

Wochenbericht

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Nr. 35/2002

69. Jahrgang / 29. August 2002

Inhalt

Öffentliche Haushalte 2002/2003:
Steuerausfälle konterkarieren Spar-
kurs – Höhere Defizite drohen
Seite 579

Hochwasserkatastrophe in Deutsch-
land: Über Soforthilfen hinausdenken
Seite 596

Öffentliche Haushalte 2002/ 2003: Steuerausfälle konter- karieren Sparkurs – Höhere Defizite drohen

Dieter Teichmann
dteichmann@diw.de

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Die Finanzpolitik befindet sich in einer ausgesprochen schwierigen Situation. Nachdem im vergangenen Jahr die Defizite in den öffentlichen Haushalten unerwartet hoch ausgefallen waren, hat sich die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission und dem ECOFIN-Rat verpflichtet, die öffentlichen Haushalte bis 2004 nahezu auszugleichen. Es dürfte aber sehr schwer fallen, dieses Ziel zu erreichen, obwohl Bund, Länder und Gemeinden eine restriktive Ausgabenpolitik betreiben. Neuerlich zeichnen sich hohe Steuerausfälle ab, und auch die arbeitsmarktbezogenen Ausgaben steigen kräftig. Das DIW Berlin schätzt das Defizit bei Bund, Ländern und Gemeinden für dieses Jahr auf 57 Mrd. Euro; dies sind 10 Mrd. Euro mehr als 2001. Im nächsten Jahr kann mit einem deutlichen Rückgang – auf 45 Mrd. Euro – gerechnet werden. Dabei handelt es sich um Daten der Finanzstatistik. In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die für die Maastricht-Kriterien maßgeblich ist, werden die Fehlbeträge voraussichtlich noch höher sein – die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass das Staatsdefizit in diesem Jahr die Grenze von 3 % erreicht oder sogar geringfügig überschreitet. Hierbei sind die Folgen der Flutkatastrophe für die öffentlichen Haushalte noch nicht berücksichtigt. Gemäß den Verträgen von Maastricht bleibt dieser Teil des Defizits sanktionsfrei.

Ein Rückblick auf 2001

Nur mit Mühe konnte Deutschland in diesem Frühjahr den „blauen Brief“ aus Brüssel abwenden. Damit wollte die EU-Kommission auf die Gefahr hinweisen, dass Deutschland in die Nähe der vom Vertrag von Maastricht gezogenen Defizitgrenze zu geraten droht. Der Kommission schien die Sicherheitsmarge, die sicherstellen soll, dass kein übermäßiges Defizit entsteht, nicht mehr gewährleistet zu sein.¹ Tatsächlich blieb das Defizit von Bund, Ländern, Gemeinden und den Sozialversicherungen in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mit 56 Mrd. Euro bzw. 2,7 % nur relativ knapp unter dem Referenzwert von 3 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Folgt man der Abgrenzung der Finanzstatistik, so war der Fehlbetrag mit knapp 50 Mrd. Euro bzw. 2,4 % allerdings geringer. Diese Differenz mag mit ein Grund dafür gewesen sein, dass die Brisanz der Defizitentwicklung im vergangenen Jahr von den

¹ Auf der Grundlage von Bewertungen durch die Kommission und den Ausschuss nach Artikel 109c des Vertrages prüft der ECOFIN-Rat im Rahmen der multilateralen Überwachung, ob das mittelfristige Haushaltsziel des Stabilitätsprogramms eine Sicherheitsmarge vorsieht, um sicherzustellen, dass kein übermäßiges Defizit entsteht.

Deutsches
Institut f. Wirtschaftsforschung
30. Aug. 2002
Zeitschriften

Tabelle 1

Entwicklung der öffentlichen Defizite in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Finanzstatistik

In Mill. Euro

	1996	1997	1998	1999	2000 ¹	2001
Bund²						
Finanzstatistik	-33 907	-25 782	-16 756	-20 826	-25 466	-16 023
VGR	-34 540	-30 100	-35 260	-32 080	-24 030	-26 930
Länder						
Finanzstatistik	-24 092	-19 895	-14 380	-9 713	-10 355	-26 812
VGR	-20 740	-21 950	-14 230	-8 940	-7 940	-25 600
Gemeinden						
Finanzstatistik	-3 373	-3 041	2 431	2 305	1 923	-3 955
VGR	-810	-20	4 270	4 900	4 530	-1 490
Sozialversicherungsträger						
Finanzstatistik	5 229	4 524	4 134	5 707	1 760	-2 797
VGR	-6 620	1 080	2 690	5 510	660	-2 270
Staat insgesamt						
Finanzstatistik	-56 142	-44 193	-24 572	-22 529	-32 138	-49 588
VGR	-62 710	-50 990	-42 530	-30 610	-26 780	-56 290

¹ Ohne UMTS-Erlöse.² Einschließlich Sondervermögen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Unterschiede zwischen Finanzstatistik und VGR

politischen Entscheidungsträgern unterschätzt worden war. Wegen der methodischen Unterschiede² zwischen Finanzstatistik und VGR ist es – will man Fehlschlüsse vermeiden – nicht möglich, von der Höhe und Entwicklung des Staatsdefizits in dem einen System auf das Defizit in dem anderen System zu schließen (Tabelle 1). Notgedrungen muss sich die Politik auf die Daten der Finanzstatistik stützen, die auf den vierteljährlichen Kassenabschlüssen der Gebietskörperschaften und der Zweige der Sozialversicherungen beruhen; sie liefern auch die Primärinformationen für die VGR. Eine zeitnahe Umsetzung dieser Informationen in das System der Gesamtrechnung erfordert aufwendige Schätzungen und zieht zwangsläufig ungenaue Ergebnisse nach sich, denn die Erfahrungen zeigen, dass im Rahmen der VGR immer wieder Korrekturen vorgenommen werden müssen.³ Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der unsicheren Datenlage am aktuellen Rand stellt sich die Frage, ob die öffentlichkeitswirksame Androhung eines „blauen Briefes“ tatsächlich gerechtfertigt war.

Eindeutig ist, dass die ursprünglich von der Bundesregierung formulierten sehr ehrgeizigen Defizitziele nicht erreicht worden sind. In das Stabilitätsprogramm vom Oktober 2000 hatte die Bundesregierung ein Staatsdefizit von nur 1½ % des BIP eingesetzt. Ein Grund für die Zielverfehlung waren die Steuerausfälle infolge der Steuerreform, die offenbar höher als erwartet ausgefallen sind. Ein anderer Grund waren die konjunkturbedingten Steuer- und Beitragsausfälle – nicht nur die

Bundesregierung, sondern auch alle Institutionen der professionellen Politikberatung hatten für 2001 eine weitaus günstigere Wirtschaftsentwicklung prognostiziert. Schließlich spielte eine Rolle, dass die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherungen stark expandierten und der Entwicklung der Beiträge weit vorauseilten; die Beitragsätze der Versicherten werden in der Regel erst mit Verzögerung der Ausgabenentwicklung angepasst. Nach überschlägigen Berechnungen haben die Mindereinnahmen aus der Steuerreform mit 25 Mrd. Euro bzw. 1,2 % des nominalen BIP zu Buche geschlagen, während die konjunkturbedingten Steuer- und Beitragsausfälle 15 Mrd. Euro bzw. 0,7 % des nominalen BIP ausmachten.⁴

² Im Gegensatz zur Finanzstatistik, in der die effektiven Ausgaben des Staates zum Zeitpunkt der Zahlung gebucht werden, bezieht die VGR einerseits fiktive Positionen ein, andererseits bleiben reine Finanzierungstransaktionen ausgeklammert. Solche – umfangreichen – Umbuchungen sind notwendig, damit dem Charakter der VGR, alle kreislaufrelevanten Transaktionen zum Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten zu erfassen, entsprochen wird. Zum Beispiel werden in der VGR die Darlehen und Beteiligungen nicht als einnahme- und ausgabewirksame Transaktionen verbucht, denn sie tangieren den Staat nicht in seiner Rolle als Konsument, Produzent oder Investor. Die Unterschiede bei der Sozialversicherung beruhen auf einer unterschiedlichen Berechnung der Sozialbeiträge. Die VGR berücksichtigt nicht nur – wie die Finanzstatistik – die tatsächlichen Beiträge, sondern auch „fiktive“, die sie aus dem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang ableitet. Vgl. im Einzelnen: Entwicklung des Staatsdefizits im Jahre 1997 – Ein (notwendiger) Blick zurück. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 25/1998.

³ Aber auch die vierteljährlichen Kassenergebnisse geben noch nicht alle Transaktionen der öffentlichen Hand wieder. Ein umfassendes Bild liefern die Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, die jedoch frühestens zwei Jahre nach Kassenschluss veröffentlicht werden.

⁴ Vgl.: Ein nationaler Stabilitätspakt – aber wie? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 8/2002.

Ehrgeizige Defizitziele

Zum ersten Mal in der Geschichte Deutschlands erbrachte die Körperschaftsteuer im Jahre 2001 ein negatives Aufkommen. Im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform kam es nicht nur wegen der Senkung der Steuersätze – von bisher 40 % für einbehaltene bzw. 30 % für ausgeschüttete Gewinne auf einheitlich 25 % – zu enormen Ausfällen. Eine gewichtige Rolle spielen auch die Vorschriften im Körperschaftsteuergesetz, wie einbehaltene Gewinne zu behandeln sind, wenn sie später ausgeschüttet werden. Den Kapitalgesellschaften war es bis zum 31.12.2001 gestattet, zuvor einbehaltene Gewinne, die in den Bilanzen mit 45 % versteuert waren, an die Anteilseigner auszuschütten und zugleich einen Erstattungsanspruch in Höhe der Differenz zwischen Einbehaltungssatz (45 %) und Ausschüttungssatz (30 %) geltend zu machen. Verzichtete man auf die Ausschüttung, dann wurden diese Gewinne in der Bilanz mit einem Steuersatz von 40 % verbucht. Die Unternehmen haben 2001 in einem nicht erwarteten Ausmaß von dieser Regelung Gebrauch gemacht.

Die isolierte Betrachtung der Ausfälle bei der Körperschaftsteuer greift jedoch zu kurz, da die Ausschüttungen bei den Anteilseignern der Einkommensbesteuerung unterliegen. Sie werden – quasi als Vorauszahlung auf die Steuerschuld – mit 25 % Dividendensteuer (nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) belegt, die auf die endgültige Einkommensteuer angerechnet wird. Im Jahre 2001 haben sich die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag in Deutschland von 13,5 Mrd. Euro auf fast 21 Mrd. Euro, also um mehr als die Hälfte, erhöht. Der überwiegende Teil davon ist auf die Auskehr dieses „EK45“ zurückzuführen.

Neben den „gewollten“ Wirkungen der Unternehmenssteuerreform spielten auch konjunkturelle Gründe eine gewichtige Rolle. In vielen Branchen, insbesondere in jenen, die für das Aufkommen an Körperschaftsteuer von großer Bedeutung sind, hat die rezessive Entwicklung 2001 zu einer starken Gewinnkompression oder sogar zu Verlusten geführt. Viele Unternehmen mussten im Zuge der Rezession ihr Vermögen neu bewerten, sowohl das Beteiligungs- und Anlagevermögen als auch das immaterielle Vermögen – dies erforderte zum Teil sehr hohe Abschreibungen, die den Gewinn aufzehrten. In der Folge haben die Unternehmen ihre Vorauszahlungen rasch nach unten angepasst. Hinzu kam, dass im vergangenen Jahr schwerpunktmäßig gewinnschwache Jahre veranlagt worden sind und es nicht nur zu geringeren Nachzahlungen, sondern sogar zu Erstattungen gekommen ist. Nach grober Abschätzung haben die drei Faktoren – Körperschaftsteuerreform, „Auskehr EK45“ sowie die Konjunktur- und Gewinnent-

Tabelle 2

Finanzierungssalden der Länder und Gemeinden

In Mill. Euro

	2000		2001	
	Land	Gemeinden	Land	Gemeinden
Baden-Württemberg	-690	828	-2 629	-837
Bayern	939	152	-892	-683
Brandenburg	-455	-19	-562	-152
Hessen	-425	655	-1 226	144
Mecklenburg-Vorpommern	-639	47	-550	-99
Niedersachsen	-945	108	-3 757	-551
Nordrhein-Westfalen	-2 205	291	-6 774	-1 088
Rheinland-Pfalz	-479	-168	-1 013	-546
Saarland	103	-106	3	-104
Sachsen	-241	67	-89	-80
Sachsen-Anhalt	-846	-8	-1 010	-160
Schleswig-Holstein	-360	32	-621	205
Thüringen	-736	49	-783	6
Flächenländer	-6 979	1 928	-19 903	-3 944
Früheres Bundesgebiet	-4 062	1 793	-16 908	-3 459
Neue Länder	-2 917	135	-2 995	-484
Stadtstaaten	-3 361	-	-6 953	-
Berlin	-2 546	-	-5 235	-
Bremen	-140	-	-305	-
Hamburg	-675	-	-1 413	-
Insgesamt	-10 339	1 928	-26 856	-3 944

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

wicklung – im Vorjahr zum Einbruch der Körperschaftsteuer von 23½ Mrd. Euro auf -0,4 Mrd. Euro zu gleichen Teilen, also mit jeweils 8 Mrd. Euro, beigetragen.

In der Unterteilung nach Haushaltsebenen wird deutlich, dass sich die Finanzlage im vergangenen Jahr insbesondere bei den Ländern verschlechterte. Ihre Haushaltsfehlbeträge schnellten von gut 10 Mrd. Euro im Jahre 2000 auf 27 Mrd. Euro in die Höhe (Tabelle 2). Eine solch rasante Entwicklung hatte es zuvor noch nie gegeben. Dabei zeigt sich ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle: In Ostdeutschland nahm das Defizit nur geringfügig auf 3 Mrd. Euro zu, während es sich in den westdeutschen Flächenländern mehr als vervierfachte und auf fast 17 Mrd. Euro stieg. Steuerreform und konjunkturbedingte Steuerausfälle hätten für Ostdeutschland eine ungünstigere Entwicklung erwarten lassen. So steht hier hinter dem Ergebnis von 2001 eine beachtliche Konsolidierung, selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer geringeren Wirtschafts- und Steuerkraft weniger stark vom Einbruch der Steuereinnahmen getroffen wurden. Bereits seit 1996 befinden sich die ostdeutschen Länder auf Konsolidierungskurs, sie konnten seitdem ihre Finanzierungsdefizite halbieren. In den westdeutschen Ländern verlief die Entwicklung recht unterschiedlich: Erheblich verschlechtert hat sich die

Drastischer Anstieg der Defizite in den Ländern

Finanzlage vor allem in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Aber auch Hessen und Bayern, die in den Vorjahren Überschüsse erzielt hatten, rutschten ins Minus. Besonders krass ist die Lage in Berlin; infolge der Unterstützungszahlungen an die „Bankgesellschaft“ geriet die Hauptstadt immer tiefer in die roten Zahlen.

Hoher finanzieller Druck bei den Gemeinden

Nicht nur die Länder, auch die Gemeinden waren 2001 unter erheblichen finanziellen Druck geraten, nachdem sie in den Jahren zuvor zumindest in der Summe Überschüsse erzielt hatten. Freilich wurde die Bildung dieser Überschüsse mit einem Rückgang der Investitionstätigkeit erkauft. Erstmals seit 1997 schlossen die kommunalen Haushalte im Vorjahr mit einem – hohen – Defizit ab, und dies trotz weiter rückläufiger Sachinvestitionen. Wie bei den Ländern waren es vor allem die Gemeinden in Westdeutschland, deren Lage sich erheblich verschlechterte.

Finanzielle Situation des Bundes hat sich verbessert

Im Gegensatz zu Ländern und Gemeinden hatte sich die finanzielle Situation des Bundes im Jahre 2001 sogar verbessert, wenn man die Sondervermögen des Bundes berücksichtigt und die UMTS-Erlöse aus dem Jahr 2000 außer Acht lässt, da sie zur Schuldentilgung verwendet wurden. Sehr positiv verlief die Entwicklung in den Sondervermögen, die mit einem beträchtlichen Finanzierungsüberschuss abschlossen; mit diesem Überschuss wurden die Schulden des Erblastentilgungsfonds abgebaut. Aber auch im Bundeshaushalt selbst konnten die Defizite verringert werden.⁵ Hierzu trugen die kräftig gestiegene Gewinnabführung der Bundesbank ebenso wie hohe Privatisierungserlöse bei. Auf der Ausgabenseite wurde die Sparpolitik beibehalten; zudem kam es zu stark rückläufigen Aufwendungen für das Bundeseisenbahnvermögen und bei den Zinsausgaben infolge von Umschuldungen.

Einnahmenentwicklung 2002/2003: Abermals hohe Steuerausfälle

In diesem Jahr beeinflussen Steuerrechtsänderungen das Steueraufkommen weit weniger als im Vorjahr. Im Rahmen des zweiten Gesetzes zur Familienförderung ist das Kindergeld vom 1. Januar 2002 an auf jeweils 154 Euro pro Monat für das erste und zweite Kind angehoben worden. Dies wird die Lohnsteuereinnahmen um schätzungsweise 3 Mrd. Euro schmälern. Die steuerlichen Kinderfreibeträge sind entsprechend – auf 3 648 Euro – angepasst worden. Außerdem können die Einkommensteuerpflichtigen mit Kindern von 2002 an einen Kindererziehungsbetrag (612 Euro) geltend machen und der Kinderbetreuungsbetrag (1 548

Euro) wird nun auch für Kinder über 16 Jahre gewährt. Im Gegenzug wird der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende in drei Stufen bis 2004 abgebaut.⁶ Alles in allem führen diese Steuerrechtsänderungen in diesem und im nächsten Jahr zu Mehreinnahmen von jeweils 500 Mill. Euro.

Als Folge der Anschläge vom 11. September 2001 wurden im Rahmen des Gesetzes zur Finanzierung der Terrorbekämpfung die Tabak- und Versicherungsteuer erhöht; dies bringt in diesem Jahr 1,5 Mrd. Euro in die Kassen (2003: 1,9 Mrd. Euro). Aufgrund der Zunahme der Hinterziehung bei den Steuern vom Umsatz hat die Bundesregierung die Möglichkeiten für die Steuerfahndung vom 1. Januar 2002 an deutlich erweitert (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz). Sie hat die daraus resultierenden Mehreinnahmen schon für dieses Jahr mit 2,3 Mrd. Euro veranschlagt (2003: 2,5 Mrd. Euro). Die schwache Entwicklung der Steuern vom Umsatz bis Juli 2002 legt indes die Vermutung nahe, dass die erhofften Mehreinnahmen bisher nicht erzielt worden sind. Der Aufbau einer effizienten Bekämpfung der Steuerhinterziehung braucht erfahrungsgemäß Zeit und Geld.

Im kommenden Jahr sollte die zweite Stufe der Steuerreform 2000 bei der Lohn- und Einkommensteuer in Kraft treten. Die geplanten Entlastungen für die Einkommensteuerzahler werden auf 7 Mrd. Euro veranschlagt (im Einzelnen siehe Kasten). Zur Finanzierung der hohen Schäden aus der Flutkatastrophe hat die Bundesregierung am 19. August beschlossen, diese Stufe um ein Jahr – auf 2004 – zu verschieben. Gleichzeitig soll die Körperschaftsteuer um 1,5 Prozentpunkte auf 26,5 % angehoben werden (Flutopfersolidaritätsgesetz); die Mehreinnahmen daraus werden auf knapp 800 Mill. Euro beziffert.

Die Schätzung der Steuereinnahmen für Bund, Länder, Gemeinden und EU für dieses und das nächste Jahr erfolgt auf der Basis der Kasseneingänge bis Juli und der jüngsten Konjunkturprognose des DIW Berlin.⁷ In dieser Vorausschätzung wird mit einer eher mäßigen Belebung der wirtschaftlichen Aktivitäten gerechnet.

Nur wenige Steuerrechtsänderungen 2002

⁵ Besonders groß waren 2001 die Abweichungen zwischen Finanzstatistik und VGR beim Defizit des Bundes. Dies liegt vornehmlich an den hohen Privatisierungserlösen aus dem Verkauf von Beteiligungen, aber auch daran, dass vom ERP-Sondervermögen sehr viel weniger Darlehen als im Jahr zuvor vergeben wurden. Beide Transaktionen dämpften das Defizit in der Abgrenzung der Finanzstatistik, sind für die Defizithöhe in der VGR aber nicht relevant.

⁶ Im Zusammenhang mit der geplanten Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform 2000 zur Finanzierung der Beseitigung von Flutschäden will die Bundesregierung den Abbau des Haushaltsfreibetrages 2003 aussetzen.

⁷ Vgl.: Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2002/2003. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 28-29/2002.

Tabelle 3

Steuereinnahmen in den Jahren 2001 bis 2003¹

	Westdeutschland ²			Ostdeutschland ³			Insgesamt			West-deutschland ²		Ost-deutschland ³		Insgesamt		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Schätzung						
	Mrd. Euro									Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %						
Gemeinschaftliche Steuern							309,7	306,4	320,2							
Lohnsteuer ⁴	123,7	125,0	129,5	9,0	9,0	9,5	132,6	134,0	139,0	1,1	3,6	0,4	5,6	-1,1	4,5	
Veranlagte Einkommensteuer ⁴	11,8	11,4	9,4	-3,1	-3,0	-3,4	8,8	8,4	6,0	-3,6	-17,5			-4,3	-28,6	
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag ⁵	20,4	12,0	12,1	0,5	0,4	0,4	20,9	12,4	12,5	-41,1	0,8	-30,0	5,7	-40,9	1,0	
Zinsabschlag ⁶	8,7	8,7	8,9	0,2	0,3	0,3	9,0	9,0	9,2	-0,3	2,3	8,7	4,0	-0,1	2,3	
Körperschaftsteuer ⁵	0,4	3,2	10,0	-0,8	-0,5	-0,4	-0,4	2,7	9,6							
Steuern vom Umsatz ⁷							138,9	140,0	144,0					0,8	2,9	
Zölle							3,2	2,9	2,9					-9,1	-1,7	
Bundessteuern							79,2	83,2	87,1					5,0	4,8	
Mineralölsteuer							40,7	42,4	44,6					4,2	5,2	
Stromsteuer							4,3	5,2	6,1					20,1	17,3	
Tabaksteuer							12,1	13,2	13,6					9,4	3,0	
Branntweinabgabe							2,1	2,1	2,1					0,0	-2,4	
Versicherungsteuer							7,4	8,1	8,2					9,4	1,4	
Solidaritätszuschlag							11,1	10,6	11,0					-4,2	3,8	
Sonstige							1,6	1,5	1,5					-0,9	0,0	
Ländersteuern	17,5	16,9	17,2	2,2	2,1	2,1	19,7	19,0	19,4	-3,3	1,8	-4,9	0,9	-3,5	1,7	
Kraftfahrzeugsteuer	7,2	6,8	6,9	1,2	1,2	1,2	8,4	8,0	8,1	-5,2	1,5	-5,0	0,9	-5,1	1,4	
Erbschaftsteuer	3,1	3,0	3,2	0,1	0,0	0,0	3,2	3,1	3,2	-1,3	3,6			-2,5	3,6	
Grunderwerbsteuer	4,3	4,2	4,3	0,5	0,5	0,5	4,9	4,7	4,8	-2,8	2,4	-3,7	1,0	-2,9	2,2	
Sonstige	2,9	2,9	2,9	0,4	0,4	0,4	3,3	3,3	3,3	-1,7	-0,4	2,3	0,7	-1,2	-0,2	
Gemeindesteuern	31,3	29,6	30,8	3,1	3,1	3,2	34,4	32,7	34,0	-5,3	3,9	-1,3	4,9	-5,0	4,0	
Gewerbesteuer	22,8	21,0	22,0	1,8	1,7	1,8	24,5	22,7	23,8	-7,8	4,8	-3,4	5,9	-7,5	4,8	
Grundsteuern	7,8	7,9	8,1	1,2	1,3	1,3	9,1	9,2	9,4	1,0	1,9	1,6	4,0	1,1	2,2	
Sonstige	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1	0,1	0,8	0,8	0,8	2,5	1,1	0,0	0,0	2,2	1,0	
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt							446,2	444,2	463,5					-0,5	4,4	
In der Abgrenzung der Finanzstatistik ⁸							428,3	427,0	444,6							
darunter:																
Bund ^{9, 10, 11}							213,3	214,2	222,4					0,4	3,8	
Länder ^{9, 11, 12, 14}	140,9	139,8	147,7	24,9	23,9	24,8	165,8	163,6	172,5	-0,8	5,7	-4,2	3,9	-1,3	5,4	
Gemeinden ^{13, 14}	45,1	45,1	45,7	3,9	4,0	4,1	49,1	49,2	49,8	0,1	1,2	2,0	1,4	0,2	1,2	
<i>Nachrichtlich: EU-Anteile¹⁵</i>							19,7	19,5	21,9							

Abweichungen in den Summen durch Runden.

- 1 Ohne Verschiebung der geplanten Steuerentlastungen von 2003 auf 2004.
- 2 Westdeutschland einschließlich Westberlin.
- 3 Ostdeutschland einschließlich Ostberlin.
- 4 Beteiligungsverhältnis: Bund 42,5 %, Länder 42,5 %, Gemeinden 15 %.
- 5 Beteiligungsverhältnis: Bund 50 %, Länder 50 %.
- 6 Beteiligungsverhältnis: Bund 44 %, Länder 44 %, Gemeinden 12 %; Zerlegung West- und Ostdeutschland: 91 : 9 %.
- 7 Bund vorab 5,63 %; vom Rest: Gemeinden vorab 2,2 %; vom verbleibenden Rest: Bund 50,25 %, von 2002 an 49,65 %; Länder 49,75 %; von 2002 an 50,35 %. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs.
- 8 Ohne EU-Anteile, einschließlich steuerähnlicher Abgaben. In der Finanzstatistik werden West- und Ostberlin zu Westdeutschland gezählt.

- 9 Umsatzsteuer-Verteilung Fonds Deutsche Einheit beim Bund zu-, bei den Ländern abgesetzt.
- 10 EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel und EU-BSP-Eigenmittel abgesetzt.
- 11 Einschließlich Gewerbesteuerumlage. Beteiligungsverhältnis: Bund: 19 : 45 %, Länder: 26 : 45 %.
- 12 Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.
- 13 Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.
- 14 Einschließlich Beteiligung der westdeutschen Gemeinden am Fonds Deutsche Einheit über Erhöhung der Gewerbesteuerumlage an die westdeutschen Länder.
- 15 EU-Mehrwertsteuer-Eigenmittel, EU-BSP-Eigenmittel, EU-Zölle.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Die Entwicklung der Steuereingänge (ohne Gemeindesteuern) war in den ersten sieben Monaten mit einem neuerlichen Minus – in Höhe von 4,4 % – katastrophal. Insbesondere die Körperschaftsteuer ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aber auch die Einnahmen aus der Gewer-

besteuer sind offenbar abermals – mit einer zweistelligen Rate – gesunken. Die Nachfrageschwäche in vielen Bereichen des privaten Konsums zeigt sich in der rückläufigen Entwicklung der Steuern vom Umsatz.

Kasten

Zu den drei Stufen der Steuerreform 2000

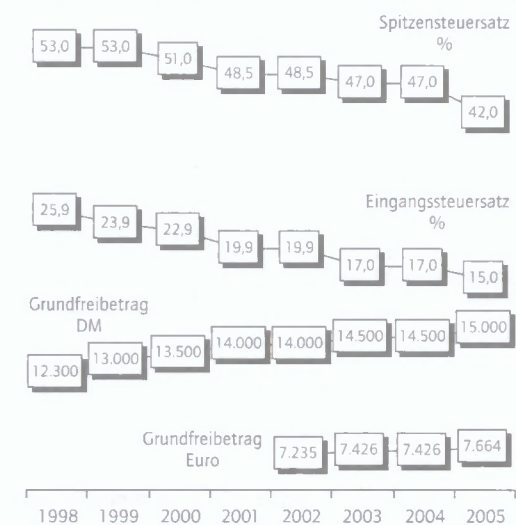
Mit der Steuerreform 2000 hat die Bundesregierung neben der Unternehmenssteuerreform auch eine dreistufige Entlastung für die Einkommensteuerpflichtigen beschlossen. Mit der ersten Stufe, die ursprünglich für 2002 geplant und dann aus konjunkturellen Gründen auf 2001 vorgezogen worden war, wurden die Einkommensteuerzahler um 14,5 Mrd. Euro entlastet. Die zweite Stufe, die nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 18. August 2002 nun nicht 2003, sondern 2004 wirksam werden soll, bringt den Steuerzahlern Entlastungen, die halb so hoch sind wie 2001 (7 Mrd. Euro). Aus den Berechnungen für Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Einkommen lässt sich ablesen, mit welchen Beträgen sie 2004 entlastet werden und zwischenzeitlich zur Finanzierung der Flutschäden beitragen. Die dritte Stufe ist für das Jahr 2005 geplant; sie beschert den Steuerpflichtigen mit 19 Mrd. Euro die höchste Entlastung.

Für die einzelnen Stufen der Einkommensteuerreform sind folgende Tarifänderungen bereits in Kraft bzw. geplant (Abbildung):

- **1. Stufe 2001:** Der steuerliche Grundfreibetrag wurde von 13 499 DM (6 902 Euro) auf 14 093 DM (7 235 Euro) erhöht.¹ Der Eingangssatz ist von 22,9 % auf 19,9 % zurückgenommen worden; der Spitzensteuersatz wurde von 51 % auf 48,5 % gesenkt.
- **2. Stufe 2004 (nach Verschiebung):** Es ist vorgesehen, den steuerlichen Grundfreibetrag auf 7 426 Euro zu erhöhen. Zum anderen sollen der Eingangssatz auf 17 % und der Spitzensteuersatz auf 47 % sinken.
- **3. Stufe 2005:** Hier soll das steuerliche Existenzminimum auf 7 664 Euro angehoben werden. Der Eingangssatz wird auf 15 % und der Spitzensteuersatz auf 42 % gesenkt.

In den Tabellen 6 und 7 sind die Entlastungsbeträge aus der nach 2004 verschobenen zweiten Stufe und der für 2005 geplanten Stufe abzulesen. Die Zahlen für 2004 geben zugleich den Finanzierungsbeitrag der Einkommensteuerpflichtigen für die Hochwasserschäden im Jahre 2003 an. Gegenwärtig zahlt ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 30 000 Euro Steuern in Höhe von 6 418 Euro (Tabelle 6). Im Durchschnitt ist sein zu versteuerndes Einkommen also mit 21,4 % durch Einkommensteuer belastet.² Im übernächsten Jahr wird die Einkommensteuer für diesen Steuerpflichtigen auf 6 252 Euro zurückgeführt; im Vergleich zum Tarif 2002 bedeutet dies eine Entlastung von 166 Euro pro Jahr bzw. knapp 14 Euro im Monat.

Grundfreibetrag, Eingangssatz und Spitzensteuersatz 1998 bis 2005¹



¹ Ohne Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform 2000.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Der Bezieher eines Einkommens von 60 000 Euro zahlt nach geltendem Recht Steuern in Höhe von 19 255 Euro. Die neue Einkommensteuer (18 967 Euro) bedeutet für ihn eine jährliche Ersparnis von 258 Euro; das sind gut 21 Euro im Monat.

Deutlich höhere Steuerersparnisse ergeben sich aus der dritten Stufe. Für den geringer Verdienenden errechnet sich aus dem neuen Tarif eine Entlastung gegenüber dem Tarif 2004 von 446 Euro im Jahr (37 Euro im Monat) – immerhin eine Entlastung von 7 %. Für den Besserverdienenden mit einem zu versteuernden Einkommen von 60 000 Euro sieht die Rechnung deutlich günstiger aus, denn er liegt mit seinem Einkommen bereits im Bereich des Spitzensteuersatzes, der 2005 um 5 Prozentpunkte auf 42 % gesenkt wird. Seine Steuer-

¹ Steuerlicher Grundfreibetrag für das Jahr 2002.

² Der Solidaritätszuschlag von 5,5 % auf die Einkommensteuer ist in dieser Vergleichsrechnung noch nicht berücksichtigt.

schuld sinkt gegenüber dem Recht 2004 um 1 683 Euro (140 Euro pro Monat); die relative Entlastung liegt bei fast 9 % (2004/2002: 1,3 %).

Bei verheirateten Steuerpflichtigen sind – im Fall eines Einkommensbeziehers – die Entlastungen etwas größer als bei vergleichbaren Einkommen für Ledige. Ein Ehepaar mit einem zu versteuernden Einkommen von 40 000 Euro zahlt nach dem Steuertarif 2004 nur noch 6 146 Euro; das sind 5 % weniger als 2002 (Tabelle 7). Nach dem Steuerrecht 2005 wird die Einkommensteuer für diese Steuerpflichtigen um weitere 7,3 % auf 5 698 Euro gesenkt.

Die Einnahmen aus der *Lohnsteuer* haben bis Juli geringfügig abgenommen (-0,8 %). Hierin spiegelt sich sowohl der Rückgang der Zahl der Beschäftigten als auch die Erhöhung des Kindergeldes zum 1. Januar 2002, das aus dem Lohnsteueraufkommen finanziert wird. Bereinigt um diesen Effekt errechnet sich ein geringer Zuwachs (1,5 %). Für den weiteren Verlauf des Jahres wird eine leichte Beschleunigung im Aufkommen erwartet, vor allem weil die höheren Tarifabschlüsse kassenwirksam werden. Dies und die Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs, die in diesem Jahr nicht durch Rechtsänderungen beeinflusst wird, dürften dazu führen, dass ein Aufkommen von 134 Mrd. Euro (+4,0 %) erzielt wird – im Vergleich zur Mai-Prognose vom „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ bedeutet dies Mindereinnahmen von 1,2 Mrd. Euro. Für 2003 wird mit deutlich höheren Lohnsteuereinnahmen gerechnet; dazu tragen mehr Einkommenszahlungen sowie eine geringe Zunahme der Zahl der Beschäftigten bei. Nach der Entscheidung der Bundesregierung werden die für 2003 geplanten Lohnsteuerentlastungen in Höhe von 5,5 Mrd. Euro zur Finanzierung der Flutschäden verwendet. Unter Berücksichtigung dieser Verschiebung errechnet sich für das Lohnsteueraufkommen ein Zuwachs um 7½ %; ohne diesen Finanzierungsbeitrag ergäben sich Mehreinnahmen von 3,7 % (Tabelle 3).

Obwohl bei den *Gewinnsteuern* (veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Er-

trag, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag und Solidaritätszuschlag) nach den steuerreformbedingten Veränderungen und den Sondereffekten für dieses Jahr eine Normalisierung erwartet worden war, hat sich die negative Tendenz in den ersten sieben Monaten dieses Jahres mit einem Rückgang um 31,5 % fortgesetzt.

Die Kasseneingänge bei der *veranlagten Einkommensteuer* in Westdeutschland blieben bis Juli um fast die Hälfte unter denen des Vorjahres (Tabelle 4). Zu einem wesentlichen Teil lässt sich dieses Ergebnis damit erklären, dass die aus dem Einkommensteueraufkommen geleisteten Zahlungen für Eigenheimzulagen, Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) und Erstattungen des Bundesamts für Finanzen insgesamt noch leicht zugenommen haben. Unter Berücksichtigung der ausgezahlten Beträge war der Rückgang im Bruttoaufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer nur noch gering (-1,1 %). Für den weiteren Jahresverlauf wird unterstellt, dass im Zuge der wirtschaftlichen Belebung die Vorauszahlungen (brutto) geringfügig höher sein als im Vorjahr und Mehreinnahmen aus früheren Rechtsänderungen zunehmend wirksam werden; aber auch die Nachzahlungen dürften über das Vorjahresniveau hinausgehen. Per saldo ist für dieses Jahr mit einem Kassenaufkommen von 11,4 Mrd. Euro zu rechnen (-3,5 %). Für 2003 wird erwartet, dass die bessere Gewinnlage der Unternehmen zu höheren Vorauszahlungen führt und es zu wieder steigenden Nachzahlungen für

Einkommensteueraufkommen durch Auszahlungen belastet

Tabelle 4

Einkommensteueraufkommen 2001 und 2002 von Januar bis Juli

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Deutschland		
	2001	2002	Veränderung in %	2001	2002	Veränderung in %	2001	2002	Veränderung in %
	in Mrd. Euro			in Mrd. Euro			in Mrd. Euro		
Kassenmäßiges Aufkommen	1,81	0,92	-49,1	-2,47	-2,54	.	-0,66	-1,62	.
+ Investitionszulage	0,11	0,11	5,7	0,39	0,50	28,3	0,50	0,61	23,4
+ Erstattungen (§ 46 EStG)	11,81	12,09	2,4	1,71	1,57	-8,4	13,52	13,65	1,0
+ Eigenheimzulage	6,05	7,04	16,5	1,40	1,56	11,1	7,45	8,60	15,4
+ Erstattungen des Bundesamts für Finanzen	0,67	0,06	-91,5	-	-	-	0,67	0,06	-91,5
Bruttoaufkommen	20,44	20,22	-1,1	1,03	1,08	4,6	21,47	21,30	-0,8

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 5

Körperschaftsteueraufkommen 2001 und 2002 von Januar bis Juli

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Deutschland		
	2001	2002	Veränderung in %	2001	2002	Veränderung in %	2001	2002	Veränderung in %
	in Mrd. Euro			in Mrd. Euro			in Mrd. Euro		
Kassenmäßiges Aufkommen	0,92	-1,52	.	-0,42	-0,34	-18,7	0,51	-1,86	.
+ Investitionszulage	0,12	0,15	27,8	0,77	0,72	-6,4	0,89	0,87	-1,9
+ Erstattungen des Bundesamts für Finanzen	1,45	0,27	-81,7	0,05	0,00	-97,8	1,49	0,27	-82,2
Bruttoaufkommen	2,48	-1,11	.	0,40	0,38	-4,0	2,88	-0,72	.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

die Veranlagung von Gewinnen aus früheren Jahren kommt. Geschmälert worden wäre das Aufkommen auch um 1,5 Mrd. Euro durch die Entlastungen aus der zweiten Stufe der Steuerreform 2000. Alles in allem dürfte das Aufkommen auf 9,4 Mrd. Euro zurückgehen (-17,5%); unter Berücksichtigung der Verschiebung der Steuerentlastungen errechnen sich 10,9 Mrd. Euro (-4½%).

Von den Finanzämtern in Ostdeutschland werden bei der Einkommensteuer nach wie vor mehr Beträge ausgezahlt als eingenommen. In den ersten sieben Monaten überstiegen die Auszahlungen bei der Einkommensteuer die Einnahmen mit 2,5 Mrd. Euro in einem ähnlichen Ausmaß wie im Vorjahr. Bereinigt um die Auszahlungen für Investitionszulagen, Eigenheimzulagen sowie Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) errechnen sich positive Einnahmen, die mit fast 1,1 Mrd. um 4,5% über dem Vorjahresniveau liegen. Geht man davon aus, dass sich die Vorauszahlungen im weiteren Verlauf des Jahres stabilisieren, ist eine leichte Verringerung des Fehlbetrages zu erwarten (-3 Mrd. Euro). Im kommenden Jahr wird sich das Minus indes wieder vergrößern (-3,4 Mrd. Euro); unter Berücksichtigung der Verschiebung der Entlastungseffekte aus der zweiten Stufe der Steuerreform ist das Minus etwas geringer.

Die Hoffnungen, dass es bei der *Körperschaftsteuer* wieder zu positiven Einnahmen kommt, haben sich nicht erfüllt. Im Gegenteil: In den ersten sieben Monaten dieses Jahres haben die Finanzämter in Westdeutschland 1,5 Mrd. Euro mehr ausgezahlt, als sie eingenommen haben (Tabelle 5). Zum einen dürfte es zu Beginn des Jahres zu weiteren Gewinnausschüttungen der Unternehmen mit Erstattungsanspruch (EK40) gekommen sein. Dies lässt sich aus der Entwicklung der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag ablesen; hier haben die Dividendenausschüttungen zu einer unerwartet günstigen Entwicklung geführt. Zum anderen ist die Gewinnsituation bei den Kapitalgesellschaften anhaltend schlecht, so dass die Voraus-

zahlungen, aber auch die Nachzahlungen weiterhin nach unten tendieren. Hinzu kommt, dass offenbar einige Großunternehmen, die im vergangenen Jahr hohe Verluste hinnehmen mussten, nicht mit der üblichen Verzögerung von etwa zwei Jahren, sondern schon in diesem Jahr ihre Veranlagung durchführen ließen. Dies hat das Aufkommen mit hohen Erstattungsbeträgen belastet.

Wegen der starken Verwerfungen, die sich 2001 bei der Körperschaftsteuer infolge der Steuersatzsenkung und der Systemumstellung von der Vollanrechnung zum Halbeinkünfteverfahren ergeben haben, ist eine Prognose mit größeren Unsicherheiten als gewöhnlich verbunden. Selbst wenn sich im weiteren Verlauf dieses Jahres die Entwicklung stabilisiert, ist für das ganze Jahr mit einem Aufkommen von rund 3 Mrd. Euro zu rechnen. Im Vergleich zur Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ bedeutet dies Mindereinnahmen in einer Größenordnung von fast 5,5 Mrd. Euro. Für das Jahr 2003 werden indes Mehreinnahmen erwartet, die sich auf der Annahme wieder steigender Gewinne im Zuge der Konjunkturbelebung gründen. Auch wird unterstellt, dass sich das Ausschüttungsverhalten der Kapitalunternehmen „normalisiert“. Nach dem Körperschaftsteuergesetz wird den Unternehmen eine Frist von 15 Jahren zur Auskehr von „Altgewinnen“, die mit 40% Steuerbelastung in den Bilanzen stehen, gewährt, also bis zum Jahre 2016. Bei der Ausschüttung solcher Gewinne können die Unternehmen bis dahin einen Erstattungsanspruch in Höhe der Differenz zwischen Thesaurierungs- und Ausschüttungssatz geltend machen.⁸ Alles in allem wird für 2003 ein Aufkommen von 10 Mrd. Euro prognostiziert.

⁸ Nach § 37 Abs. 1 KStG wird am Schluss des letzten vor dem 1. Januar 2001 begonnenen Wirtschaftsjahres ein Körperschaftsteuerguthaben ermittelt, das 1/6 des mit 40% Körperschaftsteuer belasteten Teilbetrages beträgt. Die Differenz zwischen dem Thesaurierungssatz (40%) und dem Ausschüttungssatz (30%) beträgt 10 Prozentpunkte, d. h. 1/6 des Nettogewinns. Nach § 37 Abs. 2 KStG ist das verbleibende Körperschaftsteuerguthaben letztmalig auf den Schluss des letzten Wirtschaftsjahres vor dem 1. Januar 2016 fortzuschreiben und gesondert festzustellen.

Auszahlungen bei der Einkommensteuer in Ostdeutschland höher als Einnahmen

Enttäuschender Verlauf bei der Körperschaftsteuer

Tabelle 6

Finanzielle Auswirkungen nach den Einkommensteuertarifen 2004¹ und 2005 im Vergleich zum geltenden Tarif

Grundtabelle

Zu versteuerndes Einkommen	Tarif 2002			Tarif 2004					Tarif 2005						
	Steuer	Steuersatz		Steuer	Steuersatz		Entlastung gegenüber Tarif 2002		Steuer	Steuersatz		Entlastung gegenüber Tarif 2004		Entlastung gegenüber Tarif 2002	
		durch- schnittl.	marginal		durch- schnittl.	marginal	Euro	%		durch- schnittl.	marginal	Euro	%	Euro	%
Euro	Euro	%	%	Euro	%	%	Euro	%	Euro	%	%	Euro	%	Euro	%
8 000	166	2,1	21,2	100	1,3	17,9	-66	-39,8	51	0,6	15,7	-49	-49,0	-115	-69,3
10 000	611	6,1	23,5	487	4,9	20,9	-124	-20,3	398	4,0	19,2	-89	-18,3	-213	-34,9
12 000	1 095	9,1	24,6	934	7,8	23,8	-161	-14,7	816	6,8	22,7	-118	-12,6	-279	-25,5
14 000	1 592	11,4	25,7	1 433	10,2	25,7	-159	-10,0	1 293	9,2	24,6	-140	-9,8	-299	-18,8
16 000	2 121	13,3	26,8	1 957	12,2	26,8	-164	-7,7	1 793	11,2	25,5	-164	-8,4	-328	-15,5
18 000	2 672	14,8	27,9	2 504	13,9	27,9	-168	-6,3	2 312	12,8	26,4	-192	-7,7	-360	-13,5
20 000	3 235	16,2	29,0	3 073	15,4	29,0	-162	-5,0	2 849	14,2	27,3	-224	-7,3	-386	-11,9
22 000	3 831	17,4	30,1	3 664	16,7	30,1	-167	-4,4	3 404	15,5	28,2	-260	-7,1	-427	-11,1
24 000	4 439	18,5	31,2	4 278	17,8	31,2	-161	-3,6	3 977	16,6	29,1	-301	-7,0	-462	-10,4
26 000	5 080	19,5	32,4	4 914	18,9	32,3	-166	-3,3	4 568	17,6	30,0	-346	-7,0	-512	-10,1
28 000	5 732	20,5	33,5	5 572	19,9	33,5	-160	-2,8	5 178	18,5	31,0	-394	-7,1	-554	-9,7
30 000	6 418	21,4	34,6	6 252	20,8	34,6	-166	-2,6	5 806	19,4	31,9	-446	-7,1	-612	-9,5
32 000	7 113	22,2	35,7	6 955	21,7	35,7	-158	-2,2	6 453	20,2	32,8	-502	-7,2	-660	-9,3
34 000	7 844	23,1	36,8	7 680	22,6	36,8	-164	-2,1	7 118	20,9	33,7	-562	-7,3	-726	-9,3
36 000	8 598	23,9	37,9	8 427	23,4	37,9	-171	-2,0	7 801	21,7	34,6	-626	-7,4	-797	-9,3
38 000	9 360	24,6	39,0	9 197	24,2	39,0	-163	-1,7	8 502	22,4	35,5	-695	-7,6	-858	-9,2
40 000	10 158	25,4	40,2	9 989	25,0	40,1	-169	-1,7	9 222	23,1	36,4	-767	-7,7	-936	-9,2
42 000	10 964	26,1	41,3	10 803	25,7	41,3	-161	-1,5	9 960	23,7	37,4	-843	-7,8	-1 004	-9,2
44 000	11 808	26,8	42,4	11 639	26,5	42,4	-169	-1,4	10 716	24,4	38,3	-923	-7,9	-1 092	-9,2
46 000	12 658	27,5	43,5	12 498	27,2	43,5	-160	-1,3	11 491	25,0	39,2	-1 007	-8,1	-1 167	-9,2
48 000	13 546	28,2	44,6	13 379	27,9	44,6	-167	-1,2	12 283	25,6	40,1	-1 096	-8,2	-1 263	-9,3
50 000	14 440	28,9	45,7	14 282	28,6	45,7	-158	-1,1	13 095	26,2	41,0	-1 187	-8,3	-1 345	-9,3
52 000	15 374	29,6	46,8	15 208	29,2	46,8	-166	-1,1	13 924	26,8	41,9	-1 284	-8,4	-1 450	-9,4
54 000	16 329	30,2	48,0	16 147	29,9	47,0	-182	-1,1	14 764	27,3	42,0	-1 383	-8,6	-1 565	-9,6
56 000	17 287	30,9	48,5	17 087	30,5	47,0	-200	-1,2	15 604	27,9	42,0	-1 483	-8,7	-1 683	-9,7
58 000	18 264	31,5	48,5	18 027	31,1	47,0	-237	-1,3	16 444	28,4	42,0	-1 583	-8,8	-1 820	-10,0
60 000	19 225	32,0	48,5	18 967	31,6	47,0	-258	-1,3	17 284	28,8	42,0	-1 683	-8,9	-1 941	-10,1
62 000	20 202	32,6	48,5	19 907	32,1	47,0	-295	-1,5	18 124	29,2	42,0	-1 783	-9,0	-2 078	-10,3
64 000	21 163	33,1	48,5	20 847	32,6	47,0	-316	-1,5	18 964	29,6	42,0	-1 883	-9,0	-2 199	-10,4
66 000	22 140	33,5	48,5	21 787	33,0	47,0	-353	-1,6	19 804	30,0	42,0	-1 983	-9,1	-2 336	-10,6
68 000	23 101	34,0	48,5	22 727	33,4	47,0	-374	-1,6	20 644	30,4	42,0	-2 083	-9,2	-2 457	-10,6
70 000	24 079	34,4	48,5	23 667	33,8	47,0	-412	-1,7	21 484	30,7	42,0	-2 183	-9,2	-2 595	-10,8
72 000	25 056	34,8	48,5	24 607	34,2	47,0	-449	-1,8	22 324	31,0	42,0	-2 283	-9,3	-2 732	-10,9
74 000	26 017	35,2	48,5	25 547	34,5	47,0	-470	-1,8	23 164	31,3	42,0	-2 383	-9,3	-2 853	-11,0
76 000	26 994	35,5	48,5	26 487	34,9	47,0	-507	-1,9	24 004	31,6	42,0	-2 483	-9,4	-2 990	-11,1
78 000	27 955	35,8	48,5	27 427	35,2	47,0	-528	-1,9	24 844	31,9	42,0	-2 583	-9,4	-3 111	-11,1
80 000	28 932	36,2	48,5	28 367	35,5	47,0	-565	-2,0	25 684	32,1	42,0	-2 683	-9,5	-3 248	-11,2
82 000	29 893	36,5	48,5	29 307	35,7	47,0	-586	-2,0	26 524	32,3	42,0	-2 783	-9,5	-3 369	-11,3
84 000	30 870	36,8	48,5	30 247	36,0	47,0	-623	-2,0	27 364	32,6	42,0	-2 883	-9,5	-3 506	-11,4

¹ Nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 18. August 2002 soll die zweite Stufe der Einkommensteuerreform auf 2004 verschoben werden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

In Ostdeutschland wird das Aufkommen der Körperschaftsteuer noch auf absehbare Zeit negativ bleiben. Zwar war im Jahresverlauf bis Juli das Minus mit etwa 340 Mill. Euro etwas kleiner geworden; brutto betrachtet, also unter Berücksichtigung von Investitionszulagen und Erstattungen des Bundesamts für Finanzen, errechnet sich ein positives Aufkommen, das aber hinter dem Vorjahresniveau zurückblieb (-4,2%). Im weiteren Jahresverlauf wird sich an dieser Tendenz nur wenig ändern. Per saldo wird der Minusbetrag auf

500 Mill. Euro veranschlagt; für 2003 werden -400 Mill. Euro erwartet.

Bei den *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* wird es in diesem Jahr – nach den hohen Sonderausschüttungen bei der Körperschaftsteuer im vergangenen Jahr – zu einem deutlichen Rückgang kommen; bis Juli errechnet sich ein Minus von 30%. Für das ganze Jahr 2002 wird ein Aufkommen von 12,4 Mrd. Euro prognostiziert (-41%). Im Vergleich zur Schätzung vom Mai wären dies

Tabelle 7

Finanzielle Auswirkungen nach den Einkommensteuertarifen 2004¹ und 2005 im Vergleich zum geltenden Tarif

Splittingtabelle

Zu versteuerndes Einkommen	Tarif 2002			Tarif 2004					Tarif 2005						
	Steuer	Steuersatz		Steuer	Steuersatz		Entlastung gegenüber Tarif 2002		Steuer	Steuersatz		Entlastung gegenüber Tarif 2004		Entlastung gegenüber Tarif 2002	
		durchschnittl.	marginal		durchschnittl.	marginal				durchschnittl.	marginal				
Euro	Euro	%	%	Euro	%	%	Euro	%	Euro	%	%	Euro	%	Euro	%
14 000	0	-	-	0	-	-	0	-	0	-	-	0	-	0	-
16 000	332	-	-	200	-	-	0	-	102	-	-	0	-	0	-
18 000	774	-	-	572	-	-	0	-	432	-	-	0	-	0	-
20 000	1 222	6,1	23,5	974	4,9	20,9	-248	-20,3	796	4,0	19,2	-178	-18,3	-426	-34,9
22 000	1 700	7,7	24,0	1 406	6,4	22,3	-294	-17,3	1 196	5,4	20,9	-210	-14,9	-504	-29,6
24 000	2 190	9,1	24,6	1 868	7,8	23,8	-322	-14,7	1 632	6,8	22,7	-236	-12,6	-558	-25,5
26 000	2 690	10,3	25,1	2 358	9,1	25,1	-332	-12,3	2 100	8,1	24,1	-258	-10,9	-590	-21,9
28 000	3 184	11,4	25,7	2 866	10,2	25,7	-318	-10,0	2 586	9,2	24,6	-280	-9,8	-598	-18,8
30 000	3 706	12,4	26,2	3 384	11,3	26,2	-322	-8,7	3 082	10,3	25,0	-302	-8,9	-624	-16,8
32 000	4 242	13,3	26,8	3 914	12,2	26,8	-328	-7,7	3 586	11,2	25,5	-328	-8,4	-656	-15,5
34 000	4 786	14,1	27,3	4 456	13,1	27,3	-330	-6,9	4 100	12,1	25,9	-356	-8,0	-686	-14,3
36 000	5 344	14,8	27,9	5 008	13,9	27,9	-336	-6,3	4 624	12,8	26,4	-384	-7,7	-720	-13,5
38 000	5 892	15,5	28,4	5 572	14,7	28,4	-320	-5,4	5 156	13,6	26,8	-416	-7,5	-736	-12,5
40 000	6 470	16,2	29,0	6 146	15,4	29,0	-324	-5,0	5 698	14,2	27,3	-448	-7,3	-772	-11,9
42 000	7 062	16,8	29,6	6 732	16,0	29,5	-330	-4,7	6 248	14,9	27,7	-484	-7,2	-814	-11,5
44 000	7 662	17,4	30,1	7 328	16,7	30,1	-334	-4,4	6 808	15,5	28,2	-520	-7,1	-854	-11,1
46 000	8 254	17,9	30,7	7 936	17,3	30,7	-318	-3,9	7 376	16,0	28,7	-560	-7,1	-878	-10,6
48 000	8 878	18,5	31,2	8 556	17,8	31,2	-322	-3,6	7 954	16,6	29,1	-602	-7,0	-924	-10,4
50 000	9 514	19,0	31,8	9 186	18,4	31,8	-328	-3,4	8 540	17,1	29,6	-646	-7,0	-974	-10,2
52 000	10 160	19,5	32,4	9 828	18,9	32,3	-332	-3,3	9 136	17,6	30,0	-692	-7,0	-1 024	-10,1
54 000	10 818	20,0	32,9	10 480	19,4	32,9	-338	-3,1	9 742	18,0	30,5	-738	-7,0	-1 076	-9,9
56 000	11 464	20,5	33,5	11 144	19,9	33,5	-320	-2,8	10 356	18,5	31,0	-788	-7,1	-1 108	-9,7
58 000	12 144	20,9	34,0	11 818	20,4	34,0	-326	-2,7	10 980	18,9	31,4	-838	-7,1	-1 164	-9,6
60 000	12 836	21,4	34,6	12 504	20,8	34,6	-332	-2,6	11 612	19,4	31,9	-892	-7,1	-1 224	-9,5
62 000	13 538	21,8	35,2	13 202	21,3	35,1	-336	-2,5	12 254	19,8	32,3	-948	-7,2	-1 284	-9,5
64 000	14 226	22,2	35,7	13 910	21,7	35,7	-316	-2,2	12 906	20,2	32,8	-1 004	-7,2	-1 320	-9,3
66 000	14 952	22,7	36,3	14 630	22,2	36,3	-322	-2,2	13 566	20,6	33,3	-1 064	-7,3	-1 386	-9,3
68 000	15 688	23,1	36,8	15 360	22,6	36,8	-328	-2,1	14 236	20,9	33,7	-1 124	-7,3	-1 452	-9,3
70 000	16 436	23,5	37,4	16 102	23,0	37,4	-334	-2,0	14 914	21,3	34,2	-1 188	-7,4	-1 522	-9,3
72 000	17 196	23,9	37,9	16 854	23,4	37,9	-342	-2,0	15 602	21,7	34,6	-1 252	-7,4	-1 594	-9,3
74 000	17 938	24,2	38,5	17 618	23,8	38,5	-320	-1,8	16 298	22,0	35,1	-1 320	-7,5	-1 640	-9,1
79 000	19 912	25,2	39,9	19 578	24,8	39,9	-334	-1,7	18 080	22,9	36,2	-1 498	-7,7	-1 832	-9,2
84 000	21 928	26,1	41,3	21 606	25,7	41,3	-322	-1,5	19 920	23,7	37,4	-1 686	-7,8	-2 008	-9,2
89 000	24 044	27,0	42,7	23 704	26,6	42,7	-340	-1,4	21 816	24,5	38,5	-1 888	-8,0	-2 228	-9,3
94 000	26 198	27,9	44,1	25 872	27,5	44,1	-326	-1,2	23 770	25,3	39,7	-2 102	-8,1	-2 428	-9,3
99 000	28 454	28,7	45,5	28 108	28,4	45,4	-346	-1,2	25 780	26,0	40,8	-2 328	-8,3	-2 674	-9,4
104 000	30 748	29,6	46,8	30 416	29,2	46,8	-332	-1,1	27 848	26,8	41,9	-2 568	-8,4	-2 900	-9,4
109 000	33 108	30,4	48,3	32 764	30,1	47,0	-344	-1,0	29 948	27,5	42,0	-2 816	-8,6	-3 160	-9,5
114 000	35 550	31,2	48,5	35 114	30,8	47,0	-436	-1,2	32 048	28,1	42,0	-3 066	-8,7	-3 502	-9,9

¹ Nach dem Beschluss der Bundesregierung vom 18. August 2002 soll die zweite Stufe der Einkommensteuerreform auf 2004 verschoben werden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro. Im nächsten Jahr wird die Zunahme mit 1 % nur gering ausfallen.

Bei den *Steuern vom Umsatz* hat sich die enttäuschende Entwicklung bis zuletzt fortgesetzt; in den ersten sieben Monaten blieben die Kasseneingänge um 2 % hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Diese Entwicklung spiegelt die schlechten Einzelhandelsumsätze wider, die in einigen Branchen – z. B. bei langlebigen Gebrauchsgütern – teilweise zweistellige Minusraten aufweisen.

Nach der gesamtwirtschaftlichen Prognose des DIW Berlin wird es in den kommenden Monaten zu einer Umsatzbelebung kommen, die sich auch in höheren Steuern vom Umsatz niederschlagen sollte. Insgesamt wird ein Umsatzsteueraufkommen von 140 Mrd. Euro erwartet; dies bedeutet ein geringfügiges Plus (0,8 %). Für das kommende Jahr wird – in Einklang mit dem erwarteten höheren Wirtschaftswachstum – eine stärkere Zunahme des Umsatzsteueraufkommens prognostiziert (2,9 %). Im Vergleich zur Prognose des „Arbeits-

kreises Steuerschätzungen“ vom Mai bedeutet dies Mindereinnahmen von jeweils 2,3 Mrd. Euro in beiden Prognosejahren.

Die *Bundessteuern* sind bis Juli 2002 um 2,3 % gestiegen. Dabei sind die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag merklich, die aus der Branntweinsteuer etwas gesunken. Aufgrund der Ökosteueranhebung sowie der sonstigen Steuererhöhungen gab es bei der Mineralöl- und Stromsteuer sowie bei der Tabak- und Versicherungsteuer zum Teil deutliche Zuwächse. In diesem und im nächsten Jahr dürften die Bundessteuern um jeweils 5 % zunehmen.

Bei den *Ländersteuern* zeichnet sich für dieses Jahr ein Rückgang ab (-3,3 %). Ausschlaggebend ist die negative Entwicklung bei der Bier-, Grunderwerb- und Erbschaftsteuer. Zudem sind bei der Kfz-Steuer steuerrechtsbedingt⁹ deutliche Mindereinnahmen zu veranschlagen. Im kommenden Jahr dürfte es ein geringes Plus geben (knapp 2 %).

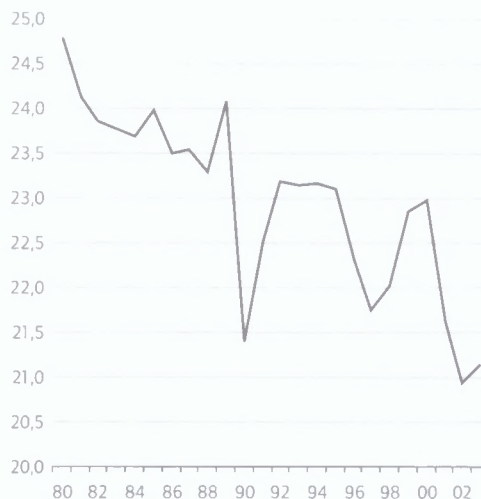
Die *Gemeindesteuern* sind in der ersten Hälfte dieses Jahres abermals kräftig gesunken. Bei der Gewerbesteuer ist es im zweiten Quartal dieses Jahres offenbar nochmals zu einem Rückgang im zweistelligen Bereich gekommen. Noch im Mai hatte der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ erwartet, dass sich das Aufkommen nach dem starken Einbruch im zweiten Quartal 2001 (-8,1 %) im weiteren Jahresverlauf stabilisieren würde. Offenbar ist der Einbruch auf Wirtschaftszweige konzentriert, die meist in größeren Städten zu finden sind, vor allem Banken, Versicherungen, Telekommunikation, EDV-Hersteller, Chemie und Kraftfahrzeughersteller. Diese Gewerbesteuerzahler sind weitgehend identisch mit den Körperschaftsteuerpflichtigen. Sowohl die Vorauszahlungen für das Vorjahr als auch die Zahlungen für die Veranlagung für vorausgegangene Jahre weisen deutliche Rückgänge auf. Selbst wenn man eine im weiteren Jahresverlauf etwas positivere Entwicklung unterstellt, dürfte übers Jahr gerechnet nochmals ein Minus – in Höhe von 7,5 % – zu Buche stehen. Gegenüber der offiziellen Steuerschätzung betragen die Mindereinnahmen bei der Gewerbesteuer etwa 2,3 Mrd. Euro. Erst für das nächste Jahr kann im Zuge des etwas günstigeren gesamtwirtschaftlichen Umfelds wieder mit höheren Einnahmen gerechnet werden (4,8 %). Insgesamt sinken die Gemeindesteuern in diesem Jahr um 4,4 %, während sie im nächsten um 3,9 % steigen werden.

Alles in allem werden die Steuereinnahmen in diesem Jahr mit 444 Mrd. Euro neuerlich hinter dem Vorjahr zurückbleiben (-0,5 %). Für das kommende Jahr wird ein Zuwachs um reichlich 4 % prognostiziert. Gemessen am Ergebnis des „Arbeits-

Abbildung 1

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote von 1980 bis 2003¹

In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts



¹ Ohne Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform 2000.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin. **DIW** Berlin 2002

kreises Steuerschätzungen“ bedeutet dies für die öffentlichen Haushalte Mindereinnahmen von 10,5 Mrd. Euro in diesem Jahr und fast 11 Mrd. Euro im kommenden Jahr. Wird die zweite Stufe der Steuerreform wie geplant verschoben, dann beträgt die Zunahme knapp 6 %.

Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (Steueraufkommen in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt) – Maßstab für die steuerliche Belastung der gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten in einer Volkswirtschaft – dürfte in diesem Jahr auf etwas unter 21 % zurückgehen und damit auf ihren tiefsten Stand seit 1990 sinken. Im nächsten Jahr wird sie voraussichtlich nur wenig höher sein (Abbildung 1).

Bei einer Unterscheidung der direkten Steuern nach Lohnsteuer und Gewinnsteuern wird deutlich, dass für die Lohnsteuerzahler die Belastung durch die Steuerreform 2000 zwar geringer geworden ist (Abbildung 2). Mit knapp 7 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts liegt sie aber nur geringfügig unter dem Niveau von 1980. Anders sieht es bei den Gewinnsteuern aus: Bis Mitte der

Hohe Steuerausfälle im Jahre 2002

Gesamtwirtschaftliche Steuerquote auf Tiefststand

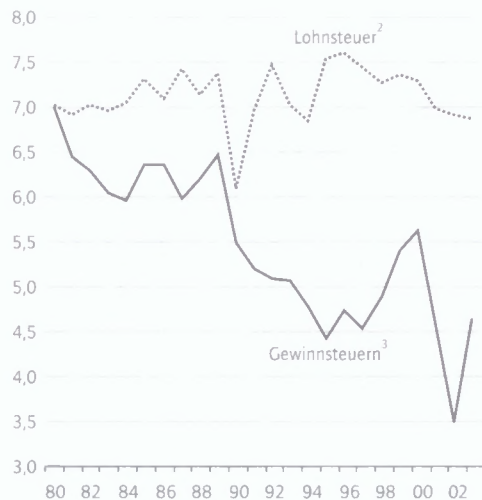
Belastung mit Gewinnsteuern deutlich geringer

⁹ Mit der Kfz-Steuerreform von 1997 sind die Steuersätze für weniger schadstoffarme Kfz zum 1. Januar 2001 deutlich angehoben worden, mit der Folge, dass es im vergangenen Jahr zu Mehreinnahmen gekommen ist. Inzwischen sind diese Kraftfahrzeuge teilweise aus dem Bestand herausgenommen und durch schadstoffarme ersetzt worden. Dies führt zu Mindereinnahmen in diesem Jahr.

Abbildung 2

Gewinnsteuern und Lohnsteuer von 1980 bis 2003¹

In % des nominalen Bruttoinlandsprodukts



1 Ohne Verschiebung der zweiten Stufe der Steuerreform 2000.

2 Lohnsteuer vor Abzug des Kindergeldes ab 1996, zzgl. anteiliger Solidaritätszuschlag, abzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) und Eigenheimzulage.

3 Einkommensteuer zzgl. Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG), Eigenheimzulage, anteiliger Solidaritätszuschlag, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Vermögensteuer und Gewerbesteuer.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

90er Jahre war die Belastung von 7% auf 4,5% des BIP gesunken; danach ist sie – nicht zuletzt wegen des Auslaufens von Steuervergünstigungen – auf 5,5% gestiegen. Die gravierenden Folgen der Steuerreform 2000 mit ihren Sondereffekten sowie die konjunkturellen Mindereinnahmen hatten einen drastischen Einbruch der Gewinnsteuerquote zur Folge (2002: 3,5%).

Ausgabenentwicklung 2002/2003: Verschärfung des Sparkurses

Nicht der Bund, wohl aber zahlreiche Länder und Gemeinden haben infolge der im Vorjahr stark angeschwollenen Defizite und der zu erwartenden Steuerausfälle auf die Bremse getreten und Haushaltssperren verhängt. Der Bund verzichtete im Wahljahr darauf; ohnedies fällt der Ausgabenzuwachs hier knapp aus. Im kommenden Jahr dürfte der Sparkurs verschärft werden. Im Finanzplanungsrat war im März dieses Jahres vereinbart worden, dass der Bund seine Ausgaben in den Jahren 2003 und 2004 um durchschnittlich 0,5% ver-

ringert, während Länder und Gemeinden ihren Ausgabeanstieg auf 1% jährlich begrenzen. Für die Gebietskörperschaften insgesamt bedeutet dies, dass die Ausgaben nur um 0,4% pro Jahr erhöht werden dürfen. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass infolge der hohen Defizite auch steigende Zinsausgaben anfallen. Sie werden den vorgegebenen Rahmen nahezu ausschöpfen, d. h. die so genannten Primärausgaben¹⁰ dürfen nicht zunehmen.

Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Ausgaben aller Gebietskörperschaften in diesem Jahr um 1,5%, im nächsten Jahr um knapp 1% steigen (Tabelle 8). In diesem Rahmen wird sich auch jeweils der Zuwachs der Personalausgaben bewegen. Dabei schlägt die tarifbedingte Erhöhung der Arbeitsentgelte 2002 mit einem Plus von 2% zu Buche. Die Versorgungsbezüge werden überdurchschnittlich zunehmen, da die Zahl der Pensionäre im öffentlichen Dienst merklich größer wird. Doch dürfte die Zahl der Stellen wie in den Vorjahren sinken. Hierin schlägt sich nicht nur der Personalabbau bei Bund, Ländern und Gemeinden nieder. Nach wie vor werden Einrichtungen aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert, die dann nicht mehr „brutto“, also mit ihren gesamten Einnahmen und Ausgaben, sondern nur noch „netto“, d. h. mit den Zuschüssen, die Bund, Länder oder Gemeinden gewähren, im Haushalt verbucht werden. Dabei handelt es sich nicht nur um gebührenfinanzierte Einrichtungen, z. B. Versorgungs- oder Versorgungsunternehmen, Kindertagesstätten oder Altersheime; auch werden zunehmend Hochschulen ausgegliedert, wenn sie kaufmännisch buchen.

Es wird vor allem von den Ergebnissen der Tarifgespräche abhängen, ob die sehr eng gesteckten Ausgabenziele erreicht werden. Deshalb dürfte in den bevorstehenden Tarifaueinandersetzungen härter als gewöhnlich verhandelt werden. Auch ist in Rechnung zu stellen, dass die Abschlüsse nicht zwangsläufig auf die Beamten – rund die Hälfte aller Bediensteten – übertragen werden.¹¹ Dennoch lassen sich die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst nicht vollständig von der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung abkoppeln. Für das nächste Jahr wird der Anstieg der Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden auf knapp 1% geschätzt.

Die Transferausgaben dürften in diesem Jahr überdurchschnittlich wachsen (5,5%). Sie werden von den Zuschüssen des Bundes an die Sozialversiche-

¹⁰ Ausgaben ohne Zinsaufwand.

¹¹ In der Vergangenheit blieben die Beamtengehälter schon mehrfach von Tarifierhöhungen ausgenommen, oder die Gehälter wurden mit Verzögerung angepasst.

Tabelle 8

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹

	Bund ²			Sondervermögen ³			Länder ²						Gemeinden						Insgesamt			
							Westdeutschland ⁴			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland						
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		
Mrd. Euro																						
Einnahmen	244,6	246,6	252,5	23,5	25,0	23,3	187,4	186,3	194,8	49,3	48,3	49,4	119,3	119,5	121,9	24,7	24,4	24,4	534,7	534,8	551,5	
Steuern u. Ä.	213,4	214,2	222,4	0,1	0,1	0,1	141,0	139,8	147,7	25,0	23,9	24,8	45,1	45,1	45,7	4,0	4,0	4,1	428,5	427,1	444,8	
Zahlungen von Gebietskörperschaften	2,9	2,9	2,9	12,3	14,6	12,9	23,7	23,6	23,6	16,3	16,3	16,2	33,7	33,3	34,4	15,9	15,3	15,1	-	-	-	
Zahlungen von Sondervermögen	0,8	0,9	0,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Länderfinanzausgleich	-	-	-	-	-	-	4,4	4,3	4,6	4,1	4,1	4,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Einnahmen aus wirtschaftl. Tätigkeit ⁵	9,6	11,5	10,0	-	-	-	3,0	3,0	3,0	0,5	0,5	0,5	6,9	7,1	7,3	1,2	1,3	1,3	21,1	23,3	22,1	
Gebühren u. Ä.	2,1	2,1	3,5	-	-	-	4,2	4,2	4,3	0,5	0,5	0,6	14,5	14,6	14,7	2,0	2,1	2,1	23,3	23,6	25,2	
Veräußerung von Vermögen ⁶	8,4	7,7	5,6	2,5	0,5	0,5	1,9	2,0	2,1	0,1	0,1	0,1	6,0	6,1	6,2	0,9	1,0	1,0	19,8	17,4	15,5	
Sonstige Einnahmen	7,4	7,3	7,3	8,6	9,8	9,8	9,2	9,3	9,4	3,0	3,0	3,1	13,0	13,3	13,5	0,7	0,7	0,7	41,9	43,5	43,8	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																						
Einnahmen	-16,2	0,8	2,4	25,0	6,3	-6,7	-5,0	-0,6	4,6	-1,6	-2,0	2,2	-1,9	0,2	2,0	-3,0	-1,4	0,0	-9,4	0,0	3,1	
Steuern u. Ä.	-2,6	0,4	3,8	-	0,0	0,0	-6,5	-0,8	5,7	-2,2	-4,4	3,8	-5,5	0,0	1,3	-4,9	0,3	2,5	-4,2	-0,3	4,1	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																						
Finanzierungssaldo	-21,1	-28,9	-23,6	5,3	7,3	5,9	-23,9	-26,6	-21,6	-3,0	-3,9	-2,9	-3,5	-4,3	-2,2	-0,5	-1,0	-0,9	-46,7	-57,4	-45,4	
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %																						
Finanzierungssaldo	0,3	3,7	0,2	-11,2	-2,8	-1,4	3,2	0,7	1,6	-1,3	-0,3	0,2	2,2	0,9	0,2	-0,6	0,8	-0,6	1,3	1,9	0,8	
Personalausgaben	1,0	1,3	0,8	-0,7	-1,3	-1,3	0,6	1,7	1,4	1,5	1,5	1,1	0,2	1,4	0,9	-3,4	-0,7	-0,7	0,4	1,3	1,0	
Laufender Sachaufwand	?	-1,8	0,9	-	-	0,0	2,5	2,2	1,4	-5,3	1,4	1,4	2,4	1,7	1,3	0,0	0,0	1,1	-4,9	1,0	1,2	
Zinsausgaben	-3,9	1,1	1,5	-2,5	-1,3	-2,6	1,9	7,1	6,4	7,0	4,9	4,7	1,2	3,5	3,4	0,0	5,9	5,6	-1,6	2,9	2,8	
Laufende Übertragungen	?	8,7	0,5	-12,2	-2,3	-2,4	5,1	0,8	3,8	3,0	-0,5	2,3	3,4	3,0	2,7	5,4	5,9	3,2	6,7	5,3	2,3	
Gebietskörperschaften	-2,5	12,9	-0,3	13,3	0,0	0,0	-0,5	-0,5	5,1	2,8	-2,2	2,3	4,2	1,3	1,3	0,0	0,0	0,0	-	-	-	
Sozialversicherungen	6,6	10,6	3,2	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	10,5	3,2	
Soziale Leistungen	-3,8	0,7	0,5	-	-	-	12,5	5,9	4,9	23,1	6,2	5,9	2,2	3,7	3,3	7,5	5,6	5,3	2,0	3,1	2,8	
Unternehmen	?	-0,9	-0,6	-25,0	-4,2	-4,3	32,0	1,5	1,5	-	3,3	1,6	7,3	3,4	1,6	10,5	4,8	0,0	22,2	0,7	0,4	
Sachinvestitionen	2,3	-5,2	-6,3	-	-	-	-5,1	-3,8	-7,5	4,7	-2,2	-6,8	0,0	-5,9	-8,6	-6,4	-2,9	-7,1	-1,0	-4,9	-7,7	
Vermögensübertragungen	-12,3	-21,6	-4,2	-75,0	0,0	0,0	-5,5	-2,5	-4,1	-9,3	-4,3	-6,2	2,4	-2,3	-2,4	6,7	0,0	-6,2	-8,7	-1,9	-3,3	
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	-21,1	-6,7	-4,3	-24,3	-9,5	0,0	-	-23,7	-16,7	-57,9	0,0	0,0	38,2	2,1	0,0	-	0,0	0,0	10,7	-12,1	-6,2	

¹ Ohne Verschiebung der geplanten Steuerentlastungen von 2003 auf 2004 und die damit verbundenen Konsequenzen für die Ausgaben. In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.
² Ergänzungszuweisungen des Bundes an die finanzschwachen Länder sowie die hierfür verwendeten Umsatzsteuereinnahmen werden beim Bund als Ausgaben und Einnahmen, also „brutto“, angewiesen. Die Anteile aus der Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung der Personennahverkehrs werden als Zuweisung des Bundes an die Länder gebucht.

³ Vgl. Tabelle 7.
⁴ Einschließlich Berlin.
⁵ Die Gewinnabführung der Bundesbank ist in voller Höhe beim Bund als Einnahme ausgewiesen, die Differenz zu 3,6 Mrd. Euro als Übertragung an den Erblastentilgungsfonds gebucht.
⁶ Sachvermögen und Beteiligungen.
⁷ Durch Änderungen der Zuordnungen mit dem Vorjahr nicht vergleichbar.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

... rungsträger geprägt. Von herausragendem Gewicht ist der Bundeszuschuss an die Rentenversicherung, der zum einen von der Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltsumme und der Beitrags-

sätze, zum anderen vom Umsatzsteueraufkommen und den Einnahmen aus der Ökosteuer abhängt. Er soll 2002 um 4,2 % und 2003 um 4,7 % erhöht werden. Für die Bundesanstalt für Arbeit ist im Bun-

deshaushalt 2002 ein Zuschuss in Höhe von 2 Mrd. Euro vorgesehen; er wird voraussichtlich kaum ausreichen, den konjunkturell bedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu finanzieren. In der hier vorgelegten Schätzung ist – fußend auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose des DIW Berlin – ein Zuschuss in Höhe von 4 Mrd. Euro unterstellt. Auch im kommenden Jahr wird die Bundesanstalt für Arbeit wohl nicht ohne zusätzliche Mittel auskommen; im Haushaltsentwurf ist jedoch kein Betrag hierfür vorgesehen.

Auch die sozialen Leistungen – vornehmlich die Leistungen der Sozialhilfe – dürften in beiden Prognosejahren überproportional, um jeweils etwa 3 %, steigen. Da das Kindergeld zwecks Wahrung des Abstandsgebotes gegenüber den Arbeitseinkommen bei der Sozialhilfe anzurechnen ist, wird die Entwicklung durch die Kindergelderhöhung zu Beginn dieses Jahres gedämpft; ebenso werden sich wohl die Kommunen weiter darum bemühen, Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger zu begründen. Dem stehen jedoch zunehmende Belastungen für Pflegefälle in Einrichtungen gegenüber, da die Leistungen der Pflegeversicherung bei steigenden Kosten unverändert bleiben.¹² Zudem verursacht der Anstieg der Zahl der Langzeitarbeitslosen insbesondere in Ostdeutschland höhere Sozialhilfeausgaben. Auch wenn das Kindergeld zu Beginn des Jahres erhöht wurde, schlagen sich die Mehrbelastungen von 3 Mrd. Euro – anders als in der VGR – nicht bei den sozialen Leistungen, sondern im Lohnsteueraufkommen nieder.

Die Bemühungen der Gebietskörperschaften, den Anstieg ihrer Ausgaben zu begrenzen, werden – wie so oft in der Vergangenheit – vor allem die öffentlichen Investitionsausgaben treffen. Sie sind die flexibelste Ausgabeart, nicht zuletzt auch deshalb, weil der politische Widerstand gegen den Rotstift an dieser Stelle am geringsten ist. Zumindest kurzfristig sind die Kürzungsmöglichkeiten bei den gesetzlich fixierten Transferausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden begrenzt. Schon seit geraumer Zeit sind die Ausgaben der Gebietskörperschaften für Sachinvestitionen stark rückläufig; im vergangenen Jahrzehnt sind sie um ein Viertel gesunken. Zuletzt wurde die negative Entwicklung durch das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ des Bundes etwas gedämpft. In diesem Programm werden zusätzliche Investitionen in Schienenwege, Straßen und Hochschulen sowie für die berufliche Bildung aus den Zinsersparnissen finanziert, die aus der Verwendung der Erlöse aus den UMTS-Lizenzen zur Tilgung von Schulden resultieren. In diesem wie im nächsten Jahr ist mit einem weiteren Rückgang der öffentlichen Investitionen, und zwar um reichlich 4 % bzw. 7 %, zu rechnen. Ohne Kürzungen in diesem Ausmaß

können die anvisierten Ausgabenziele nicht erreicht werden. Allerdings werden durch die Verschiebung der Steuerentlastungen temporär Mittel verfügbar, die zur Finanzierung der Reparaturmaßnahmen für die öffentliche Infrastruktur eingesetzt werden. Berücksichtigt man dies, so dürften die öffentlichen Investitionsausgaben im Jahre 2003 ein Plus aufweisen.

Infolge der stark gestiegenen Haushaltsfehlbeträge werden auch die Zinsausgaben wieder expandieren. Sie waren im Vorjahr sogar gesunken, weil mit den Versteigerungserlösen aus den UMTS-Lizenzen der Schuldenstand des Bundes um gut 50 Mrd. Euro getilgt worden war. In diesem Jahr dämpft der hohe Bundesbankgewinn, der ebenfalls zur Schuldentilgung eingesetzt wird, den Zinsanstieg; im nächsten muss mit einem niedrigeren Gewinn gerechnet werden. Zu gewissen Entlastungen dürfte es wie bisher durch Umschuldungen kommen, da hoch verzinsliche Altschulden durch niedrig verzinsliche neue Kredite abgelöst werden. Alles in allem werden die Zinsausgaben voraussichtlich um jeweils 3 % expandieren.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Nach der hier vorgelegten Schätzung der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden werden die Haushaltsfehlbeträge trotz der restriktiven Ausgabenpolitik in diesem Jahr steigen, und zwar von 47 Mrd. Euro auf 57 Mrd. Euro. Die Einnahmen werden infolge des rückläufigen Steueraufkommens stagnieren. Im nächsten Jahr kann mit einem deutlichen Rückgang der Fehlbeträge, auf 45 Mrd. Euro, gerechnet werden. Einem Anstieg der Ausgaben um knapp 1 % steht ein Zuwachs bei den Einnahmen um 3 % gegenüber.

Aus heutiger Sicht dürfte der *Bund* sein Ziel, das Finanzierungsdefizit in diesem Jahr auf 24 Mrd. Euro zu begrenzen, deutlich verfehlen. Nach der Schätzung des DIW Berlin wird das Defizit 29 Mrd. Euro betragen. Aufgrund des hohen Bundesbankgewinns steigen die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit deutlich; allerdings muss der Bund die Differenz zu 3,5 Mrd. Euro, die in den Bundeshaushalt eingestellt werden, an den Erblastentilgungsfonds überweisen, der mit diesen Mitteln seine Schulden tilgt.¹³ Die für 2002 geplanten Privatisierungserlöse können wohl nur deshalb realisiert werden, weil aus dem letzten Börsengang ehe-

¹² Vgl. H. Karrenberg und E. Münstermann: Städtische Finanzen – Kollaps oder Reformen: Gemeindefinanzbericht 2002. In: Der Städte- tag, Heft 4/2002, S. 51.

¹³ Die Zinsausgaben für den Erblastentilgungsfonds werden hingegen beim Bund ausgewiesen.

Tabelle 9

Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

In Mrd. Euro

	Fonds Deutsche Einheit			Eisenbahnvermögen			Erblastentilgungsfonds			Sonstige Fonds ¹			Insgesamt		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
Einnahmen	3,3	3,3	3,3	9,1	8,9	8,8	5,8	7,7	6,1	5,3	5,1	5,1	23,5	25,0	23,3
Steuerrähnliche Abgaben	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Zuweisungen von Gebietskörperschaften	3,3	3,3	3,3	4,0	6,0	5,9	4,9	5,1	3,6	0,1	0,1	0,1	12,3	14,6	12,9
Veräußerung von Vermögen	–	–	–	2,5	0,5	0,5	–	–	–	–	–	–	2,5	0,5	0,5
Sonstige ²	–	–	–	2,6	2,4	2,4	0,9 ³	2,6 ³	2,6 ³	5,1 ⁴	4,9	4,9	8,6	9,8	9,8
Ausgaben	2,5	2,6	2,5	9,1	8,9	8,8	0,9	0,9	0,9	5,7	5,3	5,3	18,2	17,7	17,4
Personalausgaben	–	–	–	7,7	7,6	7,5	0,0	0,0	0,0	–	–	–	7,7	7,6	7,5
Laufender Sachaufwand	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	–	–	–	-0,1	0,0	0,0
Zinsausgaben	2,8	2,8	2,7	–	–	–	–	–	–	1,2	1,2	1,2	4,0	4,0	3,9
Laufende Zuweisungen	–	–	–	1,2	1,2	1,1	0,8	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	2,2	2,1	2,1
Gebietskörperschaften	–	–	–	–	–	–	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,9	0,9	0,9
Unternehmen	–	–	–	1,2	1,2	1,1	–	–	–	0,0	–	–	1,2	1,2	1,1
Sonstige	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vermögensübertragungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Darlehen u. a.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	4,3	3,9	3,9	4,3	3,9	3,9
Saldo	0,8⁴	0,8⁴	0,8⁴	0,0	0,0	0,0	4,9⁴	6,8⁴	5,3⁴	-0,4	-0,3	-0,2	5,3	7,3	5,9

Abweichungen in den Summen durch Runden.

1 ERP, LAF, Entschädigungsfonds, Ausgleichsfonds Steinkohle.**2** Bei ERP einschließlich Einnahmen aus Krediten und Rückzahlung von Krediten.**3** Einschließlich Mehreinnahmen aus Bundesbankgewinn.**4** Überschüsse werden zur Tilgung verwendet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen und Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

mals bundeseigener Unternehmen noch Mittel verfügbar sind (und Zinseinnahmen erbracht haben), die bisher auf einem Verwahrkonto gebucht waren. Im nächsten Jahr wird der Bund seine Anteile an der Telekom aufgrund des niedrigen Kurswertes in hohen Stückzahlen bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau „parken“ müssen, will er die Sollgröße im Haushaltsentwurf erreichen. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei diesem Vorgang um eine Kreditaufnahme. Mit den Einnahmen werden die Defizite der Postunterstützungskassen gedeckt.¹⁴ Zusätzliche Einnahmen wird der Bund im nächsten Jahr infolge der Einführung der Autobahn-Maut für Lkw erzielen; sie sind in der Schätzung mit 1,3 Mrd. Euro angesetzt.

Der starke Rückgang der Vermögensübertragungen des Bundes in diesem Jahr ist buchungstechnischer Natur. Die Finanzhilfen des Bundes nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG) werden – auf Wunsch der ostdeutschen Länder – in Bundesergänzungszuweisungen umgewandelt. Damit unterliegen diese Zuweisungen keiner Zweckbindung mehr. Insgesamt dürfte der Bund seine Ausgaben in diesem Jahr um 3,7% ausweiten; diese Zunahme geht vornehmlich auf das Konto der Zuschüsse für die Sozialversicherungsträger. Im nächsten Jahr wird der Bund den Anstieg seiner Ausgaben vermutlich erheblich

drosseln (0,2%). Dennoch dürfte es ihm kaum gelingen, das Niveau seiner Ausgaben auf das „Soll“ (-0,5%) zu senken, ohne in Leistungsgesetze einzugreifen. Folgt man der hier vorgelegten Schätzung, so kann der Bund sein Defizit im nächsten Jahr auf knapp 24 Mrd. Euro zurückführen.

Aufgrund der hohen Zuführungen aus dem Bundesbankgewinn wird der Überschuss der *Sondervermögen des Bundes* im Jahre 2002 mit reichlich 7 Mrd. Euro höher ausfallen als im Vorjahr (Tabelle 9). Für 2003 ist er mit 6 Mrd. Euro zu veranschlagen, vor allem weil die Bundesbank geringere Gewinne ausschütten dürfte, denn sie hatte bereits im Vorjahr Rücklagen aufgelöst und hohe Bestände an Dollarreserven verkauft. Der Zuweisungsbedarf des Bundeseisenbahnvermögens¹⁵ wird kräftig steigen, da kaum Privatisierungserlöse anfallen dürften, mit denen die Ausgaben des Vermögens finanziert werden könnten.

Obwohl auch die *westdeutschen Länder* auf die Ausgabenbremse treten und für dieses Jahr ein

Überschüsse bei den Sondervermögen

Nochmals steigende Defizite bei den Ländern ...

14 Durch den verstärkten Eintritt von Postbeamten in den Ruhestand steigen zum einen die Versorgungslasten, zum anderen verringern sich die Finanzierungsbeiträge der Postnachfolgeunternehmen.**15** Das Bundeseisenbahnvermögen hat unter anderem die Aufgabe, einen Teil der Personalausgaben und Versorgungsbezüge für das Bahnpersonal zu finanzieren sowie nicht betriebsnotwendige Liegenschaften zu verwerten.

Anstieg von lediglich 0,6% prognostiziert wird, werden die Defizite mit über 26 Mrd. Euro um 2,5 Mrd. Euro über denen vom Vorjahr liegen, denn ihre Einnahmen sinken. Ein ähnliches Bild zeigt sich für die *ostdeutschen Länder*, die in diesem Jahr mit einem Minus von 4 Mrd. Euro abschließen dürften. Im nächsten Jahr werden sich die Fehlbeträge auf knapp 22 Mrd. Euro im Westen bzw. 3 Mrd. Euro im Osten zurückbilden, wobei angenommen wird, dass die vereinbarte Ausgabenlinie im Osten eingehalten wird, allerdings zulasten der Gemeinden.

Auch die *westdeutschen Gemeinden* werden ihre Fehlbeträge in diesem Jahr trotz nur mäßiger Ausgabensteigerungen nicht verringern können; vielmehr werden ihre Defizite um knapp 1 Mrd. Euro auf über 4 Mrd. Euro steigen. Im Jahre 2003 dürfte sich die Situation etwas entspannen, wobei mit nahezu stagnierenden Ausgaben gerechnet wird. Dabei werden die Kommunen ihre Investitionen abermals drastisch kürzen. Dennoch verbleibt eine Finanzlücke von reichlich 2 Mrd. Euro. Auch die *ostdeutschen Kommunalhaushalte* dürften sowohl 2002 als auch 2003 defizitär abschließen. Der Grund hierfür liegt nicht nur in schwach steigenden Steuereinnahmen, sondern vor allem in der Erwartung, dass die Länder ihre investiven Zuweisungen an die Kommunen abermals kräftig verringern, d. h. die Konsolidierungslasten teilweise auf die Gemeinden abwälzen. Die ostdeutschen Gemeinden sind noch stärker als die westdeutschen von den Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs abhängig. Allerdings werden sie infolge der umfangreichen Instandsetzungsmaßnahmen vorübergehend höhere Zuweisungen erhalten.

Finanzpolitische Überlegungen

Die Finanzpolitik befindet sich derzeit in einer ausgesprochen schwierigen Situation. Zwar erholt sich die Konjunktur langsam; doch fehlt es der Aufwärtsentwicklung nicht zuletzt als Folge der sehr restriktiven Ausgabenpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden an der notwendigen Dynamik. Zu dieser restriktiven Linie sehen sich die Gebietskörperschaften gezwungen, weil sie sich im Vertrag von Maastricht und im Europäischen Wachstums- und Stabilitätspakt strengen fiskalpolitischen Regeln unterworfen haben. Zudem hat sich die Bundesregierung gegenüber der EU-Kommission verpflichtet, den staatlichen Gesamthaushalt bis 2004 nahezu auszugleichen. Die Politik würde an Glaubwürdigkeit verlieren, hielte sie nicht an diesem Ziel fest. Die Bundesregierung versucht den Spagat, indem sie sich mit den Län-

dern darauf verständigt hat, für die Jahre 2003 und 2004 einer sehr knapp bemessenen Ausgabenlinie zu folgen. Dabei will zumindest der Bund konjunkturbedingte Mindereinnahmen hinnehmen und sie nicht über zusätzliche Ausgabenkürzungen kompensieren. Doch sind Zweifel angebracht, ob diese Linie beibehalten werden kann, denn neuerlich brechen die Steuereinnahmen weg.

Nach der hier vorgelegten Schätzung wird das Defizit der Gebietskörperschaften in Abgrenzung der Finanzstatistik in diesem Jahr 2,7% und im nächsten Jahr 2,1% des nominalen Bruttoinlandsprodukts betragen. Auch wenn aus den Daten der Finanzstatistik nicht ohne weiteres auf die (Maastricht-relevante) Abgrenzung im Rechensystem der VGR geschlossen werden kann, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass in diesem Jahr das Staatsdefizit – in Abgrenzung der VGR, unter Einschluss der Sozialversicherungsträger – die Grenze von 3% erreicht oder sogar geringfügig überschreitet. So ist zu befürchten, dass die gesetzlichen Krankenkassen wie schon im Vorjahr hohe Fehlbeträge hinnehmen müssen. Im nächsten Jahr dürfte das Defizit in Abgrenzung der VGR bei reichlich 2% liegen. In der hier vorgelegten Schätzung sind die Belastungen, die sich für die öffentlichen Haushalte aus der Hochwasserkatastrophe in Milliardenhöhe ergeben werden, insofern berücksichtigt, als ihre Finanzierung mittels Haushaltssperre in diesem Jahr und Verschiebung der Steuerreform von 2003 auf 2004 „defizitneutral“ ist. Allerdings ist fraglich, ob die Soforthilfen des Bundes sowie ihre Gegenfinanzierung – in Form der Haushaltssperre – vom Volumen her ausreichen. Will man insbesondere der mittelständischen Wirtschaft rasch helfen und die dringlichsten Instandsetzungen der Infrastruktur sofort in Angriff nehmen, müssen wohl zusätzliche Kredite in diesem Jahr aufgenommen werden. Die Frage, ob dadurch die Defizitgrenze überschritten wird, ist in diesem Zusammenhang aber irrelevant, weil ein Überschreiten des Referenzwertes ohne Sanktionen möglich ist, wenn die Entwicklung auf ein außergewöhnliches, „exogen“ verursachtes Ereignis (z. B. Naturkatastrophen) zurückzuführen ist.¹⁶

Erneut stellt sich die Frage, ob die europäischen Verschuldungsgrenzen konjunkturpolitisch hinreichend flexibel sind. Selbst die EU-Kommission hat sich jüngst dafür ausgesprochen, den nationalen Regierungen künftig mehr Spielraum bei der Interpretation des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuräumen und bei der Überwachung der Finanzpolitiken ein stärkeres Augenmerk auf kon-

¹⁶ Vgl. Verordnung Nr. 1497 des Europäischen Rates vom 7. Juli 1997, Abschnitt I, Artikel 2.

junktuelle Einflüsse zu legen. Allerdings soll diese Absicht erst umgesetzt werden, wenn die nationalen Regierungen ihre Haushalte nahezu ausgleichen haben. Doch genau diese Vorstellung ist problematisch: Die -Konstruktion des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts beruht auf einem „Schönwetterzenario“, denn ausgeglichene oder gar überschüssige Haushalte sind für prosperierende Volkswirtschaften typisch. Deutschland und auch andere Mitgliedstaaten der EU sind aber weit entfernt von einer solchen Situation – der jüngste, sehr kurze Aufschwung hat trotz moderater Ausgabenentwicklung nicht ausgereicht, die öffentlichen Haushalte auszugleichen. Realitätsnäher ist vielmehr das Bild, dass nicht nur in einer Rezession, sondern auch in einer stagnierenden Wirtschaft oder selbst bei nur geringem Wirtschaftswachstum die öffentlichen Defizite größer werden.

Unter den gegebenen Bedingungen muss die im Finanzplanungsrat vereinbarte äußerst sparsame Ausgabenpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden verwirklicht werden. Dennoch bietet dieser Kurs keineswegs die Gewähr dafür, dass die Defizite entsprechend der Vereinbarung abgebaut werden. Vielmehr belastet die restriktive Ausgabenpolitik die Konjunktur und schwächt die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage, also den Nenner der Defizitquote. Eine niedrigere Bemessungsgrundlage generiert wiederum geringere Steuer- und Beitragseinnahmen. Eine Fortsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik ist trotz ihrer konjunkturell kontraproduktiven Wirkung wohl auch deshalb unvermeidbar, weil 2005 die dritte Stufe der Steuerreform in Kraft treten soll. Diese Entlastungen können unter den gegebenen Bedingungen wohl nur zum geringen Teil über Kredite finanziert werden.

Freilich wären damit weitere Konflikte programmiert. Bereits im Zuge der Entlastung im Jahre 2001 hatte sich die Talfahrt der öffentlichen Investitionen beschleunigt, weil Länder und Gemeinden Einnahmeausfälle kompensieren mussten. Eine ähnliche Entwicklung dürfte sich in den nächsten Jahren vollziehen. Verminderte Ausgaben in die Infrastruktur können jedoch eine Wachstumsbremse darstellen. Schon heute investiert Deutschland weit weniger Mittel in die Infrastruktur als im europäischen Durchschnitt¹⁷ – und dies vor dem Hintergrund, dass reichlich Nachholbedarf in West- und Ostdeutschland besteht. Zwar muss verstärkt versucht werden, zusätzliche Mittel für vermehrte öffentliche Investitionen durch Umschichtungen bei den Ausgaben aufzubringen, z. B. durch den Abbau von Erhaltungssubventionen. Letztlich wird sich die Krise der öffentlichen Investitionen aber nur im Rahmen einer grundlegenden Gemeindefi-

nanzreform¹⁸ lösen lassen – die Gemeinden sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand. Und hierfür müssen zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, die wohl kaum allein durch Umschichtungen gewonnen werden können.

Die Klemme, in der sich die Finanzpolitik derzeit befindet, ist freilich nicht allein auf die europäischen Regelungen und die Steuerreform zurückzuführen. Noch immer leiden die öffentlichen Haushalte unter dem finanzpolitischen Kardinalfehler, der bei der Finanzierung der Vereinigungslasten gemacht worden ist: Viel zu spät und in viel zu geringem Umfang wurden zur Finanzierung der Einheit die Steuern angehoben; stattdessen sind die staatlichen Schulden und mit ihnen die Zinsausgaben drastisch in die Höhe geschneit.

Zur Finanzierung der Schäden der Flutkatastrophe plant die Bundesregierung, die zweite Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2004 zu verschieben und die Körperschaftsteuer befristet anzuheben; hierdurch könnten Mittel in Höhe von bis zu 7½ Mrd. Euro freigesetzt und einem Sonderfonds zugeführt werden. Die Gebietskörperschaften müssten entsprechend ihren Anteilen an der Einkommensteuer in diesen Fonds einzahlen. Für den Bund und die Länder wären dies jeweils knapp 3 Mrd. Euro (jeweils 42,5%), für die kommunalen Haushalte etwa 1 Mrd. Euro (15%). Voraussetzung ist, dass die Bundesländer zustimmen und entsprechend ihrer ursprünglich veranschlagten Steuerausfälle Mittel in diesen Fonds einzahlen. Politisch ist dies eine elegante Lösung – noch sind die Steuerbürger nicht in den Genuss der Entlastung gekommen, und so müssen ihnen via Steuererhöhung keine Belastungen aufgebürdet werden. Aus konjunkturellen Gründen sind per saldo eher positive Wirkungen zu erwarten: Steuersenkungen stimulieren die Nachfrage nur in dem Maße, wie die Mittel von den privaten Haushalten nicht gespart werden; im Falle öffentlicher Ausgaben werden alle Mittel direkt nachfragewirksam, und zwar in erster Linie in den geschädigten Regionen. Vor allem verteilungspolitische Gründe sprechen für diese Lösung, denn die Steuerbürger werden gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip zur Finanzierung herangezogen.

Verschiebung der Steuerentlastungen elegante Lösung

¹⁷ Während in Deutschland zurzeit 1,7% des nominalen Bruttoinlandsprodukts für öffentliche Investitionen ausgegeben werden, sind es im Euroraum etwa 2,5%. Möglicherweise werden in Deutschland in stärkerem Maße als anderswo Investitionen, z. B. in die Wasserversorgung und -entsorgung, von (öffentlichen) Unternehmen und nicht unmittelbar von Staat durchgeführt, diese Investitionen dann aber als nicht-staatlich verbucht.

¹⁸ Vgl.: Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunalfinanzen. Bearb.: Stefan Bach und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 31/2002.

Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken

Reimund Schwarze
rschwarze@diw.de

Gert G. Wagner
gwagner@diw.de

Die jüngste Hochwasserkatastrophe wirft jenseits der staatlichen und privaten Soforthilfe¹ die Frage nach einer Strategie auf, mit der den Hochwasserrisiken vorausschauend begegnet werden könnte. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, wie in modernen Volkswirtschaften eine planvolle gesellschaftliche Antwort auf die Herausforderung von Elementarrisiken wie Sturm, Hochwasser und Flächenbränden aussehen kann. Sie ist weltweit dringend erforderlich, weil immer häufiger Neubauten in katastrophenträchtigen Gebieten errichtet werden und damit in Zukunft ein Anstieg des Schadensvolumens als Folge von Naturereignissen zu erwarten ist. Hinzu kommen die Folgen langfristiger klimatischer Veränderungen.

Staatliche Ad-hoc-Hilfen und private Spenden sind in ihrer Höhe nicht kalkulierbar. Außerdem vermindern sie den Anreiz, mit Hilfe von privaten und kollektiven Präventionsmaßnahmen das Schadensrisiko für Infrastruktur und Privatbesitz möglichst niedrig zu halten. Zu überlegen wäre eine allgemeine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden. Eine solche Versicherung würde für den Versicherten die zu erwartende Entschädigung kalkulierbar machen. Gleichzeitig setzt sie einen Anreiz zur Prävention, weil die zu zahlende Prämie durch individuelle Schutzmaßnahmen wie Rückstauvorrichtungen und angepasste Baustoffe gesenkt werden kann. Private Vorsorge kann kollektive „technische“ Vorsorge natürlich nicht ersetzen, die im Falle von Hochwasser aus der Deregulierung von Flüssen, besseren Deichen und der Schaffung planmäßiger Überflutungsgebiete bestehen kann. Aber private Versicherungen setzen auch dafür Anreize, da aufgrund hoher Prämien, die in Risikogebieten gezahlt werden müssen, der politische Druck wachsen wird, wirksame kollektive Prävention zu betreiben.

Elementarschadenpolicen gibt es am Versicherungsmarkt zu kaufen; sie werden aber kaum nachgefragt. Banken verlangen sie nicht obligatorisch zur Absicherung ihrer Immobilienkredite. Deswegen besteht die Minimalaufgabe des Staates darin, dafür zu sorgen, dass potentiell von Elementarschäden Betroffene eine realistischere Gefahreinschätzung durch Aufklärung und Information vermittelt bekommen. Angesichts von Sturm, Hagel, Erdbeben, Schneedruck und Überschwemmungen, die sowohl durch Hochwasser wie Starkregen verursacht werden können, ist von dieser Gefahr die gesamte Bevölkerung betroffen.

Elementarschäden nehmen weltweit zu

Die Folgen von Naturereignissen werden als „Elementarschäden“ bezeichnet. Dabei handelt es sich um Schäden durch Vulkanausbrüche, Erdbeben, Erdsenkungen, Erdbeben, Lawinen, Schneedruck, Stürme, Hagel, Starkregen und Hochwasser. Die jüngsten Sturm- und Hochwasserschäden in Deutschland sind Teil einer weltweiten Entwicklung. Naturkatastrophen² verursachen immer häufiger Schäden, die von ihrem Umfang her zunehmend größer werden (Tabelle 1).

¹ Vgl. auch: Öffentliche Haushalte 2002/2003: Steuerausfälle konterkarieren Sparkurs – Höhere Defizite drohen. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In diesem Wochenbericht, S. 579–595.

² Naturkatastrophen werden aus der Sicht des Menschen definiert. Es werden darunter extreme Naturereignisse verstanden, die den Menschen bedrohen und sein Leben oder seine Lebensgrundlagen antasten. Laut Definition der UN versteht man unter einer „Großkatastrophe“ ein den Menschen betreffendes Naturereignis, bei dem mehr als 1 000 Menschen das Leben oder mehr als 100 000 Menschen das Obdach verlieren und bei dem erhebliche negative Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die regionalen Potentiale der Selbsthilfe zu konstatieren sind. Den meisten nationalen Bestandsaufnahmen von Naturkatastrophen, hier z. B. der Münchener Rück, liegt eine Definition von Rowe zugrunde. Eine „Katastrophe“ liegt danach vor, wenn die Zahl der Todesopfer größer als zehn ist, die Zahl der Verletzten 30 übersteigt und Sachwertverluste von mehr als 30 Mill. DM eintreten. Einen Überblick gibt Manfred Müller: Naturkatastrophen als geophysikalische Vorgänge. In: geographie heute, Nr. 183/2000 (<http://www.geomjm.de/download/naturkatastrophen.pdf>).

Tabelle 1

Weltweite Katastrophenschäden

Dekade	1950–1959	1960–1969	1970–1979	1980–1989	1990–1999
Zahl der Ereignisse	20	27	47	63	89
Volkswirtschaftliche Schäden (in Mrd. US-\$ in Werten von 2001)	42,2	75,7	136,1	211,3	652,3
Versicherte Schäden (in Mrd. US-\$ in Werten von 2001)	–	7,2	12,4	26,4	123,2

Quellen: Münchener Rück, Topics 2001 (www.muenchenerre.de); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Im Vergleich zu den 60er Jahren ist die Zahl der großen Naturkatastrophen³ auf das Dreifache, die volkswirtschaftlichen Schäden – inflationsbereinigt – auf das Neunfache und die versicherten Schäden sogar auf das Siebzehnfache gestiegen.

Experten aus der Rückversicherungswirtschaft rechnen bis zum Ende dieses Jahrzehnts mit jährlichen Schadenbelastungen aus großen Naturkatastrophen in der Größenordnung von 25 bis 50 Milliarden US-Dollar (in heutigen Werten). Diese Schadenzunahme wird hauptsächlich durch die wachsende Konzentration von Bevölkerung und Vermögenswerten in Erdbebengebieten und Überschwemmungsregionen der Welt verursacht.⁴

Darüber hinaus verstärken sich die Anzeichen, dass die beobachtete globale Klimaänderung zu einer zunehmenden Häufigkeit und Intensität von Naturkatastrophen führt. Der dritte Sachstandsbericht des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2001) sieht hierfür klare Indizien.⁵ Für die hier interessierende Frage der Katastrophenvorsorge ist dabei belanglos, ob die mit der Zunahme der Katastrophenereignisse zusammenhängenden Klimaphänomene anthropogen, d. h. durch den Menschen verursacht sind (im Sinne der Theorie des Treibhauseffekts) oder durch äußere Faktoren (wie Änderungen im Magnetfeld der Sonne) bewirkt werden.

Elementarschäden in Deutschland

Elementarschäden gehen in Deutschland überwiegend auf extreme Wetterbedingungen zurück.

Stürme stehen dabei sowohl bei der Zahl der Schadenereignisse als auch bei den volkswirtschaftlichen und – ganz besonders – bei den versicherten Schäden mit Abstand an erster Stelle.

So lag im Zeitraum 1970 bis 1998 der Anteil der Sturmereignisse bei 63 % aller registrierten Naturkatastrophen, bei 76 % der volkswirtschaftlichen Gesamtschäden und bei 87 % der versicherten Schäden aus Naturkatastrophen (Tabelle 2).

Hochwasserschäden folgen als nächstwichtigste Schadenskategorie. Sie fallen aber mit 20 % der Katastrophenereignisse, 18 % der volkswirtschaftlichen Schäden und 8 % der versicherten Schäden deutlich weniger ins Gewicht als Sturmschäden, wobei die geringe Anzahl der versicherten Schäden ein besonderes Problem darstellt. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten großen Überschwemmungsschäden in den letzten zwanzig Jahren.

Mehr Sturm- als Überschwemmungsschäden in Deutschland

Anzahl der versicherten Schäden gering

³ Diese Angaben beziehen sich auf so genannte „große“ Naturkatastrophen; die übrigen Elementarschadenereignisse, von denen die Münchener Rück jährlich etwa 600 bis 700 aus aller Welt erfasst, erhöhen das Gesamtschadenvolumen im Mittel auf das Doppelte. Vgl. Gerhard Berz: Naturkatastrophen an der Wende zum 21. Jahrhundert: Weltweite Trends und Schadenpotentiale. In: V. Linneweber (Hrsg.): Zukünftige Bedrohungen durch (anthropogene) Naturkatastrophen. Bonn 2000, S. 3, www.dkkv.org.

⁴ Vgl. Münchener Rück, Topics 2001 (www.muenchenerre.de).

⁵ Es heißt dort: „Based on the findings of TAR WGI, ... and the analysis presented above, we conclude that some part of the upward trend in the cost of weather-related disasters ... is linked to socioeconomic factors (increased wealth, shifts of population to the coasts, etc.) and some part is linked to climatic factors such as observed changes in precipitation and drought events (WG II TAR Section 8.2, www.grida.no/climate/ipcc_tar/wg2/index.htm). Vgl. auch: Internationale Klimaschutzpolitik vor großen Herausforderungen. Bearb.: Hans-Joachim Ziesing. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2002.

Tabelle 2

Katastrophenschäden in Deutschland 1970 bis 2000

Elementarschaden	Sturm	Hochwasser	Erdbeben	Hagel	Sonstige
Zahl der Ereignisse	299	100	21	37	68
Volkswirtschaftliche Schäden (Originalschäden in Mrd. Euro)	10,6	3,2	0,2	2,5	1,4
Versicherte Schäden (Originalschäden in Mrd. Euro)	4,6	0,5	0,1	1,1	0,4

Quellen: Münchener Rück, Topics 2001 (www.muenchenerre.de); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Tabelle 3

Große Überschwemmungsschäden in Deutschland

Originalschäden in Mill. Euro

Monat/Jahr	Gebiet	Volkswirtschaftliche Schäden	Versicherte Schäden
3/1981	Ganz Deutschland	46	-
6/1981	Süddeutschland	40	5
5/1983	Rhein	27	2
2/1984	Rhein	72	3
3/1988	Donau	27	4
8/1991	Donau	50	4
12/1993	Rhein	540	162
4/1994	Elbe	162	54
1/1995	Rhein	288	117
7/1997	Oder	324	32
11/1998	Ganz Deutschland	135	5
5/1999	Rhein	72	5
5/1999	Donau	375	63

Quellen: Presseforum der Schaden- und Unfallversicherer, 14.–15.5.2001, Düsseldorf (www.gdv.de); Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

Elementarschadenversicherung in Deutschland

Feuer- und Sturmschäden werden traditionell von der Wohngebäudeversicherung abgedeckt. Diese ist zwar seit 1994 aufgrund einer EU-Richtlinie,⁶ die den Wettbewerb auf Versicherungsmärkten intensivieren soll, in Deutschland nicht mehr obligatorisch.⁷ Sie wird aber in der Regel von Banken zur Kreditsicherung verlangt und ist daher weit verbreitet. Auch die anderen Elementarschäden, einschließlich Überschwemmungsschäden, können in Deutschland im Rahmen der Hausrat- und Wohngebäude- sowie der Gewerbeversicherung versichert werden. Der Preis dieser so genannten Elementarschaden-Zusatzdeckung ist abhängig von dem Wert des versicherten Objekts und der Schadenswahrscheinlichkeit in der jeweiligen Region, in der sich das Objekt befindet. In der Police wird dabei unterschieden zwischen schwach hochwassergefährdeten Regionen (Zone E1) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit kleiner als 2 % (weniger als ein Ereignis in fünfzig Jahren), mittel hochwassergefährdeten Regionen (Zone E2) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit kleiner als 10 % und stark hochwassergefährdeten Regionen (Zone E3) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit größer als 10 %.

In der Zone E1 beträgt die jährliche Prämie derzeit 10 bis 20 Cent je 1 000 Euro Versicherungssumme und in der Zone E2 15 bis 20 Cent je 1 000 Euro Versicherungssumme. In der Zone E3 weichen die Deckungsbedingungen der Einzelversicherer im Wettbewerb stark voneinander ab. So bietet eine Versicherung Deckungen in der Zone E3 zum gleichen Preis an wie in den weniger hochwassergefährdeten Regionen. Bei anderen gibt es

dagegen nur eine Absicherung gegen höhere Selbstbeteiligung nach strenger Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der individuellen Schutzmaßnahmen oder höhere Prämien (bis zu 1 Euro je 1 000 Euro Versicherungssumme). Die Regel-Selbstbeteiligung der Elementarschaden-Zusatzdeckung beträgt je Schaden 10 %. Für ein durchschnittliches Einfamilienneubauhaus (125 qm) ergibt sich für Gebäude und Hausrat bei einer Versicherungssumme von 300 000 Euro je nach Risikexposition marktmäßig, d. h. bei Zugrundelegung des günstigsten Versicherungsangebots, eine jährliche Prämienbelastung von 30 bis 300 Euro bei unterschiedlichem Selbstbehalt.

Nichtversicherbarkeit von Schäden gibt es nicht, da selbst in extrem hochwassergefährdeten Gebieten individuelle Prävention möglich ist, die die Schadenshöhe zu einem versicherbaren Zufallsereignis macht. So hängt der Schaden eines Hochwassers auch davon ab, wie Öltanks gesichert werden. Aufgeschwemmte Tanks haben beim „Pflingsthochwasser“ 1999 in Neustadt an der Donau den Schaden vervierfacht.⁸ Eine einfache Maßnahme, mit der der Schaden bei Hochwasser begrenzt werden kann, ist das Verlegen sensibler Anlagen wie Elektrikanschlüssen und Heizungen vom Keller in höher gelegene Etagen.⁹

Etwa 3,5 % aller Wohngebäudeversicherungen enthalten eine Elementarschaden-Zusatzdeckung.¹⁰ In der besonders gefährdeten Zone E3 ist damit aber allenfalls die Hälfte der Wohngebäude gegen Hochwasser versichert.¹¹ Im Bereich der Hausratversicherung wurde in allen Zonen eine höhere Versicherungsdichte erreicht, seit die Elementarschaden-Zusatzdeckung in den Standardvertrag aufgenommen wurde. Die Anzahl der Abschlüsse mit Zusatzdeckung liegt im Bestand aber auch nicht über 9 %.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass es in Deutschland ein im Prinzip hinreichendes Ange-

⁶ Richtlinie 92/49/EWG vom 18.6.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung), in: Abl. L 228 vom 11.8.1992.

⁷ In Deutschland gab es in einigen Bundesländern Monopolversicherer für Feuer- und Sturmschäden (wie auch noch immer in der nicht der EU angehörenden Schweiz). Dies ist aber keine zwingende Lösung zur Durchsetzung einer Versicherungspflicht. Diese kann auch von im Wettbewerb stehenden privat-gewerblichen Versicherern bedient werden. Beispiele sind Automobilhaftpflicht oder die industrielle Umwelthaftpflicht.

⁸ Vgl. Manfred Müller: Risiko Hochwasser: Versicherungs-Software „ZÜRS“ lokalisiert Gefahrengebiete für Überschwemmungen. Auf der Homepage des GDV (www.gdv.de).

⁹ Vgl. auch Josef Zens: Nach der Katastrophe ist vor der Katastrophe. In: Berliner Zeitung, 58. Jg., Nr. 195, S. 17.

¹⁰ Angaben des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).

¹¹ Dieser Anteil kann aufgrund unzureichender Informationen nur grob abgeschätzt werden. Der geschätzte Wert ergibt sich unter der Annahme, dass alle Elementarschaden-Zusatzpolicen nur in der Zone E3 verkauft würden.

Ausreichendes Versicherungsangebot gegen Hochwasserschäden

bot an Versicherungsschutz gegen Hochwasserschäden gibt.¹² Somit muss es die fehlende Nachfrage sein, die eine flächendeckende private Absicherung in den besonders gefährdeten Regionen verhindert. Da selbst Banken in der Regel bei der Absicherung ihrer Hypotheken auf die Versicherung gegen Elementarschäden verzichten, ist nach staatlichen Strategien zu suchen, diesen Markt-mangel zu beheben.¹³

Nachfrageverhalten bei Elementarschadenversicherungen

Der Mensch kann nur begrenzt Informationen aufnehmen und verarbeiten – besonders dann, wenn er einzelnen Ereignissen Eintrittswahrscheinlichkeiten zuordnen soll. So wurde in einer breit angelegten Befragung von Bewohnern in erdbeben- und überschwemmungsgefährdeten Gebieten in den USA festgestellt, dass Individuen die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Ereignisse systematisch unterschätzen.¹⁴ Dies wirkt sich dämpfend auf die Nachfrage nach Versicherungspolice aus.¹⁵

Daneben kann Unterversicherung auch auf das „Fürsorgeverhalten“ des Staates und die Spendenfreudigkeit der Bevölkerung im Gefolge von Naturkatastrophen zurückzuführen sein. Die Anreize für Versicherungsschutz an Flussläufen und Prävention werden verringert, weil antizipiert werden kann, dass im Katastrophenfall staatliche Hilfen und private Spender für die Kompensation des Schadens sorgen.¹⁶ Hinzu kommen Wiederaufbaukosten bei der Besteuerung.

Um diesem Effekt entgegenzuwirken, gibt es in der Versicherungstheorie den Vorschlag,¹⁷ dass Individuen in katastrophengefährdeten Gebieten jede staatliche Unterstützung verwehrt werden solle, um sie dadurch zur privaten Vorsorge zu zwingen.¹⁸ Eine derart radikale Strategie ist keinesfalls mit dem Sozialstaatsgebot in Deutschland vereinbar, das fordert, dass jedem, der in Not gerät, beizustehen ist.

Mehr Informationen über Risiken erforderlich

Ein staatlich angeregtes Informationsprogramm sollte der Bevölkerung die individuelle Gefahr durch Elementarereignisse besser verdeutlichen. Da Versicherungsgesellschaften eigene Interessen verfolgen, spielen unabhängige Verbraucherschutzorganisationen dabei eine zentrale Rolle.

Dem Einzelnen müssen kleine Eintrittswahrscheinlichkeiten plastisch nahe gebracht werden, um die-

se für ihn vorstellbar zu machen. So sollte das bislang nur den Versicherungen offen stehende „elektronische Zonierungssystem für Überschwemmungen“ (ZÜRS)¹⁹ im Internet frei zugänglich sein. Dieses System erlaubt die einfache Einschätzung der Hochwassergefahr für eine Wohnadresse.

Vor allem muss aber dem Einzelnen der persönliche Nutzen aus dem Abschluss einer Versicherungspolice verdeutlicht werden. Dieser persönliche Nutzen erwächst aus der finanziellen Sicherheit, die eine Versicherungspolice im Gegensatz zu den Ad-hoc-Hilfen stiften kann.²⁰

Versicherungspflicht für Gebäude?

Trotz umfassender Information wird die Gewissheit um staatliche Hilfen und private Spenden im Falle einer Naturkatastrophe weiterhin dazu führen, dass ein umfassender Versicherungsschutz nicht von allen Hausbesitzern nachgefragt wird. Selbst wenn Banken bei der Vergabe von Hypotheken künftig den Abschluss einer Elementarschadenversicherung verlangen würden,²¹ wäre der Alt-

Versicherungspolice bietet finanzielle Sicherheit

12 In Ostdeutschland besteht aufgrund der Versicherungspraxis der DDR in vielen Fällen noch ein Elementarschadenschutz. In der DDR waren Elementarrisiken in der Regel in einer erweiterten Haushalts- oder Gebäudeversicherung mitversichert. Die Policen behielten auch nach der Wiedervereinigung und der Übernahme der staatlichen DDR-Versicherung durch eine Tochtergesellschaft der Allianz AG ihre Gültigkeit. Vgl. auch C.-D. Gießmann: DDR-Versicherung im Umbruch. In: Versicherungswirtschaft, Heft 7, S. 383–386.

13 Vgl. für das Folgende auch Banu Citlak und Gert G. Wagner: Hochwasser: Unkalkulierbare Ereignisse und unvermeidbare Folgen? Denkansätze für den ökonomischen Umgang mit Elementarschäden. In: H.-Ch. Mager, H. Schäfer und K. Schröder (Hrsg.): Private Versicherung und Soziale Sicherung. Marburg 2001, S. 97–111; Gert G. Wagner: Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge. In: R. Häuser (Hrsg.): Reform des Sozialstaats II – Theoretische, institutionelle und empirische Aspekte. Berlin 1998, S. 11–51, hier: S. 24–26 und S. 35.

14 Die Befragung umfasste 2 055 Hauseigentümer, verteilt auf 43 Regionen der USA, die von dem Hochwasserrisiko betroffen waren, und 1 006 Hauseigentümer aus 18 erdbebengefährdeten Gebieten von Kalifornien. Nur die Hälfte der Befragten hatte eine Erdbeben- oder Hochwasserversicherung abgeschlossen. Vgl. Howard Kunreuther: Limited Knowledge and Insurance Protection. In: Public Policy, 1976, S. 237 ff.

15 Vgl. Howard Kunreuther: Natural and Technical Hazards: Similarities and Differences. Working Paper 83-12-05. The Wharton School, University of Pennsylvania, 1983.

16 Vgl. Howard Kunreuther: The Case of Comprehensive Disaster Insurance. In: The Journal of Law and Economics, 1968, S. 133–163.

17 Vgl. Richard Epstein: Catastrophic Responses to Catastrophic Risk. In: The Journal of Risk and Uncertainty, 1996, S. 294.

18 Selbst innerhalb der deutschen Bauindustrie, die vom Wiederaufbau nach Flutwellen profitiert, ist man über Ad-hoc-Hilfen und Wiederaufbauprogramme durch den Staat nicht durchweg zufrieden, da aufgrund der Kosten für Ad-hoc-Maßnahmen u. U. andere Baumaßnahmen unterbleiben; vgl.: Bau verlangt langfristiges Konzept gegen Fluten. In: Frankfurter Rundschau vom 20. August 2002. Zur Bedeutung des gegenwärtigen Hochwassers für den Wohnungsbau vgl.: Wohnungsneubau weiter auf niedrigem Niveau. Bearb.: Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 34/2002, S. 577.

19 Die Grundzüge von „ZÜRS“ beschreibt Bettina Falkenhagen: Risiko Hochwasser: Versicherungssoftware „ZÜRS“ lokalisiert Gefahrengelände – Datenbasis und Funktionsweise. Köln 2002 (www.gdv.de/presseservice/18317.htm).

20 Zu den Problemen der Verteilung von Spendengeldern vgl. Banu Citlak und Gert G. Wagner, a. a. O., S. 101.

21 In Kalifornien müssen Hypotheken mit einer privaten, nach Risiken gestaffelten Erdbebenversicherung abgesichert werden.

bestand an Bauten nicht geschützt (solange keine Umschuldung erfolgt oder ein Gebäude nicht verkauft wird und der Käufer eine neue Hypothek aufnimmt). Außerdem würden die von den Banken verlangten Versicherungen nicht den vollen Schaden decken, da Banken nur ihre Kreditsumme absichern, d. h. maximal 80 % des Gebäudewertes. Der Hausrat findet bei den Banken ohnehin keine Beachtung.

Staatliche Interventionen wie eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden²² können in dieser Lage sinnvoll sein. Das EU-Recht steht dem nicht entgegen. Es erlaubt die Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht gegen Elementarschäden, wenn sie mit sozialpolitisch gewollter planmäßiger Vorsorge begründet ist. Dafür wäre allerdings keine Monopolversicherung notwendig. Die Versicherungsgesellschaften sollten auch im Rahmen einer Pflichtversicherung im Wettbewerb zueinander stehen.

Infolge einer Versicherungspflicht würde die Kalkulation der Prämien leichter werden, da eine größere Anzahl an Verträgen „gepoolt“ werden könnten. Allerdings müssten die Versicherungsgesellschaften dann auch einen „Kontrahierungszwang“ akzeptieren, d. h. sie könnten „schlechte Risiken“ – potentielle Kunden, die z. B. in den letzten Jahren einen Hochwasserschaden hatten – nicht gänzlich ablehnen. Hierfür sollten sie hohe Prämien und Selbstbehalte kalkulieren können, wie beispielsweise bei der Automobilhaftpflicht.

Auf einem derart regulierten Versicherungsmarkt würden die Prämien vom Ausmaß der Vorsorge („Prävention“) abhängen, die jedem Versicherten als Instrument zur langfristigen Minderung seiner Prämienlast zur Verfügung steht. Wahrscheinlich würde die Differenzierung der Prämien über die jetzigen drei Stufen der oben beschriebenen Ein-

teilung in die Gefahrenklassen E1 bis E3 hinausgehen.

Eine Versicherungspflicht wirft die Frage nach der Prämienkalkulation und einer möglichen Quersubventionierung auf. Falls sich am Markt herausstellt, dass sehr hohe Prämien für alte Bausubstanz in Hochrisikogebieten notwendig wären, könnte dies vom Staat oder von einem Ausgleichspool zum Teil ausgeglichen werden. Sicherlich würden dadurch spezifische Risiken „kollektiviert“. Dies ist bei den derzeit üblichen staatlichen Ad-hoc-Maßnahmen und Steuerbegünstigungen für den Wiederaufbau noch mehr der Fall. Für Neubauten sollte keinerlei Subvention der Prämien erfolgen, um Anreize für das Bauen in Hochrisikogebieten zu vermeiden.

Versicherungen können die im Hochwasserfall entstehenden Schadenssummen von mehreren Milliarden Euro tragen. Die Abdeckung der Sturmschäden, deren Schadensvolumen weit über dem des Hochwassers liegt, zeigt, dass Großrisiken – aufgrund internationaler Rückversicherungsmärkte – versicherbar sind. Die Erfahrungen mit der industriellen Umwelthaftpflicht („Bodenkasko“) haben darüber hinaus deutlich gemacht, dass durch die Öffnung des Anbieterwettbewerbs für ausländische Versicherer die „Grenzen der Versicherbarkeit“ weit hinausgeschoben werden können.²³

²² Vgl. auch Wolfgang Wiegard: Zahlen, bitte. In: Financial Times Deutschland, 22. August 2002, S. 30.

²³ Die viel zitierten „Grenzen der Versicherbarkeit“ sind fließend. Versicherbarkeit ist eine vom Risikoportfolio und der Marktstrategie der Einzelversicherer abhängige Kategorie. Beispiele für die Ausweitung des Bereichs versicherbarer Risiken durch eine gezielte betriebliche Risikopolitik nennen Alfred Endres und Reimund Schwarze. Gibt es Grenzen der Versicherbarkeit von Umweltrisiken. Eine ökonomisch-technische Analyse der Besonderheiten einer Umwelthaftpflicht-Versicherung. In: A. Endres, E. Rehbinder und R. Schwarze (Hrsg.): Haftung und Versicherung für Umweltschäden aus ökonomischer und juristischer Sicht. Bonn 1992, S. 83–119. Für die bislang nicht versicherbaren Risiken bei Sturmfluten müßte gegebenenfalls eine staatliche Ausfalldeckung vorgesehen werden, wie sie im Bereich der Atomhaftung für Schäden über 250 Mill. Euro bereits existiert.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin
Diskussionspapiere

Erscheinen seit 1989

Nr. 289

The Effect of Maternity Leave on Women's Pay in Germany 1984–1994

Von Jan Ondrich, C. Katharina Spiess und Qing Yang

Juli 2002

Nr. 290

A Multilevel Analysis of Child Care and the Transition to Motherhood in Western Germany

Von Karsten Hank und Michaela Kreyenfeld

Juli 2002

Nr. 291

Alternative Measures of the Explanatory Power of Multivariate Probit Models with Continuous or Ordinal Responses

Von Martin Spiess und Gerhard Tutz

Juli 2002

Nr. 292

The Covariance Structure of East and West German Incomes and its Implications for the Persistence of Poverty and Inequality

Von Martin Biewen

Juli 2002

Nr. 293

Long-Term Effects of Unpaid Overtime: Evidence for West Germany

Von Markus Pannenberg

Juli 2002

Nr. 294

Managerial Incentives, Innovation and Product Market Competition

Von Zhentang Zhang

August 2002

Nr. 295

Endogenous Costs and Price-Cost Margins

Von Damien J. Neven, Lars-Hendrik Röller und Zhentang Zhang

August 2002

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als Pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere).

Information über Forschungsaktivitäten

Innovation und Nachhaltigkeit im Elektrizitätssystem

Forschungsgruppe unter Leitung des DIW Berlin untersucht Chancen für eine zukunftsverträgliche Stromversorgung in Deutschland

Die heutige Stromversorgung ist nicht nachhaltig: Mit Stein- und Braunkohle befeuerte Großkraftwerke stoßen das klimaschädliche Kohlendioxid in großen Mengen aus; zugleich schlummern bei den Stromverbrauchern große Einsparpotentiale. Die Bedrohung durch die vom Menschen verursachten Klimaveränderungen wächst. Um noch rechtzeitig gegenzulenken, sind dringend technische und soziale Innovationen im Elektrizitätssystem erforderlich.

Das Forschungsteam unter Leitung des DIW Berlin untersucht, ob und wie solche Innovationsprozesse eine ökologisch nachhaltigere Energieversorgung gewährleisten können. Es werden Strategien entwickelt, wie das Elektrizitätssystem auf einen nachhaltigen Pfad gebracht werden kann. Ein interdisziplinärer Ansatz, der mehrere Perspektiven zusammenführt, erlaubt es, die komplexen Zusammenhänge dieser Fragen besser zu verstehen und geeignetere Handlungsstrategien zu entwickeln, als dies in einer rein ökonomischen oder technischen Energieforschung möglich ist.

Die Entwicklung und Nutzung von dezentralen und IT-gesteuerten „virtuellen“ Kraftwerken könnte eine solche Innovation sein: Sie bestehen aus einer großen Zahl von umweltschonenden Klein- und Kleinstkraftwerken wie der Brennstoffzelle oder erneuerbaren Energietechniken. Diese Kraftwerke sind durch das öffentliche Stromnetz und eine moderne Informations- und Regelungstechnik miteinander verbunden.

Der Hintergrund, vor dem eine solche Veränderung hin zu mehr Nachhaltigkeit eingeleitet werden muss, ist spannungsreich, denn das deutsche Elektrizitätssystem befindet sich bereits im Umbruch. Auf der einen Seite steht die europaweite Liberalisierung des Sektors im Kontrast zu gewaltigen Unternehmensfusionen wie E.on und RWE und auf der anderen Seite ein Staat, der seine neue Rolle noch sucht.

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziell geförderte Projekt startete im Juli 2002 mit einer Laufzeit von fünfzehn Jahren. Kooperationspartner des DIW Berlin sind die Forschungsstelle für Umweltpolitik (FU Berlin), das Öko-Institut und das IFEU Institut Heidelberg. Das Projektteam ist eine von insgesamt elf Nachwuchsforschungsgruppen, die vom BMBF im Rahmen des Forschungsschwerpunkts „Sozial-ökologische Forschung“ gefördert werden. Der Förderschwerpunkt wurde im Sommer 2000 vom BMBF eingerichtet und hat das Ziel, die inter- und transdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung gezielt zu stärken. In erster Linie gilt es, die theoretischen und methodischen Grundlagen zu verbessern und weiterzuentwickeln sowie den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis zu fördern.

Weitere Informationen unter:

Dr. Barbara Praetorius, Projektleitung
DIW Berlin
Tel: +49-30-8 97 89-676
E-Mail: bpraetorius@diw.de

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin