

Deutsches

Stabilitätsprogramm

Aktualisierung Dezember 2002

Vorbemerkung	5
I. Zusammenfassung	6
II. Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2006	7
A. Weltwirtschaftliches Umfeld	7
B. Annahmen der Wachstumsvorausschätzung für das Jahr 2003	8
C. Aussichten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in 2003	8
D. Mittelfristige Wachstumsperspektiven bis 2006	10
III. Finanzpolitik in Deutschland	14
A. Finanzpolitik im europäischen Kontext	14
B. Gesamtstaatliche Finanzpolitik	15
1. Nationaler Stabilitätspakt	15
2. Gemeindefinanzreform	18
C. Finanzpolitik des Bundes in der laufenden Legislaturperiode	19
IV. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte	21
A. Entwicklung des Finanzierungssaldos	21
B. Entwicklung der Staatsausgaben	25
C. Entwicklung der Staatseinnahmen	29
D. Entwicklung der strukturellen Defizite	31
E. Entwicklung des Schuldenstandes	33
F. Sensitivität der Defizitprojektion gegenüber Abweichungen von der projizierten Wachstumslinie	34
V. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen	36
A. Antworten auf die demographische Herausforderung geben	36
B. Finanzpolitischer Beitrag: Konsolidierung fortsetzen, Steuersystem fortentwickeln, zukunftsorientierte Ausgaben stärken	38
1. Fortsetzung des Konsolidierungskurses	39
2. Fortentwicklung des Steuersystems / Rückführung der Belastung mit Steuern und Abgaben	39
C. Sozialsysteme zukunftssicher machen: Beitrag der Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherungssysteme	42

D.	Weitere strukturelle Reformen zur Stärkung der Wachstumsdynamik	44
----	---	----

Tabellenverzeichnis:

Tab. 1:	Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2001 - 2006	12
Tab.2:	Entwicklung der Defizit-/Überschussquote ¹⁾	21
Tab.3:	Finanzierungssalden nach Ebenen	25
Tab.4:	Entwicklung der Staatsquote	27
Tab.5:	Entwicklung der Steuer-, Sozialbeitrags- und Abgabenquote	30
Tab.6:	Entwicklung von Potentialwachstum, Produktionslücke und strukturellen Defiziten	33
Tab. 7:	Entwicklung der Schuldenquote bis 2006	34
Tab.8:	Entwicklung der Defizitquote bei Abweichung von der Wachstumslinie	35
Tab. 9:	Staatliche Einnahmen und Ausgaben in langfristiger Perspektive	38

Anhang		47
Entwicklung der Staatsfinanzen		47
Entwicklung des Schuldenstandes des Staates		48
Gegenüberstellung der Projektionen		48

Vorbemerkung

Nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken - sind die Euro-Teilnehmerstaaten verpflichtet, dem ECOFIN-Rat jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorzulegen.

Die nun vorliegende Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms wurde am 18. Dezember 2002 durch das Kabinett gebilligt. Die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages und des Bundesrates werden unmittelbar unterrichtet.

Das Programm folgt in Format und Inhalt den Richtlinien, wie sie vom ECOFIN-Rat im Oktober 1998 festgelegt und zuletzt durch den Verhaltenskodex zu Form und Inhalt der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme vom 27. Juni 2001 ergänzt wurden.

Der im Verhaltenskodex vorgesehene Vorlagetermin konnte in diesem Jahr nicht eingehalten werden. Die Bundestagswahl am 22. September 2002 machte eine Neueinbringung des Bundeshaushalts 2003 am 3. Dezember 2002 notwendig. Die entsprechende Abstimmung mit den Ländern im Finanzplanungsrat erfolgte am 27. November 2002.

Das aktualisierte Stabilitätsprogramm basiert auf den Ende November 2002 verfügbaren Daten.

Das Bundesministerium der Finanzen veröffentlicht das aktualisierte Stabilitätsprogramm, u.a. über das Internet unter:

www.bundesfinanzministerium.de

I. Zusammenfassung

- Die diesjährige Aktualisierung des deutschen Stabilitätsprogramms steht wie bereits im Vorjahr unter schwierigen Vorzeichen. Dazu tragen die von Unsicherheit und Wachstumsschwäche geprägte weltwirtschaftliche Lage und die damit zusammenhängende verzögerte wirtschaftliche Erholung in Europa sowie Sonderfaktoren wie das Jahrhunderthochwasser im Herbst 2002 entscheidend bei.
- Weiterhin wirkende Sonderfaktoren wie die notwendige Fortsetzung der Aufbauleistungen für die neuen Länder, die erheblichen Nettoleistungen Deutschlands an den EU-Haushalt und die hohen und weiter steigenden Unterstützungsleistungen im Rahmen internationaler Verpflichtungen begrenzen den finanzpolitische Spielraum Deutschlands.
- Die ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen machen sich insbesondere bei den Steuereinnahmen negativ bemerkbar und führen zu Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherung. Vor diesem Hintergrund weicht das Staatsdefizit für die Jahre 2002 bis 2004 von den in der letztjährigen Aktualisierung von Dezember 2001 prognostizierten Werten ab. Für das Jahr 2002 wird ein Defizit von $-3\frac{3}{4}\%$ des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erwartet.
- Die Bundesregierung hat im November 2002 auf die verschlechterte finanzpolitische Lage reagiert und ein Sparprogramm vorgelegt, welches allein im Jahr 2003 für alle Gebietskörperschaften ein Volumen von rd. 14 Mrd. € (rd. 0,7 Prozentpunkte des BIP) hat. Das Programm sieht auf der Ausgabenseite nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen und strukturelle Reformmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und in der Sozialversicherung vor und wird auf der Einnahmenseite durch den Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmetatbeständen ergänzt, wodurch auch Länder und Gemeinden Mehreinnahmen erhalten werden. Auf dieser Basis wird das gesamtstaatliche Defizit 2003 auf $-2\frac{3}{4}\%$ des BIP zurückgeführt.
- Die Rückführung des Defizits wird getragen vom Ergebnis des Finanzplanungsrats vom 27. November 2002. Danach stimmen Bund, Länder und Gemeinden in dem gemeinsamen Ziel überein, bereits im Jahr 2003 das Staatsdefizit wieder unter -3% des BIP zu senken. Der Finanzplanungsrat hat in dieser Sitzung erstmals die Einhaltung der Haushaltsdisziplin auf Grundlage des im März 2002 vereinbarten nationalen Stabilitätspakts zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts geprüft und in einem 6-Punkte-Papier einvernehmlich eine Strategie und einen Fahrplan für die Erreichung des Ziels eines ausgeglichenen Staatshaushalts im Jahr 2006 vereinbart. Jede einzelne öffentliche Körperschaft wird in den kommenden Jahren ihren Beitrag zur Erreichung dieses gemeinsamen Ziels leisten.

- Die gesamte Konsolidierungslinie beruht auf einem mittelfristigen Wachstumsszenario, das wir für realistisch und vor dem Hintergrund der bereits eingeleiteten sowie der in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen für erreichbar halten. Es sieht für 2003 ein reales BIP-Wachstum von 1 ½ % vor sowie für den Zeitraum 2004 bis 2006 ein durchschnittliches Wachstum von 2 ¼ % vor. Diese Annahme korrespondiert mit einem durchschnittlichen Wachstum des BIP im Zeitraum 2001 bis 2006 von real knapp 2 %.
- Zur Sicherung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen und der Generationengerechtigkeit verfolgt Deutschland eine breit angelegte Strategie, die neben dem langfristigen Abbau der Staatsverschuldung insbesondere Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen und auf dem Arbeitsmarkt umfasst.

II. Perspektiven der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2006

A. *Weltwirtschaftliches Umfeld*

Nach der weltwirtschaftlichen Belebung in der ersten Jahreshälfte 2002 hat sich die Dynamik zur Jahresmitte wieder spürbar abgeschwächt. Zwar konnten die USA die Rezession im vergangenen Jahr rasch überwinden. In Folge der Aktienkursrückgänge an den internationalen Finanzmärkten, der gestiegenen Unsicherheiten bezüglich einer militärischen Intervention im Irak und der daraus resultierenden höheren Rohölnotierung wurde jedoch das Konsumenten- und Investorenvertrauen deutlich gedämpft und die konjunkturelle Belebung schwächte sich ab.

Von den USA ausgehend übertrug sich die konjunkturelle Verlangsamung auf die anderen großen Wirtschaftsregionen Japan und Europa. Die Binnennachfrage war in diesen Regionen zumeist zu schwach, um die nachlassenden außenwirtschaftlichen Impulse zu kompensieren. Hinzu kam eine gestiegene Unsicherheit bezüglich der Entwicklung in den südamerikanischen Krisenländern Argentinien und Brasilien.

Infolge dessen haben internationale Organisationen im Jahresverlauf ihre Wachstumschätzungen vor allem für das kommende Jahr nach und nach zurückgenommen, ohne jedoch eine weltweite konjunkturellen Belebung im Verlauf des kommenden Jahres in Frage zu stellen. Sie dürfte aber gedämpfter ausfallen als noch zu Jahresanfang angenommen. Die monetären Impulse in den USA und in Europa, eine Überwindung der Vertrauensverluste von Investoren und Konsumenten infolge der Aktienkursrückgänge und der geopolitischen Unsicherheiten sowie die rückläufigen Energiepreise werden jedoch als eine günstige Basis für eine Beschleunigung des Weltwirtschaftswachstums und damit auch des Welthandels im Projektionszeitraum unterstellt.

B. Annahmen der Wachstumsvorausschätzung in 2003

Für den kurzfristigen Projektionszeitraum bis zum Jahr 2003 liegen der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung folgenden Annahmen zu Grunde:

- Das Wachstum der Weltwirtschaft ist 2002 mit voraussichtlich rund 2 ½ % ähnlich moderat wie 2001 (2,2 %). Im Jahr 2003 wird das weltweite BIP mit etwa 3 ½ % etwas stärker wachsen als im Vorjahr. Die weltwirtschaftliche Dynamik wird im Projektionszeitraum von einem Aufschwung in den USA, in den EU-Mitgliedstaaten und in Mittel- und Osteuropa Impulse bekommen.
- Der Welthandel nimmt voraussichtlich um rund 2 % im Jahr 2002 und um rund 5 ½ bis 6 % im Jahr 2003 zu.
- Von den politischen Entwicklungen in der Irak-Krise gehen keine (nachhaltigen) negativen Effekte auf internationale Finanzmärkte, Ölpreise, Konsumenten- und Investorenvertrauen aus.
- Die Lage in den Krisenherden Südamerikas (Argentinien, Brasilien) stabilisiert sich. Von dort gehen keine negativen Effekte auf die internationalen Kapitalströme aus. Insgesamt wird von einer Stabilisierung der Kapitalmärkte ausgegangen (keine nachhaltigen Aktienkursrückgänge, weiterhin niedrige reale Kapitalmarktzensen).
- Die Lohnpolitik hält am stabilitätsorientierten Kurs fest. Die jüngsten Lohnabschlüsse lagen zumeist über 3 %; die effektive Lohnsteigerung beträgt in diesem Jahr voraussichtlich gut 2 % und 2003 2 ½ %. Sie bleibt damit innerhalb des mittelfristigen Verteilungsspielraums.
- Die Lohnstückkosten steigen um rd. 1 ½ % im Jahr 2002 und rd. 1 % in 2003.
- Der Verbraucherpreisanstieg liegt im Projektionszeitraum mit jeweils rd. 1 ½ % innerhalb des Stabilitätsziels der Europäischen Zentralbank (EZB). Binnenwirtschaftliche Risiken für die Preisniveaustabilität sind nicht zu erkennen. Von den Ölpreisen gehen tendenziell entlastende Effekte aus.

C. Aussichten für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2003

Nach der deutlichen Konjunkturabschwächung im Jahr 2001 ist die wirtschaftliche Entwicklung seit Jahresanfang 2002 wieder leicht aufwärts gerichtet. Das BIP nahm in den ersten drei Quartalen saisonbereinigt gegenüber Vorquartal real um jeweils rund ¼ Prozent zu. Der leichte, vor allem weltwirtschaftlich bedingte BIP-Rückgang im 2. Halbjahr 2001 wurde damit ausgeglichen. Die Aufwärtsentwicklung ist jedoch insgesamt noch sehr verhalten. Die für das 2. Halbjahr 2002 allgemein erwartete kräftige Zunahme der wirtschaftlichen Dynamik ist nicht eingetreten.

Die konjunkturelle Erholung wurde zunächst vor allem von der Auslandsnachfrage getragen. Die Exporte stiegen leicht an, während die Importe zunächst schwach tendierten. Positive Signale gingen aber auch von der Binnenkonjunktur aus, die sich insgesamt stabilisierte. Dabei gab es gegenläufige Entwicklungstendenzen einzelner Nachfragegrößen: Die Investitionen, sowohl die Ausrüstungs- als auch die Bauinvestitionen, neigten weiter zur Schwäche. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte nahmen hingegen zuletzt zu.

Das Preisklima ist freundlich. Die zu Jahresanfang vor allem durch witterungsbedingte Nahrungsmittelpreissteigerungen induzierte Beschleunigung der Inflation hat sich im weiteren Jahresverlauf – auch aufgrund von Basiseffekten aus dem Vorjahr – merklich zurückgebildet. Die zwischenzeitlichen Rohölpreissteigerungen führte in der zweiten Jahreshälfte wieder zu einer leichten Beschleunigung der Inflation, die durch die moderate binnenwirtschaftliche Preisentwicklung jedoch gedämpft wurde. Die weitgehende Preisstabilität trägt ebenfalls zur weiteren Festigung der Aufwärtsentwicklung bei.

Am Arbeitsmarkt ist die Lage weiterhin durch die gedämpfte Konjunktur geprägt. Die Arbeitslosigkeit ist seit Jahresbeginn 2001 deutlich gestiegen; die Erwerbstätigkeit ist seit Jahresmitte 2001 rückläufig. Mit einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation ist erst im Verlauf des kommenden Jahres zu rechnen, wenn der Aufschwung weiter an Fahrt gewonnen hat und die geplanten Reformen am Arbeitsmarkt umgesetzt sind.

In der Herbstprojektion von Ende Oktober 2002 prognostiziert die Bundesregierung für das Jahr 2002 ein Wirtschaftswachstum in Deutschland von real $\frac{1}{2}$ %. Für das Jahr 2003 geht sie von einer Verstärkung der konjunkturellen Belebung aus mit einem Wirtschaftswachstum im Jahresdurchschnitt von real $1\frac{1}{2}$ %. Diese Einschätzungen wird auch von den meisten nationalen und internationalen Institutionen (Forschungsinstitute, EU-Kommission, IWF, OECD) geteilt.

Der erwartete Verlauf der Konjunkturbelebung entspricht dabei dem klassischen Muster: Die weltwirtschaftliche Dynamik wird im Projektionszeitraum von einem Aufschwung in den USA, in den EU- Mitgliedstaaten und in Mittel- und Osteuropa Impulse erhalten. Diese Entwicklung dürfte sich auch in der Welthandelsentwicklung spiegeln. Die deutschen Exporte werden damit voraussichtlich wieder deutlich an Fahrt gewinnen und insbesondere auch von ihrer regionalen und sektoralen Struktur (hoher Anteil an Investitionsgütern) profitieren. Zusätzlich werden sie durch die relativ günstige Lohnstückkostenentwicklung und unternehmerische Anpassungsstrategien zur Sicherung von Marktanteilen begünstigt.

Mit den verbesserten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird zunehmend auch die Binnenkonjunktur an Fahrt und der Aufschwung an Breite gewinnen. Die Ausrüstungsinvestitionen dürften von der günstigeren Exportentwicklung und der sich belebenden Binnenkonjunktur profitieren. Die Bauwirtschaft könnte vor allem zu Beginn kommenden Jahres von den Aufbauarbeiten in Folge der Flutkatastrophe in den neuen Ländern Impulse erhalten. Der private Verbrauch dürfte aufgrund der im Vergleich zu den Vorjahren höheren Lohnsteigerungen wieder etwas stärker tendieren.

Der Arbeitsmarkt wird sich aufgrund der verhaltenen konjunkturellen Belegung erst allmählich beleben. Im Verlauf des kommenden Jahres dürfte die Beschäftigung wieder leicht zunehmen. Im Jahresdurchschnitt 2003 werden aber aufgrund der ungünstigen Entwicklung im Jahr 2002 sowohl die Zahl der Arbeitslosen als auch die Erwerbstätigenzahl weitgehend unverändert bleiben. Von den Reformen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Hartz-Konzepts werden spürbare Entlastungen auf dem Arbeitsmarkt erwartet, deren Wirkungen aber erst im weiteren Jahresverlauf zum Tragen kommen dürften.

Hinsichtlich der Risiken ist vor allem die unterstellte weitere Erholung der Weltwirtschaft und des Welthandels von großer Unsicherheit geprägt. Insbesondere die allgemein erwartete nachhaltige Erholung in den USA ist durchaus nicht sicher. Auch könnten von den politischen Entwicklungen im Irak negative Effekte auf internationale Finanzmärkte, Ölpreise, Konsumenten- und Investorenvertrauen ausgehen. Hinzu treten Risiken hinsichtlich der weiteren Entwicklung in Südamerika.

Dem entgegen stehen allerdings Chancen auf eine raschere Belegung als in der Projektion angenommen; bereits in früheren Schwächephasen sind die sich verstärkenden Auftriebskräfte oft unterschätzt worden.

D. *Mittelfristige Wachstumsperspektiven bis 2006*

Die Abkühlung der Weltkonjunktur, die nicht erfüllte Erwartung auf eine schnelle konjunkturelle Erholung in den USA, die Börsenschwäche sowie die zunehmende Unsicherheit durch den Irak-Konflikt und den Terrorismus belasten zwar auch die mittelfristigen Wachstumsperspektiven für Deutschland. Für eine dauerhafte wirtschaftliche Expansion sprechen jedoch weiterhin insbesondere günstige fundamentale Rahmenbedingungen:

- eine auf mittlere Sicht kräftige Ausweitung des Welthandels,
- eine moderate Lohnentwicklung mit kaum ansteigenden Lohnstückkosten,
- eine hohe Stabilität des Preisniveaus,
- deutlich steigende Unternehmens- und Vermögenseinkommen mit positiven Wirkungen auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen sowie
- niedrige Kapitalmarktzinsen.

Das in der mittelfristigen Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Zeitraum 2001 bis 2006 angenommene Wachstum von real knapp 2 % p.a. setzt voraus, dass die gegenwärtigen Wachstumsrisiken schnell überwunden werden und die vorhandenen positiven Faktoren ihre stimulierende Wirkung voll entfalten können. Chancen für mehr Wachstum und Beschäftigung bei Preisstabilität ergeben sich insbesondere durch das Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche. Der Finanzpolitik in Deutschland gelingt die Sanierung der Staatsfinanzen und die Lohnentwicklung bleibt innerhalb des Verteilungsspielraums. Dies erleichtert es der EZB, ihr

Ziel der Preisniveaustabilität bei für Wachstum und Beschäftigung günstigen monetären Bedingungen zu erreichen.

Positive Einflüsse auf das Wachstum erwartet die Bundesregierung weiterhin von:

- der Umsetzung der in Lissabon verabschiedeten Strategie zur Steigerung der Beschäftigung und zur Fortsetzung von Strukturreformen auf Güter-, Kapital- und Arbeitsmärkten,
- der fortschreitenden Integration des Binnenmarktes, der mit dem EU-Beitritt 10 neuer Mitgliedsstaaten zugleich größer wird,
- vermehrten Anstrengungen bei Bildung, Forschung und Wissenschaft sowie bei der Förderung zukunftsweisender Technologien,
- den nächsten Stufen der Steuerreform in 2004 und 2005.

Zudem wird die schnelle und umfassende Umsetzung der Reformen auf dem Arbeitsmarkt Wachstum und Beschäftigung spürbare zusätzliche Impulse geben. Ferner dürften die gegenwärtig noch belastenden Anpassungsprozesse in den neuen Ländern allmählich auslaufen und expansive Kräfte auch dort dauerhaft an Gewicht gewinnen.

Für diese Mittelfrist-Projektion werden folgende technische Annahmen getroffen:

- Mit der Überwindung der Wachstumsschwäche in den wichtigsten Industrieländern knüpft das globale Wachstum an die Größenordnung vergangener Jahre an.
- Der Welthandel dürfte daher mittelfristig kräftig (5 - 6 % p.a.) expandieren.
- Das Wechselkurs- und Zinsgefüge ändert sich kaum (es wird von den Werten am aktuellen Rand ausgegangen).
- Es gibt ein ausreichendes und kostengünstiges Energie- und Ressourcenangebot; der Rohölpreis bleibt weitgehend stabil.

Unter Berücksichtigung der Ausgangslage und unter den hier skizzierten Voraussetzungen und Annahmen ergeben sich für die Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bis 2006 folgende Eckwerte:

- ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in konstanten Preisen von knapp 2 % p.a.;
- ein Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus um 1 ½ % p.a.;
- eine Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen um ½ % p.a.

Die stärksten Impulse werden dabei von den Exporten erwartet. Die kräftige Expansion des Welthandels und der deutschen Absatzmärkte könnte zu einer Steigerung der Ausfuhren um real rd. 5 ½ % p.a. führen. Mit einer Zunahme der Einfuhren um real rd. 5 % p.a. würde sich der Außenbeitrag in konstanten und jeweiligen Preisen deutlich verbessern. Daneben werden auch die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen mit real + 2 ½ % p.a. ein wichtiger

Wachstumsträger sein. Die Bauten dagegen dürften erst mittelfristig mit dem Auslaufen der strukturellen Anpassungsprozesse wieder einen positiven Impuls geben.

Trotz der Entlastungen durch die nächsten Stufen der Steuerreform wird sich der Private Konsum nicht zuletzt aufgrund verstärkter privater Altersvorsorge mit rd. 1 ½ % p.a. voraussichtlich etwas schwächer als das BIP entwickeln; das Wachstums des Staatskonsums wird als Folge des Konsolidierungskurses zurückgeführt (+ ½ % p.a.).

Tab. 1: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für die Jahre 2001 - 2006

	ESA Code	2001	2002	2003	2006/01
BIP in konstanten Preisen; Veränderung p.a. in %	B1g	0,6	½	1 ½	2
BIP in jeweiligen Marktpreisen; Veränderung p.a. in %	B1g	2,0	2	3 ½	3 ½
BIP-Deflator		1,4	1 ½	1 ½	1 ½
Erwerbstätige (Inland)		0,2	- ½	- 0	½
Arbeitsproduktivität¹		0,1	1	1 ½	1 ½
Verwendung des BIP: Veränderung ggü. Vorjahr in konstanten Preisen					
1. Private Konsumausgaben²	P3	1,5	- ½	1 ½	1 ½
2. Staatliche Konsumausgaben	P3	0,8	1	1	½
3. Bruttoanlageinvestitionen	P51	- 5,1	- 4 ½	1 ½	1 ½
4. Vorratsveränderungen (BIP-Wachstumsbeitrag)³	P52 + P53	- 0,6	0	0	½
5. Export	P6	5,0	1 ½	5 ½	5 ½
6. Import	P7	1,0	- 2 ½	5	5
BIP-Wachstumsbeiträge³					
7. Inlandsnachfrage		-0,2	- 1	1	1
8. Vorratsveränderungen	P52 + P53	- 0,6	0	0	½
9. Außenbeitrag	B11	1,4	1 ½	½	½

1) BIP in konstanten Preisen je Erwerbstätigen

2) einschließlich privater Organisationen ohne Erwerbszweck

3) reale Veränderung in Prozent des BIP des Vorjahres

2001: Vorläufiges Ergebnis des Statistischen Bundesamtes vom August 2002.

2002 und 2003: Ergebnisse des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ vom Oktober 2002.

2006: Mittelfristige Projektion April 2002, Überprüfung der Projektion Ende Oktober 2002

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten in Deutschland weiter wachsen und - ausgehend von der jetzigen Situation der Unterauslastung - Raum lassen für eine in Zukunft wieder kräftigere Ausweitung der Nachfrage. Bei einer durchschnittlichen Zunahme des Produktionspotentials um 1 ½ bis 2 % p.a. und bei der hier unterstellten Entwicklung für das (tatsächliche) Bruttoinlandsprodukt würde sich die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke bis zum Ende des Projektionszeitraums allmählich

schließen. Allerdings sind Potentialschätzungen und entsprechende Berechnungen der Produktionslücke regelmäßig mit besonderen Unsicherheiten verbunden.

Das gesamtwirtschaftliche Umfeld sowie das Verhalten der politischen Akteure tragen zu einer Begrenzung der gesamtwirtschaftlichen Inflationsrate auf $1\frac{1}{2}\%$ p.a. bei. Damit würde das BIP in jeweiligen Preisen um durchschnittlich knapp $3\frac{1}{2}\%$ p.a. zunehmen.

Für die Löhne je beschäftigten Arbeitnehmer wird ein Anstieg um $2\frac{1}{2}\%$ p.a. unterstellt. Damit ergibt sich für die Bruttolöhne und -gehälter eine Zunahme um 3% p.a. Die Arbeitnehmerentgelte würden dann ebenfalls um 3% p.a. ansteigen, die Unternehmens- und Vermögenseinkommen erhöhen sich um 4% p.a.

Bei einer Entwicklung der Produktivität, die sich an den in Deutschland beobachteten längerfristigen Trends orientiert, ist zu erwarten, dass es zu einem deutlichen Wiederanstieg der Beschäftigung kommt. Durch die schnelle und umfassende Umsetzung der Reformen auf dem Arbeitsmarkt wird dieser neue Beschäftigungsaufwuchs noch zusätzlichen Schub erhalten.

Die Produktivität der Energie- und Ressourcennutzung konnte in den letzten Jahren gesteigert, und somit wirtschaftliches Wachstum und die damit verbundene Umweltinanspruchnahme entkoppelt werden. Dieser Pfad hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland wird weiter beschritten, u.a. durch die Erfüllung der Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls. Damit folgt die Bundesregierung dem Grundprinzip der Nachhaltigkeit, und sichert langfristig die natürlichen Lebensgrundlagen für die heutigen und kommende Generationen.

III. Finanzpolitik in Deutschland

A. *Finanzpolitik im europäischen Kontext*

Deutschland hält den Stabilitäts- und Wachstumspakt auch in Zeiten schwachen Wachstums für den geeigneten Anker einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik in Europa. Der Pakt bietet ein klares, funktionales Regelwerk, das eine entsprechende Flexibilität ermöglicht. In der aktuellen Diskussion wird häufig übersehen, dass der Pakt durch das mittelfristige „close to balance or in surplus“-Ziel von vornherein auch auf Konjunkturschwankungen eingestellt ist. Dieses "Atmen" des Paktes ermöglicht im Grundsatz flexible Reaktionen auf aktuelle Gegebenheiten. Zugleich liegt es in der Verantwortung von EU-Kommission und Rat, den Pakt nicht technisch-mechanistisch anzuwenden und bei ihren Empfehlungen die spezifischen ökonomischen Rahmenbedingungen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Auswirkungen auf die übrigen finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele zu berücksichtigen.

In diesem Sinne ist der Pakt auch durch die Erklärung des Rates vom 12. Februar 2002 in Bezug auf die Empfehlung der EU-Kommission an den Rat, an Deutschland eine Frühwarnung in Form einer Empfehlung zu richten, nicht geschwächt, sondern qualitativ fortentwickelt worden. Der Rat hat den Bedenken der Kommission in der Weise Rechnung getragen, dass er die ausdrücklichen Zusagen Deutschlands aus dem Stabilitätsprogramm 2001 zur Kenntnis genommen hat. Zu diesen Zusagen zählten:

- das Bestreben, den 3 % - Grenzwert für das gesamtstaatliche Defizit nicht zu überschreiten und hierzu die Haushaltsentwicklung auf allen Ebenen genau zu überwachen,
- die sorgfältige Umsetzung der Haushaltspläne im laufenden Jahr,
- die Bekräftigung, bis zum Jahr 2004 eine nahezu ausgeglichene Haushaltsposition zu erreichen,
- die Verabschiedung innerstaatlicher Vereinbarungen mit allen Regierungsebenen zur Umsetzung der Zusagen .

Die Bundesregierung hat bereits am 12. Februar 2002 deutlich gemacht, dass sich das Defizitziel nur bei einem bestimmten Wirtschaftswachstum (2003 und 2004: 2 ½%) erreichen lässt. Angesichts der nur sehr verhaltenen konjunkturellen Aufwärtsentwicklung in diesem Jahr und den veränderten Aussichten für 2003 ist Deutschland gezwungen, den Weg des Defizitabbaus anzupassen, damit auch die Finanzpolitik ihren Beitrag für mehr Wachstum und Beschäftigung leisten kann.

Mit der Verabschiedung eines Nationalen Stabilitätspaktes haben sich die öffentlichen Haushalte aller Ebenen gleichermaßen zu ihrer Verantwortung zur Umsetzung der mittelfristigen Konsolidierungsziele bekannt. Mit dieser Regelung wird die entsprechende

Zusage des Bundesfinanzministers vom Februar 2002 erfüllt. Zugleich entspricht Deutschland damit auch dieser länderspezifischen Empfehlung in den "Grundzügen der Wirtschaftspolitik".

Entsprechend den Anforderungen der europäischen „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ bereitet die Bundesregierung weitere Strukturreformen, vor allem im Sozialversicherungsbereich, aber auch zum Bürokratieabbau und zur weiteren Liberalisierung auf den Gütermärkten und Finanzmärkten vor. Wichtige Reformen auf dem Arbeitsmarkt sind bereits im Gesetzgebungsverfahren, ergänzende Reformen werden folgen. Auch die in den aktuellen „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ formulierten Anforderungen zur Stärkung der „Ökologischen Nachhaltigkeit“ sind Bestandteil der Politik der Bundesregierung.

B. Gesamtstaatliche Finanzpolitik

Bund, Länder und Gemeinden verfolgen eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete finanzpolitische Strategie, die darauf ausgerichtet ist, die Handlungsfähigkeit heute und morgen zu sichern und zugleich einen elementaren Beitrag zur Generationengerechtigkeit zu leisten.

1. Nationaler Stabilitätspakt

Im Finanzplanungsrat am 21. März 2002 haben Bund und Länder einen nationalen Stabilitätspakt zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbart, um die Einhaltung der Haushaltsdisziplin auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen zu gewährleisten.

Bereits am 20. Dezember 2001 einigten sich Bund, Länder und Gemeinden im Zusammenhang mit der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung der Vereinbarungen von Maastricht. Ursprünglich sollte diese Änderung erst mit der Neuregelung des Finanzausgleichs zum 1. Januar 2005 in Kraft treten. Um möglichst frühzeitig die gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten des Finanzplanungsrates zu erweitern, wurde sie auf Vorschlag der Bundesregierung zum 1. Juli 2002 in Kraft gesetzt.

Die neue Regelung orientiert sich am Verfahren der Haushaltsüberwachung der EU-Mitgliedstaaten. Sie gewährleistet, dass neben dem Bund auch die Länder einschließlich ihrer Gemeinden ihrer Verantwortung zur Einhaltung der europäischen Bestimmungen nachkommen. Die institutionellen Strukturen des deutschen Föderalismus berücksichtigend, wurden präventive Überwachungsinstrumente zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien etabliert.

Zentrale Bestandteile der neuen Regelung des § 51a HGrG sind:

- Bund und Länder streben die Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel des Haushaltsausgleichs an.
- Die Koordinierungsfunktion des Finanzplanungsrates wird gesetzlich gestärkt und mit Blick auf die EG-rechtlichen Vorgaben konkretisiert.
- Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin und empfiehlt insbesondere eine gemeinsame Ausgabenlinie, die die Umsetzung der europäischen Vorgaben sicherstellt. Für 2003 und 2004 reduziert der Bund seine Ausgaben um jahresdurchschnittlich - 1/2 Prozentpunkt. Länder und Gemeinden verpflichten sich, ihren Ausgabenzuwachs in diesem Zeitraum auf 1 % im Jahresdurchschnitt zu begrenzen.
- Der Finanzplanungsrat, dem der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, die Finanzminister der Länder sowie Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören, erörtert die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.
- Darüber hinaus kann der Finanzplanungsrat gegebenenfalls Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin aussprechen.

§ 51a

Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

(1) Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Absatz 3 des Maßstäbengesetzes. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

(3) Entspricht die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften nicht hinreichend den Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2, erörtert der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin."

Mit der deutlichen Stärkung des Finanzplanungsrates wird ein größeres Gewicht auf die bindende Wirkung der Beschlüsse gleichberechtigter Partner (peer pressure) gelegt, die im Rahmen von Kooperationsverfahren zu Stande kommen und nicht auf eine gesetzliche - verfassungsrechtlich problematische - Einschränkung der Haushaltsautonomie.

Durch die Einfügung des § 51a Abs. 2 HGrG werden die Beschlüsse des Finanzplanungsrates zu einer gemeinsam anerkannten Ausgabenlinie als Orientierungsmaßstab für die Haushalte von Bund und Ländern (einschl. Gemeinden) festgeschrieben. Die in Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit für den Finanzplanungsrat, gegebenenfalls Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin auszusprechen, überträgt das im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbarte Verfahren im Falle eines Auftretens übermäßiger Defizite, nämlich zunächst Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin auszusprechen, auf den innerstaatlichen Kontext.

Zur inhaltlichen Operationalisierung der Regelungen des § 51a HGrG wurden von Bund und Ländern auf einer Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 sowie in der Sitzung des Finanzplanungsrates am 27. November 2002 entsprechende Beschlüsse gefasst.

Der Finanzplanungsrat erörterte in seiner Herbstsitzung am 27. November 2002 erstmals auf Grundlage des § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der Finanzplanungsrat hat hierzu in einem 6-Punkte-Papier einvernehmliche Beschlüsse gefasst, mit denen konkret eine Strategie und ein Fahrplan für die Erreichung des Ziels eines ausgeglichenen Staatshaushalts im Jahr 2006 zwischen Bund und Ländern vereinbart wurde:

- Bund und Länder stimmen in dem gemeinsamen Ziel überein, in einem ersten Schritt bereits im Jahr 2003 das Staatsdefizit wieder unter 3 % des BIP zu senken. Für die Jahre 2003 und 2004 werden die Beschlüsse des Finanzplanungsrates zum Nationalen Stabilitätspakt vom 21. März 2002 bekräftigt.
- Darüber hinaus hat sich jede einzelne öffentliche Körperschaft dazu verpflichtet, in den kommenden Jahren ihren Beitrag zur Erreichung eines ausgeglichenen Staatshaushalts 2006 zu leisten.
- Hierzu werden konkret
 - der Bund zum nächsten Finanzplanungsrat einen Finanzplan vorlegen, der im Jahr 2006 eine Nettokreditaufnahme von Null aufweist.
 - die Länder zum nächsten Finanzplanungsrat ihre Beiträge zur Erreichung des Zieles eines ausgeglichenen Staatshaushalts 2006 und ihre Strategien zur Erreichung ausgeglichener Landeshaushalte darlegen.

Das Verfahren und die Arbeit im Finanzplanungsrat werden sich in den kommenden Jahren weiter einspielen und damit den Prozess der Haushaltsdisziplinierung im innerstaatlichen Kontext ausfüllen.

2. Gemeindefinanzreform

Die Entwicklung der kommunalen Finanzlage deutet auf grundlegende strukturelle Probleme hin. Insbesondere die überwiegend den Gemeinden zustehende Gewerbesteuer verliert immer mehr ihre Funktion als stetige und ergiebige Einnahmequelle der Kommunen. Die Abhängigkeit von oftmals nur noch wenigen Steuerzahlern erhöht zudem das Potential unvorhersehbarer Mindereinnahmen – gerade bei branchenspezifischen Entwicklungen. Die Gewerbesteuer in ihrer derzeitigen Verfassung ist damit nicht mehr die verlässliche Einnahmequelle, die den unverzichtbaren Fortbestand von Leistungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gewährleisten könnte.

Bund, Länder und Gemeinden halten eine umfassende Strukturreform des kommunalen Finanzsystems für erforderlich. Die Bundesregierung hat deshalb im März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen eingesetzt, die sich mit den grundsätzlichen Problemen des kommunalen Finanzsystems befassen wird. Ziel der Kommission ist es, nach Möglichkeit bis Mitte 2003 zu den drängendsten Fragen des kommunalen Finanzsystems konkrete Vorschläge für die Gesetzgebung zu erarbeiten. Hierzu gehört als zentrales Reformelement die Zukunft der Gewerbesteuer und damit des gesamten kommunalen Steuereinnahmesystems. Die Verstärkung der kommunalen Steuereinnahmen und damit auch der kommunalen Investitionstätigkeit ist ein wichtiges Ziel bei den Reformbestrebungen.

Auch die Ausgabenseite ist Gegenstand der Kommissionsarbeit. Hier steht die Sozialhilfe als kostenintensive Aufgabe und als zentraler Punkt die Frage der effizienten Verzahnung von staatlichen Transferleistungen für arbeitsfähige Arbeitslose auf dem Prüfstand. Dieser Bereich stellt insbesondere die strukturschwachen Städte und Gemeinden, die ohnehin oftmals durch eine geringere Steuerkraft gekennzeichnet sind, vor schwerwiegende Probleme.

Zurzeit erfolgt in den zu beiden Themen eingerichteten Arbeitsgruppen eine Bestandsaufnahme von Vorschlägen im Hinblick auf die Zukunft der Gewerbesteuer und hinsichtlich der finanziellen Folgen für die Gebietskörperschaften, die sich aus einer Neugestaltung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben könnten. Ausgehend von dem für Mitte nächsten Jahres erwarteten Ergebnis der Kommission zur Gemeindefinanzreform ist beabsichtigt, die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren zügig mit dem Ziel einzuleiten, dass die wesentlichen Maßnahmen zum 1. Januar 2004 in Kraft treten können.

C. Finanzpolitik des Bundes in der laufenden Legislaturperiode

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Finanzpolitik haben sich beginnend mit der deutlichen Wachstumsabschwächung im Jahr 2001 erheblich verschlechtert. Die Wachstumsschwäche bewirkt einen deutlichen Rückgang des Steueraufkommens und führt zu erheblichen Zusatzbelastungen bei den Arbeitsmarktausgaben. Bei den Steuereinnahmen kumulieren die konjunkturellen aufkommensmindernden Wirkungen des Vorjahres (Basiseffekt) mit den verminderten Wachstumserwartungen für 2002 und 2003.

Dies alles belastet aktuell den Vollzug des Bundeshaushalts 2002 und die Aufstellung des Bundeshaushalts 2003. Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt in Folge des konjunkturellen Beschäftigungsrückgangs führen im Bundeshaushalt 2002 zu einer Mehrbelastung von insgesamt 13,5 Mrd. €. Für das Jahr 2002 müssen diese Zusatzbelastungen durch eine entsprechende Erhöhung der Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt aufgefangen werden. Einen Nachtragshaushalt hat die Bundesregierung am 20. November 2002 beschlossen.

Demgegenüber können bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2003 deutliche Einsparungen mit strukturverbessernder Wirkung eingeleitet werden. Gleichwohl ist auch hier ein vollständiger Ausgleich der Mehrbelastungen durch Ausgabenkürzungen und einen Abbau von Steuervergünstigungen nicht möglich, wenn die für das kommende Jahr sich abzeichnende konjunkturelle Aufwärtsentwicklung nicht gefährdet werden soll. Dennoch wird im Bundeshaushalt die Politik der strikten Ausgabenbegrenzung beibehalten. Gegenüber dem Haushalts-Soll 2002 sinken die Ausgaben 2003 um 1,8 v.H. Der Bund erfüllt damit die im Nationalen Stabilitätspakt für 2003 und 2004 vereinbarte Rückführung der Ausgaben des Bundes um durchschnittlich - ½ v.H. Der mittelfristige Kurs eines schrittweisen Abbaus der Neuverschuldung bis 2006 wird fortgesetzt.

Um das wirtschaftliche Wachstum durch entsprechende Impulse wieder anzuregen, gilt es zugleich, die Qualität der Staatsausgaben im Sinne einer Neuausrichtung der Ausgabenstruktur weiter zu verbessern. Zukunftsorientierte Ausgaben sollen gestärkt und ökonomisch fragwürdige und ökologisch schädliche Subventionen und Steuervergünstigungen abgebaut werden. Zum 1.1.2003 wird zudem die 5. Stufe der Ökologischen Steuerreform in Kraft treten.

Ein Beleg hierfür ist der seit Jahren größer werdende Etat des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Die Ausgaben sind im Zeitraum 1998 bis 2002 um 21,5 % gestiegen. Der am 20. November 2002 beschlossene 2. Regierungsentwurf zum Haushalt 2003 sieht eine weitere deutlich überproportionale Erhöhung um 3,7 % vor.

Daneben gilt der wirtschaftlichen Situation von Familien das besondere Augenmerk. Seit dem Regierungswechsel in 1998 hat die Bundesregierung die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Familien deutlich verbessert und die finanziellen Leistungen für Familien um gut 13 Mrd. € auf 53,2 Mrd. € pro Jahr erhöht.

Familie und Bildung bleiben vorrangige Bereiche. Einem verstärkten Angebot von Ganztagschulen kommt wegen des großen Nachholbedarfs besondere Bedeutung zu. Der Bund wird bis zum Jahr 2007 mit dem Programm „Zukunft, Bildung und Betreuung“ 4 Mrd. € für die Einrichtung von zusätzlichen Ganztagschulen bereitstellen.

Der Wiederaufbau nach der Flutkatastrophe wird durch den Fonds „Aufbauhilfe“ mit 7,1 Mrd. € massiv unterstützt. Der Beitrag des Bundes an den Hochwasserfonds ist mit 3,5 Mrd. € um 500 Mio. € höher als seine Mehreinnahmen aus der Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform um ein Jahr und die auf ein Jahr befristete Erhöhung der Körperschaftsteuer auf 26,5 %. Im Vorgriff auf Mittel des Fonds hat der Bund zusätzlich bereits 2002 rd. 500 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Jeweils zum 1. Januar der Jahre 2004 und 2005 wird die Steuerbelastung durch Inkrafttreten der zweiten und dritten Stufe der Steuerreform nochmals deutlich sinken (Entlastungsvolumen: 23 Mrd. €). Damit verbessern sich die Rahmenbedingungen für zusätzliche Investitionen und die Belebung der Binnenkonjunktur.

IV. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte

A. Entwicklung des Finanzierungssaldos

Die schwache wirtschaftliche Entwicklung des vergangenen und des laufenden Jahres hat einschneidende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Aufgrund von massiven Einbrüchen bei den Steuereinnahmen und trotz restriktiver, durch Haushaltssperren auf allen staatlichen Ebenen geprägter Budgetführung wird das **Staatsdefizit 2002** die Defizit-Obergrenze des Vertrages von Maastricht überschreiten. Der Finanzierungssaldo des Sektors Staat („Maastricht-Defizit“) wird gegenüber 2001 um rund einen Prozentpunkt ansteigen und bei $-3\frac{3}{4}\%$ des Bruttoinlandsprodukts liegen.

Der Anstieg des Defizits über die 3 %-Marke kann nicht isoliert der Entwicklung des laufenden Jahres zugeschrieben werden. Bedingt durch die zu Jahresbeginn 2001 wirksam gewordenen Steuerentlastungen sowie eine deutlich unter den Erwartungen gebliebene wirtschaftliche Dynamik mit entsprechenden Belastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite fiel das Staatsdefizit 2001 erheblich höher aus als im Stabilitätsprogramm vom Oktober 2000 erwartet. Der im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001 projizierte Wert von $-2\frac{1}{2}\%$ des BIP für 2001 wurde durch die im Januar 2002 ($-2,6\%$) bzw. im Februar 2002 ($-2,7\%$) veröffentlichten Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes bestätigt. Im August 2002 wurde das Defizit 2001, allerdings beruhend auf einmaligen Transaktionen, auf $-2,8\%$ des BIP revidiert. Damit ging Deutschland mit einem relativ hohen „Sockel“ in das im Jahresdurchschnitt wachstumsschwache Jahr 2002.

Tab.2: Entwicklung der Defizit-/Überschussquote¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Defizit-/Überschussquote	- in % des BIP -					
Projektion Dezember 2002	-2,8	-3 $\frac{3}{4}$	-2 $\frac{3}{4}$	-1 $\frac{1}{2}$	-1	0
<i>Nachrichtlich:</i>						
<i>Zunahme des realen BIP in %</i>	0,6	$\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Projektion Dezember 2001	-2 $\frac{1}{2}$	-2	-1	0	0	-
- Basisszenario -						
<i>nachrichtlich:</i>						
<i>Zunahme des realen BIP in %</i>	$\frac{3}{4}$	$1\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{2}$	-
Projektion Dezember 2001	-2 $\frac{1}{2}$	-2 $\frac{1}{2}$	-1 $\frac{1}{2}$	-1	-1	-
- Szenario mit geringere Wachstumsannahmen -						
<i>nachrichtlich:</i>						
<i>Zunahme des realen BIP in %</i>	$\frac{3}{4}$	$\frac{3}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	-

1) Die Defizite sind – mit Blick auf die mit jeder Projektion verbundenen Schätzunsicherheiten - für die kurzfristige Projektion (2002 und 2003) auf Viertelprozentpunkte, für die mittelfristige Projektion auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

Das Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001 sah für das Jahr 2002 bei einem Anstieg des realen BIP um 1 ¼ % (Basisszenario) einen Defizitabbau, im Szenario mit einem Wachstum von ¾ % ein Defizit „etwa auf dem Niveau von 2001“ vor. Tatsächlich sind die öffentlichen Haushalte in diesem Jahr aber von mehreren Seiten, insbesondere bei den Einnahmen, massiv unter Druck geraten:

- Die gesamtwirtschaftliche Belegung setzte später ein und verläuft schwächer als erwartet. Die Herbstprojektion der Bundesregierung ergab für das laufende Jahr eine Wachstumsrate von knapp ½ Prozent. Die Situation am Arbeitsmarkt ist ungünstiger als im Frühjahr angenommen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung schlägt sich unmittelbar auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte nieder. Allein für die Arbeitslosenhilfe und den Zuschuss für die Bundesanstalt für Arbeit muss der Bund rund 5 Mrd. € mehr aufwenden als geplant.
- Wesentlich schwerer wiegen die Belastungen bei den Einnahmen. Schon die Steuerschätzung vom Mai 2002 und erst recht die Steuerschätzung vom November 2002 ergaben erhebliche Korrekturen der Steuereinnahmen für das laufende Jahr. Die Schätzabweichungen für Bund, Länder und Gemeinden summierten sich gegenüber der Projektion vom November 2001 auf 26 ½ Mrd. €. In diesen Zahlen spiegelt sich zwar auch die Rücknahme der Wachstumsannahmen im Laufe dieses Jahres (von 1 ¼ % auf knapp ½ %) wider, doch vermag dieser Effekt bei weitem nicht das Gesamtvolumen der Ausfälle zu erklären.
- Die Steuereinnahmen 2002 sind gekennzeichnet durch außerordentliche, auf den Konjunkturverlauf der letzten Jahre und die Systemumstellung bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften zurückzuführende Sondereinflüsse. Während sich in „normalen“ Zeiten ohne starke Konjunkturschwankung und ohne große Steuerrechtsänderungen das Steueraufkommen und das nominale BIP etwa im Gleichklang verändern, ist aufgrund der genannten Sonderentwicklungen nach aktueller Schätzung im Jahr 2002 bei einem Zuwachs des nominalen BIP von rund 2 % ein Rückgang der Steuereinnahmen um – 1,5 % zu erwarten.

Das Körperschaftsteueraufkommen spiegelt schon wegen der Systematik der Steuererhebung nur teilweise die konjunkturelle Entwicklung eines einzelnen Jahres wider, da zwischen Vorauszahlungen und endgültiger Abrechnung in der Regel mehrere Jahre liegen. Im Aufkommen eines Jahres können – wie in diesem Jahr – hohe Rückzahlungen für zurückliegende Perioden mit geringen oder fehlenden Vorauszahlungen kumulieren. Dabei spielt im laufenden Jahr die Sonder-situation in einzelnen Branchen, etwa im Kredit- oder Telekommunikationsbereich, eine wichtige Rolle.

Solche zwar grundsätzlich konjunkturell bedingten, aber nicht der Wirtschaftsentwicklung des laufenden Jahres zuzurechnenden Effekte können mit den zur Bestimmung des strukturellen Defizits herangezogenen Verfahren nicht erfasst werden. Durch die Verwendung fester, auf Durchschnittswerten der Vergangenheit beruhender Elastizitäten im Anschluss an die Ermittlung einer „Produktionslücke“ ist die Berücksichtigung von Sondereffekten nicht möglich – mit der Folge,

dass das strukturelle Defizit in diesem Jahr überzeichnet, in anderen Jahren möglicherweise zu gering ausgewiesen wird. Das gleiche gilt für die Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen im Bereich der Veranlagungssteuern, die zum Teil mit erheblicher Verzögerung eintreten. Auch hier ergeben sich Diskrepanzen zwischen dem Zeitpunkt der ökonomischen Transaktion und dem Zeitpunkt des Eingangs der daraus resultierenden Steuereinnahmen.

- Die Sozialversicherungen werden entgegen der Erwartungen im letzten Stabilitätsprogramm wiederum ein deutliches, gegenüber 2001 in etwa verdoppeltes Defizit aufweisen. Allein die Finanzierung von Ausgaben der Rentenversicherung durch den Abbau der Schwankungsreserve dürfte in der Maastricht-Rechnung ein Defizit von rund zwei Zehntelpunkten des BIP verursachen¹. Hinzu kommt, dass den Krankenversicherungen kein vollständiger Ausgleich des Finanzierungssaldos gelingen dürfte.
- Zu den Belastungen 2002 zählen nicht zuletzt die Ausgaben im Zusammenhang mit der Flutkatastrophe im August in den neuen Ländern sowie in Bayern. Das Gros der zur Bewältigung der Schäden von der öffentlichen Hand bereitgestellten Mittel wird zwar erst im kommenden Jahr anfallen, doch hat der Bund 2002 Mittel als Soforthilfen sowie im Vorgriff auf Leistungen des Fonds „Aufbauhilfe“ zur Verfügung gestellt. Die von Länder- und Gemeindeebene in diesem Jahr geleisteten Beträge lassen sich derzeit noch nicht belastbar abschätzen, doch dürfte sich insgesamt eine Belastung der öffentlichen Haushalt von etwa einem Zehntelpunkt des BIP ergeben.

Mit dem Überschreiten der 3 %-Marke und dem Erfordernis, das Defizit kurzfristig wieder unter die Obergrenze des Vertrages zurückzuführen, steht die Finanzpolitik vor nochmals erschwerten Herausforderungen. Angesichts der Entwicklung des laufenden Jahres kann das Ziel des letzten Stabilitätsprogramms, im Jahr 2004 einen nahezu ausgeglichenen Staatshaushalt zu erreichen, nicht aufrecht erhalten werden. Es ist offenkundig, dass angesichts eines Defizits 2002 von – 3 ¾ % des BIP ein solches Ziel nicht oder nur um den Preis eines noch schärferen, gesamtwirtschaftlich nicht zu vertretenden und angesichts rechtlicher Verpflichtungen auch unrealistischen Ausgabenkurses erreicht werden könnte.

Angesichts einer erwarteten Zunahme des realen BIP um 1 ½ % in 2003 werden die konjunkturellen Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Haushaltssalden günstiger, doch wird der Druck auf die Haushalte nicht zuletzt wegen der fortwirkenden Belastung am Arbeitsmarkt anhalten. Die Steuerschätzung vom November 2002 hat - analog zum laufenden Jahr - für 2003 zu Schätzabweichungen von 22 Mrd. € gegenüber der Projektion vom Mai 2002 geführt. Verglichen mit der Mittelfristschätzung im Mai 2001 summieren sich diese Abweichungen für die Gebietskörperschaften auf fast 40 Mrd. €.

¹ Entnahmen aus Rücklagen haben keine Auswirkung auf die (Finanz-)Vermögensposition des Staates; sie gelten daher nach den Regeln der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nicht als Einnahmen.

Mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 2003 und den dort integrierten neuen Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite (Steuervergünstigungsabbaugesetz, Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform, Sparpaket) hat die Bundesregierung die notwendige substantielle Defizitrückführung eingeleitet. Die Nettokreditaufnahme des Bundes sinkt im kommenden Jahr von 34,6 Mrd. € (Soll 2002 einschließlich Nachtragshaushalt) auf 18,9 Mrd. €, ohne dass zusätzliche Privatisierungseinnahmen in den Haushalt eingestellt wurden. Mit einer Ausgabenrate von – 1,8 % geht der Bund weit über den im nationalen Stabilitätspakt zugesagten Rückgang hinaus². Mit diesem stärkeren Abbau trägt der Bund der zwischenzeitlich eingetretenen Verschlechterung der Defizitsituation Rechnung. Länder und Gemeinden werden trotz der hohen Belastungen durch die Steuerausfälle ihre Defizite zurückführen können. Hierzu tragen neben einem moderaten Ausgabenanstieg³ auch die von der Bundesregierung angestoßenen Maßnahmen bei, die zu Mehreinnahmen bei den Ländern und Gemeinden führen werden. Die Sozialversicherungen werden im kommenden Jahr noch ein leichtes Defizit aufweisen. Unter den getroffenen Annahmen kann das gesamtstaatliche Defizit im kommenden Jahr auf – 2 ¼ % des BIP sinken.

Im Jahr 2004 wird das Staatsdefizit im Zusammenspiel von günstigerer gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, einer gemäß den Vereinbarungen des Finanzplanungsrates gedämpften Ausgabenwachstumsrate und der Effekte des Maßnahmenpaketes der Bundesregierung weiter deutlich zurückgehen. Allein aus dem Steuervergünstigungsabbaugesetz resultieren 2004 Mehreinnahmen gegenüber 2003 in Höhe von gut 7 Mrd. €, das sind rund drei Zehntelpunkte des BIP. Zudem wird der vorgesehene weitere Abbau der Nettokreditaufnahme des Bundes 2004 von einem weitgehenden Verzicht auf Privatisierungserlöse begleitet. Der Defizitabbau in der Maastricht-Rechnung wird, da solche Erlöse bei der Ermittlung des Staatsdefizits unberücksichtigt bleiben, entsprechend stärker ausfallen als in der Haushaltsrechnung. Insgesamt wird ein Rückgang der Defizitquote auf – 1 ½ % des BIP unterstellt.

Angesichts der Effekte der bereits beschlossenen Steuerstufe 2005 mit zusätzlichen Entlastungen von knapp einem Prozentpunkt des BIP kann der Defizitabbau im Jahr 2005 nicht mit demselben Tempo erfolgen wie in den beiden vorangegangenen Jahren. Bei einer Fortführung der strikten Ausgabenbegrenzung tragen die Maßnahmen der Bundesregierung dazu bei, dass es abweichend von der Projektion des letzten Stabilitätsprogramms doch zu einem Defizitabbau von knapp einem halben Prozentpunkt des BIP kommen wird.

Im Endjahr der Projektion dominiert auf der Einnahmenseite wieder der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, so dass Raum für eine nochmalige deutliche Reduzierung der Defizite entsteht. Dies führt zu einem ausgeglichenen Haushalt im Jahr 2006 (vgl. Tabelle 2). Der Bund hat stets betont, an seinen Planungen für einen Ausgleich des Bundeshaushaltes im Jahr 2006 festzuhalten. Länder und Gemeinden werden sowohl in der Kassenrechnung als auch in der

² Nach der Vereinbarung des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 reduziert der Bund seine Ausgaben in den Jahren 2003 und 2004 um jahresdurchschnittlich ½ Prozent.

³ Länder und Gemeinden hatten sich im nationalen Stabilitätspakt zu einer Begrenzung des Ausgabenzuwachses in den Jahren 2003 und 2004 auf 1 % im Jahresdurchschnitt verpflichtet.

für „Maastricht“ relevanten Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch ein geringes Defizit aufweisen (vgl. Tabelle 3).

Tab.3: Finanzierungssalden nach Ebenen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	- in Mrd. € -					
Bund einschließlich Sonderrechnungen	-28,6	-37 bis -39	-25 bis -27	-14 bis -16	-7 bis -9	+1 bis -1
Länder und Gemeinden	-26,4	-35 bis -37	-31 bis -33	-16 bis -18	-13 bis -15	-2 bis -4
Sozialversicherungen	-2,6	-5 bis -6	-1 bis -2	+2 bis +1	+2 bis +1	+2 bis +1
Staat ¹⁾	-57,5	-77 bis -82	-57 bis -62	-28 bis -33	-18 bis -23	+1 bis -4

1. Abweichungen des gesamtstaatlichen Defizits von der Summe der Defizite der einzelnen Ebenen sind rundungsbedingt.

B. Entwicklung der Staatsausgaben

Mit Wachstumsraten von 1,7 % bzw. 1,9 % blieb der Anstieg der Staatsausgaben in den vergangenen beiden Jahren unter dem Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts (2,6 % bzw. 2,0 %) zurück. In der Folge sank die Staatsquote, die 1996 noch bei über 50 % des BIP gelegen hatte, kontinuierlich ab und erreichte im vergangenen Jahr einen Wert von 48,3 %, nach 48,8 % im Jahr 1999 und 48,4 % im Jahr 2000. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass der Defizitanstieg des vergangenen Jahres nicht oder nur zu einem geringen Teil auf ausgabenseitige Ursachen zurückgeführt werden kann.

In diesem Jahr dürften die Ausgaben des Gesamtstaats um gut 2 ½ % zulegen. Abermals liegt dabei der Anstieg der Ausgaben der Sozialversicherungen mit + 3 % über dem Plus der Gebietskörperschaften (+ 2 ¼ % nach Bereinigung um die Zuschüsse an die Sozialversicherungen). Auf den ersten Blick scheint dieser Anstieg, der den projizierten Zuwachs des nominalen BIP von 2 % übersteigt, auf eine Lockerung der Ausgabendisziplin hinzudeuten. Eine genauere Betrachtung zeigt aber, dass der Anstieg der Ausgabenrate durch eine Reihe von Sondereffekten überzeichnet wird:

- In den vergangenen Jahren hat sich die Gewichtung der einzelnen Komponenten der Finanzierung der Europäischen Union schrittweise verschoben. Während der Anteil und das

Volumen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel abnimmt, gewinnen die BSP-Eigenmittel an Bedeutung. Da die BSP-Eigenmittel nach den Regeln des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen als Transfer des Staates an die EU gelten, die Mehrwertsteuer-Eigenmittel hingegen als Direktleistung der privaten Sektoren, vollzieht sich eine schrittweise Erhöhung der Ausgaben des Staates. Dieser rein statistische Effekt, der keine Auswirkung auf das Defizit hat, führt allein im Jahr 2001 zu einem Ausgabenanstieg um etwa 2 ½ Mrd. €, das ist gut ein Zehntelpunkt des BIP.

- Angesichts der schwächer als erwartet verlaufenen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind in diesem Jahr erhebliche Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt zu leisten. Beim Bund liegen die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe um 2 Mrd. € über dem Ergebnis des Jahres 2001, der Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit fällt um rund 3 Mrd. € höher aus als das Ist 2001. Zusammen ergibt sich ein Sondereffekt von gut zwei Zehntelpunkten des BIP.
- Die im laufenden Jahr wirksam gewordenen Hilfen zur Bewältigung der Folgen der Flutkatastrophe im August lassen sich – wie erwähnt – zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beziffern, doch ist von einem Ausgabeneffekt von rund einem Zehntelpunkt des BIP auszugehen.
- Die Erhöhung des Kindergeldes zu Jahresbeginn 2002 führt zu einer Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte von gut 3 Mrd. €. In den Haushalten wie auch in der Finanzstatistik wird das Kindergeld, das zum überwiegenden Teil der verfassungsmäßig gebotenen Steuerfreistellung des Existenzminimums der Kinder dient, auf der Einnahmenseite mit den Steuereinnahmen saldiert. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen hingegen weisen das Kindergeld als Monetäre Sozialleistung auf der Ausgabenseite nach. Die „Maastricht-Rechnung“ registriert Mehrausgaben, die in den Budgets der Gebietskörperschaften als Einnahmensenkung erscheinen. Dies gilt auch im Falle der Eigenheimzulage, deren Volumen insgesamt im laufenden Jahr um rund eine Milliarde € wachsen dürfte.

Insgesamt summieren sich die einmaligen und/oder statistischen Effekte, die bei der Bewertung des Ausgabenwachstums mit ins Bild genommen werden müssen, auf mehr als einen halben Prozentpunkt des BIP. Es wird deutlich, dass trotz der vermeintlich hohen Zuwachsrates, die zu einem Anstieg der Staatsquote auf 48 ½ % führt, die Ursachen der Defizitverschlechterung 2002 nicht auf der Ausgabenseite liegen.

Tab.4: Entwicklung der Staatsquote

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Staatsquote	- in % des BIP -					
Projektion Dezember 2002	48,3	48 ½	48	46 ½	45 ½	44 ½
Projektion Dezember 2001	48	48	46 ½	45 ½	44 ½	-

Die Ausgabendynamik der kommenden Jahre wird geprägt sein durch die fortgesetzten und verschärften Bemühungen aller Haushaltsebenen um eine Reduzierung der Defizite. Maßgeblich für die Projektion sind die bereits an anderer Stelle genannten Vereinbarungen des Finanzplanungsrates zum nationalen Stabilitätspakt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Vereinbarung über die Steuerung der Haushalte auf einen finanzstatistischen, das heißt kassenorientierten, Ausgabenbegriff bezieht. Die Ausgabendefinition der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die den nachfolgenden Ausführungen zugrunde liegt, weicht von jener der Finanzstatistik ab⁴. Trotz dieser Abweichungen bildet die finanzstatistische Entwicklung die wesentliche Determinante der Ausgabenlinie der VGR.

Der Projektion liegt die Annahme eines jahresdurchschnittlichen Ausgabenzuwachses um gut 1 ½ % in den Jahren 2002 bis 2006 zugrunde. Dabei fällt die Dynamik bei den Sozialversicherungen - mit Blick auf dämpfende Maßnahmen auf der Leistungsseite - geringer aus als in den Vorjahren, sie liegt aber weiterhin höher als der Anstieg bei den Gebietskörperschaften. Die von der Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen zur Konsolidierung auf der Ausgabenseite einschließlich der Umsetzung der Reformen am Arbeitsmarkt tragen ebenso zur Abschwächung der Dynamik bei wie fortgesetzte Sparanstrengungen bei Ländern und Gemeinden. Unter der Annahme eines mittelfristig wieder kräftiger steigenden nominalen Bruttoinlandsprodukts sinkt die Staatsquote im kommenden Jahr auf 48 %, trotz der aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ zu leistenden Hilfen für die von der Flut betroffenen Gebiete mit einem Volumen von etwa drei Zehntelpunkten des BIP. In den Folgejahren bis 2006 kann die Staatsquote dann in signifikanteren Schritten bis auf 44 ½ % abgebaut werden (vgl. Tabelle 4).

4 Zu den Unterschieden zählen beispielsweise das Kindergeld sowie verschiedene Zulagen (z.B. die Eigenheimzulage), die in den VGR anders als in der Haushaltsrechnung nicht mit den Steuereinnahmen saldiert, sondern auf der Ausgabenseite nachgewiesen werden. Als „Gegenbeispiel“ können die Mehrwertsteuer-Eigenmittel genannt werden, die in den VGR als Direktleistung der betroffenen Sektoren an das Ausland und somit nicht als Ausgaben des Staates gelten.

Unter den einzelnen Ausgabearten legen die Aufwendungen für Vorleistungskäufe (einschließlich Sozialer Sachleistungen) und Personalkosten⁵ im laufenden Jahr um knapp zwei Prozent zu, nach einem Plus von 1,5 % im Vorjahr. Treibend wirkt dabei der überdurchschnittliche Anstieg der Sozialen Sachleistungen (+2 ½ %), der im wesentlichen die Ausgaben der Krankenversicherung widerspiegelt, während die Vorleistungskäufe und die Personalkosten mit sehr moderaten Raten von 1 bis 1 ½ % steigen werden. Hier sollte sich eine fortgesetzte Reduzierung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst sowie auch die Einsparbemühungen aller Ebenen niederschlagen. Die über viele Budgets verhängten Haushaltssperren dürften zu der Begrenzung bei den Vorleistungskäufen wesentlich beigetragen haben. Für diesen Ausgabenblock ist mit Blick auf die Konsolidierungserfordernisse mittelfristig mit weiterhin nur bescheidenen Zuwächsen von jahresdurchschnittlich 1 ½ % zu rechnen. Gemessen am BIP wird die Bedeutung dieses Postens deshalb abnehmen; nach 19 ½ % in diesem Jahr wird die Quote im Jahr 2006 noch 18 % betragen.

Mit einem wiederum überdurchschnittlichen Wachstum schlagen die Monetären Sozialleistungen zu Buche. Zu dem Ausgabenplus um 4 ½ % in 2002 tragen insbesondere die bereits erwähnte Erhöhung des Kindergeldes zu Jahresbeginn und die erheblichen Mehraufwendungen für die Arbeitslosenhilfe bei. Auch die Sozialleistungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit legten konjunkturbedingt überproportional zu; allein diese Komponenten erklären fast die Hälfte des Anstieges. In den Folgejahren dürften sich die Wachstumsraten der Sozialleistungen - nicht zuletzt im Zuge der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen - sowohl bei den Gebietskörperschaften als auch bei den Sozialversicherungen deutlich zurückbilden; mittelfristig wird ein jahresdurchschnittlicher Anstieg um 2 % unterstellt.

Die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte dürften im laufenden Jahr leicht abnehmen, nachdem bereits 2001 ein Rückgang um -0,5 % erreicht werden konnte. Diese Entwicklung ist auf vergleichsweise günstige Refinanzierungsmöglichkeiten im Vorjahr zurückzuführen, außerdem schlägt sich noch teilweise ein Effekt aus der Verwendung der UMTS-Erlöse zur Schuldentilgung im Jahre 2001 nieder. Auch 2002 sorgte die aktuelle Situation am Kapitalmarkt für vergleichsweise günstige Refinanzierungsmöglichkeiten. Daher werden die Zinsausgaben im Jahre 2003 trotz einer erheblichen Ausweitung der Nettoneuverschuldung 2002 im Vergleich zum Vorjahr nur moderat steigen. Für die darauf folgenden Jahre ist infolge der Defizit- und Schuldenstandsentwicklung mit einem weiteren Ansteigen der Zinsausgaben zu rechnen. Das Verhältnis von Zinsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt wird in der mittleren Frist stabil bei rund 3 % liegen.

⁵ Vorleistungskäufe, Soziale Sachleistungen und Personalausgaben werden zusammengefasst betrachtet. Sie stellen – soweit sie die sog. „Nichtmarktproduktion“ des Staates betreffen - die zentralen Einflussgrößen der staatlichen Konsumausgaben dar.

Der in den vergangenen zehn Jahren zu verzeichnende Rückgang der Investitionsquote ist auf eine Reihe unterschiedlicher Faktoren zurückzuführen. Wie im letzten Stabilitätsprogramm vom Dezember 2001 ausführlicher dargelegt, spielen hierbei die Effekte der Wiedervereinigung, Fragen des Investitionsbedarfs in Teilbereichen der Infrastruktur, die Situation in den einzelnen Budgets, aber auch das Phänomen der Ausgliederungen vormals staatlicher Aufgabenerfüllung eine Rolle. Der Einfluss der einzelnen Ursachen ist nicht verlässlich abzuschätzen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die weitere Rücknahme der Investitionsausgaben um $-1\frac{1}{2}$ bis -2% im laufenden Jahr teilweise im Zusammenhang mit den konjunkturell bedingten Zusatzbelastungen in den öffentlichen Haushalten steht. Im Jahr 2003 wird die staatliche Investitionstätigkeit im Zeichen der Leistungen aus dem Fonds „Aufbauhilfe“ stehen. Von den gut 7 Mrd. €, die der Fonds für den Aufbau in den von der Flut betroffenen Gebieten zur Verfügung stellt, wird ein erheblicher Teil - deutlich mehr als die Hälfte - für Investitionen des Staatssektors verwendet werden. Nicht berücksichtigt sind hierbei Hilfen an andere Sektoren, die dort investiv verwendet werden; in der eng gefassten Definition der VGR gelten diese Ausgaben als Transfers. Über den gesamten Projektionszeitraum hinweg werden sich die Ausgaben für Investitionen weiterhin unterproportional zum Gesamtbudget entwickeln. Bei einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate von einem Prozent sinkt die Investitionsquote tendenziell weiter ab, verbleibt aber innerhalb der Rundung von $1\frac{1}{2}\%$ des BIP.

Die übrigen Transfers (laufende und Vermögenstransfers sowie Subventionen) steigen im laufenden Jahr um $3,6\%$, maßgeblich beeinflusst durch den oben beschriebenen Sondereffekt bei den BSP-Eigenmitteln. Auch im kommenden Jahr werden die Transfers stark zulegen ($+4\frac{1}{2}\%$). Verantwortlich hierfür ist wiederum der „Eigenmittel-Effekt“, aber auch die Zunahme der Aufwendungen für die Eigenheimzulage sowie - erstmals - Aufwendungen für die Altersvorsorgezulage. Beide Zulagen werden - anders als in der Kassenrechnung - in den VGR auf der Ausgabenseite nachgewiesen. Nicht zuletzt wirken die Hilfen, die im Rahmen der Fluthilfe an andere Sektoren fließen, treibend auf die Transferausgaben. In den Jahren 2004 bis 2006 wird sich mit dem Wegfall der Sondereffekte, unterstützt von rückläufigen Subventionen, auch die Wachstumsrate dieser Ausgabengruppe zurückbilden.

C. Entwicklung der Staatseinnahmen

Die Steuereinnahmen 2002 sind deutlich hinter den Annahmen bei der Aufstellung der Haushalte 2002 zurückgeblieben. In Folge der schwächer als erwartet verlaufenen konjunkturellen Erholung mussten die Ansätze für die Steuereinnahmen sowohl zum Frühjahrstermin als auch in der Novembersitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ jeweils deutlich nach unten korrigiert werden. Gegenüber dem November 2001 ergeben sich Schätzabweichungen von $26\frac{1}{2}$ Mrd. €.

Dennoch werden die Steuereinnahmen in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenüber 2001 leicht zulegen (+ ½ %). Während die kassenmäßigen Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden nach den Ergebnissen der Steuerschätzung vom November 2002 um 7 Mrd. € unter dem Ist des Jahres 2001 liegen werden, machen sich in den VGR die Erhöhung des Kindergeldes, aber auch der Aufwuchs bei der Eigenheimzulage nicht als Einnahmемinderung bemerkbar. Auch der an anderer Stelle beschriebene „Eigenmitteleffekt“ wirkt im VGR - Rechenwerk einnahmenerhöhend. Wegen der geringfügigen Zunahme wird die Steuerquote⁶ nach dem steuerreform- und konjunkturbedingten starken Rückgang 2001 (von 24,6 % auf 23,0 % des BIP) abermals sinken und mit 22 ½ % in diesem Jahr einen neuen Tiefstand erreichen.

Tab.5: Entwicklung der Steuer-, Sozialbeitrags- und Abgabenquote

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	- in % des BIP -					
Steuerquote	23,0	22 ½	23	23 ½	23	23 ½
Sozialbeitragsquote	18,5	18 ½	18 ½	18	18	17 ½
Abgabenquote¹⁾						
- Projektion Dezember 2002	41,5	41	41 ½	41 ½	41	41
- Projektion Dezember 2001	41 ½	42	42	41 ½	41	-

1) Differenzen zwischen Abgabenquote und der Summe aus Steuer- und Sozialbeitragsquote sind rundungsbedingt.

Im kommenden Jahr werden die Steuereinnahmen wieder stärker zulegen. Zu dem Anstieg der Steuerquote auf 23 % trägt allerdings auch die zur Finanzierung des Fonds „Aufbauhilfe“ beschlossene Verschiebung der Steuerentlastungsstufe 2003 auf 2004 bei. 2004 dürfte sich trotz der dann in Kraft tretenden Entlastungen die günstigere konjunkturelle Situation auf der Einnahmenseite bemerkbar machen, die Steuerquote dürfte nochmals – auf 23 ½ % - zunehmen. Im Jahr 2005 dämpft die Entlastungsstufe 2005 der Steuerreform die Einnahmementwicklung (vgl. Tabelle 5).

6 Steuerquote in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Diese unterscheidet sich von der kassenmäßigen Steuerquote unter anderem in der Verbuchung der Eigenheim- und Investitionszulagen sowie des Kindergelds. Andererseits sind, entsprechend der Darstellung im Staatskonto der VGR, vermögenswirksame Steuern sowie die Umsatzsteuer-Eigenmittel (die als Direktleistung der betroffenen Sektoren an die EU gelten) nicht enthalten. Die so definierte Steuerquote ist eine Kennziffer für die Einnahmenseite der Gebietskörperschaften und eignet sich insbesondere nicht als Maß für individuelle Belastungsrechnungen.

Mit 18 ½ % wird die Sozialbeitragsquote (Sozialbeiträge in Abgrenzung der VGR bezogen auf das BIP) im laufenden und im nächsten Jahr in etwa auf dem Niveau von 2001 (18,5 %) verharren. Die Quote wird auf der einen Seite gedämpft durch die Entwicklung am Arbeitsmarkt, auf der anderen Seite schlagen sich höhere durchschnittliche Beitragssätze in der Krankenversicherung und die schwache Entwicklung des nominalen BIP tendenziell erhöhend nieder. Mittelfristig dürften sich die quotendämpfenden Wirkungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durchsetzen, die wieder Raum für Beitragssatzsenkungen in einzelnen Zweigen der Sozialversicherungen erlauben. Mittelfristig ist ein Rückgang der Quote bis 2006 um einen BIP-Punkt unterstellt.

In der Gesamtbetrachtung ergibt sich für die Summe aus Steuern und Sozialabgaben über den gesamten Projektionszeitraum hinweg ein relativ enges Band zwischen 41 und 41 ½ % des BIP.

D. Entwicklung der strukturellen Defizite

Im Rahmen der Beurteilung der Finanzpolitik wird zunehmend über die Verwendung struktureller statt nomineller Defizite nachgedacht. Mit der Ausrichtung an strukturellen Defiziten sollen konjunkturelle Einflüsse auf die Finanzpolitik ausgeblendet werden, um so die „tatsächliche“ Finanzpolitik und deren konjunkturellen Impuls offen zu legen.

Ein allseits akzeptiertes Verfahren zur Berechnung konjunkturbereinigter Budgetsalden gibt es allerdings nicht. Zudem sind schon die Schätzungen des Produktionspotentials, die den Ausgangspunkt der Berechnungen bilden, mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet. Das gilt für Vorausschätzungen ebenso wie für vergangenheitsbezogene Aussagen. Denn beim Produktionspotential handelt es sich um eine fiktive Größe. Seine Entwicklung kann in der Wirklichkeit nicht beobachtet werden. Alle Verfahren zur Berechnung des Potentials und zur Abbildung von Produktionslücken (Output Gaps) sind auf mehr oder minder willkürliche Annahmen angewiesen.

Das gilt selbstverständlich auch für Verfahren, die das Produktionspotential aus einer Produktionsfunktion ableiten. Es gilt aber auch für den Einsatz des sogenannten Hodrick-Prescott-Filters, bei dem die Trennung von Trend und Zyklus über eine spezielle Methode der Bildung gleitender Durchschnitte erfolgt. Hier hat schon das Ausmaß der angenommenen Glättung der Zeitreihen einen erheblichen Einfluss auf die Schätzung des strukturellen Defizits.⁷

7 Bei Konzepten, die sich an einer – wie auch immer spezifizierten - Produktionsfunktion orientieren, werden die Abweichungen bei der Berechnung der Produktionslücken unter Umständen noch größer. Das zeigt zum Beispiel ein Vergleich der Potentialschätzungen für Deutschland von EU-Kommission, IWF und OECD. Im übrigen führen die Verwerfungen durch die deutsche Wiedervereinigung, die sich in den Statistiken niederschlagen, bei der Abbildung der gesamtwirtschaftlichen Produktionszusammenhänge zu Problemen.

Auch wenn von den Berechnungsunsicherheiten abstrahiert wird, lässt ein Blick auf die aktuellen Schätzergebnisse für das strukturelle Defizit erhebliche Zweifel aufkommen, ob mit dem Konzept „struktureller Defizite“ eine realitätsgetreue Abbildung des konjunkturellen und des nicht-konjunkturellen Teils des tatsächlichen Defizits möglich ist (siehe Tabelle 6). So müsste aus einer isolierten Betrachtung der Verschlechterung des strukturellen Defizits im Jahr 2002 gegenüber 2001 die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Überschreitung der 3 %-Defizitobergrenze nicht allein konjunkturellen Ursachen zuzuschreiben ist. Damit würde jedoch außer Acht gelassen, dass bei der Berechnung struktureller Defizite wegen der Verwendung starrer Elastizitäten, die aus Vergangenheitswerten abgeleitet sind, keine periodenübergreifenden Effekte berücksichtigt werden können. Steuerausfälle, die auf der schwachen Konjunktur anderer Perioden beruhen (etwa Körperschaftsteuer-Rückzahlungen an Unternehmen im Rahmen von Veranlagungen zurückliegender Jahre), werden von der Rechnung grundsätzlich der laufenden Periode als strukturelle Verschlechterung zugeschrieben. Für die in Abschnitt C beschriebene aktuelle Entwicklung der Staatseinnahmen in Deutschland ist diese Annahme angesichts der zu beobachtenden Kumulationseffekte bei den Veranlagungssteuern nicht problemadäquat.

Überdies sind Werte für das strukturelle Defizit ex post in noch stärkerem Maße als die tatsächlichen Defizite revisionsanfällig. Dieses Problem ist wegen der Rückwirkungen von Änderungen der Prognosewerte verfahrensimmanent. So wurde beispielsweise noch in der Herbstprognose 2001 der Europäischen Kommission für 2002 ein strukturelles Defizit von - 2,0 % unterstellt, ausgehend von einem Defizit von - 2,7 % des BIP und einer Wachstumsannahme von + 0,7 %. Gegenüber 2001 (- 2,3 %) hätte sich eine Verbesserung des strukturellen Defizits um 0,3 Prozentpunkte ergeben; die konjunkturelle Komponente des Defizits 2001 errechnet sich auf - 0,7 %.

In der Herbstprognose 2002 geht die Kommission von einem strukturellen Defizit von - 3,3 % aus, basierend auf einem tatsächlichen Defizit von - 3,8 % bei einem unterstellten realen Wachstum von 0,4 %. Die konjunkturelle Komponente beträgt damit - 0,5 %. Dies bedeutet, dass trotz einer reduzierten Wachstumsannahme für 2002 die konjunkturelle Komponente gegenüber der Herbstprojektion 2001 geringer ausgewiesen wird.

Dieses Ergebnis mag angesichts der Interdependenzen von Vergangenheits- und Prognosewerten rechnerisch richtig sein. Es stellt sich aber die Frage, welche Implikationen für die Finanzpolitik sich bei einer Betrachtung ex ante und retrospektiv ergeben hätten. Aus der Perspektive der Herbstprojektion 2001 war die Finanzpolitik 2002 auf dem richtigen Pfad; aus der Perspektive der Herbstprojektion 2002 - jedenfalls nach dem Rechenergebnis - hingegen hat die Finanzpolitik 2002 zu einer Verschlechterung des strukturellen Saldos geführt. Da die Defizitverschlechterung 2002 weit überwiegend auf der Einnahmenseite beruht, legt das rein mechanistisch abgeleitete Ergebnis -strukturverschlechternde - Maßnahmen auf der Einnahmenseite nahe. Gegenüber dem Stand Herbstprojektion 2001 waren jedoch keine wesentlichen neuen Maßnahmen auf der Einnahmenseite zu berücksichtigen, so dass die Erklärung der Erhöhung des strukturellen Defizits nicht greifen kann.

Tab.6: Entwicklung von Potentialwachstum, Produktionslücke und strukturellen Defiziten

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BIP-Wachstum real	0,6	$\frac{1}{2}$	$1\frac{1}{2}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$
Finanzierungssaldo des Sektors Staat in % des BIP	-2,8	$-3\frac{3}{4}$	$-2\frac{3}{4}$	$-1\frac{1}{2}$	-1	0
Potentialwachstum	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$	$1\frac{3}{4}$
Produktionslücke	0	$-1\frac{1}{4}$	$-1\frac{1}{4}$	$-\frac{3}{4}$	$-\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$
Struktureller Finanzierungssaldo in % des BIP	$-2\frac{3}{4}$	-3	-2	-1	-1	$-\frac{1}{2}$

Berechnung auf Basis eines HP-Filters, Glättung des Produktionspotentials mit Lambda 100. Tatsächliche und strukturelle Finanzierungssalden wurden für die Jahre 2004 bis 2006 auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass aus der Entwicklung struktureller Defizite keine mechanistischen Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beurteilung der Angemessenheit der Finanzpolitik gezogen werden können. Strukturelle Defizite können lediglich im Sinne eines Hilfsindikators Hinweise für eine tiefergehende Ursachenanalyse einer konkreten finanzpolitischen Entwicklung liefern.

Die in Tabelle 6 ausgewiesenen Zahlen zeigen einen über den Projektionszeitraum hinweg deutlichen stufenweisen Abbau der strukturellen Defizite. Damit kann Deutschland das von der Eurogruppe im Oktober 2002 formulierte Ziel eines Abbaus der strukturellen Defizite umsetzen.

E. Entwicklung des Schuldenstandes

Im letzten Jahr konnte eine Rückführung der Schuldenquote gegenüber dem Vorjahr auf 59,5 % des BIP und damit deutlich unter 60 % des BIP erreicht werden. Dazu wurden zwei Drittel der Erlöse aus der Versteigerung von UMTS-Lizenzen in Höhe von insgesamt 50,8 Mrd. € zur Rückzahlung von Inhaberschuldverschreibungen des „Ausgleichsfonds Währungsumstellung“ verwandt, gut ein Drittel der Erlöse waren zur Beschleunigung des Schuldenabbaus bereits Ende 2000 eingesetzt worden.

Die Schuldenquote wird in diesem Jahr auf 61 % des BIP ansteigen. Zum einen musste die Prognose für das nominale Bruttoinlandsprodukt 2002 im Laufe dieses Jahres um knapp einen Prozentpunkt zurückgenommen werden. Dieser Effekt führt isoliert zu einem Anstieg der

Schuldenstandsquote um einen halben Prozentpunkt. Zum anderen fallen die Defizite höher aus als angenommen.

Auch im Jahr 2003 ist trotz deutlicher Rückführung der Defizite und konjunktureller Erholung noch mit einem leichten Anstieg der Schuldenquote auf 61 ½ % des BIP zu rechnen. In den Folgejahren ergibt sich aus der Entwicklung der Defizite hin zu einem ausgeglichenen Haushalt ein Abbau der Schuldenquote auf 57 ½ % des BIP im Jahr 2006 (vgl. Tabelle 7).

Tab. 7: Entwicklung der Schuldenquote bis 2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Schuldenquote	in % des BIP					
Projektion Dezember 2002	59,5	61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½
Projektion Dezember 2001	60	60	59	57	55 ½	-

Die Entwicklung des Maastricht - Schuldenstands wird wesentlich von den Defiziten der Kassenrechnung bestimmt. Privatisierungserlöse und Darlehensoperationen, die bei der Ermittlung des Maastricht-Defizits unberücksichtigt bleiben, wirken sich daher ebenso wie der volle Bundesbankgewinn auf die Schuldenstandsentwicklung aus. Im laufenden und nächsten Jahr werden aus Privatisierungen noch Einnahmen in Höhe von rund einem halben Punkt des BIP erwartet, während in den folgenden Jahren kein nennenswerter Beitrag zur Senkung der Schuldenquote unterstellt ist.

F. *Sensitivität der Defizitprojektion gegenüber Abweichungen von der projizierten Wachstumslinie*

Der in der Projektion angelegte Defizitpfad ist äußerst ambitioniert. Das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts 2006 wird erreicht, wenn der restriktive Kurs auf der Ausgabenseite fortgesetzt wird, die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung zur Reduzierung des Defizits umgesetzt werden und die kurz- und mittelfristig unterstellte gesamtwirtschaftliche Belebung sich einstellt. Es wird deutlich, dass der unterstellte Pfad keinen Raum für zusätzliche Belastungen der öffentlichen Haushalte lässt.

Ein geringeres mittelfristiges Wachstum würde sich unmittelbar bei den Steuereinnahmen, tendenziell auch in höheren arbeitsmarktbedingten Ausgaben niederschlagen. Wird für die Jahre 2004 bis 2006 ein um ¼ Prozentpunkt niedrigeres jahresdurchschnittliches Wachstum unterstellt, würden sich die kumulierten Belastungen im Endjahr der Projektion auf rund vier Zehntelpunkte des BIP belaufen. Ein Ausgleich von Zusatzlasten in dieser Größenordnung durch eine weitere

Verschärfung der Ausgabenannahmen erscheint nur wenig realistisch; die angenommene Wachstumsabschwächung würde unmittelbar auf das Staatsdefizit wirken. In diesem Fall wäre das Ziel eines ausgeglichenen Maastricht-Saldos im Jahr 2006 nicht mehr zu erreichen.

Tab.8: Entwicklung der Defizitquote bei Abweichung von der Wachstumslinie

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Defizit-/Überschussquote	- in % des BIP -					
Projektion Dezember 2002	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0
Projektion Dezember 2002						
• bei niedrigerer Wachstumsannahme für 2004 bis 2006	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	-½
• bei höherer Wachstumsannahme für 2004 bis 2006	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1	-½	½

Die Defizite sind – mit Blick auf die mit jeder Projektion verbundenen Schätzunsicherheiten - für die kurzfristige Projektion (2002 und 2003) auf Viertelprozentpunkte, für die mittelfristige Projektion auf halbe Prozentpunkte des BIP gerundet.

Im Falle eines um ¼ Prozentpunkt höheren mittelfristigen Wachstums wäre - in etwa spiegelbildlich zum obigen Szenario - mit Entlastungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zu rechnen.

V. Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen

A. Antworten auf die demographische Herausforderung geben

Niedrige Geburtenraten und eine wachsende Lebenserwartung werden in den kommenden Jahrzehnten in Deutschland ebenso wie den übrigen EU-Staaten zu gravierenden Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung führen. Dies ist auch das Ergebnis von Modellrechnungen, die für Zwecke der Planungs- und Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Bundesregierung (zuletzt) im Jahr 2000 von der „Interministeriellen Arbeitsgruppe für Bevölkerungsfragen“ aktualisiert wurden⁸. In den Modellrechnungen wird gezeigt, welche demographischen Entwicklungen sich – ausgehend von der gegenwärtigen Bevölkerungsstruktur – unter bestimmten Annahmen über die Geburtenhäufigkeit, die Sterblichkeit und die internationalen Wanderungen – in Zukunft ergeben.

Die Prüfung der langfristigen Finanzierbarkeit der Alterssicherungssysteme gehört in Deutschland zu den gesetzlichen Pflichten der Bundesregierung. Im Falle der Rentenversicherung findet diese Überprüfung jährlich, für die Beamtenversorgung einmal pro Legislaturperiode statt.

Aus dem jüngsten Bericht über die Systeme der Alterssicherung im öffentlichen Dienst vom September 2001 hat die Bundesregierung sehr rasch Konsequenzen gezogen. Die von ihr vorgeschlagenen Änderungen des Beamtenversorgungsgesetzes, mit denen der Anstieg der Versorgungslasten in Zukunft gedämpft wird, sind am 1. Januar 2002 in Kraft getreten. Gleiches gilt für die entsprechenden Änderungen des Soldatenversorgungsgesetzes. Schon im Jahr davor wurden – wie in der Rentenversicherung – Abschläge bei vorzeitiger Pensionierung eingeführt, um auch auf diesem Wege Kosten zu senken und Fehlanreize zu vermeiden.

Ob diese Maßnahmen ausreichen, muss sich bei der demnächst wieder anstehenden Prüfung der langfristigen Finanzierbarkeit der Versorgungslasten zeigen. Die Bundesregierung plant, den gesetzgebenden Körperschaften die Ergebnisse aktualisierter Modellrechnungen in einem neuen (dann dritten) Versorgungsbericht gegen Mitte der jetzt begonnenen Legislaturperiode vorzulegen.

⁸ Tab.: Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung (Ageing)

	Altenquotient ¹⁾					
	1999	2010	2020	2030	2040	2050
Modell A ²⁾	25,4	33,3	36,2	47,5	57,1	57,3
Modell B ²⁾	25,4	33,1	35,5	45,6	53,6	53,4
Modell C ²⁾	25,4	33,1	35	44,2	51,2	50,9

¹⁾ Bevölkerung im Rentenalter (65 Jahre und älter) bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre)

²⁾ Varianten mit niedrigeren (A), mittleren (B) und höheren (C) Zuwanderungssalden
Quelle: Modellrechnungen 2000 der Interministeriellen Arbeitsgruppe für Bevölkerungsfragen

Der Rentenversicherungsbericht 2002 wurde von der Bundesregierung am 27. November 2002 beschlossen. Er stellt die Entwicklung der vergangenen Jahre dar und zeigt Perspektiven der Gesetzlichen Rentenversicherung für die kommenden Jahre auf.

Die Modellrechnungen über die Ausgaben und Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung beziehen sich regelmäßig auf die Entwicklung in den nächsten 15 Kalenderjahren. Um noch längerfristige Verläufe abzubilden und die Ergebnisse in den (geplanten) gemeinsamen Bericht von Rat und Kommission zur Alterssicherung einzubringen, wurden vom Bundesministerium für Arbeit (jetzt: Bundesministerium für Gesundheit und Soziales) inzwischen aber auch Vorausberechnungen mit einem Zeithorizont von 50 Jahren vorgelegt. Auf die Vergleichbarkeit mit den bisher vom Wirtschaftspolitischen Ausschuss genutzten Daten wurde dabei besonders geachtet. Die Belastungsrechnungen wurden nach der dort abgestimmten Methodik und auf Basis der dort verabredeten Annahmen durchgeführt, beziehen aber anders als die ursprünglichen Zulieferungen von deutscher Seite auch die Effekte der Rentenreform 2001 ein.

Zur Vermeidung von Doppelzählungen, wie sie sich sonst bei einer Zusammenführung mit entsprechenden Vorausberechnungen für den Gesundheitsbereich ergäben, wurden bei diesen Neuberechnungen die Beiträge für die Krankenversicherung der Rentner nicht berücksichtigt. Von daher liegen die Daten im Basisjahr wie im Endjahr im Niveau unter den bislang (im Bericht des Wirtschaftspolitischen Ausschusses vom November 2001) publizierten Ergebnissen.

Die Bundesregierung ist sich der Risiken bewusst, die sich als Folge der Bevölkerungsalterung auch für die öffentlichen Finanzen in Deutschland ergeben. In Ergänzung zu den bisherigen Arbeiten liegen der Bundesregierung inzwischen auch erste Ergebnisse zu den Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Steueraufkommen in Deutschland vor. Der gemeinsam vom DIW und der Universität Freiburg bearbeitete Forschungsauftrag des Bundesministerium der Finanzen ist abgeschlossen. Dabei wurden auch Szenarien durchgerechnet, deren Annahmen für die Einnahmenseite mit den bisherigen Berechnungen für die Ausgabenseite kompatibel sind (siehe Tabelle). Grob vereinfacht kann danach – was die Entwicklung insgesamt betrifft – langfristig von einer leichten Zunahme der Steuer- und Abgabenquoten ausgegangen werden, die allerdings nicht an die projizierten demographisch bedingten Ausgabensteigerungen heranreicht.

Tab. 9: Staatliche Einnahmen und Ausgaben in langfristiger Perspektive

in % des BIP	2010	2020	2030	2040	2050
Alterssicherungsausgaben ¹⁾	11,1	12,1	13,8	14,4	14,9
Gesundheitsausgaben ²⁾	6,0	6,4	6,7	7,0	7,1
Steuereinnahmen ³⁾	17,7	17,8	18,0	18,6	19,0

1) Ergebnisse von Modellrechnungen des BMGS (Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung)

2) Ergebnisse von Modellrechnungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der EU (Acute Health Care)

3) Ergebnisse von Modellrechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Steuerzahlungen privater Haushalte)

Die Bundesregierung will den demographiebedingten Risiken mit einer breit angelegten Strategie begegnen. Zu den Elementen dieser Strategie zählen im Bereich der Finanzpolitik i.e.S. nicht nur eine auf Dauer angelegte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, sondern auch die Fortentwicklung des Steuersystems verbunden mit der Steigerung der Qualität der öffentlichen Finanzen. Reformen im Bereich der sozialen Sicherung (Arbeitsmarkt, Renten- und Gesundheitsbereich) und eine wachstums- und beschäftigungsfördernde Wirtschaftspolitik sind die beiden anderen wichtigen Felder dieser Strategie. Dazu zählt auch die gezielte Förderung eines funktionierenden und effizienten Kapitalmarktes in Deutschland und im Euroraum. Er ist Grundlage für eine optimale Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Kapital und sichert damit Arbeitsplätze. Neben dem weiteren Ausbau des Sachvermögens setzt ein auf Dauer spannungsfreies Wachstum auch verstärkte Investitionen in das Humankapital (z.B. in Form verbesserter Leistungen des Bildungssystems) voraus.

B. *Finanzpolitischer Beitrag: Konsolidierung fortsetzen, Steuersystem fortentwickeln, zukunftsorientierte Ausgaben stärken*

Im Einklang mit den Beschlüssen der ER von Lissabon, Stockholm und Göteborg kann eine auf Qualität und Nachhaltigkeit ausgerichtete Finanzpolitik einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der demografischen Herausforderung leisten. Wesentliche Handlungsfelder einer solchen, auf die Stärkung zukunftsorientierter Bereiche ausgerichteten Finanzpolitik sind:

- Die Fortsetzung des Konsolidierungskurses;
- die Fortentwicklung des Steuersystems einschließlich einer Rückführung der Belastung mit Steuern und Abgaben.

1. Fortsetzung des Konsolidierungskurses

Eine erfolgreiche Sanierung der Staatsfinanzen ist ein wesentlicher Pfeiler für einen stabilen ökonomischen Rahmen. Niedrige öffentliche Defizite bzw. ein Verzicht auf staatliche Kreditaufnahme sind der finanzpolitische Beitrag zu stabilen Preisen und niedrigen Zinsen. Wachsende finanzpolitische Handlungsspielräume können langfristig für wichtige Zukunftsinvestitionen genutzt werden und tragen zur Erhöhung des Wachstumspotenzials der Wirtschaft bei. In diesem Sinne ist die Konsolidierung der Staatsfinanzen der wichtigste Beitrag der Finanzpolitik zur Solidarität unter den Generationen.

Im Bereich der Finanzpolitik haben sich die im November 2000 vorgelegten finanzpolitischen Leitplanken bewährt und behalten daher auch in den kommenden Jahren ihre Gültigkeit. Kernelemente dieses umfassenden Konzepts sind:

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

Unterstützt werden die Konsolidierungsbemühungen insbesondere durch folgende Maßnahmen:

- Fortsetzung des Finanzierungsvorbehalts: Mehrausgaben müssen durch Umschichtungen an anderer Stelle im gleichen Einzelplan ausgeglichen werden.
- Fortsetzung der linearen Stelleneinsparungen beim Bund von 1,5 % jährlich.
- Zielgerichtete Privatisierungen: Einmalige Mehreinnahmen stehen dabei nicht zur Finanzierung von dauerhaft wirkenden Steuersenkungen und Ausgabenprogrammen zur Verfügung.

Die Bundesregierung will diesen grundsätzlich auf Konsolidierung und Gestaltung ausgerichteten finanzpolitischen Kurs langfristig fortführen. Das bisher Erreichte ist Ausgangspunkt für weitere Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen der kommenden Jahre. Langfristiges Ziel ist es, die Staatsverschuldung vollständig zu beseitigen. Hierzu ist das in den „Finanzpolitischen Leitplanken“ vom November 2000 skizzierte „Leitplanken-Szenario“ fort zu entwickeln. Modellrechnungen zeigen, dass bei Erreichung eines Überschusses von 1 % im Staatssektor über den gesamten Konjunkturzyklus eine vollständige Rückführung der Staatsverschuldung in rd. 30 Jahren möglich ist.

2. Fortentwicklung des Steuersystems / Rückführung der Belastung mit Steuern und Abgaben

Im Rahmen des Gesamtkonzepts einer nachhaltigen Finanzpolitik stehen Modernisierung und Vereinfachung als Leitmotiv der Steuerpolitik der Bundesregierung im Vordergrund. Die bereits in

der letzten Legislaturperiode begonnenen Reformen in diesem Bereich werden daher in dieser Legislaturperiode konsequent fortgesetzt. Es ist beabsichtigt, nicht mehr gerechtfertigte, ökonomisch fragwürdige und ökologisch schädliche Steuersubventionen und Steuervergünstigungen weiter gezielt abzubauen, die Einnahmehasis der öffentlichen Haushalte zu verbreitern und damit den Konsolidierungskurs wirkungsvoll zu unterstützen. Transparenz und Gerechtigkeit im Steuersystem werden erhöht und Vollzugskosten gesenkt. Insgesamt führt die Minderung steuerlich motivierter Wettbewerbsverzerrungen zu einer Stärkung der Marktkräfte und damit zu einem erhöhten Wachstum und längerfristig zu mehr Arbeitsplätzen.

Die bereits beschlossene nächste Stufe der umfassenden „Steuerreform 2000“, die mit dem Flutopfersolidaritätsgesetz zur Beseitigung der unvorhersehbaren Flutschäden des Sommers 2002 um ein Jahr verschoben werden musste, tritt mit ihren bedeutenden Entlastungseffekten bei der Einkommensteuer Anfang 2004 in Kraft. Nach Inkrafttreten der dritten Stufe im Jahr 2005 hat Deutschland bei der Einkommensteuer den höchsten Grundfreibetrag, den niedrigsten Eingangsteuersatz und den niedrigsten Spitzensteuersatz seiner Geschichte. Auch im internationalen Vergleich liegt Deutschland damit auf einem äußerst wettbewerbsfähigen Niveau. Die Politik der abgestuften Steuersenkungen wird damit weiterverfolgt, so dass Bürger und Wirtschaft durch die Steuerreform 2000 in der Endstufe 2005 gegenüber 1998 um jährlich 32 Mrd. Euro entlastet werden.

Ergänzt wird die Steuerreform 2000 durch das zum 1. Januar 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Fortentwicklung des Unternehmenssteuerrechts, das die mittelstandsfreundliche Akzentuierung noch verstärkt. Es setzt Anreize für mittelständische Unternehmen, überkommene Strukturen zu modernisieren und auch im internationalen Vergleich wettbewerbsfähiger zu werden.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Steuervergünstigungsabbaugesetzes sieht einen weitreichenden, breit angelegten, sozial ausgewogenen und ökologisch sinnvollen Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen vor. Fördermaßnahmen, die – wie z. B. die Eigenheimzulage – auch zukünftig noch grundsätzlich weitergeführt werden sollen, werden stärker auf förderungsbedürftige Zielgruppen konzentriert, um ihre Zielgenauigkeit zu erhöhen und Mitnahmeeffekte zu verhindern. Als wesentliche Maßnahmen sind insbesondere vorgesehen:

- Einschränkungen der Verlustverrechnungsmöglichkeiten von Unternehmen: Hierdurch soll eine im Zeitablauf gleichmäßigere Steuerbelastung insbesondere großer Unternehmen sichergestellt werden.
- Die Aufhebung einer Reihe von Steuervergünstigungen bei der Umsatzbesteuerung insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Vorleistungen.
- Die Neuregelung der Besteuerung privater Veräußerungsgewinne durch eine umfassende und gleichmäßige steuerliche Erfassung mit einem pauschalen Steuersatz von 15 %; die bisher geltenden „Spekulationsfristen“ werden gestrichen. Diese Regelung lehnt sich an

international übliche Verfahren an und schließt bei einer vergleichsweise niedrigen steuerlichen Belastung eine sozial ungerechte Besteuerungslücke.

- Die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung für den Luftverkehr im Inland und in andere EU-Länder.

Auch das vom Bundestag bereits beschlossene Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform sieht die Streichung nicht mehr zu rechtfertigender Steuervergünstigungen vor. Es handelt sich hierbei insbesondere um folgende Maßnahmen:

- Die ermäßigten Ökosteuersätze für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft für Strom, Heizöl und Erdgas werden von 20 % auf 60 % der Ökosteueregelsätze erhöht und der Spitzenausgleich umgestellt.
- Der ermäßigte Stromsteuersatz für Nachtspeicherheizungen wird von 50 % auf 60 % des Stromsteuerregelsatzes erhöht und die steuerliche Begünstigung am 31. Dezember 2006 beendet.
- Der Regelsatz der Mineralölsteuer für Erdgas, für Flüssiggas und für schweres Heizöl, das als Heizstoff verwendet wird, wird erhöht. Die Verwendung in effizienten Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK-Anlagen) sowie der Einsatz von Mineralöl zur Stromerzeugung (z.B. in Gas- und Dampfturbinenanlagen) ist davon nicht betroffen.
- Die Verwendung von 150 Mio. € für ein zusätzliches Klima-Altbausanierungsprogramm und 10 Mio. € für ein Umstellprogramm für Nachtspeicherheizungen aus dem Aufkommen der Fortentwicklung der Ökologischen Steuerreform.

Auch darüber hinaus wird das Steuersystem in Deutschland ökologisch weiterentwickelt.

Ein weiteres zentrales Reformprojekt dieser Legislaturperiode besteht in der Neuregelung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften. Die Notwendigkeit zur Neuregelung hat sich durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 6. März 2002 zur Besteuerung von Renten und Pensionen ergeben. Zur Entwicklung eines umfassenden Lösungsvorschlags hat die Bundesregierung eine Sachverständigenkommission eingesetzt, die die Ergebnisse ihrer Arbeit Anfang 2003 vorlegen wird.

C. *Sozialsysteme zukunftssicher machen: Beitrag der Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherungssysteme*

Neben den notwendigen Konsolidierungsanstrengungen und dem Umbau des Steuer- und Abgabensystems sind Strukturreformen in den Bereichen Gesundheit und Arbeitsmarkt ein Schwerpunkt der Arbeit der Bundesregierung. Die Koalitionsparteien haben sich auf eine umfassende Gesundheitsreform im Jahr 2003 verständigt und eine Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme eingesetzt. Die im Herbst 2003 zu erwartenden Ergebnisse stellen einen wichtigen Beitrag dar zur Bewältigung der finanziellen Herausforderungen, die aus der demographischen Entwicklung resultieren. Die Vorschläge der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" (die sog. „Hartz-Vorschläge“), mit denen die Arbeitslosen schneller und effizienter vermittelt werden und neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden sollen, sind bereits in wichtigen Bereichen in Gesetzesform gebracht und vom Bundestag verabschiedet worden.

Die im August 2002 vorgelegten Vorschläge der Kommission "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" werden von der Bundesregierung in mehreren Schritten umgesetzt. Damit wird eine tiefgreifende Reform der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, die auf drei Handlungsebenen ansetzt.

Zum einen geht es darum, die Vermittlung in Arbeit zu verbessern. Dazu werden u.a.

- flächendeckend JobCenter eingerichtet,
- das Leistungsrecht vereinfacht, die Beratung verbessert und eine frühzeitige Meldepflicht bei Kündigungen eingeführt,
- das Angebot der Kinderbetreuung ausgebaut,
- die Beweislast für Arbeitslose umgekehrt und flexiblere Sanktionsmöglichkeiten geschaffen,
- die Ausbildung und Beschäftigung für junge Menschen gefördert und das System der beruflichen Weiterbildung neu ausgestaltet,
- die Beschäftigung älterer Menschen durch verschiedene neue Maßnahmen gefördert, z.B. durch die zeitlich befristete so genannte Entgeltsicherung (Entgelteinbußen eines neuen Arbeitsverhältnisses gegenüber einem vor der Arbeitslosigkeit bestehenden Arbeitsverhältnis werden hälftig von der Bundesanstalt für Arbeit getragen) und die Freistellung der Arbeitgeber von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen bei der Einstellung älterer Arbeitnehmer.

Darüber hinaus geht es um die Schaffung von kundenfreundlichen und effizienten Strukturen in der Arbeitsmarktpolitik, u.a. durch

- die Vereinfachung der Instrumente der Arbeitsförderung und Stärkung des Wettbewerbs,
- die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und

- die effektivere Gestaltung der Aufgabenerledigung und des Controllings bei der Bundesanstalt für Arbeit,

sowie nicht zuletzt um die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungsfelder, u.a. durch

- die Einrichtung von „Personal-Service-Agenturen“ in jedem Arbeitsamtsbezirk, die mit dem Verleih von Arbeitslosen diesen einen Einstieg in dauerhafte Beschäftigung ermöglichen sollen,
- die Förderung von Beschäftigung in privaten Haushalten,
- die Einführung der „Ich-AG/Familien-AG“ als neue Form der selbständigen Erwerbstätigkeit,
- die Nutzung und Entwicklung der regionalen Potenziale in Ostdeutschland,
- und die Einführung des Programms „Kapital für Arbeit“ als innovatives Finanzierungsinstrument für Unternehmen.

Im kommenden Jahr wird eine Gesundheitsstrukturreform auf den Weg gebracht, in deren Mittelpunkt insbesondere die Steigerung von Qualität und Wirtschaftlichkeit der medizinischen Versorgung stehen soll. Dazu gehören die Modernisierung der Versorgungsstrukturen sowie des Honorarsystems im vertragsärztlichen Bereich, die Liberalisierung des Arzneimittelmarktes, die Einführung einer Patientenquittung und der freiwilligen elektronischen Patientenkarte sowie neue Initiativen zur Sicherung der Qualität in der Medizin, zur Stärkung der Patientenrechte und des Patientenschutzes sowie der Prävention.

Mit einem ersten Schritt wird die Bundesregierung durch ein Vorschaltgesetz dafür sorgen, dass Freiraum für die große Strukturreform geschaffen wird und die Krankenkassenbeiträge soweit wie möglich stabil bleiben.

Mit der Rentenreform 2001 wurden wichtige Weichen zur Anpassung der Alterssicherung an die demographische Entwicklung gestellt. Zum einen wurde die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung an die Erfordernisse der alternden Gesellschaft angepasst (modifizierte Rentenanpassung). Zum anderen – und dies ist das grundlegende neue Element der Reform – wird der freiwillige Aufbau einer ergänzenden kapitalgedeckten Alterssicherung durch eine spürbare steuerliche Förderung ab diesem Jahr unterstützt. Gleichzeitig wurde die betriebliche Alterssicherung grundlegend modernisiert.

Aus heutiger Sicht wurden mit der Rentenreform 2001 wichtige Eckpunkte für ein langfristig tragfähiges System der Alterssicherung geschaffen, das den Zielen Generationengerechtigkeit, Stabilisierung der Alterssicherung und Begrenzung der Lohnnebenkosten sowie der fiskalischen Belastungen Rechnung tragen soll.

Gleichwohl hat die schwierige konjunkturelle Entwicklung und die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt dazu geführt, dass die tatsächliche Entwicklung von den der Rentenreform zugrunde gelegten Parametern inzwischen erheblich abweicht. So sind die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung deutlich schwächer gestiegen als noch vor einem halben Jahr angenommen.

Um einen aus Sicht des Arbeitsmarktes unverantwortlichen Beitragssatzanstieg von 19,1 % auf 19,9 % zu vermeiden, wurde ein Beitragssatzsicherungsgesetz auf den Weg gebracht, mit dem der Rentenversicherungsbeitrag für das Jahr 2003 auf 19,5 % begrenzt wird. Dabei soll u.a. darauf verzichtet werden, die bereits wegen der wirtschaftlichen Entwicklung 2002 abgesunkene Schwankungsreserve wieder aufzufüllen. Gleichzeitig soll die Beitragsbemessungsgrenze (West von 4.500 € auf 5.100 €, Ost von 3.750 € auf 4.250 €) angehoben werden.

Für die Zukunft wird es darum gehen, den eingeschlagenen Weg des Ausbaus der kapitalgedeckten Ergänzungssysteme fortzuführen und daran festzuhalten, dass die Ausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung stärker an den Einnahmen orientiert werden.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, der grundlegenden Veränderung der Erwerbsbiographien sowie der Einkommensverteilung stehen die Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung in Zukunft vor großen Problemen. Um die Systeme der sozialen Sicherung zukunftsfest zu gestalten, hat die Bundesregierung beschlossen, eine Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu beauftragen, Vorschläge für die nachhaltige Weiterentwicklung der Sozialversicherung zu entwickeln. Die Kommission soll ihre Ergebnisse im Herbst 2003 vorlegen.

D. Weitere strukturelle Reformen zur Stärkung der Wachstumsdynamik

Eine dynamische gesamtwirtschaftliche Entwicklung führt zu höheren staatlichen Einnahmen und entlastet zugleich – insbesondere über sinkende Lohnersatzleistungen - die Ausgabenseite des Staatshaushalts. Daher ist die Verbesserung der Wachstumsvoraussetzungen nicht nur bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern auch zur Sicherung der langfristigen Nachhaltigkeit der Finanzpolitik von zentraler Bedeutung. Der Schlüssel für mehr Wachstum und Beschäftigung liegt dabei im Zusammenwirken einer wachstums- und stabilitätsorientierten gesamtwirtschaftlichen Politik und einem umfassenden Programm von Strukturreformen. Die Bundesregierung setzt daher ihren Modernisierungs- und Reformprozess nicht nur im Rahmen der oben beschriebenen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich der Sozialen Sicherungssysteme, sondern auch auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten fort:

- Marktöffnung und Wettbewerb in ehemaligen Monopolbereichen: Insbesondere in der Telekommunikation und im Energiesektor haben Marktöffnung und Wettbewerb zu erheblichen Preissenkungen und zahlreichen Innovationen geführt. Die Bundesregierung setzt diese Politik daher unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen konsequent fort. Der Ordnungsrahmen für die Telekommunikation wird mit dem Ziel weiterentwickelt, marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen eines strukturell gesicherten Wettbewerbs für den Telekommunikationssektor zu gewährleisten.

Deutschland setzt sich intensiv für eine europaweite Öffnung der nationalen Postmonopole zu einem möglichst frühen Termin ein. Um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den europäischen Postunternehmen zu vermeiden, wird ein nationaler Alleingang aber abgelehnt. Der auf europäischer Ebene mit der Postdienste-Richtlinie vom 7. Mai 2002 erzielte Kompromiss zu den künftigen Liberalisierungsschritten wurde durch die Änderung des deutschen Postgesetzes vom 16. August 2002 in deutsches Recht umgesetzt. Das Gesetz sieht vor, die Gewichts- und Preisgrenzen des reservierten Bereichs in zwei Schritten zu senken, zum 1. Januar 2003 von 200g auf 100g und den dreifachen Standardtarif sowie zum 1. Januar 2006 auf 50 g und den 2,5fachen Standardtarif sowie abgehende grenzüberschreitende Briefbeförderungen vorzeitig aus dem Monopolbereich zu lösen.

Die deutschen Märkte für Strom und Gas sind vollständig liberalisiert worden. Dabei wirkt die Bundesregierung darauf hin, dass durch Verbändevereinbarungen ein einfacher Netzzugang zu nicht-diskriminierenden und transparenten Konditionen auch für die privaten Stromverbraucher ermöglicht wird. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und die volle Wirksamkeit der Liberalisierung auf Dauer zu sichern, setzt sich die Bundesregierung für eine gleichgewichtige und zügige Marktöffnung bei Strom und Gas in den europäischen Partnerstaaten ein. Ziel muss die Verwirklichung der vollständigen Liberalisierung der Energiemärkte gemäß der politischen Einigung im Rat sein.

- Modernisierung der Finanz- und Kapitalmärkte: Ein funktionierender und effizienter Finanzmarkt ist für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschlands von entscheidender Bedeutung. Er ist Grundlage für eine optimale Versorgung der Wirtschaft mit Kapital und damit für mehr Wachstum und Arbeitsplätze. Die Leistungsfähigkeit unseres Finanzmarktes hängt dabei maßgeblich vom Vertrauen der privaten und institutionellen Anleger in die Integrität, Stabilität und Transparenz des Marktes ab. Eine gezielte Förderung des Finanzplatzes Deutschland ist deshalb ein zentrales Ziel der Bundesregierung: In 2002 wurden insbesondere mit dem Vierten Finanzmarktförderungsgesetz die Handlungsmöglichkeiten von Marktteilnehmern und Börsen erheblich erweitert; gleichzeitig wurde mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) eine integrierte Finanzaufsicht geschaffen, die

erheblich zur Sicherung der Stabilität des deutschen Finanzmarktes beitragen wird. Um den Turbulenzen auf den Aktienmärkten und den Bilanzskandalen der letzten Monate Rechnung zu tragen, wird die Bundesregierung im Rahmen des Finanzmarktförderungsplans 2002 – 2006 den Anlegerschutz weiter stärken, rechtliche Rahmenbedingungen anpassen und faire Finanzierungsbedingungen für den Mittelstand sichern.

Eine ausführlichere Darstellung der strukturellen Reformen der Bundesregierung in diesen Bereichen, aber auch im Hinblick auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln, Bürokratieabbau, Entwicklung der Dienstleistungswirtschaft, Stärkung des Wettbewerbs, Übergang zu Wissensgesellschaft sowie marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz enthält der Mitte November 2002 vorgelegte nationale Strukturreformbericht im Rahmen des Cardiff-Prozesses.

Anhang

Entwicklung der Staatsfinanzen⁹

(in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen)

	ESA-Code	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	in % des Bruttoinlandsprodukts						
Finanzierungssalden (B.9) der staatlichen Ebenen							
Staat insgesamt	S.13	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0
Bund	S.1311	-1,4	-1 ¾	-1 ¼	-½	-½	0
Länder	S.1312	-1,3	-1 ¾	-1 ½	-½	-½	0
Gemeinden	S.1313	+0,0					
Sozialversicherung	S.1314	-0,1	-¼	-0	0	0	0
Ausgaben des Gesamtstaats¹ (entsprechend der Definition in VO 1500/2000)							
Vorleistungen Soziale Sachleistungen Arbeitnehmerentgelt ¹⁰	P.2 D.63 D.1	19,5	19 ½	19	18 ½	18	18
Monetäre Sozialleistungen	D.62	18,9	19 ½	19	18 ½	18	17 ½
geleistete Vermögens- übertragungen (Zinsausgaben)	D.4	3,3	3	3	3	3	3
Subventionen	D.3	1,6	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½
Bruttoinvestitionen	P.5	1,7	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½	1 ½
Sonstige Ausgaben		3,3	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½	3
Ausgaben insgesamt		48,3	48 ½	48	46 ½	45 ½	44 ½
Einnahmen des Gesamtstaats (entsprechend der Definition in VO 1500/2000)							
Steuern	D.2 D.5	23,0	22 ½	23	23 ½	23	23 ½
Sozialbeiträge	D.61	18,5	18 ½	18 ½	18	18	17 ½
Sonstige Einnahmen		4,0	4	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Einnahmen insgesamt		45,5	45	45	45 ½	44 ½	44 ½
Finanzielle Entwicklung des Gesamtstaats							
Ausgaben insgesamt		48,3	48 ½	48	46 ½	45 ½	44 ½
Einnahmen insgesamt		45,5	45	45	45 ½	44 ½	44 ½
Finanzierungssaldo	B.9	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0
Zinsausgaben	D.4	3,3	3	3	3	3	3
Primärsaldo		0,5	-½	½	2	2	3

⁹ Abweichungen in den Summen sind rundungsbedingt.

¹⁰ einschließlich Sonstige Produktionsabgaben (D.29)

Entwicklung des Schuldenstandes des Staates

(„Maastricht“-Schuldenstand)

	ESA-Code	2001	2002	2003	2004	2005	2006
in vH des BIP							
Schuldenstand		59,5	61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½
Primärsaldo		0,5	-½	½	2	2	3
Zinsausgaben		3,3	3	3	3	3	3
Veränderung des nominalen BIP	B.1.g	2,0	2	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½

Gegenüberstellung der Projektionen

des Stabilitätsprogramms Dezember 2001
und des Stabilitätsprogramms Dezember 2002

	ESA-Code	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Veränderung des nominalen BIP in %							
Stabilitätsprogramm 2002	B.1.g	2,0	2	3 ½	3 ½	3 ½	3 ½
Stabilitätsprogramm 2001	B.1.g	2	3	4 ¼	4 ¼	4 ¼	-
Differenz			- 1	- ¾	- ¾	- ¾	-
Finanzierungssaldo in % des BIP							
Stabilitätsprogramm 2002	B.9	-2,8	-3 ¾	-2 ¾	-1 ½	-1	0
Stabilitätsprogramm 2001	B.9	-2 ½	-2	-1	0	0	-
Differenz			-1 ¾	-1 ¾	-1 ½	-1	-
Schuldenstand in % des BIP							
Stabilitätsprogramm 2002		59,5	61	61 ½	60 ½	59 ½	57 ½
Stabilitätsprogramm 2001		60	60	59	57	55 ½	-
Differenz			1	2 ½	3 ½	4	-