

Boss, Alfred; Scheide, Joachim

**Article — Digitized Version**

## Budgetausgleich in Deutschland im Jahr 2004?

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Boss, Alfred; Scheide, Joachim (2002) : Budgetausgleich in Deutschland im Jahr 2004?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 279-299

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2855>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Budgetausgleich in Deutschland im Jahr 2004?

Von Alfred Boss und Joachim Scheide

Die Finanzpolitik in Deutschland steht seit geraumer Zeit vor großen Herausforderungen. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit den Hilfen für die Opfer der Flutkatastrophe im Sommer 2002 standen die Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte erneut im Vordergrund der wirtschaftspolitischen Diskussion. Schon zu Beginn dieses Jahres war die Finanzpolitik in die Schlagzeilen geraten, als es darum ging, einen „blauen Brief“ aus Brüssel zu verhindern, der wegen eines exzessiven Budgetdefizits drohte. In die offensichtlichen Schwierigkeiten, den angekündigten Ausgleich des gesamtstaatlichen Budgets zu erreichen, mischen sich Zweifel daran, ob dieses Ziel überhaupt sinnvoll sei. Immer wieder wird der Stabilitäts- und Wachstumspakt selbst in Frage gestellt, und zwar sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern. In diesem Aufsatz sollen zunächst die Rahmenbedingungen, die für die Finanzpolitik in der Europäischen Union (EU) gelten, diskutiert werden. Im zweiten Teil wird dargelegt, wie sich die Finanzlage des Staates in anderen Ländern entwickelt hat und ob gegebenenfalls eine Konsolidierung der Konjunktur geschadet hat. Im dritten Teil geht es um die Frage, ob es Deutschland gelingen wird, den für das Jahr 2004 angekündigten Budgetausgleich zu schaffen. Vor allem ist zu analysieren, wie umfangreich die erforderlichen Maßnahmen sind.

## Der europäische Rahmen

### *Regeln für die Finanzpolitik*

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde im Jahr 1997 verabschiedet. Das darin verankerte Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushalts wurde übernommen in ein umfassendes Konzept für die Wirtschaftspolitik in der EU: Die Europäische Kommission spricht in jährlichem Rhythmus eine Empfehlung für die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft“ aus (im Folgenden: Grundzüge), die dann vom Europäischen Rat formell verabschiedet werden.<sup>1</sup> In diesen Grundzügen wird ein Assignment für die Wirtschaftspolitik vorgenommen, das insgesamt dem Ziel eines hohen Wachstums und eines hohen Beschäftigungsstandes bei gleichzeitiger Wahrung der Preisniveaustabilität dienen soll.<sup>2</sup> In dieser Rollenverteilung ist eine solide Haushaltspolitik beschrieben. Sie beinhaltet, dass zum einen das gesamtstaatliche

---

<sup>1</sup> Die aktuelle Empfehlung der Kommission stammt vom April dieses Jahres (Kommission 2002); sie wurde am 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla verabschiedet.

<sup>2</sup> Die Aufgabenverteilung erfolgt so, dass den einzelnen Politikbereichen jeweils dasjenige Ziel zugeordnet wird, für dessen Erreichung ein komparativer Vorteil besteht. Sie lässt sich als neoklassische Lösung des Assignment-Problems interpretieren: Die Geldpolitik sorgt für Preisniveaustabilität, die Finanzpolitik fördert das wirtschaftliche Wachstum, und die Lohnpolitik trägt Verantwortung für die Beschäftigung.

Budget nahezu ausgeglichen ist oder einen Überschuss aufweist und zum anderen die Belastung mit Steuern und Sozialabgaben gesenkt wird. Damit sollen die Leistungsanreize gestärkt und das Wachstum gefördert werden. Mit dem gleichen Zweck wird empfohlen, staatliche Ausgaben zugunsten der Investitionen in Sachkapital und Humankapital umzuschichten.

Sowohl bei den quantitativen als auch bei den qualitativen Zielen wird betont, dass die Finanzpolitik dauerhaft tragfähig sein muss (Kommission 2002: 13). Sie soll also durch die zu treffenden Maßnahmen – Verringerung der Staatsverschuldung und Stärkung des Wirtschaftswachstums – darauf hinwirken, dass die Lasten, die auf die Sozialsysteme zukommen, besser bewältigt werden können. Über diese Ziele besteht in der Wirtschaftswissenschaft – und wohl auch in der Politik – weitgehend Konsens.

#### *Was die Finanzpolitik konkret tun soll und was nicht*

In den „Grundzügen“ wie auch in anderen Dokumenten der EU finden sich konkrete Anweisungen hinsichtlich des zeitlichen Rahmens für den Übergang zu einer soliden Haushaltspolitik und hinsichtlich der Ausrichtung der Finanzpolitik im Konjunkturzyklus. Obwohl spätestens seit Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Jahr 1997 klar und verbindlich vorgeschrieben ist, dass die Mitgliedstaaten mittelfristig den Haushalt ausgleichen sollen, haben nicht alle Länder diese Vorgabe bis zum Jahr 2002 erreicht; dazu gehört auch Deutschland, dessen damalige Regierung übrigens den Pakt entworfen hatte und ihn zur Bedingung für das Zustandekommen der Währungsunion gemacht hatte. Ausgehend von der aktuellen Abweichung vom Ziel heißt es nun in der jüngsten Vereinbarung des Europäischen Rates, dass der Übergang zu einem Haushaltsausgleich bzw. zu Haushaltsüberschüssen „sobald wie möglich, spätestens aber 2004, abzuschließen“ ist (Kommission 2002: 7). De facto stehen also für eine Politik des Budgetausgleichs sieben Jahre zur Verfügung, eine sehr lange Zeit, wenn man sie vergleicht mit dem Zeitraum, den diejenigen Länder, die eine Konsolidierung erfolgreich betrieben haben, benötigten.<sup>3</sup>

Vielfach wurde kritisiert, dass die Vorgaben die Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren beeinträchtigen oder gar verhindern. Dies trifft jedoch nicht zu. Richtig ist, dass ein bestehendes strukturelles Defizit zurückgeführt werden muss. Wenn dies beispielsweise gleichmäßig über mehrere Jahre verteilt geschieht, bewirken Schwankungen der Konjunktur, dass sich das tatsächliche Defizit anders entwickelt, es also etwa in einer konjunkturellen Abschwächung langsamer zurückgeht oder sogar steigt. An der Konsolidierung und auch an den konjunkturellen Wirkungen der Finanzpolitik ändert sich aber nichts. Mit ande-

<sup>3</sup> Im Jahr 1997 betrug das strukturelle Defizit in Deutschland 1,7 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Es hätte also ausgereicht, die Defizitquote bis zum Jahr 2004 pro Jahr um rund 1/4 Prozentpunkt zu verringern. Dies ist als wenig ehrgeizig zu bezeichnen. Und es würde selbst bei denjenigen, die eine Rückführung des strukturellen Defizits als restriktive Politik ansehen, keine Bedenken hinsichtlich der vermeintlich negativen konjunkturellen Effekte einer solchen Politik auslösen. Zum Vergleich: Das strukturelle Defizit wurde in einer Reihe von EU-Staaten innerhalb eines einzigen Jahres in diesem Ausmaß zurückgeführt.

ren Worten: Zwar wird das strukturelle Defizit gemäß der Strategie auch in der konjunkturellen Schwächephase verringert, der Kurs der Finanzpolitik wird aber nicht restriktiver, denn es werden keine zusätzlichen diskretionären Maßnahmen ergriffen, die das Defizit weiter mindern. Konsolidierungsstrategien sind prinzipiell also „uneingeschränkt mit automatischer Stabilisierung vereinbar“ (EZB 2002: 44).<sup>4</sup>

Während es bezüglich der automatischen Stabilisatoren heißt, dass sie zur Verstärkung der Konjunktur beitragen, gibt es in den Grundzügen eine eindeutige Absage an die Idee der antizyklischen Finanzpolitik: „Angesichts der zahlreichen Nachteile einer finanzpolitischen Feinsteuerung zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Leistung“ (Kommission 2002: 6) solle sich die Haushaltspolitik darauf beschränken, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen.

Die Grundzüge lassen nicht erkennen, dass von einem Kurs der Haushaltskonsolidierung ein negativer Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Aktivität vermutet wird. Insofern ist auch keine Koordination mit anderen Politikbereichen notwendig. Es wird, um einem gängigen Beispiel für ein so genanntes „policy mix“ zu folgen, nicht empfohlen, dass die Geldpolitik expansiver sein sollte, wenn die Finanzpolitik das strukturelle Defizit verringert. Vielmehr verspricht man sich von einer solchen Finanzpolitik positive Effekte auf das Wachstum, und dies auch schon auf die kurze Sicht.<sup>5</sup>

Während also konjunkturpolitisch motivierte Ausgabenprogramme oder Steueränderungen für nicht sinnvoll gehalten werden,<sup>6</sup> wird in den Grundzügen letztlich auch dafür plädiert, den konjunkturbereinigten Haushalt dauerhaft ausgeglichen zu halten bzw. den Überschuss beizubehalten. Auch wenn dies in den Grundzügen nur recht vage formuliert ist,<sup>7</sup> kann man diese Regel so interpretieren, dass sich der strukturelle Saldo, wenn das Ziel einmal erreicht ist, nicht ändern sollte. Diese Interpretation wird gestützt durch die Ergänzung, dass Steuerreformen, die ja geboten sind, „mit entsprechenden Kürzungen öffentlicher Ausgaben einhergehen müssen“ (Kommission 2002: 10).

---

<sup>4</sup> Das gilt allerdings nicht, wenn eine schwere Rezession eintritt und/oder das Defizit in der Nähe der 3-Prozent-Marke liegt. Hier schränken die Grundzüge das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren explizit ein (Kommission 2002: 10). Dies ist ein Grund mehr, den Haushaltsausgleich möglichst rasch zu erreichen, denn dann ist sichergestellt, dass die automatischen Stabilisatoren auf jeden Fall in vollem Umfang wirken können. Auch deshalb wurde in den Grundzügen eine rasche Konsolidierung angemahnt.

<sup>5</sup> Nach den gängigen makroökonomischen Modellen keynesianischer Prägung ist eine Abnahme des strukturellen Defizits immer gleichzusetzen mit einer restriktiven Finanzpolitik. Dieser Impuls wirkt dann via Multiplikatoreffekt negativ auf die Konjunktur. Dieser keynesianischen Sicht folgen die Grundzüge also nicht, ganz im Einklang übrigens mit dem weit verbreiteten Konsens in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur. Vgl. dazu auch Scheide (2001b).

<sup>6</sup> Auch hier gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur einen weitgehenden Konsens, der in der wirtschaftspolitischen Praxis immer mehr an Bedeutung gewinnt. Vgl. zum Beispiel Blinder (1997).

<sup>7</sup> „... müssen alle Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass sich ihre konjunkturbereinigten Haushalte in den nächsten Jahren auf eine ausgeglichene oder einen Überschuss aufweisende Position zubewegen, oder eine solche Position wahren“ (Kommission 2002: 10).

Für die deutsche Finanzpolitik in den kommenden Jahren haben diese Bestimmungen weitreichende Konsequenzen: Die beiden Stufen der Steuerreform, die nunmehr für 2004 und 2005 vorgesehen sind, dürfen nicht dazu führen, dass das strukturelle Defizit steigt. Dies ist für die zweite Stufe offenbar auch einkalkuliert, denn die Staatsausgaben sollen ja begrenzt werden. Die dritte Stufe soll im Jahr 2005 in Kraft treten und ist mit einer Entlastung von 14 Mrd. Euro wesentlich umfangreicher als die zweite Stufe.<sup>8</sup> Das bedeutet, dass der Sparkurs, den sich die Gebietskörperschaften im Finanzplanungsrat für die kommenden beiden Jahre auferlegt haben, zumindest auch im Jahr 2005 fortgeführt werden muss.

### *Konsolidierung ist eine geeignete Strategie für mehr Wachstum*

Die im europäischen Regelwerk, zusammengefasst in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, beschriebene Strategie für die Finanzpolitik ist geeignet, zu mehr Stabilität und Wachstum beizutragen. Das gilt nicht nur wegen der Festlegung auf einen ausgeglichenen Haushalt, sondern insbesondere auch im Hinblick auf die angemahnte Verringerung der Abgabenbelastung und die entsprechende Verringerung des Staatsanteils. Durch die vorgeschlagene Umschichtung der Ausgaben zu Lasten des staatlichen Konsums entspricht man zudem den Erfahrungen in denjenigen Ländern, die bisher eine Konsolidierungspolitik betrieben haben und dabei Erfolg hatten.

Die Strategie stellt einen weit reichenden Konsens dar, der sich vergleichen lässt mit dem Konsens, der sich auf die Inflation bezieht: Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass Preisniveaustabilität ein wichtiges Gut ist, und deshalb verfolgen die wichtigsten Notenbanken der Welt vorrangig dieses Ziel; die Zeiten hoher und stark schwankender Inflationsraten sind vorüber. Ähnlich hat sich die tatsächliche Finanzpolitik der Regierungen geändert. Hohe Budgetdefizite, wie sie vielfach noch in den neunziger Jahren zu beobachten waren, werden weitgehend vermieden, und zwar unabhängig davon, ob die Länder durch einen Pakt oder andere Mechanismen dazu gezwungen sind. Dies zeigt sich zum Beispiel bei den drei EU-Staaten, die nicht zum Euro-Währungsgebiet gehören, und auch an der erfolgreichen Konsolidierung in den Vereinigten Staaten in den neunziger Jahren. Ferner verzichten immer mehr Länder auf eine ausgeprägt antizyklisch ausgerichtete Politik.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Die offiziellen Zahlen zur Steuerentlastung in den Jahren 2004 und 2005 überzeichnen allerdings das Ausmaß der Steuersenkung. Ohne Änderungen des Steuertarifs steigt die Belastung Jahr für Jahr progressionsbedingt um rund 4 Mrd. Euro.

<sup>9</sup> In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur werden die Prinzipien einer soliden Finanzpolitik ganz in diesem Sinne formuliert (z.B. Lucas 1986). Abgesehen davon, dass der Staat sich auf die Bereitstellung öffentlicher Güter beschränken sollte, signalisiert ein ausgeglichener Haushalt den Bürgern, dass die Staatsausgaben solide finanziert sind. Ein anhaltendes Defizit bedeutet hingegen, dass immer ein Handlungsbedarf in der Zukunft besteht: Entweder müssen Steuern erhöht und/oder Ausgaben gekürzt werden, denn langfristig gilt die Budgetbeschränkung, die der Staat einhalten muss. Mittelfristig soll eine Regierung einen Überschuss im Budget anstreben, vor allem

Tabelle 1: Strukturelle Budgetsalden in den EWU-Ländern 1996–2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgien	-2,1	-1,1	0,0	-0,1	-0,5	0,2	0,9
Deutschland	-2,4	-1,7	-1,3	-0,8	-1,3	-2,0	-1,5
Finnland	0,5	0,0	1,7	2,0	5,7	5,0	4,3
Frankreich	-2,8	-1,8	-2,0	-1,3	-1,7	-1,7	-1,8
Griechenland	-6,1	-3,3	-1,3	-0,9	-0,5	-0,4	0,2
Irland	0,5	1,0	2,3	1,6	2,8	-0,4	-0,4
Italien	-6,9	-2,5	-2,7	-1,1	-1,4	-0,8	-0,4
Niederlande	-2,1	-1,6	-1,7	-0,7	0,3	0,3	0,9
Österreich	-3,8	-1,8	-2,7	-2,6	-2,4	0,0	0,1
Portugal	-3,1	-2,1	-2,4	-2,5	-2,4	-2,5	-2,0
Spanien	-2,9	-1,5	-1,5	-0,7	-0,4	0,1	0,2
Nachrichtlich:							
Dänemark	-1,5	-0,8	-0,2	1,8	0,7	1,8	1,6
Schweden	-0,9	0,6	3,5	1,6	3,4	5,4	2,8
Vereinigtes Königreich	-3,7	-2,0	0,4	1,4	1,5	0,9	-0,6

Quelle: OECD (2002).

### Budgetausgleich: Andere Länder haben ihn längst geschafft

Den in den Grundzügen genannten Zielen haben die meisten Länder der EWU bereits entsprochen. Viele Staaten weisen im Jahr 2002 einen ausgeglichenen Haushalt auf, einige sogar einen deutlichen Überschuss (Tabelle 1).<sup>10</sup> Das strukturelle Defizit ist in Deutschland fast am höchsten, lediglich in Frankreich und in Portugal ist die Zielabweichung noch größer. Auffallend ist auch die Tatsache, dass das Defizit in Deutschland ähnlich hoch ist wie zu dem Zeitpunkt, als der Stabilitäts- und Wachstumspakt in Kraft gesetzt wurde, während der Fehlbetrag in allen anderen Ländern zum Teil sogar beträchtlich zurückgeführt wurde bzw. einige Länder einen zunehmenden Überschuss aufweisen. Mit anderen Worten: Deutschland ist das einzige Land, das in den vergangenen Jahren nicht konsolidiert hat.

um gegen Eventualitäten gerüstet zu sein. Lucas (1986) spricht beispielsweise von einem „war chest“. Er dient dazu, im Falle von besonderen Ereignissen wie Mehraufwendungen für Sicherheit (wie zum Beispiel im Jahr 2001) oder bei Katastrophen (wie zum Beispiel in diesem Jahr) Ausgaben leisten zu können, ohne die Steuern erhöhen zu müssen; dies wäre nämlich deshalb ein Nachteil, weil sie in der Regel verzerrende Abgaben sind.

<sup>10</sup> Betrachtet werden hier die Schätzungen der OECD (2002) für das strukturelle Defizit. Zahlreiche andere Institutionen kommen zu ähnlichen Ergebnissen, was die Höhe und die zeitliche Entwicklung der strukturellen Budgetsalden angeht. Vgl. dazu auch die Gegenüberstellung im Frühjahrsgutachten der sechs führenden Wirtschaftsforschungsinstitute (Arbeitsgemeinschaft 2002: 40).

## Konsolidierung trotz Konjunkturflaute

Wegen des noch großen Abstands zur Nulllinie<sup>11</sup> und des nur kurzen Zeitraums bis zum Jahr 2004, in dem der Budgetausgleich spätestens geschafft sein muss, halten manche Beobachter die Konsolidierung für zu ehrgeizig bzw. sogar für schädlich für die wirtschaftliche Entwicklung. Solche Warnungen hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben. Dabei wird behauptet, eine Konsolidierungspolitik sei für die Konjunktur schädlich, zumindest wenn sie eine deutliche Verringerung des strukturellen Defizits beinhaltet.

Hier liegt ein Fall vor, der typisch ist für das Zeitinkonsistenzproblem in der Wirtschaftspolitik: Ein Budgetausgleich in ferner Zukunft – hier: im Jahr 2004 – wird zwar für richtig gehalten, zwischenzeitlich weicht die Politik jedoch von dem Pfad ab, um kurzfristige Vorteile zu erreichen, und wenn es nur die Absicht ist, nicht sparen zu müssen, also etwa bestimmte Leistungen nicht zu kürzen. So wurde in Deutschland das Sparen immer wieder in die Zukunft verschoben. Rückt das Enddatum näher, sind umso größere Anstrengungen notwendig; da man schwerwiegende Nachteile für die Konjunktur befürchtet, gibt es Anreize, die notwendigen Maßnahmen zu unterlassen.<sup>12</sup> Es verhält sich also ähnlich wie einst mit der Inflationspolitik, dem gängigen Beispiel in der Literatur über die Zeitinkonsistenz: Ein für richtig gehaltenes Ziel, nämlich Preisniveaustabilität, wird angekündigt; kurzfristig wird jedoch Inflation zugelassen, beispielsweise um Arbeitslosigkeit zu verhindern. Mit Maßnahmen, die überhöhte Inflation auf das gewünschte Niveau reduzieren, werden dann aber Nachteile für die Konjunktur verbunden mit der Folge, dass die entsprechende Politik unterbleibt. Deshalb verharrt die Inflation auf dem unerwünscht hohen Niveau, mit all den negativen Folgen für die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt. Dies ist das Resultat einer diskretionären Politik, die sich nicht an einmal gesetzte, für richtig gehaltene Ziele hält. Eben wegen dieser Nachteile hat sich in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur der Konsens herausgebildet, dass es besser ist, wenn die Wirtschaftspolitik nach bestimmten Regeln handelt. In der praktischen Politik hat sich dies ebenfalls mehr und mehr durchgesetzt, etwa bei den verschiedenen Strategien der Notenbanken (sei es das „monetary targeting“, das „inflation targeting“ oder eine andere Strategie). In diesem Sinne sind die Regeln zu verstehen, die auf europäischer Ebene für die einzelnen Politikbereiche gelten, vor allem auch für die Finanzpolitik.<sup>13</sup> Sie sind auch in der gegenwärtigen konjunkturellen Situation einzuhalten.

<sup>11</sup> Tatsächlich war die im Februar dieses Jahres eingegangene Verpflichtung der Bundesregierung sogar wenig ehrgeizig, denn das Budget soll nur annähernd ausgeglichen werden; damit ist gemeint, dass das Defizit bei 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukt liegen darf.

<sup>12</sup> In eine ähnliche Schwierigkeit kann man geraten, wenn man den Konsolidierungskurs abhängig macht von der jeweiligen Konjunkturlage. Die Idee, nur in konjunkturell guten Zeiten zu konsolidieren, ist zum Scheitern verurteilt, da die Konjunkturlage über einen längeren Zeitraum nicht günstig sein kann. Vgl. zu diesem Kritikpunkt auch Scheide (2001a).

<sup>13</sup> Damit diese Regeln eingehalten bzw. wenigstens nicht allzu stark verletzt werden, sieht der Stabilitäts- und Wachstumspakt eine strenge Überwachung, im Extremfall sogar Sanktionen vor.

## Die Stabilitätsprogramme der Bundesregierung: Gute Absichten, schlechte Durchführung

Nach den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts – 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 Staaten des Euro-Währungsraums verpflichtet, dem ECOFIN-Rat jährlich ein Stabilitätsprogramm vorzulegen (BMF 2001a: 5). In dem Stabilitätsprogramm wird jeweils darlegt, auf welchem Wege die im SWP festgelegten Ziele erreicht werden sollen. Neben den Zahlenangaben stehen Aussagen über die Intentionen der Finanzpolitik, die sich tendenziell mit den Forderungen in den Grundzügen decken. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Höhe der Staatsquote und der Struktur der Ausgaben als auch hinsichtlich der Verringerung der Belastung mit Steuern und Sozialabgaben. Die Bundesregierung hat erstmals im Dezember 1998 ein Programm beschlossen. Das aktuelle Programm stammt vom Dezember 2001. Im Folgenden werden die Programme einander gegenübergestellt.<sup>14</sup>

Die gesamtwirtschaftlichen Grundlagen der Stabilitätsprogramme der Bundesregierung haben sich im Verlauf der Jahre nur wenig geändert. Für die jeweilige mittlere Frist wurde in den Programmen vom Oktober 2000 und vom Dezember 2001 eine Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts um jahresdurchschnittlich 2½ Prozent projiziert,<sup>15</sup> im Programm vom Dezember 1999 war es eine Rate von 2 Prozent (Tabelle 2). Für den Deflator des Bruttoinlandsprodukts wurde in allen drei Programmen ein Anstieg um jahresdurchschnittlich 1½ Prozent zugrunde gelegt. Schließlich wurde regelmäßig eine geringfügige Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen projiziert.

Die Eckwerte der Stabilitätsprogramme sind sehr ähnlich den Daten der Zielprojektion, die im Frühjahr eines Jahres für den jeweiligen Finanzplanungszeitraum erarbeitet und der mittelfristigen Steuerschätzung sowie der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegt werden (Tabelle 3). Die Angaben in der Zielprojektion vom April 2002 lassen erwarten, dass die Basisdaten des neuen Stabilitätsprogramms nicht nennenswert anders sein werden als die des Programms vom Dezember 2001.

Alle hier analysierten Programme beinhalten, dass die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt in einem Vierjahreszeitraum um 3½ oder gar 4 Prozentpunkte reduziert werden (Tabelle 4). Nach allen Programmen soll die Abgabenbelastung gesenkt werden; die beiden jüngsten Programme sehen vor, dass die Abgabenbelastung in einem Zeitraum von vier Jahren um 2½ bzw. um 1,0 Prozentpunkte abnimmt. Das Budgetdefizit im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt soll gemäß den Programmen 1999 und 2000 in dem jeweiligen Vierjahreszeitraum um einen Prozentpunkt gesenkt werden, im jüngsten Pro-

<sup>14</sup> Das Programm vom Dezember 1998 wird nicht berücksichtigt; ihm lagen noch nicht Zahlen der VGR nach dem ESG 1995 zugrunde, so dass ein Vergleich der Programmwerte mit den Werten nach dem revidierten Konzept der VGR kompliziert wäre.

<sup>15</sup> Nur die Werte für die kurze Frist, also für das jeweils bevorstehende Jahr, sind Prognosewerte; die Angaben für die mittlere Frist sind als Zielprojektion zu verstehen.



Tabelle 2: Eckwerte zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent) 2000–2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Bruttoinlandsprodukt in Preisen des Jahres 1995</b>						
Programm vom Dezember 1999	2½	2	2	2	.	.
Programm vom Oktober 2000	2¾	2¾	2½	2½	2½	.
Programm vom Dezember 2001	3	¾	1¼ <sup>a</sup>	2½ <sup>b</sup>	2½ <sup>b</sup>	2½ <sup>b</sup>
<b>Deflator des Bruttoinlandsprodukts</b>						
Programm vom Dezember 1999	1	1½	1½	1½	.	.
Programm vom Oktober 2000	½	1½	1½	1½	1½	.
Programm vom Dezember 2001	-0,4	1½	1½	1½	1½	1½
<b>Erwerbstätige</b>						
Programm vom Dezember 1999	½	¼	¼	¼	.	.
Programm vom Oktober 2000	½	1	½	½	½	.
Programm vom Dezember 2001	1,6	0	0	¾	¾	¾

<sup>a</sup> ¾ im Risikoszenario. – <sup>b</sup> 2¼ im Risikoszenario.

Quelle: BMF (1999; 2000a; 2001a).

Tabelle 3: Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch das Bundesministerium der Finanzen zu verschiedenen Zeitpunkten für den jeweiligen Finanzplanungszeitraum (jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent)

	April 2000 (1999–2004)	April 2001 (2000–2005)	April 2002 (2001–2006)
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1995	2½	2¼	2¼
Deflator des Bruttoinlandsprodukts	1½	1½	1½
Nominales Bruttoinlandsprodukt	4	4	3½
Erwerbstätige	½	1	½
Arbeitszeit je Erwerbstätigen	-½	-½	-½

Quelle: BMF (2000b; 2001c; 2002a).

gramm ist sogar ein Rückgang des Defizits um 2 1/2 Prozentpunkte vorgesehen. Für das Jahr 2004 enthält schon das Programm vom Dezember 2000 ein ausgeglichenes Budget des Staates – trotz der im Juli 2000 beschlossenen Steuersenkung. Das Programm vom Dezember 1999 reichte noch nicht bis zum Jahr 2004, es implizierte aber – angesichts der schrittweisen Reduktion des Defizits – wohl ein ausgeglichenes Budget im Jahr 2004.

Ein Vergleich der angestrebten Ergebnisse mit den tatsächlichen Werten zeigt, dass die Ziele in vielerlei Hinsicht nicht erreicht wurden. Nicht nur das Budgetdefizit, sondern auch die Ausgaben- und Einnahmenquoten sind deutlich höher als geplant.

Die Ausgabenquote war in den Jahren 2000 und 2001 um 0,4 bzw. 1,3 Prozentpunkte größer als im Programm vom Dezember 1999 vorgesehen; das Ende 1999 formulierte Defizitziel für 2001 wurde um 1,8 Prozentpunkte verfehlt. Ähnlich ist das Programm 2000 zu beurteilen. Die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt waren im Jahr 2001 um fast 2 Prozentpunkte höher als angestrebt, das Defizit war um reichlich einen Prozentpunkt größer als geplant.

Schon im Jahr 1999 war moniert worden, dass die Ziele hinsichtlich des Budgetdefizits zu wenig ehrgeizig waren. Unter den Ländern, die ihre Stabilitätsprogramme bis in das Jahr 2002 fortgeschrieben hatten, hatte Deutschland für dieses Jahr mit einem Wert von 1 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt das größte Defizit geplant (EZB 1999: 65). Man zögerte also in den Planungen die Erreichung des Ziels hinaus und verschob sie an das Ende des Prognosezeitraums; insofern bewegte man sich hier am oberen Rand des Zulässigen.

An Mahnungen, die Sanierung der öffentlichen Haushalte voranzutreiben, hat es auch später nicht gefehlt. Im Dezember 2000 wurde konstatiert, dass „der Konsolidierungsprozess ins Stocken gekommen“ (Boss et al. 2000: 378) sei. „Will die Bundesregierung ihre finanzpolitischen Ziele erreichen, so sind neue Anstrengungen, den Ausgabenanstieg zu verringern, erforderlich, zumal das Sparpaket des Bundes Ausgabenkürzungen in Höhe von nur 20 und nicht – wie angestrebt – 30 Mrd. DM bewirkt hat“ (Boss et al. 2000: 378). Im Dezember 2001 wurden Einsparmaßnahmen schon im Jahr 2002 für angebracht gehalten (Boss et al. 2001: 346). „Unterbleiben Einschnitte in die Staatsausgaben, so werden diese in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auch in den Jahren 2003 und 2004 über der 48-Prozent-Marke liegen. . . . Das Budgetdefizit des Staates würde auch in den Jahren nach 2002 nur wenig sinken. Die Bundesregierung würde ihr Defizitziel selbst bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung nicht erreichen“ (Boss et al. 2001: 346–347).

Nach dem noch gültigen Stabilitätsprogramm der Bundesregierung vom Dezember 2001 soll der Budgetsaldo des Staates in Relation zum Bruttoinlandsprodukt von rund –2,5 Prozent im Jahr 2001 (über –2,0 Prozent im Jahr 2002 und –1,0 Prozent im Jahr 2003) auf 0 im Jahr 2004 steigen. Tatsächlich zeichnet sich für das Jahr 2002 ab, dass das Defizitziel vom Dezember 2001 um reichlich einen Prozentpunkt verfehlt wird (Benner et al. 2002); entscheidend ist dabei die ungünstige Entwicklung der Steuereinnahmen, die teilweise konjunkturbedingt ist.

Der Plan vom Dezember 2001 basiert auf der Erwartung, dass das reale Bruttoinlandsprodukt – nach einem Anstieg um reichlich 1 Prozent im Jahr 2002 – im

Tabelle 4: Ausgaben, Einnahmen und Budgetsaldo des Staates<sup>a</sup> 1970–2005 (in Prozent des Bruttoinlandsprodukts) 1970, 1980, 1990–2005

	Ausgaben	Steuern	Sozialbeiträge	Sonstige Einnahmen	Budgetsaldo
1970 <sup>b</sup>	39,1	23,5	12,1	4,0	0,5
1980 <sup>b</sup>	47,9	24,5	16,2	4,3	-2,9
1990 <sup>b</sup>	44,5	22,1	16,1	4,3	-2,0
1991 <sup>c</sup>	48,2	22,4	17,2	4,4	-4,2
1992	50,4	22,8	17,6	4,9	-5,1
1993	51,3	22,9	18,2	4,9	-5,3
1994	50,2	22,9	18,6	5,0	-3,7
1995	49,4	22,5	18,8	4,8	-3,3
1996	50,3	22,9	19,4	4,6	-3,4
1997	49,3	22,6	19,7	4,3	-2,7
1998	48,8	23,1	19,3	4,2	-2,2
1999	48,8	24,2	19,0	4,1	-1,5
2000	48,4	24,6	18,6	3,8	-1,4 <sup>d</sup>
2001	48,3	23,0	18,5	4,0	-2,8
2002	48,4	22,7	18,6	4,0	-3,1
<i>Stabilitätsprogramm vom Dezember 1999</i>					
1998	48,3	42,3 <sup>e</sup>	.	.	-1,7
1999	49	43 <sup>e</sup>	.	.	-1½
2000	48	42½ <sup>e</sup>	.	.	-1¼
2001	47	42½ <sup>e</sup>	.	.	-1
2002	46	42 <sup>e</sup>	.	.	-1
2003	45½	42 <sup>e</sup>	.	.	-½
<i>Stabilitätsprogramm vom Oktober 2000</i>					
1999	48,6	24,1	18,9	.	-1,4
2000	48	24½	18½	.	-1
2001	46½	23	18	.	-1½
2002	45½	23½	17½	.	-1
2003	44½	23	17½	.	-½
2004	44	23½	17	.	0
<i>Stabilitätsprogramm<sup>f</sup> vom Dezember 2001</i>					
2000	48,4	24,6	18,7	.	-1,3 <sup>e</sup>
2001	48	23	18½	.	-2½
2002	48	23½	18½	.	-2
2003	46½	23½	18½	.	-1
2004	45½	23½	18	.	-0
2005	44½	23	17½	.	-0

<sup>a</sup> Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. – <sup>b</sup> Früheres Bundesgebiet. – <sup>c</sup> 1991 bis 1994 Staat einschließlich Treuhandanstalt. – <sup>d</sup> Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (2,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt). – <sup>e</sup> Steuern und Sozialbeiträge. – <sup>f</sup> Basisszenario.

Quelle: Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.; 2002), BMF (1999; 2000a: 27–28, 31; 2001a: 17, 20, 23), eigene Berechnungen.

Zeitraum 2002 bis 2004 jahresdurchschnittlich um 2,4 Prozent expandieren wird. Hier zeigt sich ein Schwachpunkt der Programme. Man hat wenig Realismus erkennen lassen, was den mittelfristigen Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts betrifft. So wurde im Ende 2000 beschlossenen Stabilitätsprogramm unterstellt, dass das reale Bruttoinlandsprodukt mittelfristig, d.h. in einem Zeitraum von vier Jahren, um 2,5 Prozent pro Jahr steigen würde, mit einer Rate also, die deutlich über dem geschätzten Trendwachstum oder Potentialwachstum lag.<sup>16</sup> Insofern hat man in den Planungen eine optimistische Variante präsentiert, die sich zwar günstig auf den geplanten Verlauf des Defizits auswirkte, das Ziel selbst aber weniger realistisch machte.

### **Staatsausgaben und -einnahmen im Jahr 2002**

Die Staatsausgaben expandieren im Jahr 2002 mit reichlich 2 Prozent. Dabei wirkt sich aus, dass viele Bundesländer im Frühjahr und der Bund Ende August Haushaltssperren beschlossen haben. Die Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zur Entschädigung der Betroffenen dürften sich auf rund 1 Mrd. Euro belaufen; der Großteil dieser Ausgaben wird erst im Jahr 2003 wirksam werden.

Die Belastung durch Steuern und Sozialbeiträge wird sich im Jahr 2002 per saldo wohl nicht ändern. Zwar wurden einige Verbrauchsteuern (Benzin- und Dieselsteuer, Strom-, Tabak- und Versicherungssteuer) zu Jahresbeginn angehoben, auch nimmt die Einkommensteuerbelastung progressionsbedingt zu, und der (durchschnittliche) Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung wird im Jahr 2002 um 0,4 Prozentpunkte höher sein als im Jahr 2001; dem stehen aber erhebliche Gewerbe- und Körperschaftsteuermindereinnahmen gegenüber, die teils konjunkturbedingt, teils durch spezifische Regelungen der Reform der Unternehmensbesteuerung bedingt sind.

### **Die wahrscheinliche Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen in den Jahren 2003 und 2004**

Sollen die Ausgaben und die Einnahmen des Staates prognostiziert werden, so sind erstens Gesetze (z.B. Kindergeldgesetz, Beamtenbesoldungsgesetz, Steuergesetze), zweitens Tarifverträge für den öffentlichen Dienst, drittens Haushaltspläne, soweit sie Ausgaben betreffen, die nicht bereits in Gesetzen oder Tarifverträgen festgelegt sind, viertens Beschlüsse z.B. des Finanzplanungsrates oder der Bundesregierung (z.B. über die Eckwerte des Haushalts für das folgende Jahr) sowie fünftens Absichtserklärungen wichtiger Parteien oder Personen (z.B. des Bundesfinanzministers) zu beachten. Gegenwärtig gibt es keinen Haushalt des Bundes für das Jahr 2003 oder gar für das Jahr 2004; es existiert nur der Regierungsentwurf für das Haushaltsjahr 2003. Einzelne Länderhaushaltspläne sind zwar verfügbar, sind aber, weil sie Doppelhaushalte (für zwei Jahre) sind, tendenziell

<sup>16</sup> Vgl. die Analyse für die Länder des Euroraums Kamps und Scheide (2001: 58 f.).

veraltet. Mittelfristige Finanzpläne liegen vor, haben sich aber als Basis einer Prognose als nur teilweise nützlich erwiesen. Es sind demnach bei einer Prognose der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben insbesondere gesetzliche Regelungen zu beachten; von großer Bedeutung sind zudem die wirtschaftliche Entwicklung und ihre Rückwirkung auf haushaltspolitische Maßnahmen einschließlich der Festlegung der Löhne im öffentlichen Dienst.

Anders als beabsichtigt, werden die Budgetdefizite des Bundes, der Länder und der Gemeinden im Jahr 2002 – trotz der Erholung der Konjunktur im weiteren Verlauf des Jahres – deutlich höher ausfallen als im Jahr 2001. Dies wird Einsparmaßnahmen im Jahr 2003 zur Folge haben, zumal die Bundesregierung dem Finanzministerrat der EU (ECOFIN) zugesagt hat, das Budgetdefizit des Staates im Jahr 2004 auf „nahezu null“ zu reduzieren, und der Finanzplanungsrat daraufhin beschlossen hat, den Anstieg der Ausgaben des Bundes und der Länder zusammen in den Jahren 2003 und 2004 (in finanzstatistischer Abgrenzung) auf jahresdurchschnittlich 0,5 Prozent zu begrenzen.<sup>17</sup> Die Absicht, die Budgetdefizite zu reduzieren, wird sich bei allen Ausgabenkategorien bemerkbar machen. Von großer Bedeutung ist sie für die Personalausgaben des Staates.

Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst läuft bis Ende Oktober 2002, das Gesetz zur Festsetzung der Beamtenbesoldung regelt die Entlohnung für das gesamte Jahr 2002. Die Entwicklung der Löhne in der Zeit nach Oktober 2002 bzw. Dezember 2002 wird sich an der der Löhne im gewerblichen Bereich orientieren; die Lohnanhebung wird aber – angesichts der großen Budgetdefizite im Jahr 2002 und der erwarteten hohen Fehlbeträge für das Jahr 2003 – deutlich geringer sein als in der Privatwirtschaft.

Im gewerblichen Bereich dürften die Tariflöhne im Jahr 2003 um 2,8 Prozent steigen. Für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst ist mit einer Lohnerhöhung um 2,3 Prozent ab 1. Januar 2003 zu rechnen.<sup>18</sup> Die Beamtengehälter werden wohl um 1,8 Prozent angehoben; so könnte dem Anstieg der Sozialabgabenbelastung, von dem Beamte (und Richter) nicht direkt betroffen sind, Rechnung getragen werden. Für die Beschäftigten in den neuen Ländern wird die Lohnzunahme jeweils etwas größer ausfallen, weil die Abstufung zu den Westlöhnen reduziert werden wird.

Unter diesen Umständen werden die Löhne im öffentlichen Dienst im Jahr 2002 im Durchschnitt um rund 2 Prozent höher sein als im Jahr 2001.<sup>19</sup> Für den Jahresdurchschnitt 2003 resultiert aus den getroffenen Annahmen eine Lohnerhöhung um 2,1 Prozent, wenn – wie erwartet – einzelne Sonderzahlungen (Urlaubsgeld, Weihnachtsgeld) eingefroren bleiben. Für das Jahr 2004 wird damit gerechnet, dass die Löhne im Durchschnitt um 2,4 Prozent höher als im Jahr 2003 sein werden.

<sup>17</sup> Der Bund will seine Ausgaben um 0,5 Prozent senken, die Bundesländer (einschließlich Gemeinden) wollen ihre Ausgaben um 1 Prozent erhöhen. Als gewogener Mittelwert ergibt sich eine Veränderungsrate von 0,5 Prozent.

<sup>18</sup> Für die erwartete Laufzeit von 14 Monaten gerechnet entspricht dies einem Anstieg um 2 Prozent.

<sup>19</sup> Dabei ist der Lohnanstieg in den neuen Ländern größer als in den alten und für Arbeiter und Angestellte größer als für Beamte (und Richter).

Die öffentlichen Haushalte werden bei den Personalausgaben für die Beschäftigten schon im Jahr 2002 dadurch zusätzlich belastet, dass die Arbeitgeberbeiträge an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) kräftig angehoben wurden; andernfalls wären die Versorgungsrenten nicht zu finanzieren gewesen. Auch von steigenden Beitragsätzen in der gesetzlichen Krankenversicherung sind die öffentlichen Haushalte betroffen. Die Anhebung des Rentenversicherungsbeitrags im Jahr 2003 wird ebenfalls Mehrausgaben mit sich bringen.

Aus alledem ergibt sich, dass die Arbeitskosten je Beschäftigten im öffentlichen Dienst im Jahr 2003 um 2,2 Prozent und im Jahr 2004 um 2,4 Prozent steigen – nach 2,8 Prozent im Jahr 2002. Der Personalbestand im öffentlichen Dienst wird – auch lohnkostenbedingt – weiter abnehmen. Vermutlich wird der Rückgang in den Jahren 2003 und 2004 reichlich ein Prozent betragen. Die Arbeitnehmerentgelte werden unter diesen Umständen um jeweils rund ein Prozent steigen. Die Ausgaben für öffentliche Pensionen werden bei einer Anhebung der Pensionen analog der für die Beamtengehälter rascher steigen als die Personalausgaben für die Beschäftigten, weil die Zahl der Pensionäre zunimmt, während die Zahl der Beschäftigten sinkt.

Die Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung werden am 1. Juli 2003 (gemäß der neuen Rentenformel) vermutlich um 1,4 Prozent erhöht; am 1. Juli 2004 werden sie angesichts eines leicht verstärkten Durchschnittslohnanstiegs im Jahr 2003 (im Vergleich zum Jahr 2002) wohl um 1,5 Prozent angehoben. Die Zunahme wird in beiden Jahren – infolge der Rentenreform – etwas geringer als zur Mitte des Jahres 2001 (2,0 Prozent; gewogener Durchschnitt) und des Jahres 2002 (2,3 Prozent) ausfallen. Gleichzeitig dürfte die Zahl der Renten etwas abgeschwächt expandieren. Zusätzliche Ausgaben resultieren aus erhöhten Krankenversicherungsbeiträgen.

Wahrscheinlich werden nach der Bundestagswahl Reformmaßnahmen beispielsweise im Bereich der Arbeitsmarktpolitik beschlossen. Sie werden vermutlich aber begrenzt sein und eine Größenordnung von 2 Mrd. Euro im Jahr 2003 und 4 Mrd. Euro im Jahr 2004 wohl nicht überschreiten. Unter diesen Annahmen und bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung (Benner et al. 2002) werden das Arbeitslosengeld und andere arbeitsmarktabhängige Ausgaben einschließlich der vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe im Jahr 2003 kaum steigen und im Jahr 2004 abnehmen (Tabelle 5). Die gesamten Sozialleistungen werden weiterhin deutlich – wenngleich abgeschwächt – zunehmen.

Die Zinsen auf die öffentlichen Schulden werden bei mittelfristig nur leicht erhöhten Zinssätzen entsprechend der Entwicklung des Schuldenstandes zunehmen. Die Zinsen dürften in Relation zum Steueraufkommen geringfügig abnehmen.

Die gesamten Ausgaben des Staates (in der Abgrenzung der VGR) werden im Jahr 2003 wohl um 2,2 Prozent zunehmen. Für die Beseitigung der Hochwasserschäden und für die Entschädigung der Haushalte und der Unternehmen dürften Ausgaben in der Größenordnung von 6 Mrd. Euro getätigt werden. Der Anstieg der Ausgaben dürfte sich im Jahr 2004 auf 1,2 Prozent abschwächen (Tabelle 6). Dabei werden die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Jahr

*Tabelle 5: Ausgewählte Sozialleistungen an private Haushalte (Mrd. Euro) 2001–2004*

	2001	2002	2003	2004
<b>Gebietskörperschaften</b>				
Kindergeld	31,3	34,5	34,5	34,5
Öffentliche Pensionen	32,5	33,4	34,4	35,5
Arbeitslosenhilfe	12,8	14,9	15,0	14,6
Sonstige Transfers an private Haushalte	30,1	31,6	31,6	31,2
Zusammen	106,7	114,4	115,5	115,8
<b>Sozialversicherung</b>				
Renten	214,1	221,7	228,9	235,5
Arbeitslosengeld	24,6	27,2	27,4	27,2
Sonstige Transfers der Arbeitslosenversicherung <sup>a</sup>	15,5	16,1	16,1	15,1
Sonstige Transfers an private Haushalte	24,9	25,1	25,3	25,6
Zusammen	279,1	290,1	297,7	303,4
Staat	385,8	404,4	413,2	419,1
Veränderung gegenüber dem Vorjahr (Prozent)		4,8	2,2	1,4
<sup>a</sup> Kurzarbeitergeld, Unterhaltsgeld, Wintergeld, Konkursausfallgeld, Zuschüsse an Arbeitnehmer für die Berufsförderung.				

Quelle: Statistisches Bundesamt (2002), eigene Berechnungen.

2003 um 2 Prozent und im Jahr 2004 um 0,4 Prozent steigen; in finanzstatistischer Abgrenzung dürften sie um 1,7 Prozent bzw. um 0,6 Prozent zunehmen.

Der Anstieg der Ausgaben der Gebietskörperschaften dürfte im Jahr 2003 trotz der erwarteten Einsparmaßnahmen schon deshalb nicht wesentlich geringer sein als im Jahr 2002, weil der Zuschuss an die Sozialversicherung abermals zunimmt; er dürfte erst im Jahr 2004 sinken (Tabelle 7). Der Zuschuss an die Rentenversicherung wird von 69,3 Mrd. Euro im Jahr 2001 auf 79,0 Mrd. Euro im Jahr 2004 zunehmen (BMF 2002b). Der Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit dürfte von 4,5 Mrd. Euro im Jahr 2002 auf 2 Mrd. Euro im Jahr 2003 sinken; erst im Jahr 2004 dürfte die Bundesanstalt bei unverändertem Beitragssatz ohne einen Zuschuss auskommen können. Die Ausgaben der Sozialversicherung werden im Jahr 2003 um 2,3 Prozent und somit in wenig verändertem Tempo expandieren, weil durchgreifende Reformen im Gesundheitswesen nicht zu erwarten sind und die Eingriffe in die arbeitsmarktpolitisch motivierten Programme insgesamt moderat bleiben dürften. Für das Jahr 2004 ist mit einem Anstieg der Ausgaben um knapp 2 Prozent zu rechnen.

Die Steuer- und Sozialabgabenbelastung wird im Jahr 2003 zunehmen. Der Körperschaftsteuersatz wird erhöht, die Einkommensteuersätze nehmen progressionsbedingt zu. Zudem wird die Ökosteuer nach geltender Rechtslage zum

Tabelle 6: Einnahmen und Ausgaben des Staates (Mrd. Euro) 2001–2004

	2001	2002	2003	2004
Steuern	476,3	478,6	505,9	526,9
Sozialbeiträge	383,6	393,4	407,5	418,2
Vermögenseinkommen	18,9	19,7	16,7	16,1
Sonstige Einnahmen <sup>a</sup>	64,3	64,1	63,9	65,7
Zusammen	943,0	955,8	994,0	1 026,9
Arbeitnehmerentgelt	164,9	166,6	168,2	169,7
Vorleistungen <sup>b</sup>	81,7	82,6	83,0	84,3
Soziale Sachleistungen	157,7	161,4	164,4	167,6
Monetäre Sozialleistungen	390,5	409,0	417,8	423,8
Subventionen	33,8	32,4	31,4	30,7
Sonstige laufende Transfers	33,9	33,6	35,4	36,8
Bruttoinvestitionen <sup>c</sup>	34,5	33,2	34,5	33,5
Vermögenstransfers	35,8	33,5	37,0	35,5
Zinsen auf öffentliche Schulden	67,8	69,9	72,9	75,6
Zusammen	1 000,5	1 022,2	1 044,5	1 057,5
Finanzierungssaldo in Relation zum Bruttoinlandsprodukt (Prozent)	-57,5 -2,8	-66,4 -3,1	-50,5 -2,3	-30,6 -1,4

<sup>a</sup> Sonstige laufende Transfers, Vermögenübertragungen, Verkäufe und empfangene sonstige Subventionen. – <sup>b</sup> Einschließlich sonstiger Produktionsabgaben. – <sup>c</sup> Einschließlich Nettozugang an nichtproduzierten Vermögensgütern.

Quelle: Wie Tabelle 5.

Tabelle 7: Ausgaben der Gebietskörperschaften (Mrd. Euro) 2001–2004

	2001	2002	2003	2004
Arbeitnehmerentgelte	151,4	153,0	154,4	155,9
Monetäre Sozialleistungen	107,3	114,8	116,0	116,3
Zinsen	67,7	69,6	72,7	75,3
Zuschuss an die Sozialversicherung	78,2	83,8	84,8	83,8
Sonstige Ausgaben	226,0	222,8	228,7	228,0
Zusammen	630,6	644,0	656,6	659,3
Veränderung gegenüber dem Vorjahr	.	2,1	2,0	0,4

Quelle: Wie Tabelle 5.



1. Januar 2003 erhöht.<sup>20</sup> Außerdem dürfte der Beitragssatz in der Rentenversicherung deutlich angehoben werden.<sup>21</sup> Schließlich wird der Beitragssatz in der Krankenversicherung wohl – wenn auch nur wenig – erhöht werden. Im Jahr 2004 wird die zweite Stufe der Steuerentlastung in Kraft treten; die Beitragsbelastung dürfte tendenziell sinken.

Das Steueraufkommen wird in den Jahren 2003 und 2004 zwar deutlich steigen, es wird aber erheblich geringer sein als in den amtlichen Vorausschätzungen unterstellt. Bereits für das Jahr 2002 sind Mindereinnahmen in Höhe von 14 Mrd. Euro wahrscheinlich. Die Sozialversicherungsbeiträge werden kräftig zunehmen. Entscheidend dafür ist die deutliche Anhebung der Beitragssätze; die Lohnsumme hingegen wird wegen der geringen Zunahme der Beschäftigung relativ schwach expandieren.

Die sonstigen Einnahmen des Staates dürften sinken. Dabei ist bedeutsam, dass die Gewinnablieferung der Bundesbank abnehmen wird. Dem wirkt nur teilweise entgegen, dass im Jahr 2003 die zeitabhängige Straßenbenutzungsgebühr (Vignette) für Lastkraftwagen durch eine entfernungsabhängige Gebühr (Maut) ersetzt wird. Es ist zwar noch unklar, welche Einnahmen sie nach Abzug der Kosten und der entfallenden Gebühren bringen wird, hier wird aber mit Einnahmen in Höhe von 1,5 Mrd. Euro im Jahr 2003 und 3,0 Mrd. Euro im Jahr danach gerechnet; im Bundeshaushalt 2003 sind 1,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Nach unserer Prognose wird das Budgetdefizit des Staates – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – im Jahr 2003: 2,3 Prozent betragen. Im Jahr 2004 wird das Budgetdefizit bei der unterstellten günstigen wirtschaftlichen Entwicklung zwar weiter abnehmen; ohne gravierende Eingriffe in Leistungsgesetze und ohne Lohnabschlüsse im öffentlichen Dienst, die deutlich hinter denen im privaten Sektor (im Durchschnitt) zurückbleiben, wird das Defizit des Staates aber kaum unter 1,5 Prozent sinken. Ein geringeres Budgetdefizit ist freilich für den Fall nicht auszuschließen, dass die Bundesbank einen extrem hohen Gewinn (z.B. infolge von Veräußerungsgewinnen bei Dollarverkäufen) ausschüttet und dass der Bund in beträchtlichem Umfang Grundstücke verkauft.

### **Werden die Vereinbarungen des Finanzplanungsrates zur Ausgabenentwicklung durchgesetzt?**

In den Jahren 2003 und 2004 sollen nach einem Beschluss des Finanzplanungsrates vom März 2002 die Ausgaben des Bundes im Durchschnitt um 0,5 Prozent sinken, die der Länder (einschließlich Gemeinden) um 1 Prozent steigen. Wir erwarten, dass die durch die skizzierte Prognose noch nicht festgelegten Ausgaben (insbesondere für Beteiligungen an Unternehmen und für Darlehen an Private) auf ihrem Niveau im Jahr 2002 verharren werden. Dies bedeutet, dass die

<sup>20</sup> Die CDU/CSU hat allerdings angekündigt, im Falle einer Regierungsübernahme die vierte Stufe der ökologischen Steuerreform nicht zu verwirklichen.

<sup>21</sup> Er war zu Jahresbeginn trotz eines absehbaren Budgetdefizits konstant gehalten worden, was zur Folge haben wird, dass bei unverändertem Leistungsrecht die Rücklagen zum Jahresende 2002 beträchtlich gesunken sein werden.

Ausgaben aller Gebietskörperschaften in den Jahren 2003 und 2004 um 1,7 bzw. 0,6 Prozent zunehmen und die Vorgaben des Finanzplanungsrats überschritten werden.

Wird die Vereinbarung realisiert, so ist dies freilich angesichts des Ziels, das Budget im Jahr 2004 auszugleichen, wenig relevant, wird doch das Niveau der Ausgaben im Jahr 2002 auch in finanzstatistischer Abgrenzung höher sein als im März 2002 vom Finanzplanungsrat unterstellt. Um den Absichten Nachdruck zu verleihen, ist es jetzt – bei dem absehbaren Ergebnis für die Ausgaben im Jahr 2002 – notwendig, einen neuen Beschluss zu fassen. Er müsste eine Konstanz oder gar einen Rückgang der Ausgaben bis zum Jahr 2004 beinhalten. Im Übrigen mag der Beschluss des Finanzplanungsrates vom März 2002 zwar hilfreich sein, seine Verwirklichung ist aber von vornherein weder notwendig noch hinreichend gewesen, um das Budget im Jahr 2004 nahezu auszugleichen. Wird er durchgesetzt, so ist nicht garantiert, dass das Ziel erreicht wird; es hilft nichts, wenn beispielsweise die Darlehensvergabe der öffentlichen Hand oder der Erwerb von Beteiligungen reduziert werden, die im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) relevanten Ausgaben aber deutlich steigen. Umgekehrt kann das Ziel erreicht werden, wenn der Beschluss nicht durchgesetzt wird. Es genügt, die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Sinne der VGR zu begrenzen; wenn die Darlehensvergabe oder der Erwerb von Beteiligungen aus dem Ruder laufen, so hat das keine Konsequenzen für den Budgetsaldo in der Abgrenzung der VGR.

### **Budgetausgleich im Jahr 2004 nicht wahrscheinlich**

Trotz der erwarteten Sparmaßnahmen in Einzelbereichen wird das Budgetdefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt bei der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung im Jahr 2004 vermutlich 1,4 Prozent betragen. Will die Bundesregierung ihre im Stabilitätsprogramm dargelegten finanzpolitischen Ziele erreichen, so sind beträchtliche Anstrengungen erforderlich, den Anstieg der Ausgaben des Bundes, der Länder und der Gemeinden zu verringern. Zudem kommt es darauf an, die Ausgaben der Sozialversicherung (knapp 22 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) unter Kontrolle zu bringen; gelingt dies nicht, so steigt die Belastung durch die Sozialversicherungsbeiträge mit der Folge, dass das Wachstum der Wirtschaft beeinträchtigt wird. Soll der Haushalt für das Jahr 2004 ausgeglichen sein, so sind Ausgabenkürzungen in Höhe von 30 Mrd. Euro erforderlich. Um einen Budgetsaldo von „nahezu null“ – interpretiert als ein Defizit von 0,5 Prozent in Relation zum Bruttoinlandsprodukt – zu erreichen, sind Kürzungen in Höhe von 20 Mrd. Euro notwendig.

### **Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen: Stabilitäts- und Wachstumspakt strikt einhalten**

Die Finanzpolitik in Deutschland befindet sich zweifellos in einer schwierigen Lage. Der versprochene Budgetausgleich scheint in weite Ferne gerückt zu sein.

Was ist zu tun? Es sollte ausgeschlossen werden, dass die deutsche Bundesregierung dazu beiträgt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt abzuschaffen oder auch nur aufzuweichen. Offenbar streben andere Regierungen genau dies an. Für die Glaubwürdigkeit der Finanzpolitik in Europa wäre es fatal, wenn die Spielregeln, die aus gutem Grund aufgestellt wurden und von allen Regierungen akzeptiert sind, beim ersten Test außer Kraft gesetzt werden. Und man würde signalisieren, dass man es mit der Konsolidierung nicht ernst meint.

Es gibt keinen Grund, den Stabilitäts- und Wachstumspakt verantwortlich zu machen für drastische Maßnahmen, die jetzt notwendig sind. Die Misere der öffentlichen Finanzen resultiert nicht aus der konjunkturellen Schwäche, sondern aus den Versäumnissen in den vergangenen Jahren. Seit 1997 gilt der Pakt, und der Konsolidierungsbedarf für Deutschland war klein im Vergleich zu dem, was andere Länder in kurzer Zeit getan haben. Tatsächlich wurde in Deutschland – entgegen der Ankündigungen in den Stabilitätsprogrammen – so gut wie nicht konsolidiert, das strukturelle Defizit ist heute so hoch wie damals.

Um das Budget im Jahr 2004 nahezu auszugleichen, sind mehrere Wege möglich, die unterschiedliche Konsequenzen haben. Der Weg der kreativen Buchführung scheidet aus. Prinzipiell geht es um die Entscheidung, ob Steuern erhöht oder Ausgaben gekürzt werden sollten. In Deutschland gibt es einen breiten Konsens, dass der Staatsanteil zu hoch ist und nicht etwa die Abgabenbelastung zu niedrig. Von daher scheidet Steuererhöhungen aus; der scheinbar leichte Weg, etwa die Mehrwertsteuer anzuheben, sollte nicht gegangen werden.

Der Finanzplanungsrat hatte sich zu Beginn dieses Jahres auf einen Ausgabenpfad festgelegt, der mit dem Budgetziel kompatibel war. Aufgrund der aktuellen Entwicklung der Finanzlage der öffentlichen Haushalte wird sich das Budgetziel für 2004 nur erreichen lassen, wenn der Finanzplanungsrat den Ausgabenpfad nochmals absenkt. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus die Begrenzung der Ausgaben bei den Sozialversicherungen. Bisher wurde versäumt, hier etwa durch grundlegende Reformen des Gesundheitswesens den Anstieg der Kosten zu bremsen. Die aktuelle Lage macht deutlich, dass nicht zugewartet werden darf, denn die Probleme werden eher ernster.

Es mag einige geben, die in einem drastischen Sparkurs Gefahren für die Konjunktur sehen. Doch zeigen Erfahrungen in anderen Ländern, dass dies nicht so sein muss. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass diejenigen EU-Staaten, die ihre strukturellen Haushaltsdefizite im Zeitraum 1992–2001 besonders stark verringerten, überwiegend höhere Wachstumsraten verzeichneten als EU-Staaten mit geringen Konsolidierungsfortschritten (Lehment 2002). Im Interesse einer wachstumsfreundlichen Konsolidierung sollte die Finanzpolitik weniger bei den Investitionsausgaben, sondern vorrangig bei staatlichen Konsumausgaben und Transferleistungen ansetzen. Dazu gehört auch der Abbau von Subventionen.<sup>22</sup>

Gelingt es nicht, die deutsche Finanzpolitik auf einen Sparkurs zu bringen, werden die Bürger in Zukunft mit höheren Steuern rechnen. Sie wissen: Nur

---

<sup>22</sup> In weiter Abgrenzung beläuft sich das derzeitige Subventionsvolumen in Deutschland auf über 150 Mrd. Euro (Boss und Rosenschon 2002).

wenn der Staat spart, können die Steuern gesenkt werden. Es ist zu bezweifeln, ob der bisherige Weg, Steuersenkungen anzukündigen, ohne gleichzeitig Einsparpläne zu realisieren, noch glaubwürdig ist.

## Summary

The rules for fiscal policy in Europe are defined by the Stability and Growth Pact and the Broad Economic Policy Guidelines. The target for the public budgets are clear: They have to be close to balance or in surplus by the year 2004 at the latest. This is the agreement by all governments in the European Union. But that is not all fiscal policy is about: It is agreed upon that the share of government needs to be reduced, taxes and social contributions should be cut, and the structure of government expenditures needs to be changed in favor of investment in physical and especially human capital. All these elements reflect, by the way, the broad consensus in the economic profession about a sound fiscal policy. The German government has considered these changes as necessary in its various Stability Programs.

However, Germany is currently facing the problem of a high deficit; it will probably even exceed the 3-percent limit this year. This situation is not due to the current cyclical problems but rather the result of a lack of consolidation efforts in the past. Since 1997, the year in which the Stability and Growth Pact was signed, the structural budget deficit has not declined. The reason is that the government in particular did not stick to its targets for expenditures. As a result, in 2002 the ratio of government spending to GDP was 2 percent higher than envisaged in the Stability Program 2000.

At the beginning of this year, the German government committed itself to nearly balance the budget by 2004; this was the response to the warning that was pending because of the high deficit in 2001. Drastic measures are necessary to achieve this target. Given realistic assumptions about the cyclical outlook on the one hand and future spending and taxes on the other, there will probably remain a gap of approximately € 20 billion. It is not clear whether the various governments in Germany – as well as the institutions of social insurance – are ready and willing to act accordingly.

One possible response is that the Stability and Growth Pact will be given up, or at least, watered down considerably. We strongly object to this option because it would imply that fiscal policy in Europe is not credible: At the first test of the Pact, the rules would be disregarded or stretched. Instead, the German government should make clear that it will meet the target and that it urges other countries who have similar budget problems to do the same. This move would certainly be supported by the European Union and the European Central Bank.

There are several ways to achieve the target, and they all have different consequences. Creative bookkeeping is excluded. So the decision will have to be whether spending is cut or taxes are raised. The first is clearly the best option. This has, by the way, also been the plan of the federal government and the states' governments in Germany who agreed to limit spending in order to achieve the nearly balanced budget. Given the new deterioration of public finances, this

agreement has to be revised, i.e. expenditures will have to be lowered compared to the decision in March this year. The government should not try to go the „easy way“ and raise taxes in 2004, e.g. the value added tax. There is a broad consensus that the tax burden in Germany is too high, as well as there is a consensus that the share of government is too high.

If the government failed to meet the spending target, the consequences would be serious: The citizens would expect higher taxes in the future. It can be questioned whether the policy of the past when tax cuts were announced but not accompanied by actual spending cuts is still credible given the recent experience in Germany. It is as simple as that: If the government cannot save, taxes cannot be cut.

## Literatur

- Arbeitsgemeinschaft (Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.) (2002). Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2002. Essen.
- Benner, J., D. Borbély, A. Boss, A. Kuhn, C.-P. Meier, J. Scheide und R. Schmidt (2002). Deutschland: Aufschwung lässt auf sich warten. *Die Weltwirtschaft* (3), in diesem Heft.
- Blinder, A. (1997). Is There A Core of Practical Macroeconomics That We Should All Believe? *American Economic Review* 87 (2): 240–243.
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1999). *Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung*. Dezember. Berlin.
- (2000a). *Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung*. Oktober. Berlin.
  - (2000b). Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2004. *Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte*. Juli. Berlin.
  - (2001a). *Deutsches Stabilitätsprogramm. Aktualisierung*. Dezember. Berlin.
  - (2001b). Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaketes. Zwischen gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen und wirtschafts- und finanzpolitischem Handlungsbedarf. Gutachten des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung. Berlin.
  - (2001c). Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2005. *Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte*. Juni. Berlin.
  - (2002a). Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland. *Monatsbericht* (7): 39–42.
  - (2002b). *Finanzbericht 2003. Stand und voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang*. Berlin.
- Boss, A., und A. Rosenschon (2002). Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge 392/393. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A., C.-P. Meier, J. Scheide und R. Schmidt (2001). Deutschland: Konjunktureller Tiefpunkt erreicht. *Die Weltwirtschaft* (4): 335–349.
- Boss, A., K. Gerling, J. Gotschalk, C.-P. Meier, J. Scheide, R. Schmidt und H. Strauß (2000). Konjunktur in Deutschland mit weniger Schwung. *Die Weltwirtschaft* (4): 375–389.
- Deutsche Bundesbank (Iff. Jgg.). *Monatsberichte*. Frankfurt am Main.

- EZB (1999). Die Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. *Monatsbericht*. Mai: 49–80. Frankfurt am Main.
- EZB (2002). Die Wirkungsweise automatischer fiskalischer Stabilisatoren im Euro-Währungsgebiet. *Monatsbericht*. April: 35–50. Frankfurt am Main.
- Kamps, C., und J. Scheide (2001). Euroland: Abkühlung der Konjunktur – kein Grund zu Aktivismus. *Die Weltwirtschaft* (1): 51–77.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002). *Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002*. Brüssel.
- Lehment, H. (2002). European Fiscal Policies Under the Stability Pact – Some First Insights. Kieler Arbeitspapier 1098. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Lucas, R.E. Jr. (1986). Principles of Fiscal and Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 17 (1): 117–134.
- OECD (2002). *Economic Outlook*. Juni. Paris.
- Scheide, J. (2001a). Konsolidierung ist das beste Wachstumsprogramm. *Handelsblatt*, 7. November: 10.
- (2001b). Parallelpolitik – ja oder nein. *ifo Schnelldienst* 54, 12. Dezember: 6–8.
- Statistisches Bundesamt (2002). *Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1991 bis 2001*. Arbeitsunterlage. August. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3: Konten und Standardtabellen. Hauptbericht*. Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktsberechnung*. Stuttgart.