

Bundshaushalt 2002:

Mehr Mittel für öffentliche Investitionen und Arbeitsmarktpolitik erforderlich

Stellungnahme des DGB zum Haushaltsentwurf 2002
und Finanzplan des Bundes 2003 bis 2005

05/01 – 11.09.01

Inhaltsverzeichnis

1.	Botschaft und Gesetzgebungsgang des Bundeshaushaltsentwurfs 2002.....	1
2.	Zu den Eckdaten des Haushalts- und des Finanzplans 2002 bis 2005.....	3
2.1	Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen seit 1998	3
2.2	Verteilung der Ausgaben von Einzelplänen	5
3.	Analyse und Bewertung der Haushalts- und Finanzplanungsansätze der Bundesregierung	9
3.1	Allgemeine Einschätzung	9
3.2	Die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in 2001 und 2002.....	9
3.3	Auswirkungen der Wirtschaftseintrübung auf die öffentliche Finanzlage	14
3.3.1	Zur Situation in 2001	14
3.3.2	Erwartungen für 2002.....	15
3.4	Zur Entwicklung der öffentlichen Investitionsfähigkeit.....	17
3.4.1	Investitionen: Motor des wirtschaftlichen Wachstums	17
3.4.2	Zum Bedarf an öffentlicher Infrastruktur und Finanzierungserfordernissen.....	20
4.	Abbau der Neuverschuldung oder Abbau der Arbeitslosigkeit?	23
5.	Vorschläge für eine konjunktur- und wachstumsstützende Finanzpolitik	27
5.1	Keine Kompensation von Haushaltsverschlechterungen durch zusätzliches Sparen	27
5.2	Stärkung der öffentlichen Investitionen	28
5.3	Förderung der Unternehmensinvestitionen	28
5.4	Belebung der Kaufkraft der privaten Haushalte	28
5.5	Mehr Mittel für die Arbeitsmarktpolitik	30
6.	Zusammenfassung: DGB fordert Mehrausgaben für Investitionen und Arbeitsmarkt	31

Übersicht: Tabellen und Schaubilder

Tabelle 1:	Eckdaten des Bundeshaushalts seit 1998 und des Finanzplans 2001 bis 2005	4
Tabelle 2:	Die Ausgaben des Bundes im Jahr 2002 nach Einzelplänen.....	6
Tabelle 3:	Eckdaten der DIW-Wirtschaftsprognose 2001/2002 für Deutschland	12
Tabelle 4:	Bruttoinvestitionen des Staates	18
Tabelle 5:	Die Investitionsausgaben des Bundes nach Einzelaufgaben	20
Tabelle 6:	Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland 2000 bis 2009.....	22
Tabelle 7:	Entwicklung der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte bis 2005	25
Tabelle 8:	Zins-Quoten 1990 bis 2001 (in v.H.)	26
Schaubild 1:	Die Ausgaben des Bundes im Jahr 2002 nach Einzelplänen.....	7
Schaubild 2:	Konjunkturblüten welken.....	10
Schaubild 3:	Entwicklung der Zinslasten des Bundes seit 1992	27

1. Botschaft und Gesetzgebungsgang des Bundeshaushaltentwurfes 2002

Am 13. Juni d.J. hat das Bundeskabinett unter der Leitung von Bundeskanzler Schröder den Entwurf des Bundeshaushaltes 2002 sowie den Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005 verabschiedet. Demnach soll das Ausgabevolumen des nächstjährigen Haushaltes 484,7 Mrd. DM betragen. Dies wäre ein Anstieg gegenüber dem Soll 2001 von +1,6%. Die Einnahmen sollen von 439,3 Mrd. DM (Soll 2001) auf 443,5 Mrd. DM um 2,4% ansteigen. Demnach würde die Nettokreditaufnahme gegenüber 2001 um knapp 3 Mrd. DM auf 55,5 Mrd. DM zurückgehen.

In einer Presseerklärung ließ Finanzminister Hans Eichel hierzu verlauten:

„Der Bundeshaushalt 2002 steht für die Kontinuität in der Finanzpolitik - und gerade dies ist das Außergewöhnliche. Der Etat für das kommende Jahr betont daher Sparen und Gestalten!

Wir bleiben klar auf Konsolidierungskurs. Gleichzeitig geben wir den Zukunftsaufgaben verstärktes Gewicht. Dies zeigt insbesondere der Zuwachs im Bereich Bildung und Forschung sowie die Erhöhung des Kindergelds.

Durch eine strikte Finanzdisziplin wird die Handlungsfähigkeit des Staates kontinuierlich verbessert. Der Abbau der Nettokreditaufnahme auf 21,1 Mrd. € (41,2 Mrd. DM) 2002 ist dabei ein wichtiger Schritt hin zu einem ausgeglichen Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung 2006. Die Verschuldung des Bundes von rd. 750 Mrd. € (1.500 Mrd. DM) engt den finanzpolitischen Spielraum aber weiterhin stark ein. Es bleibt noch viel zu tun. Der Konsolidierungskurs mit einer strikten Begrenzung des Ausgabenzuwachses muss noch lange Zeit durchgehalten werden. Nur so können wir für die zukünftigen Generationen einen handlungsfähigen Staat gewährleisten.“¹

Nachhaltige Konsolidierung und gestaltende Politik sollen demnach die Schlüsselworte zur Charakterisierung des Bundeshaushalts 2002 lauten. Ob die Botschaft zutreffend ist und die angekündigten Daten realistischerweise zu erwarten sind, soll Gegenstand dieser Untersuchung sein. Zur Kenntnis zu nehmen ist unabhängig davon, dass dieser Bundeshaushalt und der Finanzplan bis 2005 erstmals komplett in Euro aufgestellt wurden. Zum besseren Verständnis werden die Daten des BMF in dieser Darstellung teilweise sowohl in DM als auch in Euro wiedergegeben.

Nach dem bisherigen Planungsstand soll der Haushalt 2002 bis Ende dieses Jahres verabschiedet werden: Die erste Lesung im Deutschen Bundestag wird in der Zeit vom 11. bis 14. September stattfinden. Der Bundesrat wird sich erstmals am 27. September mit dem Entwurf befassen. Ab dem 10. Oktober bis 15. November finden die Beratungen im Haushaltsausschuss statt. Sie enden am 15. November mit der sog. Bereinigungssitzung. Hier werden alle im Gesetzgebungsverfahren vereinbarten Änderungen festgehalten und auch die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 09. November berücksichtigt. Am 26. November kommt der Finanzplanungsrat zu der turnusgemäßen Sitzung zusammen, bei der vor allem die Finanzminister des Bundes und der Länder die Entwicklungslinien der Finanzpolitik für das Haushaltsjahr 2002 festlegen. Die zweite und dritte Lesung des Haushaltsgesetzes finden in der Zeit vom 27. bis 30. November statt. Die abschließende Runde für den Bundesrat ist terminiert auf den 20. Dezember. Wenn keine Verzögerungen eintreten, könnte dann noch im Dezember die Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt erfolgen.

¹ Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.), Nachhaltige Finanzpolitik für einen handlungsfähigen Staat: Entwurf zum Bundeshaushalt 2002 vom Kabinett verabschiedet, in: BMF-Finanznachrichten, Nr. 17 vom 18. Juni 2001.

Zeitplan des Bundeshaushaltsgesetzes 2002	
13.06.2001	Beschlussfassung des Bundeskabinetts
11. - 14.09.2001	Erste Lesung im Deutschen Bundestag
27.09.2001	Erste Beratung im Bundesrat
10.10. - 15.11.2001	Beratung in den Ausschüssen des Bundestages unter Federführung des Haushaltsausschusses
09.11.2001	Steuerschätzung für 2001 und 2002 der unabhängigen Steuerschätzungskommission
15.11.2001	„Bereinigungssitzung“ des Haushaltsausschusses
26.11.2001	Sitzung des Finanzplanungsrates zur Finanzpolitik 2001 und 2002
27. – 30.11.2001	Zweite und Dritte Lesung im Deutschen Bundestag
20.12.2001	Zweite Beratung und Verabschiedung im Bundesrat
Ende Dezember	Verkündung des Haushaltsgesetzes 2002 im Bundesgesetzblatt

2. Zu den Eckdaten des Haushaltsentwurfs 2002 und des Finanzplans 2001 bis 2005

2.1 Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen seit 1998

Wie Tabelle 1 zeigt, wird bei den Ausgaben die Zuwachsrate von +1,6% im kommenden Jahr 2002 erstmals seit 1999 wieder positiv sein. Im laufenden Jahr 2001 ist bisher noch ein Rückgang um -0,2% vorgegeben. In den Jahren von 2003 bis 2005 soll es bei einem deutlich unter der nominellen Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) liegenden Ausgabenanstieg von durchschnittlich 0,8 vH bleiben. Diese Steigerungsrate liegt – wie seit Jahren – auch deutlich unter der vom Finanzplanungsrat beschlossenen Begrenzung der öffentlichen Ausgaben von 2% pro Jahr.

Besonderen Wert legt Finanzminister Eichel auf die Feststellung, dass der Ausgabenanstieg gegenüber dem Soll 2001 um 3,9 Mrd. € zu einem erheblichen Teil auf Mehrausgaben zur Defizitdeckung des Bundeseisenbahnvermögens beruht. Weil für das laufende Jahr eingeplante Einnahmen aus dem Verkauf der Eisenbahn-Wohnungsgesellschaft in Höhe von knapp 2,4 Mrd. DM im nächsten Jahr nicht zur Verfügung stünden, würde dieses in 2002 einen entsprechend höheren Bundeszuschuss nach sich ziehen. Außerdem nennt Minister Eichel als weitere Ursache für den Ausgabenanstieg die Erhöhung des durch die Ökosteuern finanzierten Zuschusses an die Rentenversicherung von 2,6 Mrd. € auf 72,2 Mrd. €.

Stärker als die Ausgaben wachsen 2002 mit rd. 2,4 vH die Einnahmen. Dabei nehmen die Steuereinnahmen trotz weiterer Erleichterungen bei der Familienförderung durch Kindergeld und Freibeträge in Höhe von rd. 2 ½ Mrd. € noch um 3,9% zu. Die sonstigen Einnahmen gehen um knapp 2 ½ Mrd. € oder 9,7% zurück. Erstmals werden die Bundesbankgewinne, die in den vergangenen Jahren immer mit einem Betrag von 7,0 Mrd. DM in den Bundeshaushalt flossen, geringer ausfallen – eine Folge der institutionellen Umstrukturierung der europäischen Notenbanken. Noch stärker – um 3 Mrd. € - schmilzt 2002 der Erlös aus Privatisierungseinnahmen (3 Mrd. €). Ab 2002 sollen diese Einnahmen nahezu ausschließlich zur Deckung der Defizite der Postunterstützungskassen, nicht aber zur Bestreitung laufender Ausgaben eingesetzt werden. Gleichwohl soll die Nettokreditaufnahme - wie im Zukunftsprogramm 2000 beschlossen und im Europäischen Stabilitätsprogramm angegeben – weiter zurückgeführt werden. Mit 21,1 Mrd. € wird das für 2001 angestrebte Niveau von 22,3 Mrd. € um 1,2 Mrd. € unterschritten. Damit liegt laut BMF die Finanzierung der Ausgaben über Kredite auf einem Niveau, das seit 1974 nur einmal, nämlich im Jahr vor der deutschen Vereinigung 1989, erreicht worden war.

Tabelle 1

Eckdaten des Bundeshaushaltes seit 1998 und des Finanzplan des Bundes 2001-2005

	Ist	Ist	Soll	Ist ¹⁾	Soll ²⁾	Entwurf ³⁾	Finanzplan ³⁾			nachrichtlich	
	1998	1999	2000	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Soll ²⁾	Entwurf ³⁾
	Mrd. DM									Mrd. Euro	
I. Ausgaben	456,9	482,8	478,8	478,7	477,0	484,7	487,8	492,7	497,6	243,9	247,8
Veränderung ggü. Vorjahr (v.H.)	3,4	-0,8 ⁴⁾	-0,8 ⁴⁾	-1,0	-0,2	+1,6	+0,6	+1,0	+1,0	-0,2	+1,6
II. Einnahmen	400,5	442,9	429,3	431,5	433,3	443,5	457,4	427,7	487,8	221,5	226,7
1. Steuereinnahmen	341,5	387,5	387,5	388,8	384,6	399,5	415,2	436,4	445,7	196,6	204,2
2. Sonstige Einnahmen	59,0	55,4	41,8	42,7	48,7	44,0	42,2	36,3	42,1	24,9	22,5
darunter											
- Bundesbank-/ EZB-Gewinne	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	6,8	5,9	4,9	3,9	3,6	3,5
- Privatisierung	19,9	(.)	9,2	(.)	15,6	9,7	9,9	10,5	11,1	8,0	5,0
- Münzeinnahmen	0,1	0,2	0,1	(.)	0,2	2,3	1,7	0,7	0,7	0,1	1,2
3. Nettokreditaufnahme	56,4	51,1	49,5	46,5	43,7	41,2	30,3	19,9	9,8	22,3	21,1
<u>nachrichtlich:</u>											
Investive Ausgaben	57,1	56,0	57,5	55,0	58,0	55,3	54,2	51,3	51,3	29,6	28,3

Differenzen durch Rundung möglich

Die für 2001 bis 2005 vorgesehenen Privatisierungseinnahmen dienen nahezu ausschließlich zur Deckung der Defizite der Postunterstützungskassen.

1) Vorläufiger Haushaltsabschluss vom 17.01.2001 - 2) Haushaltsgesetz vom 01.12.2000 - 3) Kabinettsbeschluss vom 13.06.2006 - 4) Ohne Steigerung durch umsatzsteuerfinanzierten, zusätzlichen RV-Zuschuss, öko-steuerfinanzierter RV-Zuschuss sowie einnahmenfinanzierte Ausgaben für Defizite der Postunterstützungskassen.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; eigene Berechnungen

Die investiven Ausgaben des Bundes dagegen werden 2002 mit 55,3 Mrd. DM um fast 3 Mrd. DM unter dem für 2001 vorgesehenen Volumen liegen. Bezeichnenderweise stellt der Finanzminister in seinen Verlautbarungen jedoch fest, dass mit vorgesehener Ansatz der im bisherigen Finanzplan vorgesehene Wert um 1,2 Mrd. DM überschritten wird.

2.2 Verteilung der Ausgaben auf Einzelpläne

Was die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Ressorts betrifft, so ist Tabelle 2 sowie Schaubild 1 zu entnehmen, dass sich Schrumpfung und Zuwachs ungefähr gleichgewichtig auf die jeweiligen Einzelpläne verteilen. Negativ sind die Zuwachsraten u.a. beim Auswärtigen Amt, bei der Justiz, den Finanzen, bei Wirtschaft und Technologie, der Verteidigung, im Bereich Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, im Bereich Familie, Senioren, Frauen und Jugend, beim Bundesrechnungshof sowie im Einzelplan Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Am stärksten vom Schrumpfkurs betroffen ist der Etat des Wirtschaftsministers. Hier macht sich der Rückgang der Kohlesubventionen bemerkbar. Die Plafondmittel des Bundes für Verstromung, Koks- und Kohle sowie für Stilllegungsaufwendungen werden von 4,0 Mrd. € im Jahre 1998 auf 1,9 Mrd. € im Jahre 2005 zurückgeführt.

Auch dem Verteidigungsressort soll im nächsten Jahr mit einem Volumen von 23,6 Mrd. € (46,2 Mrd. DM) knapp 300 Mio. € weniger Geld als 2001 zur Verfügung stehen. Bis zum Jahr 2005 soll diese Summe in etwa gehalten werden. Die Bundesregierung geht vorerst davon aus, dass es der Bundeswehr mit diesem Ausgaberahmen sowie mit den Möglichkeiten, z.B. durch den Verkauf von Immobilien oder Gebrauchtfahrzeugen zusätzliche Einnahmen zu erhalten, möglich sein wird, ihren Finanzierungsverpflichtungen im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben nachkommen zu können.

Umstritten zwischen Finanz- und Entwicklungshilfeministerium war dem Vernehmen nach der Ansatz für die Entwicklungshilfe, der von 3,8 Mrd. € in 2001 um rd. 200 Mio. € auf 3,6 Mrd. € (ca. 7,0 Mrd. DM) zurückgeht. Die Bundesregierung betont, dass diese Entwicklung auf Sonderfaktoren beruht. Sie weist außerdem darauf hin, dass der Forderungsverzicht im Rahmen des Rückflusses aus Darlehen der finanziellen Zusammenarbeit von über 2,4 Mrd. € besondere Beachtung verdient. Mit diesem „substantiellen Beitrag“ will die Bundesregierung ihre Initiative zur Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer unterstrichen sehen. Gleichwohl haben die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen zusätzlich vereinbart, den Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung im Zuge der parlamentarischen Beratungen um 200 Mio. DM anzuheben.

Tabelle 2

Die Ausgaben des Bundes im Jahr 2002 nach Einzelplänen

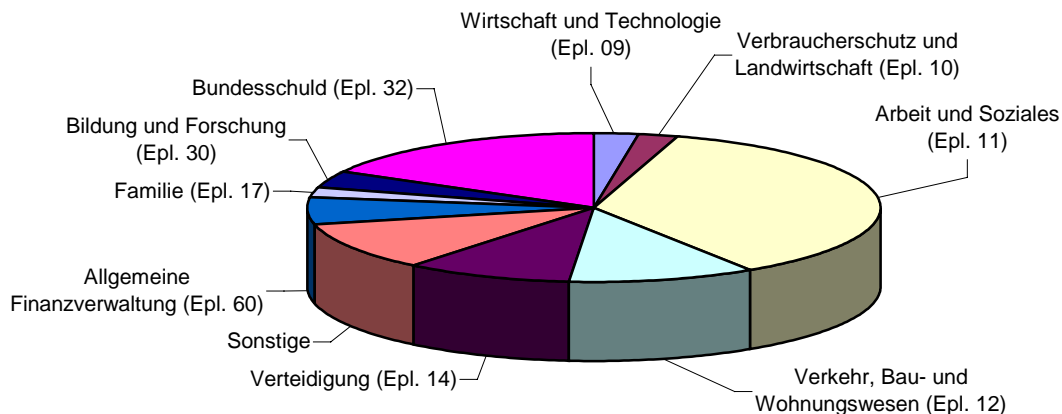
Einzelplan	SOLL	ENTWURF	SOLL	ENTWURF	Veränderung gegenüber Vorjahr
	2001	2002	2001	2002	2004
	Mio. DM		Mio. €		vH
01 Bundespräsidialamt	35,7	40,2	18,3	20,6	12,6
02 Deutscher Bundestag	1.106,5	1.111,4	565,7	568,2	0,4
03 Bundesrat	35,3	35,4	18,0	18,1	0,5
04 Bundeskanzleramt	2.857,5	2.904,6	1.461,0	1.485,1	1,6
05 Auswärtiges Amt	4.141,1	4.115,9	2.117,3	2.104,4	-0,6
06 Inneres	7.083,5	7.099,7	3.621,7	3.630,0	0,2
07 Justiz	680,2	670,9	347,8	343,0	-1,4
08 Finanzen	6.972,0	6.709,6	3.564,7	3.430,6	-3,8
09 Wirtschaft und Technologie	14.294,4	12.469,2	7.308,6	6.375,4	-12,8
10 Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	10.959,4	11.068,4	5.603,5	5.659,2	1,0
11 Arbeit und Sozialordnung	169.649,2	173.831,2	86.740,2	88.878,5	2,5
12 Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	48.573,6	51.512,1	24.835,3	26.337,7	6,0
14 Verteidigung	46.861,5	46.200,0	23.959,9	23.621,7	-1,4
15 Gesundheit	1.774,4	2.717,0	907,2	1.389,2	53,1
16 Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	1.140,5	1.061,3	583,1	542,6	-6,9
17 Familie, Senioren, Frauen und Jugend	10.762,2	10.608,4	5.502,6	5.424,0	-1,4
19 Bundesverfassungsgericht	29,6	31,3	15,1	16,0	5,6
20 Bundesrechnungshof	160,9	156,6	82,3	80,0	-2,7
23 Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	7.426,8	7.031,0	3.797,3	3.594,9	-5,3
30 Bildung und Forschung	15.974,5	16.411,4	8.167,6	8.391,0	2,7
32 Bundesschuld	81.853,7	82.706,8	41.851,1	42.287,3	1,0
33 Versorgung	17.396,5	17.602,7	8.894,7	9.000,1	1,2
60 Allgemeine Finanzverwaltung	27.231,2	28.559,6	13.923,1	14.602,3	4,9
INSGESAMT ^{*)}	477.000,2	484.654,6	243.886,3	247.800,0	1,6

Quelle: Bundesministerium der Finanzen

Schaubild 1

Die Ausgaben des Bundes im Jahr 2002 nach Einzelplänen

Gesamtausgaben: 247,8 Mrd. €



Zu den „Gewinnern“ der Haushaltsoperation 2002 zählt der Haushalt für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, der mit einem Volumen von 13,5 Mrd. € gleichzeitig der größte Investitionshaushalt ist. Er soll um 6,0% bzw. um rd. 1,5 Mrd. € auf 26,3 Mrd. € anwachsen. Hier macht sich deutlich das sog. Zukunftsinvestitionsprogramm bemerkbar, das sich aus den UMTS-Zinsersparnissen finanziert. Ausgabensteigernd wirkt auch die 2001 in Kraft getretene und 2002 erstmals voll wirksame Erhöhung des Wohngeldes. In die gleiche Richtung geht die Schulung und Einarbeitung von 973 Beschäftigten zur verwaltungsmäßigen Vorbereitung der Einführung der streckenbezogenen Autobahnmaut für schwere LKW ab 2003.

Der Einzelplan Bildung und Forschung liegt mit einem Zuwachs von 2,7% oder rd. 0,2 Mrd. € auf 8,4 Mrd. € ebenfalls noch deutlich über dem allgemeinen Zuwachs. Auch hier schlägt sich das o.a. Zukunftsinvestitionsprogramm, z.B. in Form höherer BAföG-Leistungen, nieder. Besonders gefördert werden sollen daneben Bereiche wie Informationstechnik, Biotechnologie, Genom- und Gesundheitsforschung sowie Hochschul- und Forschungseinrichtungen in Ostdeutschland.

Größter Einzelhaushalt ist und bleibt wie in den Jahren zuvor das Ressort Arbeit und Sozialordnung. Dessen Etat steigt von 2001 auf 2002 um 2,5% oder um über 2 Mrd. € auf ein Volumen von 88,9 Mrd. € an (wie berichtet, überwiegend als Folge des höheren Rentenzuschusses). Rückläufig sollen dagegen die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt sein. Hier geht der Entwurf von der Annahme aus, dass die Zahl der Arbeitslosen im laufenden Jahr von jahresdurchschnittlich 3,708 Millionen um 181.000 und 2002 um weitere 229.000 auf dann 3,479 Millionen abnehmen wird. Nach Meinung der Bundesregierung benötigt die Bundesanstalt für Arbeit deswegen ab

2002 keinen Zuschuss des Bundes mehr (im laufenden Jahr sind hierfür noch ca. 1,2 Mrd. DM bzw. 614 Mio. € vorgesehen). Der Ansatz 2002 für die Arbeitslosenhilfe wird gegenüber dem bisherigen Finanzplan um 400 Mio. € auf 11,7 Mrd. € aufgestockt. Damit soll der Erwartung Rechnung getragen werden, dass die Zahl der Bezieher von Arbeitslosenhilfe nicht im gleichen Maße zurückgeht wie die Arbeitslosigkeit. Diese relativ positive Einschätzung des Arbeitsmarktes durch die Bundesregierung in diesem Jahr wird, das kann an dieser Stelle bereits gesagt werden, von den Gewerkschaften nicht geteilt. Diese Frage wird gesondert Gegenstand der kritischen Würdigung des Bundeshaushalts 2002 im dritten Kapitel dieser Studie sein. Das gleiche betrifft den Ansatz für Investitionen.

Eine geringfügige Aufstockung um ca. 55 Mio. € erfährt der Bereich Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im nächsten Jahr. Damit soll die Wende in der Agrarpolitik gestützt werden. Instrumente hierzu bestehen in der teilweisen Umwidmung von Mitteln innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, in der Auflegung eines Sonderprogramms zur Förderung des Öko-Landbaus sowie für die Entwicklung von Modellregionen in Höhe von 48 Mio. € pro Jahr.

Nicht einem einzelnen, sondern mehreren Ressorts sind die Maßnahmen zugunsten Ostdeutschlands zugeordnet. Hier hat die Bundesregierung grundsätzlich eine prioritäre Finanzierung des Aufbaus Ost zugesichert. Vorgesehen hatte die Bundesregierung im Finanzplan für das Jahr 2005 – dem ersten Jahr nach der 2004 auslaufenden bestehenden Solidarpaktregelung – weiterhin eine Förderung von 10,5 Mrd. €. Inzwischen ist durch die neue Solidarpaktregelung, die von 2005 bis 2019 Bestand haben soll, gesichert, dass eine bruchlose Weiterführung des Aufbaus Ost auf hohem Niveau gewährleistet ist.

Folgende Beträge zum Abbau der Infrastrukturlücke soll der Bund den ostdeutschen Ländern einschl. Berlin bis 2019 zahlen.

2005	2006	2007	2008	2009
20,6 *	20,5	20,3	20,0	18,6
2010	2011	2012	2013	2014
17,1	15,7	14,2	12,8	11,3
2015	2016	2017	2018	2019
9,9	8,4	7,0	5,5	4,1

* 20,6 Mrd. DM abzüglich der zur Deckung der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft bereitgestellten Mittel.

3. Analyse und Bewertung der Haushalts- und Finanzplanungsansätze der Bundesregierung

3.1 Allgemeine Einschätzung

Mit der grundlegenden Ausrichtung des Haushalts 2002 und des Finanzplans 2003 bis 2005 könnte man angesichts des Umstandes, dass die Phase der absoluten Ausgabenrückgänge von 1999 bis 2001 zu Ende gehen und der Sparkurs der Regierung nicht mehr so streng ausfallen soll, auf den ersten Blick zufrieden sein. Auch kann man nicht behaupten, dass die Akzente der Ausgabengestaltung falsch gesetzt sind. Nur was die investiven Pläne der Bundesregierung betrifft, kritisierte der DGB die deutliche Rückführung der Investitionsausgaben von 58,0 Mrd. DM (soll 2001) auf 55,3 Mrd. DM. Damit trage die Bundesregierung aktiv zur Verhinderung einer besseren BIP-Wachstumsrate bei². Von diesem Mangel abgesehen könnte man den Haushaltsentwurf als konjunkturgerecht bezeichnen, wenn das von der Bundesregierung unterstellte Wirtschaftswachstum im laufenden und kommenden Jahr tatsächlich eintreten sollte. Ob diese Annahme gerechtfertigt ist und ob man aus gewerkschaftlicher Sicht mit den Ansätzen für die Arbeitsmarktpolitik und für die investiven Ausgaben zufrieden sein kann, soll Gegenstand der nachfolgenden Prüfung sein.

3.2 Die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in 2001 und 2002

Die Bundesregierung hatte ihrer Haushaltsplanung – wie zuvor auch für die Berechnungen der unabhängigen Steuerschätzungskommission und der Beratungen im Finanzplanungsrat – für 2001 und 2002 eine relative günstige wirtschaftliche Entwicklung des BIP unterstellt. Für 2001 hatte sie einen Zuwachs des realen Wachstums von rd. 2% (nominal 3½%) und für 2002 einen von rd. 2¼% (nominal 3½%) angenommen. Das „durfte“ sie eigentlich auch, ohne in der Öffentlichkeit als Schönfärberin da zu stehen; denn mit diesen Prognosewerten befand sich die Regierungsschätzung zum Zeitpunkt der Planungserstellung im Mai 2001 in guter Gesellschaft mit den Prognosen wissenschaftlicher und anderer als seriös geltender Institutionen. Kaum dass diese Prognose stand, distanzierten sich die einzelnen Forschungsinstitute schon wieder von ihren Berechnungen.

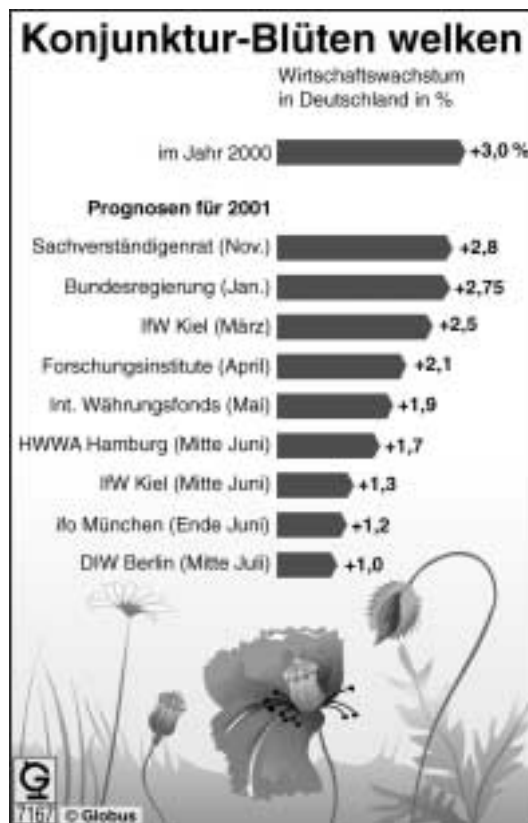
So hatten die Forschungsinstitute noch im April 2001 in ihrem Frühjahrsgutachten eine reale BIP-Steigerung von 2,1% für das laufende Jahr und eine von 2,2% für 2002 vorausgesagt. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hatte nicht zuletzt vor dem Hintergrund des relativ hohen Wirtschafts-

² DGB (Hrsg.): Bundeshaushalt 2002: Investitionen bleiben Schwachpunkt, Pressemitteilung Nr. 190 vom 13.06.2001.

wachstums in 2000 von 3,0%, noch im November 2000 für 2001 sogar eine Marschroute von 2,8% vorgegeben. Ähnlich positiv lauteten die Werte des Herbstgutachtens der Forschungsinstitute mit jeweils entsprechend günstigen Voraussagen für den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte. Doch seit Beginn dieses Jahres bröckelte die Zuversicht nach und nach ab. Wie das nebenstehende Schaubild 2 zeigt, wurden die Prognosen von Veröffentlichungstermin zur Veröffentlichungstermin schlechter. Einen markanten Tiefpunkt setzte Anfang Juli 2001 das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einem realen BIP-Zuwachs von nur noch 1% für das Jahr 2001.³

Ob damit das Ende der Abwärtsbewegung erreicht worden ist, muss sich noch erweisen. Jedenfalls haben die jüngsten Daten des Statistischen Bundesamtes für das zweite Vierteljahr 2001 einen abrupten Einbruch der Konjunktur gezeigt: Nachdem das reale BIP-Wachstum in Deutschland im ersten Quartal noch eine Rate von 1,6% erreichte, halbierte sich dieser Wert im zweiten Vierteljahr auf eine Größenordnung von 0,6%. Insgesamt stieg das BIP im ersten Halbjahr 2001 gegenüber dem gleichen Zeitraum in 2000 nur noch um rd. 1%⁴.

Schaubild 2



Zwar wird von der Mehrheit der professionellen Wirtschaftsprognostiker ebenso wie von der Bundesregierung bislang die Auffassung vertreten, dass der gegenwärtige konjunkturelle Zustand noch keine Re-

³ DIW, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 2001 – 2002, in: DIW-Wochenbericht Nr. 28-29 vom 12. Juli 2001.

⁴ Vgl. „Ausrüstungsinvestitionen steigen kaum noch“ in: Handelsblatt vom 24./25.08.2001.

zession bedeutet, sondern dass es sich um eine vorübergehende Wachstumseintrübung handelt. Eine Gewähr dafür, dass diese Experten dieses Mal mit ihrer Voraussage recht behalten, gibt es allerdings nicht. Niemand kann garantieren, dass sich die US-Ökonomie bald erholt und sich nicht entgegen den bisherigen Erwartungen noch länger schwächelnd dahinschleppt. Weil sie sich in einer „Anpassungsphase an konjunkturelle Übersteigerungen“ befinde, befürchtet der ehemalige BMF-Staatssekretär Heiner Flassbeck, dass die Erholung der US-Wirtschaft noch einen längeren Zeitraum benötigt.⁵

Andererseits kann man derzeit aber auch nicht bestreiten, dass es Hinweise auf einige Lichtblicke gibt. Zum Beispiel bedeuten die wieder sinkenden Ölpreise, dass von der Inflation weniger dämpfende Effekte ausgehen als im ersten Halbjahr und dass damit wieder Einkommenszuwächse verstärkt für Konsumzwecke angegeben werden können. Auch die Meldung des Ifo-Instituts, dass die deutschen Unternehmensmanager jetzt wieder ein besseres Geschäftsklima in der Industrie erwarten, könnte eine zuversichtlichere Haltung beflügeln. Hinzu kommt, dass die Europäische Zentralbank Ende August endlich ihre starre Verweigerungshaltung aufgegeben und die Leitzinsen - allen voran den für die Banken maßgeblichen Hauptrefinanzierungssatz - um 0,25% Prozentpunkte auf 4,25% gesenkt hat. Dieser Schritt kommt zwar reichlich spät und er greift immer noch zu kurz. Er stellt aber wenigstens ein positives Zeichen für die konjunkturelle Entwicklung vor allem für 2002 dar.

Trotzdem erscheint es aus Sicht des DGB eher unwahrscheinlich, dass das diesjährige BIP-Wachstum im Schnitt deutlich über die vom DIW prognostizierte Marge von 1% hinausgeht. Die anderen Forschungsinstitute haben sich den DIW-Prognosen für 2001 inzwischen weiter angenähert. Auch der Internationale Währungsfonds erwartet für Deutschland in 2001 nur noch ein BIP-Wachstum von 1,2%.⁶

Was das Jahr 2002 angeht, so erwarten die meisten Wirtschaftsprognostiker nach Überwindung der „Konjunkturdelle“ wieder eine Beschleunigung des Wachstums. Das DIW geht in seiner Analyse vom Juli d.J. davon aus, dass das BIP real mit einer Rate von 2,3% (nominal +3,6%) zunimmt. Das wäre mehr als die Verdoppelung der Wachstumsgeschwindigkeit gegenüber 2001. Es unterstellt dabei, dass es insbesondere bei den realen Unternehmensinvestitionen (+5,8%), aber auch bei den privaten Konsumausgaben (+2,1%) zu einer kräftigen Zunahme gegenüber 2001 kommt (vgl. Tabelle 3).

⁵ Flassbeck, H., Falsche Prognosen – falsche Politik, in: Handelsblatt vom 28.08.2001.

⁶ Vgl.: „Stagnation in Deutschland“, in: Handelsblatt vom 24.08.2001 sowie: „IWF warnt vor Einbruch der Weltkonjunktur“, in: Financial Times Deutschland vom 31.08.2001.

Eckdaten der DIW-Wirtschaftsprognose 2001/2002 für Deutschland

	1998	1999	2000	2001	2002
Bruttoinlandsprodukt ¹⁾ (Veränderung in % gegenüber Vorjahr)					
Deutschland	2,1	1,6	3,0	1,0	2,3
Westdeutschland	2,2	1,6	3,2	1,0	2,3
Ostdeutschland (ohne Berlin)	1,0	1,4	1,1	0,7	1,8
Erwerbstätige ²⁾ (1.000 Personen)	37.537	37.944	38.534	38.708	38.881
Arbeitslose (1.000 Personen)	4.279	4.100	3.889	3.823	38.881
Arbeitslosenquote ³⁾ (in %)	10,2	9,8	9,2	9,0	8,8
Erwerbslose ⁴⁾	3.687	3.428	3.245	3.187	3.130
Erwerbslosenquote ⁵⁾ (in %)	8,9	8,3	7,8	7,6	7,4
Verbraucherpreise ⁶⁾ (Veränderung in % gegenüber Vorjahr)	0,9	0,6	2,0	2,7	1,5
Lohnstückkosten (Veränderung in % gegenüber Vorjahr)					
auf Basis von Arbeitnehmern bzw. Erwerbstätigen ⁷⁾	0,0	0,6	-0,1	1,5	0,8
auf Basis von Stunden ⁸⁾	0,5	0,9	-0,8	1,2	0,2
Finanzierungssaldo des Staates ⁹⁾					
in Mrd. DM	-77,8	-55,0	58,3	-84,9	-66,1
in % des nominalen BIP	-2,1	-1,4	1,5	-2,1	-1,6
Leistungsbilanzsaldo ¹⁰⁾ (Mrd. DM)	-11,8	-32,9	-45,0	-38,0	-25,0

1) Zu Preisen von 1995.

2) Im Inland (Jahresdurchschnitt aus den Quartalen).

3) Arbeitslose bezogen auf die inländischen Erwerbspersonen.

4) Entsprechend der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

5) Erwerbslose bezogen auf die inländischen Erwerbspersonen.

6) Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

7) Lohnkosten (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer) in Relation zur Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt zu Preisen von 1995 je Erwerbstätigen).

8) Lohnkosten (Arbeitnehmerentgelt zu bezahlten Arbeitsstunden) in Relation zur Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt zu Preisen

von 1995 zu Erwerbstätigenstunden).

9) In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ESVG95); Finanzierungssaldo 2000 einschl. Sondereinnahmen aus der Vergabe von Mobilfunklizenzen (99,4 Mrd. DM).

10) In der Abgrenzung der Zahlungsbilanzstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW: 2001 und 2002; Schätzung und Prognose des DIW, in: DIW-Wochenbericht Nr. 28-29/2001

Auch der Außenbeitrag (Saldo aus Exporten und Importen) steigt laut DIW wieder um 11% an, obwohl die Lieferungen ins Ausland mit +5,3% weniger stark zunehmen als im Vorjahr (+5,5%) und die Importe mit +4,9% stärker wachsen als 2001 (+4,3%). Absolut rückläufig entwickeln sich nochmals die Bauinvestitionen, doch fällt dieser erneute Rückgang mit -0,2% geringer aus als 2001 (-5,4%) oder 2000 (-2,5%). Zu diesem Rücklauf der Bauinvestitionen tragen neben dem Stillstand des privaten Wohnungsbaus in erheblichem Ausmaß die Kürzungen der öffentlichen Investitionsausgaben bei. Unter dem Strich jedoch sagt das DIW für 2002 eine spürbare Erholung der Konjunktur in Deutschland voraus⁷. Ähnlich lauten die bisher vorhergesagten Zuwachsraten beim Ifo (+2,2%), beim RWI (+2,3%), beim HWWA (+2,3%), beim IWH (+2,25%), beim Kieler IfW (+2,2%) sowie beim IWF (2,2%).

Wesentlich optimistischer als das DIW und andere Institutionen gibt sich der Bundeswirtschaftsminister Müller. Er erwartet für das kommende Jahr ein BIP-Wachstum von rd. 3%⁸. Er begründet seine Zuversicht u.a. mit der Aussage, dass in der Bundesrepublik das Schlimmste vorbei sei. Bei der Lagerhaltung lasse der abgeschmolzene Bestand einen neuen Aufbau erwarten. Verschiedene Branchen, wie etwa die Automobilwirtschaft, boomten sogar. Müllers Voraussagen erscheinen reichlich gewagt. Selbst wenn er mit der Einschätzung der Situation in der Bauwirtschaft vielleicht Recht haben könnte, kann man von einem Boom in der Automobilbranche wohl kaum reden, wenn z.B. bei Opel und Ford von Werksschließungen, zumindest aber von Produktionseinschränkungen gesprochen wird und auch die Lage auf dem internationalen Automobilmarkt ausgesprochen schwach aussieht. Dass dem Minister von verschiedenen Seiten Zweckoptimismus unterstellt wird, erstaunt daher nicht. Um jedoch genauer zu sehen, wer hier letztendlich richtig liegt, muss man die Entwicklung der nächsten Wochen und speziell des dritten Quartals 2001 abwarten. Frühestens dann lässt sich erkennen, zu welchem Zeitpunkt mit einem Umschwung zum Besseren zu rechnen ist.

Festzuhalten bleibt, dass die Konjunktur in diesem Jahr in Deutschland und Europa entgegen den Voraussagen der Wirtschaftsforscher regelrecht eingebrochen ist, weil man Heftigkeit und Dauer der Abkühlung der US-Konjunktur total unterschätzt hat. Daher ist jetzt um so mehr darauf zu achten, dass die Politik es nicht versäumt, rechtzeitig und sachgerecht Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um einen weiteren Einbruch der Auftriebskräfte in Deutschland zu verhindern, die fatale Wirkungen sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch auf die öffentlichen Haushalte haben würde.

⁷ Vgl.: DIW, a.a.O., S.442.

⁸ vgl.: Müller erwartet 3% Wachstum in 2002, in: Handelsblatt vom 30.08.2001.

3.3 Auswirkungen der Wirtschaftseintrübung auf die öffentliche Finanzlage

3.3.1 Zur Situation in 2001

Was die Haushaltssituation betrifft, werden alle Gebietskörperschaften - und damit auch der Bund – wegen der Konjunkturuntrübung konjunkturbedingte Mindereinnahmen an Steuern und Beiträgen auf der einen und arbeitslosigkeitsbedingte Mehraufgaben auf der Ausgabenseite hinzunehmen haben. Bereits bei der letzten Steuerschätzung vom 15. bis 17. Mai 2001 hatte die traditionelle Korrektur der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten am aktuellen Rand zusammen mit bis dato nicht berücksichtigten Steuerrechtsänderungen für niedrigere Ansätze bei den Steuern in Höhe von insgesamt -6,8 Mrd. DM für 2001 geführt. Davon war der Bund mit rd. 4,2 Mrd. DM betroffen. Für 2002 war eine Abweichung gegenüber der letzten Schätzung vom November vergangenen Jahres von -23,7 Mrd. DM für alle Gebietskörperschaften festgestellt worden. Auch hier entfiel wieder der Löwenanteil der Mindereinnahmen von 14,1 Mrd. DM auf den Bundeshaushalt⁹.

Diesen Schätzungen lag allerdings noch eine verhältnismäßig günstige gesamtwirtschaftliche Wachstumsprognose von real 2% (nominal 3½%) für 2001 und 2¼% (nominal 4%) für die Jahre 2002 bis 2005 zu Grunde. Da mittlerweile sicher ist, dass das für 2001 unterstellte Wachstum nicht mehr erreicht werden wird, bedeutet dies rechnerisch einen noch stärkeren Rückgang der Steuereinnahmen als im Mai ermittelt. In welcher Höhe es jedoch tatsächlich zu diesem Ausfall gegenüber dem im Haushaltsplan beschlossenen Eckdaten kommt, muss sich erst noch zeigen. Bisher hat es – wohl auch wegen der höheren Preissteigerungen - einen spektakulären Rückgang der Steuereinnahmen über das erwartete Maß hinaus noch nicht gegeben.

Allerdings sind die Gewerbesteuererinnahmen der Kommunen in einigen Bundesländern sowie in etlichen Städten radikal eingebrochen. Dies hat neben konjunkturellen Gründen vermutlich auch damit zu tun, dass bei der Schätzung der Gewerbesteuer wesentliche Berechnungsmerkmale, wie z.B. die Steuerfreiheit der Dividenden, „vergessen“ worden sind. Auch haben die Umstrukturierungen in der Wirtschaft, die von der letzten Unternehmenssteuerreform begünstigt werden sollen, nach Meinung von Finanzexperten offensichtlich zu einer stärkeren Umgehung von Gewerbesteuerzahlungen geführt. Schließlich scheint es so, dass die Finanzverwaltungen der Länder Anträge der Unternehmen auf Herabsetzung der Gewerbesteuervorauszahlungen ohne großen Überprüfungsaufwand stattgeben, was angesichts der angespannten Lage der Kommunalfinanzen eigentlich unverständlich ist.

Da insbesondere die Arbeitslosenzahl in diesem Jahr laut DIW bei über 3,82 Mio. Personen liegen wird und damit um ca. 0,1 Mio. höher

⁹ BfE, Ergebnisse der 117. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 15./17.05.01, in: BfE-Pressemitteilung Nr. 41/2001.

ausfällt als in der Regierungsprojektion (3,708 Mio.) unterstellt, wird die für 2001 angestrebte Nettoneuverschuldung beim Bund in Höhe von 43,7 Mrd. DM nur dann zu halten sein, wenn die Einnahmeausfälle und Mehrausgaben an anderer Stelle kompensiert werden können. Dieses könnte z.B. eintreten durch stärkere Erlöse aus Verkäufen von Beteiligungen oder Grundbesitz. Auch könnte es höhere Rückerstattungen von der Europäischen Kommission geben als unterstellt. Diese Kompensation könnte aber auch in der Streckung der Investitionsausgaben bestehen. Möglicherweise hat das Finanzministerium diese Ausweichmaßnahmen bereits im Visier, um auf jeden Fall den beschlossenen Rückgang der Nettoneuverschuldung halten zu können. Damit würde er nämlich auch die Einhaltung seiner im deutschen Stabilitätsprogramm gegenüber dem Ecofin-Rat abgegebene Zusicherung erleichtern, das Staatsdefizit in Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht über den Wert von 1,5% steigen zu lassen.¹⁰ Schaut man sich die monatlichen Berichterstattungen zum Vollzug des Bundeshaushalts an, dann liegt das Niveau der im ersten Halbjahr 2001 getätigten Sachinvestitionen beim Bund mit 4,4 Mrd. DM erheblich unter dem Soll von 14 Mrd. DM.¹¹ Sollte dieser Rückstand bleiben, wäre diese für die weitere Konjunktorentwicklung in Deutschland eine verhängnisvolle Fehlhandlung.

3.3.2 Erwartungen für 2002

Bezogen auf den Haushaltsentwurf 2002 ist zunächst zu sagen, dass die im Mai korrigierten Schätzungsdaten bereits bei der Aufstellung des Kabinettsbeschlusses berücksichtigt worden sind. Insofern würde im Haushalt 2002 erst einmal nur die Differenz zwischen den tatsächlichen und geschätzten Steuereinnahmen 2001 aufgefangen werden müssen. Hinzu kämen neue Verschlechterungen, z.B. wegen einer noch geringeren Beschäftigung bzw. einer höheren Arbeitslosigkeit, als für 2002 unterstellt. Ferner müssten Steuerausfälle aus neuen steuerlichen Maßnahmen, wie sie die Bundesregierung in Form der Wiedereinführung einer Reinvestitionszulage für Personalunternehmen und der Verschiebung des In-Kraft-Tretens der Verschärfung der Branchenabschreibungstabellen auf einen Zeitraum nach dem 01.01.2002 bereits beschlossen hat, bei der vom Bundesfinanzministerium angekündigten Überprüfung der Eckdaten für 2002 im November 2001 Berücksichtigung finden.

Auch wenn man zum heutigen Tag verbindliche Aussagen zur Entwicklung der Finanzlage beim Bund und den Gebietskörperschaften noch nicht treffen kann, wird man zumindest wegen der niedrigen Steuerbasis aus 2001 und den Einnahmeverlusten aus den genannten Maßnahmen zur Konjunkturanhebung mit der Revision der angestrebten Einnahmewerte nach unten rechnen müssen.

¹⁰ BfM (Hrsg.), Deutsches Stabilitätsprogramm, Aktualisierung Oktober 2000, in: Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Berlin, Oktober 2000.

¹¹ BfM (Hrsg.), Fakten zur Finanzwirtschaft, Monatsbericht 6/2001, Berlin, Juli 2001.

Auf der Ausgabenseite wird sich zwangsläufig auch im Bundeshaushalt niederschlagen, dass der für 2002 angestrebte Zielwert von rd. 3,5 Mio. Arbeitslosen (-229.000) im Wahljahr 2002 nicht erreicht werden wird. Legt man die DIW-Schätzung vom Juli zu Grunde, wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresschnitt bei 3,76 Mio. liegen. Damit würde der von der Bundesregierung genannte Wert für 2002 um ca. 270.000 Arbeitslose überschritten. Eine Faustregel besagt, dass 100.000 Arbeitslose die öffentliche Haushalte insgesamt mit rd. 4 Mrd. DM belasten (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung). Auf den Bund allein kämen davon rd. 0,6 Mrd. DM zu.

Aus Sicht des DGB werden diese vom DIW genannten Zahlen für zutreffender gehalten als die Daten aus der Regierungsprojektion. Das bedeutet für das Haushaltsjahr 2001, dass der eingeplante Bundeszuschuss von 1,2 Mrd. DM nicht ausreicht, um das diesjährige Defizit der BA abzudecken. Das heißt, der Bund müsste in die finanzielle Lücke schließen. Wie im Zusammenhang mit der Bekanntgabe der Arbeitslosenzahlen für August am 05.09.01 bekannt wurde, beträgt das momentane Defizit im Haushalt der BA rd. 4,3 Mrd. DM. Und dieses, obwohl immer weniger Menschen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung sowie Arbeitsmarkt- und Strukturanpassungsmaßnahmen teilnehmen. Insbesondere in Ostdeutschland lag die Zahl der in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten im August mit ca. 114.000 um rd. 43.000 unter dem vergleichbaren Vorjahreswert. Bei den Strukturanpassungsmaßnahmen (Stand August rd. 66.000) waren es knapp 27.000 Beschäftigte weniger als im Vorjahr. Wäre die Zahl der in diesen Maßnahmen untergebrachten sonst beschäftigungslosen Frauen und Männern auf dem Vorjahresniveau geblieben, wäre die Gesamtarbeitslosenzahl in diesem Sommer nicht angestiegen.

Die Haushaltslage der BA wird im Jahr 2001 aber auch dadurch erschwert, dass die richterlichen Entscheidungen zur Einbeziehung der Einmalzahlungen (z.B. Weihnachts- und Urlaubsgeld) in die Berechnung der Lohnersatzleistungen bei der BA einen zusätzlichen Ausgabenpush verursacht haben.

Wie die finanzielle Situation bei der BA im kommenden Jahr aussieht, lässt sich heute noch nicht exakt vorhersagen. Da der trotz möglicherweise wieder verbesserten Wirtschaftsentwicklung erwartete Rückgang der Arbeitslosigkeit deutlich geringer ausfällt als von der Bundesregierung angegeben und hoffentlich auch die Bundesregierung einsieht, dass die Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland weiterhin noch nicht auf den stärkeren Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verzichten kann, sollte sich die Politik noch einmal auf die Gewährung eines Bundeszuschusses zum BA-Haushalt einstellen.

3.4 Zur Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit

Neben den zuletzt gemachte Anmerkungen zu den Beziehungen zwischen den Kosten der Arbeitslosigkeit und dem Bundeshaushalt ist aus gewerkschaftlicher Sicht auch ein Wort zum investiven Verhalten der öffentlichen Hände und damit einschließlich des Bundes notwendig. Die mangelnde Bereitschaft der konservativ-liberalen Vorgängerregierung, ausreichend investive Bundesmittel für die Modernisierung der deutschen Volkswirtschaft zur Verfügung zu stellen, war für die damalige Opposition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen einer der Hauptkritikpunkt der Kohlschen Haushaltspolitik gewesen. Da die Gewerkschaften diese Kritik im Kern stets mitgetragen hatten, hatten sie sich vom Regierungswechsel im Jahr 1998 diesbezüglich schon eine deutliche Steigerung der öffentlichen Investitionsausgaben versprochen und dabei insbesondere auf die Hilfe des Bundes gesetzt. Diese Erwartungen sind bisher jedenfalls nur teilweise erfüllt worden.

3.4.1 Investitionen: Motor des wirtschaftlichen Wachstums

Öffentliche Investitionen – das ist eigentlich Allgemeingut wissenschaftlicher und wirtschaftspolitischer Literatur – sind unabdingbare Voraussetzungen für das mittelfristige Wirtschaftswachstum und für die Sicherung des Produktionsstandortes Deutschland im internationalen Wettbewerb. Gleichzeitig stellen sie aber auch einen bedeutenden Faktor dar zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen nicht nur im Bausektor und in benachbarten Wirtschaftsbereichen. Die EU-Kommission hatte bereits 1993 in ihrem Weißbuch¹² u.a. gefordert, den Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP sukzessive bis 2004 auf etwa 2,4% zu erhöhen. Diese Empfehlung, der sich Wissenschaftler und Gewerkschaften angeschlossen hatten, ist von ihrer Realisierung aber ein gutes Stück entfernt. Dieses nicht nur, weil der derzeitige Anteil der öffentlichen Investitionen am BIP nur bei etwa 1,6% liegt. Dieser Zielwert nimmt auch eher ab als zu.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (d.h. unter Einbeziehung der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung) sanken die gesamten staatlichen Bruttoinvestitionen im Zeitraum von 1992 bis 2000 um fast 20 Mrd. DM (-21,4%) – siehe Tabelle 4. Nach der vereinfachenden Faustregel, wonach 1 Mrd. DM Investitionsausgaben je nach Art der Investition ca. 10.000 bis 20.000 Arbeitsplätze bedeuten, gingen durch diese Entwicklung ohne Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten ca. 200.000 bis 400.000 Arbeitsplätze verloren.

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Luxemburg, 1993.

Zwar ist der Bund mit einem Volumen von 12,16 Mrd. DM an eigenen Investitionen im Jahr 2000 nicht der wichtigste Investor unter den staatlichen Institutionen. Dies sind vielmehr die Gemeinden, deren investiven Ausgaben im genannten Zeitraum von 58,59 Mrd. DM um 15,5 Mrd. DM oder –26,4% schrumpften. Gleichwohl ist der Bund in seiner Gestaltungs- und Finanzierungsfunktion in maßgeblicher Weise für die Entwicklung der öffentlichen Investitionstätigkeit mitverantwortlich. Von den 55,0 Mrd. DM, die er im Jahr 2000 getätigt hat, entfielen gut drei Viertel auf Finanzierungshilfen für öffentliche und sonstige Bereiche. Nur ein knappes Viertel oder rd. 13 Mrd. DM waren eigene Sachinvestitionen (hauptsächlich Baumaßnahmen).

Tabelle 4

**Bruttoinvestitionen des Staates ⁽¹⁾
(Mrd. DM)**

Jahr	Staat insgesamt	Gebiets – Körperschaften			Sozialversicherung
		Bund	Länder	Gemeinden	
1991	80,48	12,79	14,52	51,37	1,80
1992	92,01	14,52	16,72	58,59	2,18
1993	90,85	13,80	16,21	58,48	2,36
1994	90,25	12,53	17,84	57,39	2,29
1995	80,59	11,95	12,93	52,22	3,49
1996	76,43	11,39	14,93	47,16	2,95
1997	69,38	9,14	14,57	43,88	1,79
1998	69,85	11,06	14,96	42,13	1,70
1999	73,03	14,72	14,37	42,38	1,56
2000	72,32	12,16	15,43	43,10	1,63
2001 ⁽²⁾	71,3	-	-	-	-
2002 ⁽²⁾	69,3	-	-	-	-
1992 – 2000	- 19,69	- 2,36	- 1,29	- 15,49	- 0,55

(1) In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. - (2) Schätzung

Quellen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Nach den bisher vorliegenden Informationen ist damit zu rechnen, dass sich der Niedergang der öffentlichen Investitionstätigkeit in 2001 und 2002 fortsetzt. Auch der Bund ist hieran beteiligt, obwohl die Bundesinvestitionen im Jahr 2001 laut Haushaltsgesetz um rd. 3 Mrd. DM gegenüber dem Jahr 2000 auf 58,0 Mrd. DM ansteigen sollen. Ob es angesichts des bisher festzustellenden stockenden Abrufs dieser Investitionsausgaben zur Einhaltung dieser Vorgabe kommen wird, ist sehr ungewiss. Außerdem soll im Jahr 2002 das Niveau mit 55,3 Mrd. DM schon fast wieder auf den Stand von 2000 zurückgefahren werden. Noch dramatischer wird die Entwicklung nach 2003, wenn das am 12.10.2000 vorgelegte Investitionsprogramm ausläuft. Dieses auch von den Gewerkschaften begrüßte, zukunftsorientierte Programm wird aus den Zinsersparnissen finanziert, die aus der Verwendung der Verkaufserlöse der Mobilfunklizenzen in Höhe von 100 Mrd. DM im Sommer 2000 zur Schuldentilgung entstanden sind. Von den insgesamt 5 Mrd. DM Zinseinsparungen pro Jahr werden rd. 4 Mrd. DM für ein gesondertes Investitionsprogramm mit den Schwerpunkten Verkehr, Umwelt und Forschung getätigt. Nach 2003 will der Bund laut Finanzplan nur noch 51,3 Mrd. DM für Investitionen ausgeben. Wie sich diese Investitionsausgaben im Jahr 2002 auf Einzelaufgaben verteilen, ist Tabelle 5 zu entnehmen. Die Bundesregierung betont in ihrer mittelfristigen Finanzplanung, dass die Investitionsausgaben trotz der „gewaltigen“ Sparleistungen im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramm auf hohem Niveau bleiben werden. Der „moderate Rückgang“ sei aber gerechtfertigt mit dem „erreichten Sättigungsniveau der hochentwickelten deutschen Volkswirtschaft einerseits und den verstärkten Konsolidierungsbemühungen andererseits“¹³.

¹³ BME, Finanzplan des Bundes 2001 bis 2005, Bundestags-Drucksache 14/6801 vom 17.08.2001, S. 51.

Tabelle 5

Die Investitionsausgaben des Bundes - nach Einzelaufgaben -

	Ist	Soll	Entwurf	Finanzplan		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
- in Mrd. € -						
1. Bundesfernstraßen	4,2	4,7	4,6	4,0	4,0	4,0
2. Eisenbahnen	3,4	4,5	4,5	4,5	3,4	3,4
3. Investitions- und Finanzhilfen an Länder	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
4. Gewährleistungen	2,3	2,4	2,2	2,4	2,6	2,8
5. Entwicklungshilfe	2,8	2,9	2,7	2,8	2,8	2,9
6. Kommunaler Straßenbau/ÖPNV	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
7. Forschung/Bildung (einschl. BAföG-Darlehen)	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
8. Wohnungsbau (einschl. Wohnungsbauprämie)	1,5	1,3	1,2	1,1	0,9	0,9
9. GA „Regionale Wirtschaftsstruktur“	1,6	1,2	1,0	1,0	0,9	0,8
10. GA „Aus- und Neubau von Hochschulen“	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
11. Bundeswasserstraßen	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
12. GA „Agrarstruktur und Küstenschutz“ u.ä.	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5
13. Bundesliegenschaften	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
14. Investitionen im Zusammenhang mit der Verlagerung des Parlaments- und Regie- rungssitzes	0,8	0,6	0,4	0,1	0,1	0,0
15. Pflege- und Reha-Einrichtungen	0,5	0,5	0,5	0,0	0,2	0,0
16. Städtebau	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
17. Umwelt- und Naturschutz, Strahlenschutz	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3
18. Verteidigung einschl. zivile Verteidigung und Aufenthalt und Abzug ausl. Streitkräfte	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
19. Sonstiges	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,7
Insgesamt	28,1	29,6	28,2	27,6	26,1	26,1
Veränderung gegenüber Vorjahr in v.H.	-1,8	+5,3	-4,7	-2,1	-5,4	+0,4
Anteil an den Gesamtausgaben in v.H.	11,5	12,1	11,4	11,1	10,4	10,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Bundestags-Drucksache 14/6801

3.4.2 Zum Bedarf an öffentlicher Infrastruktur und Finanzierungserfordernissen

Dieser Rechtfertigung des gezielten Investitionsabbaus kann sich der DGB nicht anschließen. Er teilt vielmehr die wiederholt vorgetragene Auffassung der Europäischen Kommission, wonach den öffentlichen Investitionen wieder „eine höhere Priorität eingeräumt werden müsse, weil sie einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft leisten¹⁴“. Der DGB teilt insbesondere nicht die von der Bundesregierung angedeutete Übersättigung der staatlichen Infrastruktur in Deutschland. Auf vorerst nicht absehbare Zeit gibt es im Gegenteil noch einen hohen Infrastrukturbedarf. Dieses haben nicht nur die verschiedenen Gutachten der Forschungsinstitute der vergangenen Jahre für Ostdeutschland gezeigt. Dass dieser Bedarf auch für Westdeutschland und insbesondere für die Kommunen existiert, beweist nachdrücklich eine soeben fertiggestellte, umfassende Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) für den Zeitraum 2000 bis 2009¹⁵.

Für die alten Bundesländer wurde vom Difu für den genannten Zeitraum ein Bedarf – in Preisen von 1999 – von rd. 929 Mrd. DM ermittelt. Die Schwerpunkte liegen dabei in den Bereichen Verkehr (Kommunale Straßen und ÖPNV) mit 27% Anteil, Sozialinfrastruktur mit ca. 20% Anteil sowie Wasser und Umweltschutz mit ca. 17% Anteil. Nach Aussagen des Difu müsste „das kommunale Investitionsniveau rein rechnerisch um 40 bis 50% über das heutige Niveau steigen, wenn dieser Bedarf im genannten Zeitraum gedeckt werden soll¹⁶“.

In den neuen Bundesländern wurde - wegen des höheren Nachholbedarfs - ein (höherer pro-Kopf-)Bedarf von 413 Mrd. DM ermittelt. Die Schwerpunkte ähneln denen im Westen, allerdings gesellt sich hier noch der Bereich Kommunaler Wohnungsbau hinzu. „Pro Jahr erhält man im Vergleich einen Betrag, der schätzungsweise 50% über dem Investitionsniveau des Jahres 2000 liegt.“¹⁷

Für Deutschland insgesamt hat das Difu somit einen kommunalen Investitionsbedarf von 1,34 Billionen DM für die nächsten zehn Jahre errechnet (weitere Einzelheiten gehen aus Tabelle 6 hervor). Daher sind in den alten wie in den neuen Bundesländern weiterhin erhebliche Anstrengungen zum Erhalt und zum Ausbau des kommunalen Infrastrukturangebots notwendig.

In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich auch die Finanzierungsfrage. Die Gemeinden allein können diese Last nicht schultern, insbesondere nicht diejenigen, mit deren Finanzkraft es aus von ihnen nicht zu verantwortenden Gründen nicht zum Besten steht.

¹⁴ Europäische Kommission, Öffentliche Investitionen im Rahmen der Wirtschaftspolitischen Strategie, KOM (89) 682 vom 02.12.1998.

¹⁵ Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Kommunaler Investitionsbedarf bis 2009, Kurzfassung, Berlin, August 2001.

¹⁶ Vgl. a.a.O., Seite 3.

¹⁷ eben da.

Tabelle 6

Kommunaler Investitionsbedarf in Deutschland 2000 bis 2009

Bereich	Alte Bundesländer			Neue Bundesländer			Deutschland		
	in Mrd. DM	in DM pro Einwohner	in %	in Mrd. DM	in DM pro Einwohner	in %	in Mrd. DM	in DM pro Einwohner	in %
Leitungsgebundene Energieversorgung	68,5	1026	7,4	13,0	850	3,1	81,5	993	6,1
Wasserversorgung und Umweltschutz	173,1	2593	18,6	71,8	4696	17,4	244,9	2985	18,2
Verkehr (Straßen und ÖPNV)	248,2	3718	26,7	101,8	6658	24,6	350,0	4266	26,1
Soziale Infrastruktureinrichtungen	193,2	2894	20,8	58,3	3813	14,1	251,5	3066	18,7
Kommunale Verwaltungsgebäude	28,6	428	3,1	8,1	530	2,0	36,7	447	2,7
Kommunale Telekommunikation	9,0	135	1,0	1,0	65	0,2	10,0	122	0,7
Kommunaler Wohnungsbau	32,1	481	3,5	61,7	4036	14,9	93,8	1143	7,0
Sonstige kommunale Investitionsbereiche	116,4	1744	12,5	85,3	5579	20,7	201,7	2459	15,0
Erwerb von kommunalem Grundvermögen	60,0	899	6,5	12,0	785	2,9	72,0	878	5,4
Insgesamt	929,1	13920	100,0	413,0	27013	100,0	1342,1	16360	100,0

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik

In Erfüllung eines wichtigen Punktes der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom Oktober 1998 muss dringend über eine bessere Austarierung der finanziellen Lasten der Kommunen nachgedacht werden (Gemeindefinanzreform). Dazu gehört u.a. die Stabilisierung der Gemeindefinanzen durch eine modernisierte Gewerbesteuer, z.B. in Form der Einbeziehung von Freiberuflern in die Gewerbesteuerpflicht. Eine Abwälzung der Gewerbesteuer auf abhängig Beschäftigte - etwa in Form höherer Mehrwertsteuer oder als Zuschlag auf die von ihnen gezahlten Lohnsteuern - würden die Gewerkschaften als besonders unfreundliche Maßnahme gegenüber der Arbeitnehmerschaft auffassen. Zur Austarierung der Gemeindefinanzen gehört aber auch die Durchsetzung des sog. Konnexitätsprinzips. Was ist darunter zu verstehen? Wenn z.B. der Deutsche Bundestag die Herstellung eines flächendeckenden Angebots an Kinderkrippen und Horten in den Kommunen beschließt, dann muss diesen von Bund und Ländern auch die dazu benötigte Finanzierungsmasse zur Verfügung gestellt werden. Ferner müssen die Kommunen von den Sozialhilfelasen erleichtert werden, die unmittelbare Folge der Massenarbeitslosigkeit sind.

Auch wenn sich die Gemeinden nicht in ihrer Gesamtheit in finanzieller Not befinden, so leiden doch etliche von ihnen, vor allem solche in strukturschwachen Ballungsgebieten, unter grassierendem Finanzkraftschwund, wie ihre Ausstattung mit Steuern und anderen Einnahmen zeigt. Die Lösung dieser Probleme sollte der Bundestag noch in dieser Legislaturperiode zumindest in Angriff nehmen. Ein Ergebnis dieser Gemeindefinanzreform müsste dann sein, dass sich auch diese finanzschwächeren Städte die für die Versorgung ihrer Bürgerinnen und Bürger notwendigen Investitionen leisten können. Um dem allgemeinen Investitionsvorfall Einhalt gebieten zu können, müssen auch vom Bund mehr investive Mittel bereitgestellt werden.

Unabhängig von dieser Überlegung gilt für öffentliche Investitionen eine ähnliche Finanzierungsregel wie für Unternehmensinvestitionen und private Immobilienkäufe: Dass sie zumindest zum Teil durch Kreditaufnahmen vorfinanziert werden können, insbesondere wenn mehrere Generationen aus diesen Projekten Nutzen ziehen können.

4. Abbau der Neuverschuldung oder Abbau der Arbeitslosigkeit?

Das vorausgegangene Kapitel weist also eine Reihe von Indizien auf für die Annahme, dass wegen niedrigerer Einnahmen und höherer Ausgaben die im Bundeshaushalt für 2001 und 2002 angepeilten Zielwerte der Nettoneuverschuldung nicht erreicht werden konnten. Vorausgesetzt, diese Annahme träfe zu, wie wäre eine solche Entwicklung zu bewerten? Aus Sicht der Bundesregierung und speziell des Bundesfinanzministeriums würde ein Wiederanstieg der Nettoneuverschuldung vermutlich aus zwei Gründen als äußerst störend empfunden werden: Hans Eichel hat sein Amt als Bundesfinanzmi-

nister eng verbunden mit der Absicht, die Neuverschuldung des Bundes jährlich zu drosseln. Im Jahr 2006 soll ein ausgeglichenes Budget erreicht sein. Danach sollen Überschüsse dazu verwandt werden, um in einem optimalen Mix sowohl die Gesamtverschuldung weiter zu reduzieren als auch die Steuerlast abzubauen. Diese zweifellos verlockende politische Vision erführe nun zunächst eine Eintrübung. Der zweite maßgebliche Grund für den Wunsch, einen Wiederanstieg der Nettoneuverschuldung zu verhindern liegt darin, dass die Bundesregierung im Europäischen Stabilitätspakt zugesichert hat, die Nettoneuverschuldung in Deutschland sowohl in 2001 als auch in 2002 jeweils gegenüber dem Vorjahreswert herunterzufahren und damit auch der Anteil der staatliche Neuverschuldung am BIP weiter zu verringern.

Die Vorstellung, diese politischen Zielwerte möglicherweise nicht einhalten zu können, mag zwar insbesondere im Jahr der Bundestagswahl 2002 schmerzhaft sein. Trotzdem täte die Bundesregierung gut daran, eine solche Entwicklung, falls sie denn einträte, nicht übermäßig zu dramatisieren. Vor allem sollte sie aus Überehrgeiz keine falschen Gegenmaßnahmen ergreifen. Sie hätte auch gute Gründe für ein besonnenes Verhalten: Erstens ist ihr wegen des Wirtschaftseinbruchs als Folge des Wachstumsverlustes in den USA keine ursächliche Verantwortung anzulasten (wie es insbesondere die CDU/CSU-Opposition versucht). Zweitens kann es sich die rot-grüne Regierung als ihren Verdienst anrechnen lassen, dass sie im Jahr 2001 eine Steuersenkung mit einem Volumen von über 45 Mrd. DM für Haushalte und Unternehmen ermöglicht hat. Ohne die expansiven Effekte aus dieser Konsum und Investitionen anregenden Maßnahme hätte sich die konjunkturelle Abkühlung in Deutschland viel eher in eine handfeste Rezession umgewandelt. Auch die Verteuerung der Nahrungsmittelpreise als Folge von BSE und MSK (Maul- und Klauen-Seuche) können ihr ebenso wenig vorgeworfen werden wie die Steigerung der Ölpreise durch die OPEC-Staaten. So gesehen hat die Bundesregierung eine weiße Weste.

Schließlich kann keine Rede davon sein, dass die Regierung wegen einer vorübergehenden Verlangsamung des Neuverschuldungsabbaus das Ziel des ausgeglichenen Haushalts im Jahr 2006 zwangsläufig aufgeben muss. Sollte die Konjunktur wieder anspringen und das durchschnittliche Wachstumstempo wieder in die Nähe von 3% pro Jahr geraten, wäre der Budgetausgleich im Jahr 2006 noch zu schaffen. Ansonsten wäre es aber auch kein Beinbruch, wenn dieser Ausgleich erst ein Jahr später zu Stande käme.

Was den Europäischen Stabilitätspakt betrifft, so ist zu sagen, dass das „Versprechen“ des Bundesfinanzministers gegenüber der EU-Kommission von einem aus ökonomischer Sicht unvernünftigen Ehrgeiz geprägt war. Solche Zusagen kann man nur dann abgeben, wenn der Verlauf der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung klar und sicher und vor allem als durchwachsen positiv vorhersagbar ist. Immerhin hat die Regierung in Sachen Eindämmung der Staatsverschuldung seit 1998 bereits deutliche Erfolge erzielt (wobei die dazu eingeleiteten Maßnahmen nicht immer so gestaltet waren, dass man

sie aus gewerkschaftlicher Sicht stützen konnte¹⁸). Aber bei der Netto-neuverschuldung ist das Maastrichter-Kriterium von 3,0% des BIP längst unterschritten. Und beim Gesamtverschuldungskriterium hat man die Grenze von 60% mittlerweile erreicht (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7

Entwicklung der Finanzierungssalden der öffentlichen Haushalte bis 2005 (Mrd. Euro) ¹⁾

Haushaltsebenen	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Bund	-23,9	-22 ½	-22 ½	-16 ½	-10 ½	-5 ½
Länder (West)	-6,0	-12	-12	-11	-7	-6 ½
Gemeinden (West)	+1,8	-1 ½	-½	-0	+1	+1
Länder (Ost)	-4,4	-4	-3	-2 ½	-½	-½
Gemeinden (Ost)	+0,1	-0	+0	+0	+0	-0
Sonderrechnungen des Bundes ²⁾	-1,7	+2 ½	+2	-½	+3	+3
öffentlicher Gesamthaushalt	-33,7	-37 ½	-35 ½	-29 ½	-13	-7 ½
Maastricht-Kriterien (in vH des BIP)						
Staatsdefizit	+1,5	rd. -1 ½	rd. -1	rd. -½	rd. 0	rd. 0
Schuldenstand	60,3	rd. 58 ½	rd. 58	rd. 57	rd. 55 ½	rd. 53 ½

¹⁾ Abweichungen in den Summen durch „Runden der Zahlen“

²⁾ EU-Anteile, ERP-Sondervermögen, Fonds „Deutsche Einheit“, Erblastenfonds, Bundeseisenbahnvermögen, Entscheidungsfonds und Versorgungsrücklage.

Quelle: BMF

Auch wenn die Zinslasten des Bundes derzeit immer noch zunehmen, bzw. wegen der Neuverschuldung zunehmen müssen (vgl. Schaubild 3) hat sich die Haushaltsstruktur des Bundes durch die verschiedenen Konsolidierungsmaßnahmen der rot-grünen Regierung deutlich verbessert: So hat sich z.B. das um den Länder- und Gemeindeanteil an den Zinserstattungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigte Verhältnis von Steuereinnahmen und Zinsen (Zinssteuerquote), das 1998 noch bei 23,2% lag, bis 2002 auf knapp unter 20% vermindert (vgl. Tabelle 8). Der Anteil der über Kredite finanzierten Ausgaben

¹⁸ Vgl. hier DGB, Bundshaushalt 2000 und das Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, Nr. 7/99 vom 13.09.1999. – Derselbe, DGB sieht sozialpolitischen Korrekturbedarf, Nr. 6/00 vom 11.09.2000.

liegt mit 8,5% so niedrig wie seit 1989 nicht mehr: 1998 lag dieser Wert bei 12,3% und 1996 sogar noch bei 17,2%.

Zins-Quoten 1990 bis 2001 (in v.H.)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾	2001 ¹⁾
Bund ²⁾								
Zins-Ausgaben-Quote	9,0	10,7	11,2	12,1	12,3	16,6	16	16
dgl. einschl. –erstattungen	9,0	17,1	17,2	17,8	17,3	16,9	16	16½
Zins-Steuer-Quote ³⁾	12,4	13,6	15,0	06,1	16,4	21,4	19½	20
dgl. einschl. –erstattungen ³⁾	12,4	21,8	23,2	23,8	23,2	21,7	20	20½
Länder (West) ⁴⁾								
Zins-Ausgaben-Quote	7,6	7,6	7,6	7,9	8,0	8,1	8	8½
Zins-Steuer-Quote	10,9	11,0	11,0	11,6	11,2	10,8	11	11½
Länder (Ost) ⁴⁾								
Zins-Ausgaben-Quote	●	3,6	4,3	5,1	5,7	6,1	6½	6½
Zins-Steuer-Quote	●	8,2	10,5	12,1	12,9	13,1	13½	14½
Gemeinden (West)								
Zins-Ausgaben-Quote	4,1	4,0	4,1	4,1	4,0	3,7	3½	3½
Zins-Steuer-Quote	11,0	12,3	12,0	11,4	10,3	9,3	9	9
Gemeinden (Ost)								
Zins-Ausgaben-Quote	●	2,5	3,0	3,2	3,3	3,4	3½	3½
Zins-Steuer-Quote	●	20,3	26,7	25,5	22,5	20,9	21	21
Gemeinden								
Zins-Ausgaben-Quote	4,1	3,7	3,9	3,9	3,9	3,6	3½	3½
Zins-Steuer-Quote	11,0	13,0	13,1	12,5	11,3	10,3	10	10
Länder und Gemeinden ⁴⁾								
Zins-Ausgaben-Quote	6,2	6,4	6,7	7,0	7,2	7,2	7	7½
Zins-Steuer-Quote	11,0	11,1	11,4	11,9	11,4	11,0	11	11½
Öffentlicher Gesamthaushalt ⁵⁾								
Zins-Ausgaben-Quote	7,9	10,7	11,0	11,8	11,7	11,7	11½	11½
Zins-Steuer-Quote	11,4	15,8	16,3	16,5	16,0	15,4	14½	15

1) Projektion (Stand Plenum Finanzplanungsrat November 2000)

2) Schulden des Bundeseisenbahnvermögens, Erblastentilgungsfonds und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes ab 1999 beim Bund nachgewiesen; der Schuldendienst wird ab 1999 direkt aus dem Bundeshaushalt geleistet.

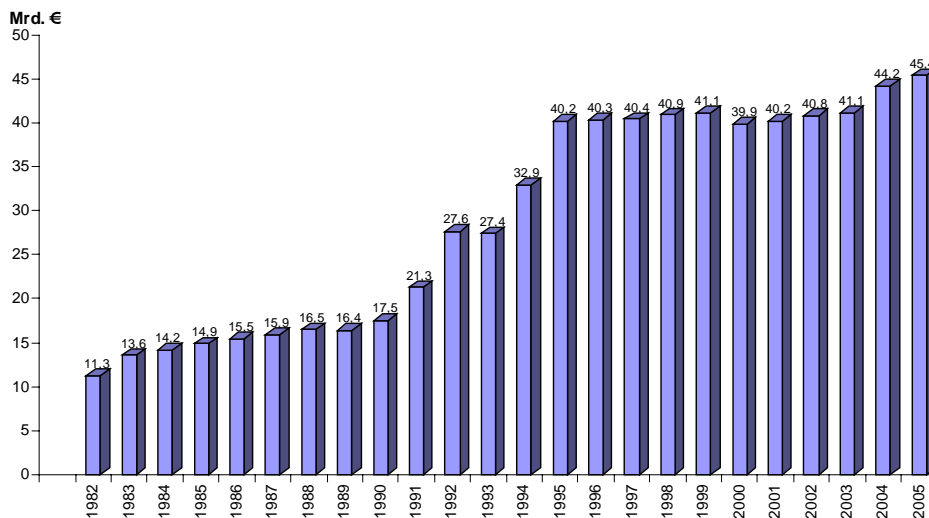
3) Zinserstattungen sind um den Länder- bzw. Gemeindenanteil an den Zinserstattungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ bereinigt.

4) Ländersteuereinnahmen in der Darstellung des Finanzplanungsrates (ohne BEZ- und ÖPNV-Mittel).

5) Öffentlicher Gesamthaushalt bis 1996 einschl. Krankenhäuser.

Quelle: BfM, Bundeshaushalt 2001, Tabellen und Übersichten, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, November 2000

Entwicklung der Zinslasten des Bundes seit 1992



5. Vorschläge für eine Konjunktur und Wachstum stützende Finanzpolitik

5.1 Keine Kompensation von Haushaltsverschlechterungen durch zusätzliches Sparen

Angesichts dieser vorzeigbaren positiven Bilanz wäre es ein verhängnisvoller Fehler, wenn die Bundesregierung in der derzeitigen wirtschaftspolitischen Situation den Empfehlungen neoliberaler Einflüsterer und Besserwisser (bzw. Übelwoller) folgen und die konjunkturell bedingten Haushaltsverschlechterungen unbedingt durch zusätzliche Sparanstrengungen auf der Ausgabenseite aufzufangen versuchen würde. Eine solche prozyklische Politik nach dem unglücklichen Vorbild des ehemaligen Reichskanzlers Brüning würde die Entwicklung nur noch verschlimmern: Dem Wirtschaftskreislauf würde weitere notwendige Nachfrage entzogen, die Abwärtsspirale würde verstärkt. Das mindeste, was man von der Bundesregierung (und den anderen Gebietskörperschaften) in dieser Situation verlangen kann, ist, dass sie alles unterlässt, was die labile ökonomische Entwicklung und vor allem die Lage am Arbeitsmarkt noch weiter verschärft.

5.2 Stärkung der öffentlichen Investitionen

Insbesondere muss sie 2001 darauf achten, dass der im Haushaltsgesetz vorgegebenen Investitionshaushalt eingehalten und nicht als Sparsteinbruch missbraucht wird. Gerade die öffentlichen Investitionen sind in einer kritischen Wirtschaftsphase wie derzeit ein wichtiger Motor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Auch deswegen muss der Bund seine investiven Ausgaben auf ein höheres Niveau bringen als bisher geplant. Das erfolgreiche Zukunftsinvestitionsprogramm, welches aus den Zinsersparnissen der Mobilfunkversteigerungsebene finanziert wird, muss über 2003 hinaus fortgesetzt werden.

Begrüßt wird von den Gewerkschaften, dass die Bundesregierung das „Stadtumbauprogramm Ost“ bis zum Jahr 2009 verlängert hat und das Volumen auf insgesamt 2 Mrd. DM erhöhen will (die Länder sollen die gleiche Summe beisteuern). Wichtig ist allerdings, dass möglichst viele Gelder möglichst schnell in Projekte umgesetzt werden, und dass die Mittel nicht aus anderen beschäftigungsrelevanten Haushaltstiteln entnommen werden, um konjunkturstützende wirken zu können.

Die Bundesregierung sollte sich ferner darum bemühen, die Förderprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Stärkung der privaten und öffentlichen Investitionstätigkeit zu nutzen. Denkbar ist eine nochmalige Verbesserung der Zinsverbilligungen, insbesondere im KfW-Infrastrukturprogramm. Öffentlich wirksam zu vermarkten wäre in diesem Zusammenhang ein besonderes Programm zur Sanierung von Bildungseinrichtungen, das gemeinsam mit den Ländern finanziert werden könnte. Schließlich verdient das KfW-Wohneigentumsprogramm (Finanzierung von selbst genutztem Wohnraum) einen höheren Bekanntheitsgrad. Dieses Programm wird von der KfW selbst finanziert.

5.3 Förderung der Unternehmensinvestitionen

Der Bundeskanzler hat den Kurs, den seine Regierung angesichts der negativ veränderten Wirtschaftsdaten zu fahren gedenkt, als eine „Politik der ruhigen Hand“ charakterisiert. Dies erinnert an die Formulierung der Politik der ruhigen Kraft, die vor Jahren der ehemalige französische Präsident Mitterrand als Kennzeichnung für die von ihm betriebene Politik gewählt hat. Ruhige Hand sollte in diesem Sinne jedoch nicht als eine Politik der untätigen Hand verstanden werden. Die Formulierung sollte vielmehr stehen für eine Politik, die auch in kritischen Situationen kühlen Kopf bewahrt und notwendige Maßnahmen durchführt, ohne dabei hektisch zu werden.

Das die Bundesregierung in diesem Sinne nicht mit einer untätigen Hand zu agieren gedenkt, hat sie auch mit ihrer Entscheidung, die Reinvestitionsrücklage für Personenunternehmen (Steuerausfall 300 bis 400 Mio. DM) wieder einzuführen und das In-Kraft-Treten der sog.

Branchenabschreibungstabellen zum 01.01.2002 zu verschieben (Steuerausfall bis zu 3,5 Mrd. DM), deutlich gemacht. Ob die Begünstigten dieser Maßnahmen freilich durch ein entsprechendes investives Verhalten danken werden, steht auf einem anderen Blatt. Mit Sicherheit werden die Unternehmen sich die bedingungsfreie Mitnahme dieser Steuergeschenke nicht entgehen lassen. Zusammen mit der schon zu vor wieder eingeführten Halbierung des Steuersatzes bei Gewinnen aus der Veräußerung von Betrieben bei gleichzeitiger Anhebung des Freibeträge (Steuerausfall ca. 2 Mio. DM) sind den Gewerbetreibenden Steuergeschenke in Milliardenhöhe gemacht worden, die eigentlich als feste Maßnahmen zur Finanzierung der Unternehmenssteuerreform beschlossen waren. Das Anliegen des DGB dagegen, Entlassungsabfindungen von Arbeitnehmern steuerlich vergleichbar zur Besteuerung von Veräußerungsgewinnen zu behandeln, wird vom Bundesfinanzministerium bisher rundweg abgelehnt mit dem Hinweis auf einen nicht zu verkraftenden Steuerausfall von 1,5 Mrd. DM. Diese Verteilung steuerlicher Wohltaten an die Wirtschaft zeugt nicht unbedingt von einer Gleichbehandlung der Besteuerung von Arbeitnehmern mit Gewerbetreibenden. Außerdem werden sich die Wirtschaftslobbyisten durch die Nachgiebigkeit der Regierung jetzt erst recht dazu angespornt fühlen, weitere Steuererleichterungen zu fordern.

Wenn die Regierung vorgehabt hätte, etwas für die Belebung der privaten Nachfrage zu tun, dann hätte sie Maßnahmen wie z.B. die Kindergeldanhebung im Rahmen des Familienleistungsausgleichs beschließen müssen. Diese hätten eine sichere Stimulierung der Antriebskräfte bewirken können.

5.4 Belebung der Kaufkraft der privaten Haushalte

Sollte sich die Konjunktur in Deutschland weiter abschwächen, wird die Bundesregierung nicht um hin kommen, Maßnahmen zur Stärkung der Kaufkraft der privaten Haushalte zu ergreifen, die den Wirtschaftskreislauf in Schwung bringen können. Ein Vorziehen der nächsten Stufen der Steuerreform aus 2003 und 2005 auf 2002, so wie dies die Opposition fordert, sollte die Bundesregierung nicht in Betracht ziehen. Die Bemühungen um ein Zurückdrängen der öffentlichen Verschuldung erhielten hierdurch einen zu schweren Schlag. Auch wären die konjunkturelle Impulse fragwürdig.

Denn ein großer Teil der Steuerentlastung in den Jahren 2003 und 2005 kommt wegen der Senkung des Spitzensteuersatzes von zur Zeit noch 48,5% auf 42% zu einem erheblichen Teil Beziehern höherer Einkommen zu Gute. Diese geben in Relation zu ihrem Einkommen weniger aus als Bezieher geringer Einkommen. Sie sparen mehr. Die Vorschläge der Opposition würden also nicht die Konjunktur durch mehr Konsum anregen. Eine Senkung des Spitzensteuersatzes bedeutet somit vor allem, dass bei den Beziehern höchster Einkommen das Vermögen steigt und dies mit mehr öffentlichen Schulden finanziert wird.

Der DGB schlägt daher für den Fall der ausbleibenden konjunkturellen Erholung vor, nur den Teil der Stufe 2003 vorzuziehen, der zu einer Belebung der Konsumnachfrage und damit der Konjunktur führt. Die Bundesregierung sollte den Grundfreibetrag von derzeit 14.013 DM auf 14.524 DM anheben. Dies würde alle Steuerzahler entlasten, durch die Freistellung von Steuerzahlungen im Bereich unter 14.524 DM besonders aber die Bezieher konsumrelevanter Einkommen.

Mit dieser Maßnahme wären Einnahmeausfälle von ca. 2½ Mrd. DM verbunden. Um einen konjunkturellen Impuls auszulösen, dürfen diese aber nicht durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden. Sollte dieser Effekt nicht ausreichen, wäre auch an eine Senkung des Eingangsteuersatzes bei der Einkommensteuer zu denken. Dieser beträgt zur Zeit 19,9%. Die Herabsetzung um einen Prozentpunkt „kostet“ ungefähr 1,6 Mrd. DM.

Welche dieser Maßnahmen mit welcher Stärke eingeleitet werden sollte, müsste dann entschieden werden, wenn die Wirtschaftsdaten für das dritte Vierteljahr bekannt sind und der weitere Verlauf der Konjunkturdaten klarer eingeschätzt werden kann.

5.5 Mehr Mittel für die Arbeitsmarktpolitik

Neben den genannten Maßnahmen zur Stärkung der privaten und öffentlichen Investitionen sowie des privaten Konsums müssen mehr Finanzmittel zur Arbeitsförderung zur Verfügung gestellt werden. Hier plant die Bundesregierung mit dem Job-Aktiv-Gesetz zwar bereits Verbesserungen. Einstellen sollte sich aber die Bundesregierung auch auf eine wieder intensivere Vergabe von Arbeitsmarkt- und Struktur-anpassungsmaßnahmen (ABM/SAM). Diese liegen im laufenden Jahr um 40.000 (ABM) bzw. 30.000 (SAM) unter den Teilnehmerzahlen des Vorjahres. Dies alles wird bedeuten, dass im kommenden Jahr 2002 weiterhin ein Zuschuss des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit erforderlich ist.

Insgesamt gesehen weisen die Vorschläge für ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung der Konjunktur nicht nur die besseren Impulseffekte auf. Sie sind zudem ausgewogen, weil sie sowohl die kurz- als auch die mittelfristige Sicht abdecken, die Angebots- und die Nachfrage-seite der Volkswirtschaft bedienen und größere Verteilungsgerechtigkeit beinhalten. Allerdings sollte auch nicht vergessen werden, dass eine nachhaltige Konjunkturbelebung nicht ohne expansivere Geldpolitik erzielbar ist. Hier müssen nach dem Zinssenkungsschritt der EZB von Ende August weitere in die gleiche Richtung zielenden Entscheidungen folgen.

6. Zusammenfassung: DGB fordert Mehrausgaben für Investitionen und Arbeitsmarkt

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung darf der Bund erstens keine prozyklische abschwungverstärkende Finanzpolitik betreiben. Er muss zweitens mehr Gelder für öffentlichen Investitionen und Arbeitsmarktpolitik ausgeben. Dies ist die Quintessenz der vorliegenden Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Haushaltsentwurf des Bundes 2002 und zum Finanzplan 2003 bis 2005.

Wie insbesondere in den Kapiteln 3 und 4 dargestellt worden ist, stimmt der DGB zwar im Großen und Ganzen mit der Grundlinie der Haushaltspolitik der Regierung überein. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Ausrichtung am mittelfristigen Konsolidierungsziel als auch die Schwerpunktsetzung in den verschiedenen Aufgabenbereichen. Jedoch macht die von den Forschungsinstituten in dieser Stärke nicht vorausgesagte und von der Regierung nicht zu verantwortende Eintrübung der Konjunktur für das laufende Jahr unbedingt die Einhaltung der beschlossenen Investitionen notwendig. Wenn z.B. wegen Mangels an Planungskapazitäten das für 2001 vorgesehene Volumen an Sachinvestitionen beim Bund von rund 14 Mrd. DM (davon waren bis zur Jahresmitte erst rund 4.4 Mrd. DM bzw. rund 31 Prozent umgesetzt) nicht realisiert werden könnte, müssen die vorgesehenen Projekte zur Not für andere investive Maßnahmen umgewidmet werden.

Gerade die öffentlichen Investitionen sind in einer modernen Volkswirtschaft ein entscheidender Motor für Konjunktur und Wachstum. Deswegen muss der Bund in den nächsten Jahren für einen stärkeren Anstieg der öffentlichen Investitionen sorgen. Hier steht, angesichts des Rückstandes bei der öffentlichen Infrastruktur in Ostdeutschland und der überfälligen Sanierung vieler kommunaler Investitionsbereiche die Befriedigung erheblicher Bedarfe von weit über 1 Billion DM an. Das zeitliche begrenzte Zukunftsinvestitionsprogramm aus den Zinsersparnissen der Versteigerungserlöse der Mobilfunklizenzen muss die Bundesregierung daher unabhängig von dieser Feststellung unbedingt über 2003 hinaus fortsetzen.

Auch wird nach Überzeugung des DGB der für 2001 vorgesehene Ansatz beim Zuschuss des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) von 1,2 Mrd. DM im Jahre 2002 nicht ausreichen, um das Defizit der BA auffangen zu können. Ein solcher Zuschuss bleibt auch im kommenden Jahr notwendig. Insbesondere für Ostdeutschland verbietet sich ein weiterer Abbau der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, wie das in diesem Jahr der Fall ist. Hier ist eine mittelfristige Stabilisierung unbedingt erforderlich. Man kann die Bundesregierung nur dringend vor einem übermäßigen Ergeiz bei der Vermeidung von Ausgaben der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik warnen. Insgesamt muss gerade in dieser konjunkturpolitisch anfälligen Situation der Grundsatz gelten, dass die Konsolidierung der Beschäftigung Vorrang hat vor der Konsolidierung der Staatsausgaben. Andererseits würde es neben der Verschärfung der Beschäftigungskrise in der Folge auch zu einer neuen Haushaltskrise kommen.