

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung im zweiten Quartal

Die Finanzlage der Gebietskörperschaften hat sich im zweiten Quartal den bisher vorliegenden Angaben zufolge nicht weiter verschlechtert. Das Defizit (ohne die Gemeinden, für die noch keine Daten verfügbar sind) betrug in diesem Zeitraum 15 Mrd DM und war damit ebenso hoch wie ein Jahr zuvor. Im ersten Vierteljahr hatte das Defizit aller Gebietskörperschaften dagegen noch mit 32 Mrd DM den Betrag in der gleichen Vorjahrsperiode um 8 Mrd DM übertroffen. Zum einen sind die Steuereinnahmen nicht mehr so stark hinter ihrem Vorjahrsergebnis zurückgeblieben wie am Jahresbeginn, wenngleich die Aufkommensentwicklung weiterhin enttäuschend blieb. Zum andern hat sich der zunächst recht kräftige Ausgabenfluß abgeschwächt; die Ausgaben der Gebietskörperschaften dürften sogar niedriger ausgefallen sein als im zweiten Quartal 1996.

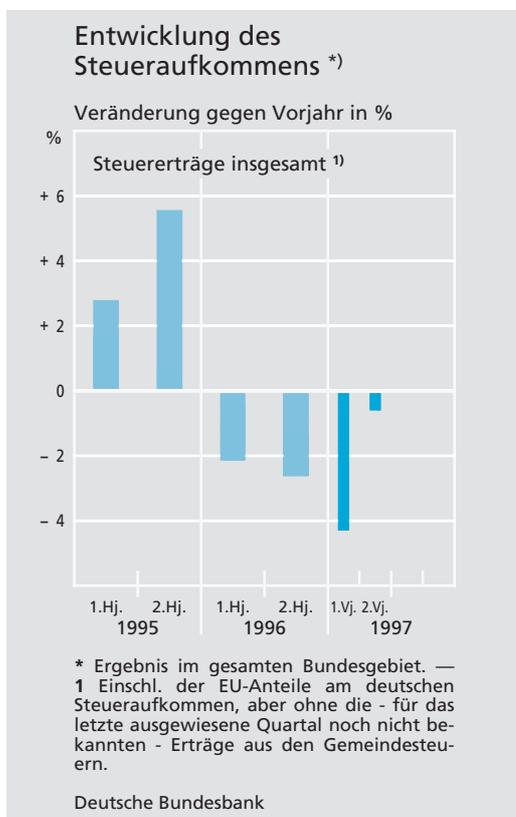
*Gesamt-
überblick*

Die Entwicklung der Steuererträge stand weiterhin in einem deutlichen Kontrast zu den konjunkturellen Auftriebskräften. Im zweiten Quartal war das Aufkommen¹⁾ um gut ½ % niedriger als ein Jahr zuvor, nachdem es sich in den ersten drei Monaten unter dem Einfluß einiger Sonderfaktoren²⁾ sogar um über 4 % verringert hatte. Neben der anhaltenden Schwäche wichtiger Einzelsteuern wirkte sich

*Steuern
insgesamt*

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

2 Neben dem strengen Winterwetter hatte auch die Ende 1996 erfolgte Verkürzung der Zahlungsfristen bei der Mineralöl- und der Branntweinsteuer das Aufkommen zu Beginn dieses Jahres geschmälert.



weiterhin negativ aus, daß die Vermögensteuer seit Anfang 1997 nicht mehr erhoben wird und die damit verbundenen Ausfälle bisher noch kaum durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuerreform aufgefangen wurden.

Lohnsteuer

Die Erträge aus der Lohnsteuer haben im zweiten Quartal ihr Vorjahrsniveau nur geringfügig übertroffen (+ ¾ %). Aufkommensdämpfend wirkte sich hier weiterhin die Anfang 1997 in Kraft getretene Erhöhung des Kindergeldes aus, das zu Lasten dieser Steuer verbucht wird. Auch vor Abzug der Kindergeldzahlungen gerechnet war die Zunahme der Erträge aus der Lohnsteuer mit rund 2 ½ % mäßig, weil die Effektivverdienste nur wenig gewachsen sind und sich die Zahl der

Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr weiter verringert hat.

Erneut enttäuscht hat vor allem die veranlagte Einkommensteuer. Hier gingen erstmals in einem Quartal die Erstattungen deutlich über die gleichzeitigen Steuerzahlungen hinaus, und zwar um 2 Mrd DM; in der gleichen Vorjahrszeit waren demgegenüber noch 1¼ Mrd DM zugeflossen. Auch in der gesamten ersten Jahreshälfte hat diese Steuer per saldo kaum Einnahmen erbracht. Zum einen hat das Gewicht der vor allem an die Arbeitnehmer geleisteten Erstattungen weiter zugenommen; zum andern gehen seit Ende vorigen Jahres auch die Steuervorauszahlungen wieder deutlich zurück. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, daß die Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Bundesländern kurz vor ihrer Reduzierung zum Jahreswechsel 1996/97 noch in erheblichem Maße genutzt und diese Abzugsmöglichkeiten teilweise schon bei den Steuervorauszahlungen geltend gemacht worden sind. Im übrigen wurde das Aufkommen auch weiter durch die – zu Lasten dieser Steuer verbuchte – Eigenheimzulage geschmälert, die an die Stelle des früheren, größtenteils schon im Lohnsteuerabzugsverfahren berücksichtigten Sonderausgabenabzugs nach § 10e EStG getreten ist.

*Veranlagte
Einkommen-
steuer*

Die Körperschaftsteuer hat zwar im zweiten Quartal rund 5 % mehr als ein Jahr zuvor erbracht. Das Aufkommen hat sich damit jedoch schwächer als im vergangenen Jahr erhöht. Neben der geringeren Dynamik der Abschlußzahlungen für frühere Jahre hat sich offenbar der Aufwärtstrend bei den Voraus-

Körperschaftsteuer

zahlungen trotz der günstigen Gewinnentwicklung abgeschwächt. Auch hier hat sich wohl – neben anderen steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten – die starke Inanspruchnahme der Sonderabschreibungen ausgewirkt.

Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer wies dagegen mit einem Plus von gut 3 ½ % ein recht günstiges Ergebnis auf. Hierfür dürfte eine wesentliche Rolle gespielt haben, daß es nach dem strengen Winterwetter zu erheblichen „Aufholeffekten“ insbesondere bei den – teilweise steuerbelasteten – Bauleistungen gekommen ist. Der Private Verbrauch – die wichtigste Komponente der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage – war allerdings noch von einer verhaltenen Entwicklung geprägt.

Bundeshaushalt

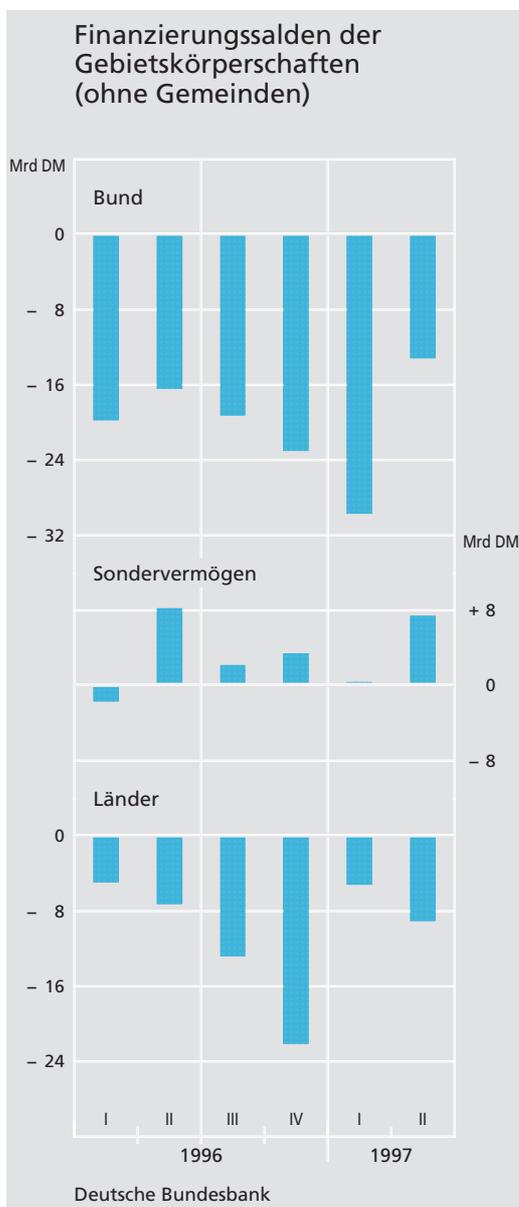
Unter den einzelnen Haushaltsebenen hat sich die Finanzentwicklung des Bundes im zweiten Quartal verbessert; das Defizit verringerte sich gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um 3 Mrd DM auf 13 Mrd DM, nachdem es in den ersten drei Monaten um 10 Mrd DM auf knapp 30 Mrd DM zugenommen hatte. Die gesamten Einnahmen wuchsen um gut 2 ½ %, wobei einem nur geringen Anstieg des Steueraufkommens (1 ½ %) ein kräftiges Plus bei den sonstigen Einnahmen (knapp 10 %) gegenüberstand.

Die Ausgaben des Bundes blieben im zweiten Quartal geringfügig hinter dem Vorjahrsergebnis zurück, nachdem sie von Januar bis März um 4 % ausgeweitet worden waren. Vor allem sind die Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds nach einer besonders starken Zunahme im ersten Quartal beträchtlich

Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern			
Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Veränderung gegen Vorjahr in %
	1996	1997	
1. Halbjahr			
Lohnsteuer	115,1	113,6	- 1,3
Veranlagte Einkommensteuer	5,6	0,3	- 94,9
Körperschaftsteuer	15,3	16,1	+ 5,4
Umsatzsteuer	115,7	118,6	+ 2,5
darunter: 2. Quartal			
Lohnsteuer	56,3	56,8	+ 0,8
Veranlagte Einkommensteuer	1,3	- 2,0	.
Körperschaftsteuer	7,7	8,1	+ 4,8
Umsatzsteuer	56,6	58,6	+ 3,7

gesunken; auch an das Bundeseisenbahnvermögen überwies der Bund deutlich weniger als ein Jahr zuvor. Entlastend wirkte überdies, daß die Personalausgaben zurückgingen und unter den Sozialleistungen des Bundes die Kriegsopferversorgung um fast ein Viertel weniger Mittel erforderte als im gleichen Vorjahreszeitraum.

Andererseits mußte der Bund für Zuweisungen an die Rentenversicherungen 10 % mehr aufwenden, vor allem weil der Bundeszuschuß an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten auch an die Entwicklung des Beitragsatzes gekoppelt ist, der zum Jahresbeginn stark angehoben werden mußte. Die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen nahmen insgesamt um gut 4 % zu. Einem Anstieg der Zuweisungen an die Bun-



desanstalt für Arbeit und der Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe stand gegenüber, daß die für die neuen Bundesländer getroffenen Vorruhestandsregelungen allmählich auslaufen und die hierfür erforderlichen Zahlungen deshalb erheblich abgenommen haben. Stark belastet wurde der Bund schließlich durch einen kräftigen Anstieg der Zinsausgaben (+ 13 %), die allerdings von Quartal zu Quartal beträchtlich schwanken.

Die Sondervermögen des Bundes schlossen im zweiten Quartal zusammengekommen mit einem Überschuß von 7 Mrd DM ab, der damit um 1 Mrd DM kleiner ausfiel als vor Jahresfrist. Ausschlaggebend hierfür waren die (bereits erwähnten) geringeren Zuweisungen des Bundes an das Bundeseisenbahnvermögen und an den Erblastentilgungsfonds, der außerdem eine niedrigere Zuführung aus dem Bundesbankgewinn erhielt. Auf der Ausgabenseite werden die Sondervermögen vor allem dadurch entlastet, daß sie infolge des anhaltend niedrigen Zinsniveaus auslaufende Schulden günstiger refinanzieren können. So sind die Zinsausgaben der Sondervermögen im zweiten Vierteljahr um 6 ½ % gesunken.

Sondervermögen

Das Defizit der Länder hat im zweiten Quartal um 2 Mrd DM auf 9 Mrd DM zugenommen. Die Ausweitung konzentrierte sich auf die alten Bundesländer (einschl. Berlin), die mit einem Minus von 7 ½ Mrd DM abschlossen. Das ungünstigere Ergebnis ist im wesentlichen auf die schwachen Steuereinnahmen zurückzuführen, die sowohl in West- als auch in Ostdeutschland hinter den entsprechenden Vorjahrsbeträgen zurückgeblieben sind. Im Westen spielte dabei auch – wie schon erwähnt – eine Rolle, daß die Vermögensteuer nicht mehr erhoben wird und die daraus resultierenden Mindereinnahmen bisher noch kaum durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer und die Erbschaftsteuerreform kassemäßig kompensiert wurden. Andererseits wurden die Ausgaben insgesamt nur um 1 % ausgeweitet; während sie im Westen um gut 1 ½ % stiegen, gingen sie im Osten sogar um knapp 1 ½ % zurück. Die Zurückhaltung auf der Ausgabenseite wurde vor allem dadurch

Länder

ermöglicht, daß die Personalausgaben begrenzt werden konnten und im Westen sogar etwas hinter ihrem Vorjahrsniveau zurückblieben, wozu auch ein Abbau des Personalbestandes beigetragen haben dürfte.

Gemeinden

Für die Gemeindeebene liegen zwar noch keine neueren Angaben vor, doch zeichnet sich hier ein deutlicher Ausgabenrückgang ab. Im ersten Quartal waren die kommunalen Aufwendungen im Westen um 3 % und im Osten sogar um 9 % reduziert worden. Neben Einsparungen bei den Investitionen hatte sich vor allem eine Abnahme der Ausgaben für die Sozialhilfe ausgewirkt, die der Ausweitung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung auf die stationäre Pflege zuzuschreiben ist. Trotz eines schwachen Einnahmeflusses war es den Gemeinden damit gelungen, ihre Defizite im ersten Quartal gegenüber dem entsprechenden Vorjahresbetrag etwas zu verringern.

Kredit-
aufnahme
insgesamt

Die Kreditmärkte wurden von den Gebietskörperschaften in den letzten Monaten bei einem anhaltend günstigen Kapitalmarktklima in starkem Maß beansprucht. Die Neuverschuldung betrug im zweiten Quartal 23 Mrd DM, und im Juli wurden sogar netto knapp 17 Mrd DM beschafft. In den ersten sieben Monaten zusammengenommen wuchs die Verschuldung um 73 ½ Mrd DM gegenüber fast 50 Mrd DM im gleichen Vorjahreszeitraum. Das Schwergewicht der Nettokreditaufnahme lag in den Monaten April bis Juli mit 29 Mrd DM bei den Wertpapieren, daneben wurden Schuldscheindarlehen in Höhe von netto 12 ½ Mrd DM aufgenommen. Außerdem wurde auf Geldmarktkredite

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb staat- licher Schuld- titel durch das Ausland
		Wert- papiere	Schuld- schein- dar- lehen 1)	
1986	+ 38,0	+ 49,7	- 11,3	+ 37,2
1987	+ 50,0	+ 46,8	+ 3,6	+ 18,8
1988	+ 54,0	+ 42,1	+ 12,2	+ 6,6
1989	+ 25,8	+ 32,9	- 6,8	+ 18,8
1990 2)	+ 112,2	+ 90,9	+ 21,7	+ 15,1
1991 3)	+ 106,8	+ 71,3	+ 35,8	+ 50,9
1992	+ 102,4	+ 95,0	+ 7,9	+ 59,4
1993	+ 159,1	+ 120,3	+ 39,3	+ 109,1
1994 4)	+ 85,8	+ 45,6	+ 40,6	- 20,9
1995 5)	+ 97,6	+ 32,6	+ 81,4	+ 58,3
1996 p)	+ 123,3	+ 65,2	+ 73,7	+ 54,1
darunter:				
1. Vj.	+ 17,0	+ 6,6	+ 13,0	- 2,8
April/Juli	+ 31,7	+ 34,7	+ 5,5	.
1997				
1. Vj. p)	+ 33,8	+ 25,5	+ 8,5	+ 17,2
April/Juli ts)	+ 39,7	+ 28,7	+ 13,2	.

1 Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite. — 2 Einschl. DDR-Staatshaushalt (1.7. bis 2.10.1990). — 3 Ab 1991 einschl. ostdeutscher Länder und Gemeinden. Ohne vom Bund übernommene Schulden der Bundesbahn. — 4 Ab 1994 einschl. Bundeseisenbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erb-
lastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

und kurzfristige Kassenkredite von Banken im Umfang von ½ Mrd DM zurückgegriffen. Andererseits wurden Ausgleichsforderungen getilgt.

Mit 25 Mrd DM entfiel in dem Viermonatsabschnitt gut die Hälfte der Neuverschuldung auf den Bund. Dabei dominierte mit einem Nettoergebnis von 18 Mrd DM der Absatz von Anleihen; auch der Verkauf von Bundesobligationen und von Bundesschatzanweisungen war mit zusammengenommen 14 Mrd DM sehr ergiebig. Dagegen wurden die Verbindlichkeiten aus Schuldscheindarlehen reduziert. Da die Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt das gleichzeitig zu finanzierende Defizit überstieg, konnte der Bund seine Nettoposition am Geldmarkt um 8 Mrd DM verbessern; gleichwohl betrug seine

Bund und
Sonder-
vermögen

Nettoverbindlichkeiten Ende Juli noch rund 6½ Mrd DM. Die Nebenhaushalte reduzierten ihren Schuldenstand in den Monaten April bis Juli um 4 Mrd DM, wobei vor allem der Erblastentilgungsfonds und der Fonds „Deutsche Einheit“ per saldo Mittel an die Märkte zurückzahlten.

*Länder und
Gemeinden*

Ähnlich wie der Bund griffen auch die Länder in starkem Maß auf die Kreditmärkte zurück. Ihre Neuverschuldung betrug von April bis Juli 18 Mrd DM, davon entfielen 15 Mrd DM auf die alten und 3 Mrd DM auf die neuen Bundesländer. Wie üblich dominierte dabei die Aufnahme von Schuldscheindarlehen. Die Gemeinden wiesen dagegen keinen Nettokreditbedarf auf.

Gesamtjahr 1997

*Ungünstigere
Finanzentwick-
lung als geplant*

Die Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften wird im laufenden Jahr von der anhaltenden Steuerschwäche überschattet. Speziell für den Bund kommt belastend hinzu, daß sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt entgegen den ursprünglichen Erwartungen noch weiter verschlechtert hat. Insbesondere nach der letzten offiziellen Steuerschätzung vom Mai, in der für 1997 Steuerausfälle gegenüber der vorangegangenen Schätzung vom November 1996 in Höhe von insgesamt 18 Mrd DM prognostiziert worden waren, trat offen zutage, daß das im Bundeshaushaltsplan 1997 veranschlagte Defizit überschritten werden würde. Für den Bund wurde es damit erforderlich, einen Nachtragshaushalt vorzulegen, weil die noch nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen aus früheren Jahren nicht ausreichten, um den abseh-

baren zusätzlichen Kreditbedarf haushaltsrechtlich abzusichern.

Zusammen mit dem Haushaltsentwurf für 1998 verabschiedete das Bundeskabinett am 11. Juli den Entwurf eines Nachtragshaushalts 1997, der eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme um 18 Mrd DM auf 71 Mrd DM vorsieht; sie würde damit allerdings um rund 7 Mrd DM geringer ausfallen als 1996. Der zusätzliche Finanzbedarf gegenüber dem ursprünglichen Plan belief sich sogar auf 30 Mrd DM, wovon 9 Mrd DM auf Steuerausfälle entsprechend der Steuerschätzung vom Mai, 11 Mrd DM auf einen höheren Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit sowie 10 Mrd DM auf Mehraufwendungen für die Arbeitslosenhilfe entfielen. Dem standen andererseits Entlastungen in Höhe von 12 Mrd DM gegenüber, wobei neben Ausgabeneinsparungen (vor allem in Form einer globalen Minderausgabe) und höheren Einnahmen aus Gebühren insbesondere Vermögensveräußerungen ins Gewicht fielen; hier stand der Verkauf von Telekom-Aktien an die Kreditanstalt für Wiederaufbau im Vordergrund. Im Nachtragsentwurf wird die Summe der im Haushalt veranschlagten Investitionen (59 Mrd DM), die gemäß Artikel 115 GG die Obergrenze für die Neuverschuldung bildet, durch die Nettokreditaufnahme übertroffen. Die Regierung nimmt dafür die ebenfalls in Artikel 115 GG vorgesehene Ausnahmeklausel in Anspruch, nach der ein Überschreiten bei Vorliegen einer gesamtwirtschaftlichen Störung zulässig ist, wobei sie namentlich auf die unerwartet stark gestiegene Arbeitslosigkeit hinweist (vergleiche zu den Eckwerten der Planungen die nebenstehende Tabelle).

*Nachtrags-
haushalt des
Bundes für
1997*

Haushaltsplanungen des Bundes

Mrd DM

Position	Haushaltsjahr 1997				Haushaltsjahr 1998	
	Mittel- fristige Finanz- planung 1995-1999	Haushalts- entwurf	Haushalts- plan	Entwurf Nachtrags- haushalt	Mittel- fristige Finanz- planung 1996-2000	Haushalts- entwurf
Einnahmen	408	384	387	387	391	403
darunter:						
Steuern	379	350	346	337	357	348
Privatisierung 1)	1	4	8	17	3	21
Ausgaben	458	440	440	459	447	461
darunter:						
arbeitsmarktbedingt 2)	.	18	22	43	17	40
Investitionen	64	61	60	59	61	58
Defizit	49	57	53	71	56	58

1 Einschl. Kapitalherabsetzungen. — 2 Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitslosenhilfe.

Deutsche Bundesbank

*Haushalte der
Länder und
Gemeinden im
laufenden Jahr*

Auch die Haushaltsentwicklung der nachgeordneten Gebietskörperschaften wird im laufenden Jahr durch zusätzliche Belastungen beeinträchtigt, die sich allerdings im wesentlichen auf die zu erwartenden Steuerausfälle beschränken. Für die Länder, die in ihren Planungen ein Defizit von 32 Mrd DM (nach einem Ist von 47 Mrd DM 1996) vorsehen, ergeben sich nach der offiziellen Steuerschätzung Ausfälle von ungefähr 7 Mrd DM. Diese Mindereinnahmen sollen jedoch durch zusätzliche Einsparungen (auch durch die Verhängung von Haushaltssperren) sowie durch verstärkte Vermögensveräußerungen kompensiert werden. Auf der kommunalen Ebene zeichnet sich eine Fortsetzung des schon im vergangenen Jahr eingeschlagenen Sparkurses ab, so daß hier auch bei einer schwachen Einnahmenentwicklung nicht mit einer grö-

ßeren Überschreitung des vorjährigen Defizits (rd. 7 Mrd DM) zu rechnen ist. Die weiterhin von dem niedrigen Zinsniveau profitierenden Sondervermögen dürften ähnlich günstig abschließen wie im Vorjahr, in dem ein Überschuß von zusammengenommen 12 Mrd DM entstanden war.

Insgesamt gesehen wird die Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften im laufenden Jahr ungünstiger ausfallen als in den ursprünglichen Haushaltsplanungen vorgesehen war. Dies gilt um so mehr, als sich – nach der Entwicklung im ersten Halbjahr zu urteilen – die strukturelle Steuerschwäche fortsetzt. Andererseits verfolgen die Gebietskörperschaften auf allen Ebenen im Haushaltsvollzug einen ausgeprägten Sparkurs. Aus heutiger Sicht kann damit gerechnet werden,

*Gesamtausblick
für 1997*

daß die Ausgaben 1997 ihr Vorjahrsniveau kaum überschreiten werden. Das Defizit der Gebietskörperschaften könnte deshalb im laufenden Jahr hinter dem 1996 verzeichneten Betrag von rund 120 Mrd DM zurückbleiben, wenn auch nicht in dem zunächst angestrebten Ausmaß. Für die Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt ist von großer Bedeutung, daß die Sozialversicherungen 1997 mit einem Überschuß abschließen dürften, nachdem sie im vergangenen Jahr noch ein Defizit von 13 Mrd DM verzeichnet hatten. Dieser „positive Swing“ beruht freilich größtenteils auf der in der gesetzlichen Rentenversicherung erforderlich gewordenen starken Anhebung des Beitragssatzes.

Trotz der eingetretenen Verschlechterung gegenüber den Planungen wird deshalb das gesamtstaatliche Defizit 1997 aller Voraussicht nach wesentlich niedriger als im vergangenen Jahr ausfallen, in dem es in der Abgrenzung der Finanzstatistik 3,8 % des Bruttoinlandsprodukts erreicht hat. Auch in der – für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion maßgeblichen – Systematik der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ist eine Verringerung des Staatsdefizits gegenüber 1996 zu erwarten. Doch dürfte hier die Verbesserung aufgrund methodischer Unterschiede geringer als nach der Finanzstatistik sein – und zwar vor allem, weil sich die umfangreichen Privatisierungserlöse nicht auf den staatlichen Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auswirken. Im Rahmen der vor kurzem vom Statistischen Bundesamt vorgelegten Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wurde die staatliche Defizit-

quote für 1996 von 3,8 % (im Frühjahr) auf 3,5 % nach unten korrigiert. Einschließlich einer weiteren statistischen Umstellung – die den Regelungen des Maastrichter Vertragswerks entsprach³⁾ – beläuft sie sich auf 3,4 %.

Weitere Aussichten

Die Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden steht vor der Aufgabe, den eingeschlagenen Weg einer strikten Begrenzung der Ausgaben fortzuführen, um finanziellen Spielraum sowohl für den noch zu bewältigenden durchgreifenden Abbau der öffentlichen Defizite als auch eine umfassende Steuerreform in Verbindung mit einer deutlichen Senkung der Abgabenbelastung zu schaffen. Bei der Bewältigung dieser Doppelaufgabe Erfolge zu erzielen ist nicht nur im Hinblick auf einen stabilitätskonformen Beginn der Europäischen Währungsunion notwendig, sondern würde auch einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der strukturellen Wirtschaftsschwäche leisten, was sich letztlich auch wieder günstig auf die öffentlichen Finanzen auswirkte.

Zu bedenken ist dabei, daß die finanzpolitisch angestrebte nachhaltige Reduzierung der Staatsquote (d. h. der Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) auf den Wert vor der Vereinigung nicht durch kurzfristige, auf die Einhaltung der Haushaltsansätze eines Jahres abzielende Maßnahmen – wie Haushaltssperren, globale Minderausgaben oder

*Erfordernis
striktier
Ausgaben-
zurückhaltung*

³⁾ Insbesondere wurden die kaufmännisch buchenden Krankenhäuser vom Staatssektor in den Unternehmenssektor umgesetzt.

die Verschiebung von Aufwendungen in die Zukunft – zu erreichen ist. Notwendig hierfür ist vielmehr eine grundsätzliche Überprüfung aller staatlichen Ausgaben auf ihre Dringlichkeit und Zweckmäßigkeit hin, wobei sich die Spannbreite der Maßnahmen von einer Steigerung der Effizienz in der öffentlichen Verwaltung über die Beschneidung insbesondere von strukturkonservierenden Subventionen bis hin zu einer Überprüfung der Sozialleistungen nicht zuletzt hinsichtlich einer stärkeren Konzentration auf die wirklich Hilfebedürftigen zu erstrecken hätte.

*Entwurf des
Bundeshaushalts
1998*

Der von der Bundesregierung verabschiedete Haushaltsentwurf für 1998 ist von dem Bemühen um eine restriktive Ausgabengestaltung geprägt. Das Ausgabenvolumen beläuft sich auf 461 Mrd DM und liegt lediglich um 0,5 % über dem für 1997 (einschl. Nachtrag) veranschlagten Betrag. Unter den wichtigen Ausgabenarten ist nur für die Zinsaufwendungen eine größere Zunahme vorgesehen, die sich trotz des anhaltend niedrigen Zinsniveaus aus der starken Neuverschuldung im laufenden Jahr ergibt. Die Investitionsausgaben gehen um knapp 1 Mrd DM auf gut 58 Mrd DM zurück. Die insgesamt veranschlagten Ausgaben übertreffen zwar das im letzten mittelfristigen Finanzplan vorgesehene Volumen um 14 Mrd DM, doch ist zu berücksichtigen, daß nunmehr allein für die Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit und für Arbeitslosenhilfe 23 Mrd DM mehr veranschlagt werden mußten. Abgesehen von diesen arbeitsmarktbedingten Aufwendungen konnten somit alle übrigen Ausgaben zusammengenommen um 9 Mrd DM niedriger angesetzt werden.

Auf der Einnahmenseite sieht der Entwurf ein Plus von 4 % vor. Während beim Steueraufkommen – gemäß der Steuerschätzung vom Mai – ein Anstieg um 3 % erwartet wird, sollen die sonstigen Einnahmen um 9 ½ % steigen. Ausschlaggebend hierfür ist, daß die Privatisierungserlöse (einschl. der Einnahmen aus Kapitalherabsetzungen) nochmals um ein Viertel auf gut 21 Mrd DM ausgeweitet werden sollen; vor allem ist der Verkauf einer weiteren Tranche von Telekom-Aktien in Höhe von 15 Mrd DM geplant.

Im Ergebnis schließt der Entwurf mit einem Defizit ab, das mit 58 Mrd DM um 13 Mrd DM unter dem im Nachtragshaushalt für 1997 angesetzten Betrag liegt. Im Vergleich zur vorjährigen mittelfristigen Finanzplanung ist das jetzt veranschlagte Defizit trotz der inzwischen einkalkulierten Steuerausfälle und zusätzlichen arbeitsmarktbedingten Belastungen (von zusammen 32 Mrd DM) nur um 2 Mrd DM höher, was neben den erwähnten Minderausgaben in anderen Bereichen vor allem auf die Veranschlagung zusätzlicher Privatisierungserlöse zurückzuführen ist. Der Haushaltsentwurf könnte freilich noch bis zur endgültigen Verabschiedung nicht unbedeutende Veränderungen erfahren. So berücksichtigt er das als ersten Teil der Steuerreform konzipierte Steuerreformgesetz 1998, das vom Bundestag beschlossen wurde, trotz eines ersten Vermittlungsverfahrens jedoch noch nicht verabschiedet werden konnte.⁴⁾

⁴ Das Gesetz sieht unter anderem neben ersten Tarifenkungen eine Reduzierung des Solidaritätszuschlags um zwei Prozentpunkte vor, wobei die Ausfälle vor allem durch eine Einschränkung der steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen kompensiert werden sollen.

Auch bleibt abzuwarten, ob die im November anstehende neue Steuerschätzung angesichts der anhaltenden Steuerschwäche nicht zu einer Korrektur der Ansätze zwingt.

*Mittelfristige
Finanzplanung
des Bundes*

In der zusammen mit dem Haushaltsentwurf vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung wird der auf eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs gerichtete Kurs fortgesetzt. In den Jahren 1999 bis 2001 sollen die Aufwendungen lediglich um jahresdurchschnittlich 1¼ % ausgeweitet werden – bei einem unterstellten Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von rund 4½ %. Gleichwohl fällt der Rückgang des Defizits (auf 47 Mrd DM bis zum Jahr 2001) relativ bescheiden aus, vor allem weil die für 1998 veranschlagten hohen Privatisierungserlöse in den folgenden Jahren entfallen. Die Haushaltslage des Bundes bleibt also trotz der Sparbemühungen auch mittelfristig angespannt.

*Perspektiven
für Länder und
Gemeinden ...*

Über die Haushaltsplanungen der Länder und Gemeinden für 1998 liegen noch keine hinreichenden Daten vor. Es ist jedoch davon auszugehen, daß der auf eine Begrenzung der Ausgaben bedachte Kurs fortgeführt wird, was vor allem bei den Ländern eine weiterhin moderate Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst voraussetzt. Da sich zudem das Steueraufkommen angesichts der fortschreitenden Konjunkturerholung günstiger als bisher entwickeln dürfte, ist auch auf diesen Haushaltsebenen mit einem Rückgang der Defizite zu rechnen. Bei weitgehend unveränderten Abschlüssen der Sozialversicherungen dürfte sich deshalb das Staatsdefizit im kommenden Jahr weiter verringern. Von dem mittelfristig anzustrebenden Ziel eines

*... und öffent-
liche Haushalte
insgesamt*

ausgeglichenen Staatshaushalts, wie es auch im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankert ist, bleibt Deutschland aber noch ein Stück entfernt.

Sozialversicherungen

Die gesetzliche Rentenversicherung schloß im zweiten Quartal 1997 ausgeglichen ab, nachdem sie ein Jahr zuvor noch ein Defizit von 2½ Mrd DM verzeichnet hatte. Ausschlaggebend für diese Verbesserung war die Anhebung des Beitragssatzes von 19,2 % auf 20,3 % zu Beginn dieses Jahres, die zu einem starken Anstieg der Einnahmen aus Pflichtbeiträgen (um 7½ %) führte. Die gesamten Einnahmen wuchsen mit 5½ % etwas schwächer, vor allem weil die freiwilligen Beiträge rückläufig waren.⁵⁾

*Gesetzliche
Renten-
versicherung*

Die Rentenausgaben lagen im zweiten Quartal um knapp 3 % über dem Vorjahrsergebnis. Im Westen erhöhten sie sich um fast 3½ %, was neben der Rentenanpassung zur Jahresmitte 1996 um knapp 1 % vor allem durch die wachsende Zahl der Rentner verursacht wurde. Dagegen fiel die Zunahme der Rentenausgaben im Osten mit 1½ % trotz der etwas stärkeren Rentenanpassung zur Jahresmitte 1996 (+ 1,2 %) geringer aus. Ausgabendämpfend hat sich hier ausgewirkt, daß die mit der Rentenüberleitung in den neuen Bundesländern eingeführten Auffüllbeträge allmählich abgeschmolzen werden. Infolge der gesetzlichen Einschränkungen bei

⁵⁾ Dabei spielt eine Rolle, daß Mitte 1996 die befristete Möglichkeit zur Wiedereinzahlung von „Heiraterstattungen“ ausgelaufen ist.

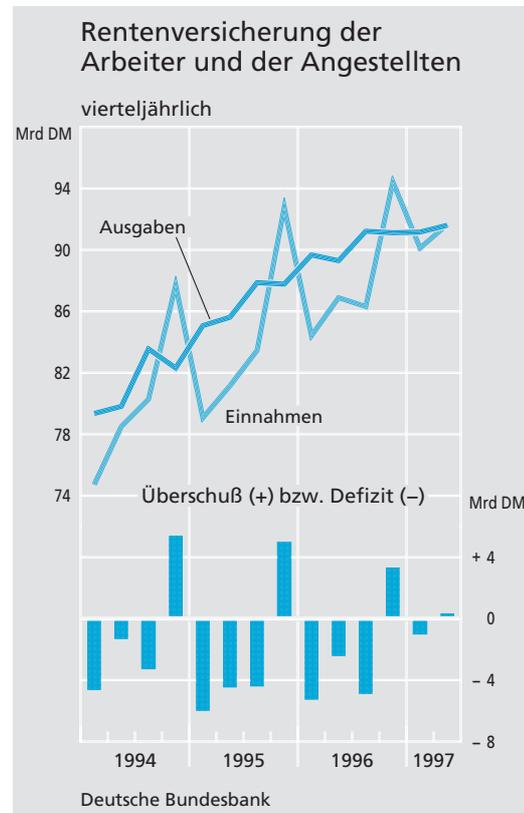
der Rehabilitation lagen die Ausgaben für diese Zwecke um über ein Sechstel unter dem Vorjahrsbetrag. Insgesamt haben sich die Ausgaben der Rentenversicherung im zweiten Quartal um gut 2 ½ % erhöht.

Aussichten

Im ganzen Jahr wird die Rentenversicherung zwar einen Überschuß erzielen, der jedoch vor allem infolge der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung niedriger ausfallen wird, als bei der Festsetzung des Beitragssatzes für 1997 erwartet worden war. Die Schwankungsreserve wird deshalb bis zum Jahresende voraussichtlich nicht den gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang von einer Monatsausgabe erreichen. Dies beeinflusst auch die Finanzentwicklung im kommenden Jahr. Nach der im Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung enthaltenen Vorausberechnung muß der Beitragssatz zum Jahresbeginn 1998 erneut – und zwar auf 20,6 % – heraufgesetzt werden, um die Schwankungsreserve bis zum Jahresende auf den Mindestumfang aufzufüllen.⁶⁾

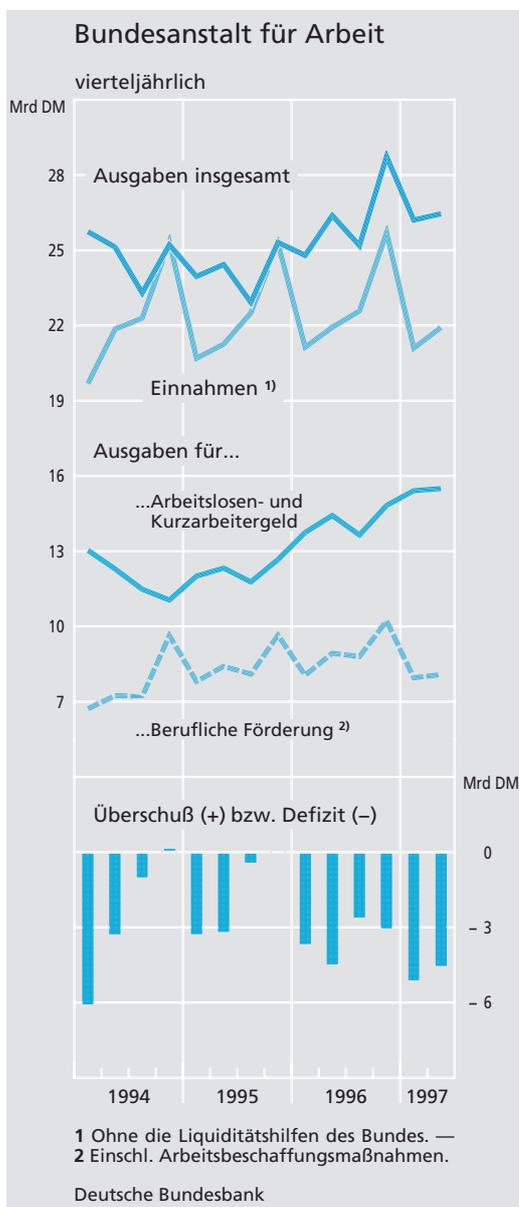
Rentenreformgesetz 1999

Damit verbunden wäre freilich ein weiterer Anstieg der Lohnzusatzkosten, deren Entwicklung wesentlich zu der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland beigetragen hat. Um die drückende Beitragsbelastung zu mildern und den sich angesichts der demographischen Probleme auch längerfristig abzeichnenden Anstieg zu begrenzen, hat die Bundesregierung ein neues Rentenreformgesetz vorgelegt, das nach den ursprünglichen Absichten Anfang 1999 in Kraft treten sollte (vgl. im einzelnen die auf S. 45 stehende Übersicht). Es wird allerdings erwogen, die Reform auf 1998 vorzulegen, um vor



allem durch die vorgesehene Erhöhung des Bundeszuschusses, die ihrerseits durch eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um einen Prozentpunkt finanziert werden soll, den sich beim rechtlichen Status quo abzeichnenden Anstieg des Beitragssatzes im kommenden Jahr zu vermeiden. Bei den Reformüberlegungen ist vor allem im Auge zu behalten, daß eine „Umfinanzierung“ – selbst wenn sie in begrenztem Ausmaß rentensystematisch und gesamtwirtschaftlich sinnvoll erscheinen mag – noch keine Verringerung, sondern nur eine Verschiebung der Gesamtabgabenbelastung bedeutet. Mit solchen Maßnahmen können daher die letztlich erfor-

⁶ Dabei wurden für 1998 ein Anstieg der durchschnittlichen Versichertenentgelte um 2,1 % im Westen und 2,4 % im Osten sowie eine Zunahme der Zahl der Versicherten um knapp 0,5 % im Westen und eine Abnahme um knapp 0,2 % im Osten unterstellt.



derlichen Anpassungen nicht umgangen werden. Das Rentenreformgesetz sieht deshalb auch maßvolle Leistungseinschränkungen vor, die bei einem Vorziehen der „Umfinanzierung“ ebenfalls entsprechend früher in Kraft treten müßten.⁷⁾

Bundesanstalt
für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im zweiten Vierteljahr ein Defizit von 4 ½ Mrd DM, das damit ebenso hoch ausfiel wie

im entsprechenden Vorjahrsquartal. In den ersten drei Monaten hatte das Defizit dagegen noch um 1 ½ Mrd DM auf gut 5 Mrd DM zugenommen. Allerdings verlief die Entwicklung im zweiten Quartal in den alten und den neuen Bundesländern unterschiedlich. Während der im Westen üblicherweise erzielte Überschuß um ½ Mrd DM auf 4 ½ Mrd DM stieg, erhöhte sich das Defizit im Osten auf 9 Mrd DM. Die Beitragseinnahmen wuchsen um fast 2 %, wobei einem Anstieg um gut 2 % im Westen ein – durch die ungünstigere Beschäftigungsentwicklung bedingter – Rückgang um 4 ½ % im Osten gegenüberstand. Wegen sinkender sonstiger Einnahmen flossen der Bundesanstalt insgesamt nicht mehr Mittel zu als ein Jahr zuvor.

Auch die Ausgaben gingen kaum über ihr Vorjahrsniveau hinaus. Einerseits nahmen die Arbeitslosengeldzahlungen mit 9 % erneut kräftig zu (wobei sie im Osten mit über 20 % wesentlich stärker stiegen als im Westen mit 4 %). Andererseits ergab sich ein Rückgang bei der beruflichen Förderung; so lag die Zahl der an beruflichen Fördermaßnahmen teilnehmenden Personen am Ende des zweiten Quartals um knapp 200 000 unter ihrem Vorjahrsstand. Dem Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit steht also zum Teil eine Abnahme bei der verdeckten Arbeitslosigkeit gegenüber.

7 Hierfür hat sich auch die Mehrheit des Sozialbeirats in dessen Gutachten zu den mittel- und langfristigen Vorberechnungen des Rentenversicherungsberichts 1997 ausgesprochen. Außerdem sollten verfassungsrechtlich nicht zwingend gebotene Mehrleistungen, die das Rentenreformgesetz 1999 ebenfalls vorsieht, zeitlich hinausgeschoben werden.

Hauptelemente des Rentenreformkonzeptes der Bundesregierung

Um den Beitragssatz um einen Prozentpunkt zu senken, soll der Bundeszuschuß entsprechend (d. h. um rund 15 Mrd DM) angehoben werden. Zur Finanzierung der Mehrausgaben des Bundes soll die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt heraufgesetzt werden.

Es soll ein **demographischer Korrekturfaktor** zur Berücksichtigung der aufgrund der höheren Lebenserwartung längeren Rentenbezugszeiten in die Rentenanpassungsformel eingeführt werden, wodurch das Netto-Eckrentenniveau allmählich sinkt. Es soll allerdings nicht unter 64 % fallen. Der „Demographiefaktor“ wird nur soweit wirksam, als er nicht zu Rentenkürzungen führt.

Zur **Reform der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente** wird eine zweistufige Erwerbsminderungsrente eingeführt. Bei einem Restleistungsvermögen von drei bis sechs Stunden täglich wird künftig eine „Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung“, falls die tägliche Erwerbsfähigkeit weniger als drei Stunden beträgt, eine „Rente wegen voller Erwerbsminderung“ gewährt. Das Arbeitsmarktrisiko soll in Zukunft nicht mehr von der Rentenversicherung getragen werden (Festschreibung der „abstrakten Betrachtungsweise“). Es gelten die gleichen versicherungsmathematischen Abschläge wie für die übrigen vorgezogenen Renten. Allerdings wird die Zeit zwischen dem 55. und 60. Lebensjahr künftig nicht mehr zu einem Drittel, sondern voll als Zurechnungszeit berücksichtigt.

Die vorgezogene Altersrente für Frauen und wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit wird ab dem Jahr 2012 nicht mehr gewährt. Statt dessen wird der **vorzeitige Renteneintritt grundsätzlich nur noch für langjährig Versicherte** (mit mindestens 35 Jahren an rentenrechtlich relevanten Zeiten) ab dem 62. Lebensjahr möglich sein, und zwar unter Inkaufnahme einer Rentenkürzung um bis zu 10,8 % (3 x 3,6 % p. a.).

Gemäß einer **Sonderregelung für ältere langjährig Versicherte** (Geburtsjahrgänge vor 1942) kann dieser Personenkreis bei Nachweis von 45 Pflichtbeitragsjahren noch abschlagsfrei mit frühestens 60 Jahren in Rente gehen.

Um die Kindererziehung stärker zu begünstigen, sollen zum einen die Beitragszeiten während der Kindererziehung vom 1. Juli 1998 an nicht mehr auf die Kindererziehungszeiten angerechnet, sondern additiv berücksichtigt werden (Ausfluß der Verfassungsgerichtsentscheidung vom 12. März 1996). Zum andern wird die Bewertung der Kindererziehungszeiten sukzessiv von 75 % auf 100 % des Durchschnittseinkommens angehoben. Die Begünstigungen führen dann unmittelbar zu finanziellen Belastungen, da sie auch für den Rentenbestand gelten sollen.

Zur **Verstetigung der Beitragssatzentwicklung** soll dieser künftig erst dann angepaßt werden, wenn die Schwankungsreserve im folgenden Jahr voraussichtlich entweder unter einer oder über anderthalb Monatsausgaben liegt. Bislang muß jeweils genau eine Monatsausgabe angestrebt werden.

Auf dem Gebiet der betrieblichen Altersversorgung ist eine Senkung der Unverfallbarkeitsfristen von derzeit zehn über acht (ab 1999) auf fünf Jahre (ab 2008) vorgesehen. Außerdem soll die Altersgrenze für die Unverfallbarkeit von derzeit 35 über 33 (ab 1999) auf 30 Jahre (ab 2008) gesenkt werden. Weiterhin werden die Anpassungsvorschriften konkretisiert. Grundsätzlich gilt danach eine Rentenerhöhung gemäß dem Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltung von Vier-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen oder entsprechend der Nettolöhne vergleichbarer aktiver Arbeitnehmer des Unternehmens als angemessen. Die aus der Rechtsprechung entstandene Nachholungspflicht für wegen wirtschaftlicher Schwierigkeiten unterlassene Anpassungen entfällt. Eine Rentensteigerung soll auch dann als ausreichend gelten, wenn sich der Arbeitgeber von vornherein verpflichtet, die Betriebsrente jährlich um 1 % anzupassen.

Der Bundeszuschuß an die Bundesanstalt wurde für das laufende Jahr im Entwurf des Nachtragshaushalts des Bundes von 4,1 Mrd DM auf 15,1 Mrd DM aufgestockt, und für 1998 sind im Haushaltsentwurf 14,1 Mrd DM vorgesehen. Diese Mittel dürften ausreichen, um die Deckungslücken der Bundesanstalt zu finanzieren, sofern die vielfach erwartete Trendumkehr auf dem Arbeitsmarkt Platz greift.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Die gesetzliche Krankenversicherung verzeichnete im zweiten Quartal 1997 ein Defizit von 1½ Mrd DM gegenüber fast 4 Mrd DM ein Jahr zuvor. Die Ergebnisverbesserung ist vor allem auf die Verringerung der Leistungsausgaben um gut 2 % zurückzuführen, die zum großen Teil aus dem Beitragsentlastungsgesetz 1996 resultierte. So gingen die Aufwendungen für Krankengeld und für Kuren um mehr als 20 % zurück. Auch für Heil- und Hilfsmittel zahlten die Krankenkassen weniger als ein Jahr zuvor (- 6 ½ %). Der größte Anteil an den erzielten Einsparungen entfiel auf die alten Bundesländer. Die Beitragseinnahmen lagen im zweiten Quartal insgesamt

um 1½ % höher als ein Jahr zuvor. Bei stagnierender Grundlohnsumme war dies im Westen vor allem auf die höheren Rentenzahlungen zurückzuführen, die die Beitragsbemessungsgrundlage für die Krankenversicherung der Rentner bilden. Im Osten schlugen hingegen deutliche Beitragssatzanhebungen zu Buch. Der durchschnittliche Beitragssatz lag im August bei fast 14,0 % im Osten und knapp 13,6 % im Westen.

Im ersten Halbjahr lag das Defizit der Krankenkassen bei 4 Mrd DM, während es ein Jahr zuvor noch fast 7½ Mrd DM betragen hatte. Im weiteren Jahresverlauf kann aufgrund der höheren Zuzahlungen infolge der zum 1. Juli 1997 in Kraft getretenen Neuordnungsgesetze mit einer weiteren Ergebnisverbesserung gerechnet werden. Außerdem wird der für die Jahre 1997 bis 1999 fällige zusätzliche Beitrag von jährlich 20 DM pro Mitglied im zweiten Halbjahr erstmals einnahmewirksam; mit diesem Beitrag sollen die Instandhaltungsinvestitionen der Krankenhäuser finanziert werden.