die sich dadurch ergebende Finanzierungslücke wird durch einen Rückgriff auf

die Schwankungsreserve geschlossen, deren Soll von einer auf 0,8 Monatsausgaben herabgesetzt worden ist. In Anbetracht der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung und der kräftigeren Rentenanpassungen zur Jahresmitte ist nicht ganz auszuschließen, dass auch dieser Wert zum Jahresende unterschritten werden wird.

Bundesanstalt
für Arbeit

Bei der Bundesanstalt für Arbeit ergab sich im ersten Quartal 2002 eine leichte finanzielle Verschlechterung. So wuchs das Defizit im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Mrd € auf 1,6 Mrd €, obwohl der Ausgabenanstieg mit 2,0 % insgesamt moderat ausfiel. Allerdings übertrafen die gesamten Einnahmen vor allem infolge der ungünstigeren Beschäftigungslage ihren Vorjahrswert um lediglich 0,3 %. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld nahmen um 4,1% zu. Während in den alten Bundesländern 10,8 % mehr ausgegeben wurden, kam es im Osten zu einem kräftigen Rückgang um 8,7 %. Neben der im Westen relativ stärkeren Zunahme der Arbeitslosigkeit spielte dabei offenbar eine Rolle, dass in den neuen Bundesländern immer mehr Erwerbslose mit zunehmender Dauer ihrer Arbeitslosigkeit den Anspruch auf Arbeitslosengeld verlieren. Dies dürfte auch mit der anhaltenden Rückführung der – neue Leistungsansprüche begründenden – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zusammenhängen, für die im ersten Quartal im gesamten Bundesgebiet gut ein Fünftel weniger als ein Jahr zuvor ausgegeben wurde. Die Aufwendungen für die berufliche Aus- und Fortbildung verharren praktisch auf ihrem Vorjahrsniveau, so dass die Kosten der aktiven Ar-



beitsmarktpolitik insgesamt um 4,0 % zurückgeführt wurden.

Der in den Haushalten eingeplante Zuschussbedarf der Bundesanstalt für Arbeit für das ganze Jahr in Höhe von 2,0 Mrd € erscheint angesichts der noch anhaltenden Anspannung auf dem Arbeitsmarkt aus heutiger Sicht eher knapp bemessen. Um diesen Betrag nicht zu überschreiten, ist eine enge Be-

grenzung der Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik erforderlich.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Zur Finanzentwicklung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung liegen Angaben nur bis Ende 2001 vor. Danach verzeichneten die Krankenkassen im vergangenen Jahr mit einem Defizit von 2,8 Mrd € eine drastische Verschlechterung, die insbesondere auf die stark gestiegenen Ausgaben für Arzneimittel zurückzuführen ist. Insgesamt nahmen die Leistungsausgaben um 3,6 % zu, während die Beitragseinnahmen lediglich um 1,4 % wuchsen. Nicht nur zur Vermeidung eines erneuten Defizits, sondern auch zur Wiederauffüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestreserven⁶⁾ mussten viele Kassen ihren Beitragssatz zum Jahresbeginn 2002 anheben. Er beträgt nunmehr durchschnittlich 14,0 %.

*Gesetzliche
Pflege-
versicherung*

Das in der gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahr 2001 entstandene geringe Defizit von 0,1 Mrd € konnte aus den Rücklagen finanziert werden, die am Jahresende mit gut 4 1/2 Mrd € im Unterschied zu den Reserven der Krankenkassen noch reichlich bemessen waren. Bei einem Zuwachs der Beitragseinnahmen um 1,5 % profitierten die Pflegekassen von einem vergleichsweise geringen Anstieg der Ausgaben um 1,1%. Im laufenden Jahr ist auf Grund einer einmaligen Überweisung des Bundes in Höhe von 0,6 Mrd €⁷⁾ mit einem günstigeren Ergebnis zu rechnen, obwohl das „Pflegeleistungs-Ergänzungsgesetz 2001“ zusätzliche Leistungsausgaben insbesondere für Demenzkranke vorsieht.

Tendenzen des öffentlichen Gesamthaushalts

Im vergangenen Jahr stieg die gesamtstaatliche Defizitquote (Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und ohne Berücksichtigung der UMTS-Erlöse im Jahr 2000) vor allem infolge der umfangreichen Einnahmehausfälle auf Grund der Steuerreform um 1,4 Prozentpunkte auf 2,7 %. Sie lag damit nicht mehr weit von der 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrags entfernt.⁸⁾

*Gesamt-
staatliche
Defizitquote
2001 nahe der
3 %-Grenze*

Auch in einer längerfristigen Betrachtungsweise – die die zukünftige demographische Entwicklung in die Betrachtung mit einbezieht – hat sich der staatliche Konsolidierungsbedarf im vergangenen Jahr noch weiter vergrößert. Dies wird an den Ergebnissen einer neuen Rechnung im Rahmen der Generationenbilanzierung deutlich, die auf der Basis des staatlichen Leistungs- und Abgabenrechts von 2001 erstellt worden ist. Wie in den Erläuterungen auf Seite 73 zum Ausdruck kommt, hat sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen vor allem durch die erheblichen Einnahmehausfälle infolge der Steuerreform und andere nichtkon-

*Konsolidie-
rungsbedarf
auch
längerfristig
gewachsen*

⁶ Nach § 261 SGB V muss die Rücklage einer Krankenkasse mindestens 25 % und höchstens 100 % einer durchschnittlichen Monatsausgabe betragen. Nicht auszuschließen ist, dass sich einige Kassen im Jahr 2001 auch über Kredite finanziert haben.

⁷ Im Jahr 1995 hatten die Pflegekassen dem Bund 0,6 Mrd € zur Unterstützung des Aufbaus von Pflegeeinrichtungen in den neuen Bundesländern überlassen. Dieser Betrag ist nach Artikel 52 des „Pflegeversicherungsgesetzes“ im Jahr 2002 zurückzuzahlen.

⁸ Zum konjunkturellen Einfluss und zur Entwicklung der Staatsfinanzen im Jahr 2001 vgl. auch: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, Februar 2002, S. 57 ff.

Zur Entwicklung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Jahr 2001

Die Frage, ob sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im vergangenen Jahr verbessert oder verschlechtert hat, kann mit Hilfe der Generationenbilanzierung analysiert werden. Der dort ermittelte so genannte jährliche Konsolidierungsbedarf gibt einen Anhaltspunkt für die Veränderung der langfristigen fiskalischen Belastungen, die insbesondere auf Grund der prognostizierten demographischen Veränderungen zu erwarten sind.¹⁾ Er gibt an, um wie viel Prozentpunkte die staatliche Ausgabenquote gesenkt beziehungsweise die staatliche Einnahmenquote erhöht werden müsste, damit die finanzpolitischen Bedingungen des Basisjahres ohne weitere Änderungen langfristig durchgehalten werden können. Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfelds infolge der demographischen Entwicklung oder auf Grund von Reaktionen auf politische Maßnahmen werden dabei allerdings vernachlässigt.

Hier werden im Rahmen der Generationenbilanzierung zwei Szenarien unterschieden. In einem „Status-quo-Szenario“ wird unterstellt, dass die finanzpolitischen Bedingungen des jeweiligen Jahres auch in Zukunft unverändert fortgelten. Die im betrachteten Jahr beobachteten altersspezifischen Pro-Kopf-Beträge für die einzelnen staatlichen Einnahmen- und Ausgabenkategorien werden – bis auf eine am Produktivitätswachstum orientierte Anpassung – konstant gehalten. In einem „PolitikszENARIO“ dagegen werden auch im jeweiligen Jahr bereits beschlossene, aber erst zukünftig wirksam werdende Politikänderungen berücksichtigt. So kann der für die Finanzpolitik noch bestehende Handlungsbedarf realistischer eingeschätzt werden.

Im Status-quo-Szenario ergab sich im vergangenen Jahr – bereinigt um konjunkturelle und andere Sonderfaktoren – ein deutlicher Anstieg des jährlichen Konsolidierungsbedarfs (in den im Gegensatz zum aktuellen Defizit die langfristige demographische Entwicklung einfließt) um 1¼ Prozentpunkte auf 4½ % des BIP. Diese starke Verschlechterung geht hauptsächlich auf die Einnahmehausfälle im Rahmen der Steuerreform zurück, die die Mehreinnahmen aus der Anhebung indirekter Steuern weit überstiegen. Darüber hinaus entwickelten sich einige Steuern im vergangenen Jahr deutlich schwächer, als auf Grund der Rechtsänderungen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre. Außerdem wurde der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt. Auf der Ausgabe Seite standen die Ausweitung einiger Sozialleistungen und der Anstieg der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung einer grundsätzlich sparsamen Haushaltsführung gegenüber.

1 Zu den methodischen und empirischen Grundlagen für die Berechnungen, auf denen die hier dargestellten Ergebnisse beruhen, vgl.: Deutsche Bundesbank, Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte – eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung, Monatsbericht, Dezember 2001, S. 29 ff. und B. Mancke (2002), Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in

Im PolitikszENARIO lag der jährliche Konsolidierungsbedarf im vergangenen Jahr zwar mit 3¼ % des BIP auf Grund der in Zukunft wirksam werdenden Maßnahmen deutlich niedriger als im bereinigten Status-quo-Szenario. Ausschlaggebend hierfür waren zukünftig greifende Einsparungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, die weit über die für die nächsten Jahre beschlossenen zusätzlichen Steuererleichterungen hinausgehen. Im Vergleich zu 2000 hat sich die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen aber auch im PolitikszENARIO erheblich verschlechtert. Der jährliche Konsolidierungsbedarf stieg um 1¼ Prozentpunkte. Die Steuerreform spielt hier allerdings keine Rolle. Da sie bereits im Jahr 2000 beschlossen worden war, sind die in den folgenden Jahren hieraus resultierenden Steuerausfälle bereits im PolitikszENARIO für das Jahr 2000 enthalten. Jene Verschlechterungen im bereinigten Status-quo-Szenario, die nicht auf bereits vor 2001 verabschiedete gesetzliche Maßnahmen zurückgehen, schlagen sich dagegen auch im PolitikszENARIO nieder.

Stark zur Verschlechterung beigetragen haben auch in 2001 getroffene, erst zukünftig wirkende Maßnahmen. Dabei schlägt vor allem der mit der Verabschiedung der Rentenreform auch formal entfallene „demographische Faktor“ zu Buche. Betrachtet man dagegen im Rahmen der Rentenreform die dämpfenden Auswirkungen der fiktiven privaten Zusatzvorsorgebeiträge auf die Rentenanpassungen einerseits und die Steuerausfälle auf Grund der staatlichen Förderung der privaten Zusatzvorsorge andererseits, ergibt sich eine leichte Verbesserung der Tragfähigkeit.²⁾ Die übrigen in 2001 für zukünftige Jahre beschlossenen Politikänderungen hatten keinen großen Einfluss auf den jährlichen Konsolidierungsbedarf. Die beschlossene Kindergeldanhebung zum Beginn dieses Jahres sowie die erwarteten Mehreinnahmen auf Grund des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes und der Erhöhung der Tabak- und der Versicherungssteuer hielten sich nahezu die Waage. Insgesamt ist im PolitikszENARIO gegenüber dem Jahr 2000 auch dann noch eine Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verzeichnen, wenn um die Wirkung des demographischen Faktors bereinigt wird, der zwar formal erst mit der Verabschiedung der Rentenreform entfiel, politisch aber schon länger aufgegeben worden ist.

Auch wenn die hier vorgelegten Zahlen mit Vorsicht interpretiert werden müssen, zeigen die Ergebnisse, dass im vergangenen Jahr die Finanzpolitik noch nicht dauerhaft tragfähig gewesen ist. Gegenüber dem Vorjahr ergibt sich sogar eine deutliche Verschlechterung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen.

Deutschland, Diskussionspapier 10/02 des Volkswirtschaftlichen Forschungszentrums der Deutschen Bundesbank. — 2 Andere Teile der Rentenreform – wie die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten, die verstärkte Einkommensanrechnung bei den Hinterbliebenenrenten und die Änderung der Rentenformel nach 2010 – bleiben hier außer Acht.

*Vermeidung
eines Defizit-
anstiegs in
2002 setzt
sparsame Haus-
haltsführung
voraus*

junkturelle Faktoren gegenüber dem Vorjahr verschlechtert.

Im laufenden Jahr wird der konjunkturbedingte Teil des staatlichen Defizits zunehmen, weil die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahresdurchschnitt weiter hinter dem Wachstum des Produktionspotenzials zurückbleibt. Außerdem ergeben sich zusätzliche Anforderungen aus der Anhebung des Kindergelds, den höheren Aufwendungen für die innere und äußere Sicherheit, den wachsenden Ausgaben für die Alterssicherung sowie steigenden Zinsausgaben. Dem steht gegenüber, dass die Abgabenquote wieder merklich steigen dürfte. Ausschlaggebend hierfür sind die weitere Stufe der „ökologischen Steuerreform“, die Erhöhung der Tabak- und der Versicherungsteuer und der deutliche Anstieg des durchschnittlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung. Auch könnten die Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs zu Mehreinnahmen führen. Schließlich werden die öffentlichen Haushalte im laufenden Jahr dadurch entlastet, dass die Gewinnausschüttung der Bundesbank wesentlich höher ausfiel als im Vorjahr und verschiedene 2001 einmalig angefallene Ausgaben nicht mehr zu Buche schlagen.⁹⁾ Auch dürften die Abführungen des Bundes an den EU-Haushalt nochmals relativ niedrig sein. Insgesamt gesehen lässt sich deshalb ein weiterer Anstieg der Defizitquote vermeiden – vorausgesetzt, dass auf allen staatlichen Ebenen eine Politik der konsequenten Ausgabenbegrenzung betrieben wird.

In den Jahren 2003 und 2004 ist eine starke Rückführung der staatlichen Defizite erforderlich, um einen mindestens annähernd ausgeglichenen gesamtstaatlichen Haushalt zu erreichen. Zu einer solchen Grundposition haben sich alle Mitgliedstaaten der EU mit der Verabschiedung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 1997 verpflichtet. Die letzten beiden deutschen Stabilitätsprogramme sahen das Erreichen dieses Ziels für das Jahr 2004 vor. Im Zusammenhang mit der Diskussion über eine mögliche „Frühwarnung“ hat sich die Bundesregierung hierzu nochmals nachdrücklich verpflichtet. Damit trägt sie nicht zuletzt dazu bei, die Glaubwürdigkeit der finanzpolitischen Regeln in der Währungsunion zu bewahren. Für das Erreichen dieses Ziels im Jahr 2004 sind allerdings umfangreiche Konsolidierungsbemühungen erforderlich. Zwar ist damit zu rechnen, dass in den kommenden zwei Jahren die gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Rückführung der staatlichen Defizite unterstützen wird. Da der weitaus überwiegende Teil des Defizits jedoch strukturell bedingt ist, lässt sich dieses dauerhaft aber nur durch nachhaltige Maßnahmen abbauen. Auch angesichts der im kommenden Jahr in Kraft tretenden nächsten Stufe der Einkommensteuerreform und des finanzpolitischen Ziels, die Abgabenquote weiter zu senken, wird es letztlich darauf ankommen, die staatlichen Ausgaben strikt zu begrenzen.

*2003 und 2004
verstärkte
Konsolidierungs-
anstrengungen
erforderlich*

⁹ Hierbei handelt es sich unter anderem um den im Zusammenhang mit dem Ölpreisanstieg gewährten Heizkostenzuschuss zu Beginn des Jahres 2001, Belastungen aus den Tierseuchen sowie die Rückerstattung einer zu Unrecht erhobenen Förderabgabe in Niedersachsen.

*Beschlüsse des
Finanz-
planungsrats*

Auf Grund der ausgeprägten föderalen Struktur der öffentlichen Finanzen in Deutschland und der hohen Defizite auch auf der Länder-ebene¹⁰⁾ war es von besonderer Bedeutung, dass sich Bund und Länder in einer Sondersitzung des Finanzplanungsrats im März eindeutig zu ihrer gemeinsamen Verantwortung gegenüber den europäischen Verpflichtungen und zum Ziel ausgeglichener Haushalte für die jeweilige Gebietskörperschaft bekannt haben. Um dies zu erreichen, wurde unter anderem beschlossen, dass in den Jahren 2003 und 2004 der Bund seine Ausgaben um durchschnittlich ½ % senken wird und die Länder und Gemeinden ihre Ausgaben grundsätzlich um jeweils höchstens 1% ausweiten werden. Dies bedeutet eine wesentlich stärkere Begrenzung der Ausgaben, als es in den bisherigen mittelfristigen Planungen vorgesehen ist. Über eine sehr sparsame Haushaltsführung hinaus könnten sich Einschnitte in bisherige Leistungen als notwendig erweisen. Um einen gesamtstaatlichen Konsolidierungserfolg sicherzustellen, wäre dabei freilich auf Lastverschiebungen zwischen den staatlichen Ebenen ebenso zu verzichten wie auf Umschichtungen von Ausgaben hin zu Steuersubventionen.

*Ausweitung
staatlicher
Leistungen
erfordert
umso stärkere
Einsparungen
an anderer
Stelle*

Eine Ausweitung bestimmter staatlicher Leistungen beziehungsweise über den beschlossenen Umfang hinausgehende Steuersenkungen würden deshalb umso kräftigere Einsparungen an anderer Stelle erforderlich machen. Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, sollte die Finanzpolitik nicht auf eine „automatische Konsolidierung“, beispielsweise durch Mehreinnahmen auf Grund einer erhofften günstigeren gesamtwirt-

schaftlichen Entwicklung oder kurzfristige Selbstfinanzierungseffekte von Steuersenkungen, setzen. Eine solche auf „Hoffnungswerten“ basierende Finanzpolitik entspräche nicht den eingegangenen europäischen Verpflichtungen, die – zusammen mit den ergänzenden nationalen Beschlüssen – die Rahmenbedingungen für die finanzpolitischen Entscheidungen bilden und durch geeignete Konsolidierungsmaßnahmen konkretisiert und glaubhaft untermauert werden sollten.

Die Rückführung der Defizitquote in den Jahren 2003 und 2004 steht – unabhängig von ihrer zentralen Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der europäischen finanzpolitischen Regeln – nicht im Gegensatz zu den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen. Gemessen an der strukturellen Defizitquote von rund 1½ % im Jahr 2000 war die Finanzpolitik in dem durch eine niedrige Wachstumsrate geprägten Jahr 2001 expansiv ausgerichtet. Die strukturelle Defizitquote stieg auf gut 2½ %. Im laufenden Jahr dürfte sie zwar wieder sinken, aber immer noch deutlich über dem Niveau des Jahres 2000 liegen. Die Jahre 2003 und 2004, in denen über die Kompensation des höheren Defizits hinaus die erforderliche Konsolidierung zur Erreichung einer annähernd ausgeglichenen Grundposition vorzunehmen ist, werden nach allgemeiner Erwartung durch eine konjunkturelle Belebung gekennzeichnet sein. Würde der Zeitpunkt, zu dem ein ausgeglichener Haushalt erreicht

*Rückführung
der Defizit-
quote im
Einklang mit
gesamtwirt-
schaftlichen
Erfordernissen*

10 In der Abgrenzung der VGR belief sich im vergangenen Jahr sowohl das Defizit des Bundes und seiner Sondervermögen auf der einen Seite als auch das der Länder und Gemeinden auf der anderen Seite auf jeweils 27 Mrd €. Die Sozialversicherungen wiesen einen Fehlbetrag von 2 Mrd € aus.

werden soll, trotz der eingegangenen Verpflichtung weiter verschoben, könnte die Glaubwürdigkeit der finanzpolitischen Regeln in der EU und der deutschen Finanzpolitik beeinträchtigt werden. Die damit verbundenen

negativen Erwartungseffekte und die erhöhte Unsicherheit, die sich am Markt in Zinssteigerungen niederschlagen könnten, würden die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven negativ beeinflussen.