

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung im vierten Quartal 1996

Die Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften hat sich in den letzten Monaten des vergangenen Jahres verschlechtert. Das Defizit dürfte den bisher vorliegenden Teilangaben zufolge im vierten Quartal deutlich höher ausgefallen sein als im gleichen Zeitraum des vorangegangenen Jahres, in dem es 43 Mrd DM betragen hatte. In den ersten neun Monaten zusammengekommen war es mit gut 70 Mrd DM ungefähr ebenso hoch gewesen wie ein Jahr zuvor. Auch gegen Jahresende 1996 war die Haushaltslage durch die anhaltende Einnahmenschwäche geprägt. Andererseits unternahmen die Gebietskörperschaften beträchtliche Anstrengungen, um den Ausgabenfluß zu begrenzen und so der Ausweitung der Defizite entgegenzuwirken. Auf den einzelnen Haushaltsebenen verlief die Entwicklung sehr unterschiedlich. Einem stark gestiegenen Defizit beim Bund stand insbesondere ein günstigerer Abschluß der Nebenhaushalte gegenüber.

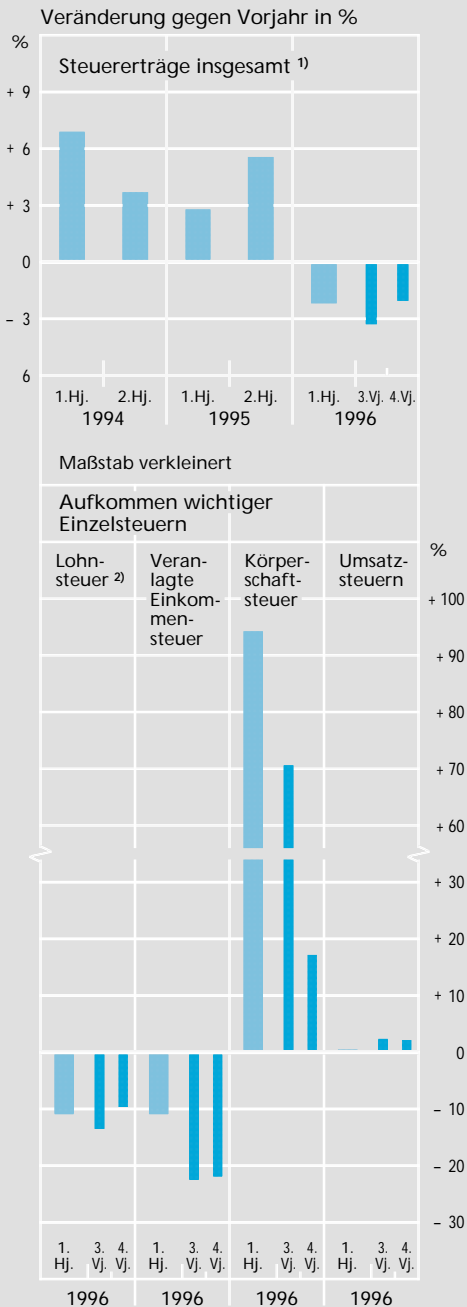
Grundtendenz

Die Steuererträge¹⁾ blieben im letzten Quartal 1996 vor allem aufgrund der zum Jahresanfang in Kraft getretenen Maßnahmen weiterhin hinter dem entsprechenden Vorjahrsergebnis zurück (um 2%). Zwar verminderte das Aufkommen sich damit nicht so stark wie im dritten Quartal (-3%). Doch läßt dies noch nicht auf eine verbesserte Tendenz schließen, da zum Jahresende einmalige

*Steuern
insgesamt*

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

Entwicklung des Steueraufkommens *)



* Ergebnis im gesamten Bundesgebiet. —
1 Einschl. der EG-Anteile am deutschen Steueraufkommen, aber ohne die - für das letzte ausgewiesene Quartal noch nicht bekannten - Erträge aus den Gemeindesteuern. — 2 Ab 1996 abzüglich des Kindergeldes, das nun nicht mehr als Ausgabe verbucht, sondern von der Lohnsteuer abgesetzt wird.

Deutsche Bundesbank

Mehrerträge von fast 3 Mrd DM aus der Verkürzung der Zahlungsfristen bei der Mineralöl- und der Branntweinsteuer eingingen. Ohne diesen Sonderfaktor gerechnet ist das Steueraufkommen im letzten Vierteljahr in ähnlichem Maße gesunken wie in den drei Vormonaten.

Die rückläufige Aufkommensentwicklung ging weiterhin in erster Linie von der Lohnsteuer aus, deren Erträge durch die Anfang 1996 vorgenommene Erhöhung des Grundfreibetrages und vor allem durch das seitdem zu Lasten dieser Steuer verbuchte und deutlich verbesserte Kindergeld erheblich geschmälert wurden. Die Lohnsteuer erbrachte im letzten Quartal $9\frac{1}{2}\%$ weniger als in der gleichen Vorjahrszeit, nachdem sich ihr Aufkommen im dritten Vierteljahr sogar um $13\frac{1}{2}\%$ vermindert hatte. Der zum Jahresende etwas geringere Einnahmerückgang war hauptsächlich dem Umstand zuzuschreiben, daß das Kindergeld das in dieser Zeit vom „Weihnachtsgeld“ beeinflusste Aufkommen relativ weniger schmälerte als in den anderen Quartalen. Vor Abzug der Kindergeldzahlungen waren die Lohnsteuererträge um 4% höher als ein Jahr zuvor; dabei ist freilich zu bedenken, daß der - seit 1996 nur noch alternativ zum Kindergeld gewährte - Kinderfreibetrag nicht mehr im Quellenabzug, sondern erst bei der Veranlagung berücksichtigt wird. Im übrigen war die Aufkommenstendenz bei der Lohnsteuer weiterhin von den moderaten Tarifabschlüssen des vergangenen Jahres und der verringerten Beschäftigung geprägt.

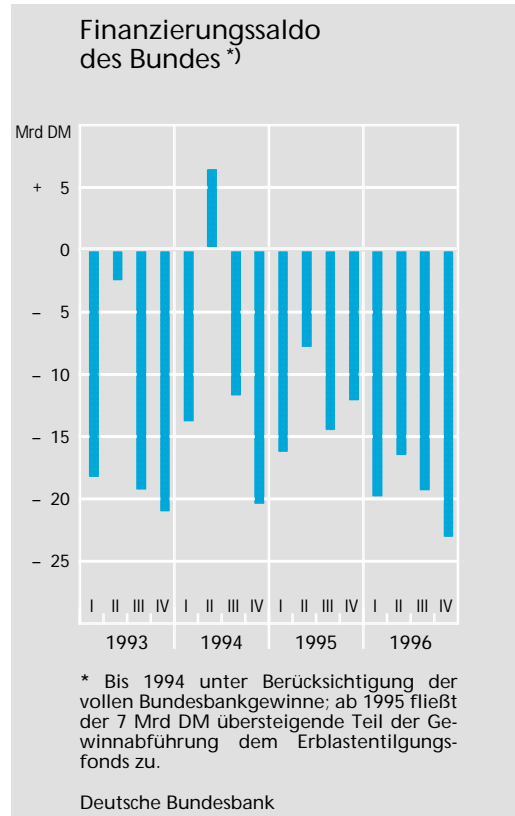
Lohnsteuer

Veranlagungs-
steuern

Die Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer blieben sogar um gut ein Fünftel hinter ihrem entsprechenden Vorjahrsniveau zurück, womit sich auch zum Jahresende die sehr ungünstige Tendenz fortgesetzt hat. Dabei dürfte ins Gewicht gefallen sein, daß nicht wenige Steuerpflichtige noch vor dem Jahreswechsel die bis Ende 1996 ungeschmälernten Sonderabschreibungen (von 50%) für Investitionen in Ostdeutschland in Anspruch genommen und offenbar teilweise schon im Vorauszahlungsverfahren geltend gemacht haben.²⁾ Vor allem private Investoren im ostdeutschen Mietwohnungsbau – in dem sich die Sonderabschreibung ab 1997 halbiert – dürften zu Vorzieheffekten veranlaßt worden sein. Solche Wirkungen könnten sich aber auch bei betrieblichen Investitionen ergeben haben, bei denen sich vor allem außerhalb des verarbeitenden Gewerbes die zum Jahreswechsel in Kraft getretene Einschränkung der steuerlichen Ostförderung erheblich bemerkbar macht. Dies dürfte dazu beigetragen haben, daß sich zum Jahresende das Aufkommenswachstum bei der Körperschaftsteuer abgeschwächt hat, wenngleich die Erträge aus dieser Steuer im letzten Quartal noch um 17% höher als ein Jahr zuvor ausfielen. Weniger günstig entwickelten sich offenbar die Steuervorauszahlungen, während die Abschlußzahlungen für frühere Jahre – vor allem das „gewinnstarke“ Jahr 1994 – den bisherigen Anzeichen zufolge weiter erheblich gestiegen sind.

Umsatzsteuer

Das Aufkommen der Umsatzsteuer ist im letzten Quartal weiterhin mäßig gewachsen (+ 2%). Die konjunkturelle Erholung schlug sich hier nur zum Teil nieder, da sie sich in



erheblichem Maße auf steuerfreie Exporte stützte. Der Anstieg der Umsatzsteuererträge wurde im übrigen dadurch gedämpft, daß sich die – neben dem inländischen Endverbrauch letztlich ebenfalls mit Mehrwertsteuer belasteten – Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus und seitens des Staates gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit verringert haben.

Unter den einzelnen Haushaltsebenen schloß der Bund im vierten Quartal besonders ungünstig ab. Sein Defizit belief sich auf 23 Mrd DM und war damit fast doppelt so hoch wie

Bundeshaushalt

2 Die Gelegenheit, noch zum Jahresende „Steuern zu sparen“, wurde hier auch durch die Regelung begünstigt, wonach bis zum Jahreswechsel geleistete Anzahlungen – auch bei späterer Fertigstellung des Investitionsobjekts – noch für 1996 steuermindernd berücksichtigt werden konnten.

im gleichen Vorjahrszeitraum. Entscheidend hierfür war die Schwäche des Steueraufkommens, das um knapp 5 % abnahm; bereinigt um die Nettostellung des Kindergeldes wuchs es um knapp 2 %. Die sonstigen Einnahmen verminderten sich insbesondere wegen geringerer Privatisierungserlöse sehr stark. Die Ausgaben wuchsen (ebenfalls bereinigt um die Nettostellung des Kindergeldes) um 5 %, was im wesentlichen darauf zurückzuführen war, daß der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitslosenhilfe zusammen um 75 % mehr Mittel erforderten als ein Jahr zuvor.

Länder

Das Defizit der Länder dürfte dagegen im letzten Vierteljahr 1996 trotz des weiterhin enttäuschenden Steueraufkommens hinter dem hohen Betrag des vorangegangenen Jahres zurückgeblieben sein. Dies gilt vor allem für die neuen Länder (ohne Berlin), bei denen sich infolge eines sehr ungleichmäßigen Mittelabflusses das Defizit im Jahr 1995 in besonders starkem Maße auf das letzte Vierteljahr konzentriert hatte (11½ Mrd DM bei einem Jahresdefizit von 13 Mrd DM). Für die Gemeinden liegen noch keine Daten über das vierte Quartal vor.

Neuverschuldung

Zur Finanzierung ihrer hohen Defizite haben die Gebietskörperschaften im vierten Quartal die Kreditmärkte in starkem Maße in Anspruch genommen. Die Nettokreditaufnahme belief sich nach den bisher vorliegenden Angaben auf 60 Mrd DM; sie war damit nahezu ebenso hoch wie in den ersten drei Vierteljahren zusammengenommen. Ungefähr zwei Drittel der Neuverschuldung im letzten Quartal entfielen auf die Aufnahme von

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd DM

Zeit	Ins-gesamt	Darunter:		Nach-richtlich: Erwerb staatlicher 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
darunter:				
4. Vj.	+ 56,9	+ 7,7	+ 49,6	+ 16,8
1996 ^{ts)}	+ 126,5	+ 66,7	+ 75,6	...
darunter:				
4. Vj. ^{ts)}	+ 60,2	+ 17,9	+ 47,1	...

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

Schuldscheindarlehen. Der Nettoabsatz von Wertpapieren konzentrierte sich auf den kurz- und mittelfristigen Laufzeitbereich, während Anleihen per saldo getilgt wurden.

Die Nettokreditaufnahme des Bundes betrug im letzten Vierteljahr 1996 32½ Mrd DM. Davon wurden 20½ Mrd DM durch den Absatz von Wertpapieren beschafft, wobei neben den „Bubills“ vor allem Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen ins Gewicht fielen. Schuldscheindarlehen wurden im Betrag von 5½ Mrd DM aufgenommen, daneben griff der Bund auf kurzfristige Überbrückungskredite am Geldmarkt in Höhe von 6½ Mrd DM zurück. Andererseits stockte er auch seine im Geldmarkt unterhaltenen Kassenmittel auf, so daß er am Jahresende per saldo über Guthaben von 3½ Mrd DM ver-

fügte. Neben dem Bund verschuldeten sich auch die Länder, deren Finanzbedarf üblicherweise in den letzten Monaten eines Jahres besonders groß ist, in starkem Maße, und zwar im Umfang von netto 26 Mrd DM. Die Kreditaufnahme der Gemeinden war mit schätzungsweise netto 4 Mrd DM relativ gesehen ebenfalls recht hoch. Dagegen haben die Nebenhaushalte ihren Schuldenstand im vierten Quartal um $2\frac{3}{4}$ Mrd DM reduziert.

Vorläufige Jahresergebnisse 1996

Im vergangenen Jahr waren von vornherein keine Fortschritte beim Abbau der hohen im Gefolge der Vereinigung entstandenen Haushaltsdefizite zu erwarten, da es durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen erforderlich geworden war, den einkommensteuerlichen Grundfreibetrag kräftig anzuheben und den Kinderlastenausgleich auszuweiten. Außerdem entfiel der „Kohlepfennig“, der bis dahin zur Finanzierung von Steinkohlesubventionen erhoben worden war. Trotz der mit diesen Maßnahmen verbundenen Mehrbelastungen in Höhe von etwa 30 Mrd DM liefen die Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften auf ein ähnlich hohes Defizit hinaus wie im Jahr 1995 (110 Mrd DM). Ermöglicht werden sollte dies durch eine enge Begrenzung des Ausgabenanstiegs.

Tatsächlich sind die Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften nach den bisher vorliegenden Ergebnissen gegenüber 1995 um bis zu 10 Mrd DM gestiegen. Nach den ersten Angaben des Statistischen Bundesamtes für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die zum Teil noch auf Schätzungen be-

ruhen, erreichte das Defizit der öffentlichen Haushalte (also einschließlich der Sozialversicherungen) 1996 3,9% des Bruttoinlandsprodukts; damit wurde die im Maastricht-Vertrag festgelegte 3%-Grenze noch deutlicher überschritten als im Jahr 1995, in dem die Defizitquote 3,5% betrug.

Zur Finanzierung der wachsenden Deckungslücken nahmen die Gebietskörperschaften 1996 nach den bisher vorliegenden Angaben Kredite in Höhe von netto 127 Mrd DM auf (nach 98 Mrd DM im vorangegangenen Jahr). Unter Berücksichtigung sonstiger Veränderungen des Schuldenstandes belief sich damit die Gesamtverschuldung am Jahresende auf rund 2 135 Mrd DM,³⁾ was in der für das Schuldenstandskriterium des Maastrichter Vertrages geltenden Abgrenzung in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu einer Quote von gut $60\frac{1}{2}$ % führt. Damit wurde erstmals die für die Verschuldung festgelegte Obergrenze von 60% überschritten.

Ausschlaggebend für die Ausweitung der Defizite war, daß die Einnahmen weitaus schwächer wuchsen, als in den Plänen veranschlagt war. Das Steueraufkommen hat sich 1996 nach dem vorläufigen Ergebnis um $1\frac{3}{4}$ % verringert, bereinigt um die Nettostellung des Kindergeldes ist es um $\frac{3}{4}$ % gestiegen. Damit ergaben sich gegenüber der vergleichbaren Steuerschätzung vom Oktober 1995, die den Haushaltsplänen im wesentlichen zugrunde gelegt worden war, Ausfälle in Höhe von $31\frac{1}{2}$ Mrd DM. Sie sind zum

*Nettokredit-
aufnahme und
Schuldenstand*

*Hohe Steuer-
ausfälle*

³ Hierin sind auch die Altschulden auf gesellschaftliche Einrichtungen der ehemaligen DDR in Höhe von $8\frac{1}{2}$ Mrd DM enthalten.

*Haushalts-
planungen
1996*

*Defizitquote
1996 erheblich
über 3%-Limit*

überwiegenden Teil darauf zurückzuführen, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstum beträchtlich hinter den Erwartungen zurückblieb.⁴⁾ Überdies war die Struktur des Wirtschaftswachstums vor allem im Hinblick auf die Umsatzsteuer unergiebig, da der Wachstumsprozeß zu einem erheblichen Teil von den steuerfreien Exporten getragen wurde und auf der anderen Seite die steuerbelasteten Investitionen im Wohnungsbau und seitens des Staates stagnierten beziehungsweise sogar erheblich zurückgingen. Die für das Lohnsteueraufkommen maßgebliche Bruttolohn- und -gehaltssumme hat nicht zuletzt wegen der enttäuschenden Beschäftigungsentwicklung nur wenig zugenommen. Neben konjunkturellen Einflüssen spielte auch eine Rolle, daß besonders gegen Jahresende – wie erwähnt – Steuervergünstigungen stark in Anspruch genommen wurden. Obwohl letzteres neben der veranlagten Einkommensteuer auch die Körperschaftsteuer betraf, hat diese sich als einzige der wichtigen Steuern günstiger entwickelt als erwartet; hierzu trug vor allem die seit 1994 erheblich verbesserte Ertragslage der körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen bei. Die Volkswirtschaftliche Steuerquote ging um einen Prozentpunkt (auf 22,6 % des BIP) zurück, wovon allerdings etwa die Hälfte auf die Nettostellung des Kindergeldes entfiel. Im übrigen wirkten sich die Anfang 1996 in Kraft getretenen Entlastungen für die Steuerzahler aus. Die effektive Steuerentlastung wurde freilich durch einen weiteren Anstieg der Sozialabgabenquote von 19,4 % auf 19,8 % des BIP kompensiert, so daß sich die Gesamtabgabenlast kaum veränderte.

Ein Teil der Steuerausfälle konnte allerdings dadurch aufgefangen werden, daß die Ausgabenansätze (mit der wichtigen Ausnahme der beim Bund anfallenden arbeitsmarktbedingten Aufwendungen) nicht voll ausgeschöpft wurden. Entlastend schlugen hier das anhaltend niedrige Zinsniveau sowie der moderate Tarifabschluß im öffentlichen Dienst zu Buche. Nach der sich bis Ende April auswirkenden Anhebung der Löhne und Gehälter aufgrund der vorangegangenen „Tarifrunde“ um 3,2 % wurde für 1996 lediglich eine „Einmalzahlung“ von 300 DM für jeden Beschäftigten vereinbart. Außerdem wurden auf allen Haushaltsebenen Ausgabensperren erlassen, um den im Jahresverlauf immer stärker zutage tretenden Einnahmenschwächen Rechnung zu tragen. Insgesamt dürften die Ausgaben der Gebietskörperschaften (bereinigt um die Nettostellung des Kindergeldes) nur um etwa 1 1/2 % zugenommen haben. Allerdings sind die Ausgaben der Sozialversicherungen weitaus stärker gewachsen, so daß sich die Staatsquote erneut erhöht hat. Zwar errechnet sich nach den vorläufigen Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nur ein Wert von 50,5 % des BIP nach 50,6 % im vorangegangenen Jahr, doch schlägt sich hier die Nettostellung des Kindergeldes nieder. Bereinigt um diesen Faktor hätte die Staatsquote einen Höchststand von 51 % erreicht.

Die Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr wurde weitge-

*Entwicklung
der Ausgaben*

*Abschluß des
Bundes-
haushalts*

4 Während der Steuerschätzung vom Oktober 1995 ein Wachstum des nominalen BIP um gut 4 1/2 % zugrunde gelegt worden war, ergab sich letztlich nur ein Plus von knapp 2 1/2 % (der Anstieg des realen BIP belief sich auf knapp 1 1/2 % gegenüber prognostizierten 2 1/2 %).

hend geprägt durch die außerordentlich starke Ausweitung des Defizits des Bundes. Im Haushaltsplan 1996 war das Defizit mit 60 Mrd DM bereits um knapp 10 Mrd DM höher veranschlagt worden als der 1995 entstandene Betrag, wozu verschiedene Mehrbelastungen beitrugen. Neben den Ausfällen durch die Anhebung des Grundfreibetrags, die alle Gebietskörperschaften gemäß der Einkommensteuerverteilung trafen, mußte der Bund nämlich über den Verzicht auf Umsatzsteueranteile einen Großteil der mit der Verbesserung des Familienleistungsausgleichs verbundenen Belastungen tragen. Außerdem hatte er nach dem Wegfall des „Kohlepfennigs“ die vorher mit dieser Abgabe finanzierten Subventionen zu übernehmen sowie zusätzliche Zuweisungen an das Bundeseisenbahnvermögen zu leisten, dessen eigene Kreditermächtigung Ende 1995 ausgelaufen war.

Tatsächlich ging das Defizit 1996 mit 78½ Mrd DM noch weit über den veranschlagten Betrag hinaus. Neben Steuermindereinnahmen von 17 Mrd DM wirkte sich aus, daß die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen des Bundes die Ansätze um 16½ Mrd DM überschritten; davon entfielen 9½ Mrd DM auf einen höheren Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit sowie gut 7 Mrd DM auf Mehrausgaben für die Arbeitslosenhilfe. Hinzu kam, daß der Bund von den mit 9 Mrd DM veranschlagten Privatisierungserlösen nur rund 2 Mrd DM realisieren konnte. Dem standen aber auch Entlastungen im Vergleich zu den Planansätzen gegenüber. So mußte der Bund gut 4 Mrd DM weniger an die Europäische Union zahlen, bei den Zinsen und Ge-

währleistungen ergaben sich Minderausgaben von 5 Mrd DM, außerdem wurden per saldo weitere rund 7 Mrd DM vor allem durch die frühzeitige Verhängung einer Haushaltssperre eingespart. Schließlich erbrachten auch die sonstigen Einnahmen per saldo 5½ Mrd DM mehr als veranschlagt. Trotz der hohen zusätzlichen Aufwendungen aufgrund der Entwicklung am Arbeitsmarkt lagen die Ausgaben letztlich nur um knapp 4½ Mrd DM über den Ansätzen. Die Überschreitung des geplanten Defizits hat ihre Ursachen mit hin vorwiegend auf der Einnahmenseite des Etats.

Die Länder zusammengenommen haben ihre Defizite im Vergleich zum Vorjahr (knapp 47 Mrd DM) etwas zurückgeführt. Gleichwohl dürften die Ansätze der Haushaltspläne (unter Einbeziehung der Nachtragshaushalte gut 39 Mrd DM) überschritten worden sein. Ausschlaggebend hierfür war die unbefriedigende Entwicklung der Steuereinnahmen, die im Vergleich zu der weitgehend den ursprünglichen Haushaltsplänen zugrunde liegenden Steuerschätzung vom Oktober 1995 um rund 12 Mrd DM geringer ausfielen. Den Steuerausfällen wurde vor allem mit einer Begrenzung der Ausgaben begegnet, wobei unter anderem auf Haushaltssperren und Nachtragshaushalte zurückgegriffen wurde. Insgesamt dürften die um Sonderfaktoren bereinigten⁵⁾ Ausgaben der Länder annähernd auf dem Vorjahrsniveau gehalten worden sein.

Länder

⁵⁾ Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen der Länder wurden insbesondere durch die Umstellung des Familienleistungsausgleichs sowie durch die Neuregelung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs um rund zwei Prozentpunkte aufgebläht.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte liegen bislang nur die Ergebnisse der ersten drei Quartale vor, in denen das Defizit um 7 1/2 Mrd DM auf knapp 5 Mrd DM gesunken ist. Damit zeichnet sich ab, daß im ganzen Jahr 1996 die Abschlüsse deutlich günstiger ausgefallen sind als im vorangegangenen Jahr, in dem mit insgesamt 14 Mrd DM ein sehr hohes Defizit ausgewiesen worden war. Zum einen schlugen hier die Sparanstrengungen bei den Personal-, laufenden Sach- sowie insbesondere den Investitionsausgaben zu Buche. Zum andern zeigten sich bei der Sozialhilfe die entlastenden Wirkungen der zur Jahresmitte in Kraft getretenen zweiten Stufe der Pflegeversicherung sowie der ausgabenbegrenzenden Maßnahmen, die mit dem im Juli verabschiedeten Sozialhilfereformgesetz eingeleitet worden waren. Darüber hinaus wurden die kommunalen Einnahmen durch einen beträchtlichen Zuwachs bei der Gewerbesteuer gekräftigt, der vor allem auf die günstige Entwicklung der Unternehmensgewinne in den Vorjahren zurückzuführen ist und bei dem auch erstmalig Gewerbesteuerzahlungen der Nachfolgeunternehmen der Post eine Rolle gespielt haben.

*Neben-
haushalte*

Auch durch die Finanzentwicklung der Nebenhaushalte ist die Zunahme der Defizite der Gebietskörperschaften gebremst worden. Von Bedeutung war hier vor allem, daß beim Bundeseisenbahnvermögen – als Pendant zu der entsprechenden Verschlechterung im Bundeshaushalt – kein Defizit mehr entstand, während ein Jahr zuvor die Ausgaben noch um 7 Mrd DM über die Einnahmen hinausgegangen waren. Auch beim ERP-Sondervermögen ist vor allem wegen hoher Darlehens-

rückflüsse das Defizit wohl kleiner ausgefallen als im vorangegangenen Jahr, in dem es 2 1/2 Mrd DM betragen hatte. Schließlich dürften sich beim Fonds „Deutsche Einheit“ und beim Erblastentilgungsfonds dank des niedrigen Zinsniveaus die Überschüsse, die zur Rückzahlung von Schulden verwendet werden, gegenüber 1995 (knapp 10 Mrd DM) noch etwas vergrößert haben.

Haushaltsplanungen für 1997

Für das laufende Jahr zeichnet sich auf der Grundlage der Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften ein Rückgang des Defizits ab. Der im vergangenen Jahr verfolgte Sparkurs dürfte eher noch verschärft werden. Insgesamt dürften die Ausgaben nur wenig über ihr Vorjahrsniveau hinausgehen; beim Bundeshaushalt allein liegt das geplante Ausgabenvolumen sogar um 2 1/2 % unter dem Soll von 1996. Bei den Steuereinnahmen wird zwar nur mit einer verhaltenen Zunahme gerechnet, doch bedeutet dies im Vergleich zum vergangenen Jahr eine spürbare Besserung. Neben dem erwarteten kräftigeren Wirtschaftswachstum ist hier von Bedeutung, daß der Aufkommensanstieg 1997 per saldo nur wenig durch die am Jahresbeginn wirksam gewordenen Änderungen (vor allem die weitere Erhöhung des Kindergeldes und den Wegfall der Vermögensteuer einerseits sowie die Anhebung der Erbschaftsteuer und der Grunderwerbsteuer andererseits) geschmälert wird, während 1996 hohe steuerrechtsbedingte Mindereinnahmen hinzunehmen waren.

Gebietskörperschaften

Die Finanzentwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt wird allerdings noch stärker dadurch geprägt, daß die bei den Sozialversicherungen insgesamt 1996 verzeichneten hohen Defizite im laufenden Jahr von Überschüssen abgelöst werden. Entscheidend hierfür ist der Umschwung bei der Rentenversicherung, der freilich durch eine weitere starke Anhebung des Beitragssatzes erkaufte wird. Unter Einschluß der Sozialversicherungen ging die Bundesregierung in ihrer dem Finanzplanungsrat im November vorgelegten Projektion davon aus, daß das Staatsdefizit 1997 auf 2 1/2 % des BIP reduziert werden kann, womit ein Sicherheitsabstand zu der nach dem Maastrichter Vertrag geltenden Defizit-Obergrenze von 3 % des BIP vorhanden wäre. Allerdings zeichnen sich aufgrund der bis zuletzt enttäuschenden Entwicklung des Steueraufkommens, das im Jahresergebnis 1996 noch um fast 5 Mrd DM unter dem Ansatz der offiziellen Steuerschätzung vom November 1996 blieb, und der weiterhin sehr ungünstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt Haushaltsrisiken ab, durch die dieser Sicherheitsabstand zu schwinden droht. Die Bundesregierung hat in ihrem Ende Januar vorgelegten Jahreswirtschaftsbericht 1997 das voraussichtliche Defizit nunmehr auf 2,9 % des BIP beziffert. Angesichts der damit sichtbar werdenden Unsicherheiten im Hinblick auf die Erfüllung des Defizit-Kriteriums kommt es um so mehr darauf an, im Haushaltsvollzug alle Anstrengungen zu unternehmen, um den in den Plänen vorgesehenen Ausgabenrahmen auch im Falle zwangsläufiger Mehrausgaben insgesamt nicht zu überschreiten, vielmehr diesen bei drohenden Ein-

nahmenausfällen möglichst noch zu unterschreiten.

In dem Ende November 1996 vom Bundestag verabschiedeten und am Jahresbeginn fristgerecht in Kraft getretenen Haushaltsplan des Bundes ist ein Defizit in Höhe von 53 1/2 Mrd DM veranschlagt. Die Tatsache, daß der Haushaltsabschluß 1996 wegen schwächerer Steuereinnahmen und höherer arbeitsmarktbedingter Ausgaben noch ungünstiger ausgefallen ist als bei der Schlußberatung des Haushaltsplans 1997 angenommen, bedeutet auch eine Vorbelastung für den Haushaltsvollzug im laufenden Jahr. Ob das veranschlagte Defizit letztlich eingehalten werden kann, wird davon abhängen, inwieweit Mehrbelastungen kompensiert werden können.

Bund

Die Haushaltsplanungen der Länder sehen für 1997 eine deutliche Rückführung der Finanzierungsdefizite auf rund 32 Mrd DM vor. Ausschlaggebend hierfür ist, daß die Ausgaben ihr Vorjahrsniveau kaum noch überschreiten sollen. Der Anstieg der Personalausgaben, der bedeutendsten Ausgabenkategorie in den Länderhaushalten, soll durch eine weiterhin restriktive Personalpolitik begrenzt werden. Die Tarifverdienste steigen gemäß dem Abschluß im öffentlichen Dienst um 1,3 % ab Jahresbeginn; die Bezüge der Beamten werden um den gleichen Prozentsatz ab März beziehungsweise Juli erhöht.⁶⁾ Für

Länder

6 Die im Jahr 1996 an jeden Beschäftigten geleistete Einmalzahlung in Höhe von 300 DM wird bei der Tarifierhöhung um 1,3 % nicht berücksichtigt. Insgesamt dürfte sich der tarifvertragsbedingte Anstieg der Personalausgaben im Gesamtjahr auf unter ein Prozent belaufen.

die neuen Länder wurde zum Oktober eine weitere Anhebung von 84 % auf 85 % des Westniveaus beschlossen. Darüber hinaus führen auch die kräftig gestiegenen Sozialversicherungsbeiträge zu höheren Personalausgaben. Auf der Einnahmenseite wird von einem Zuwachs der Steuereinnahmen um rund 4 % ausgegangen, nachdem die den Ländern durch den Wegfall der Vermögensteuer entstehenden Steuermindereinnahmen im Rahmen des Jahressteuergesetzes 1997 weitgehend ausgeglichen wurden. In den Planungen einiger Länder sind auch Vermögensveräußerungen von größerer Bedeutung. Hierdurch können zwar kurzfristig Deckungslücken geschlossen werden, jedoch ändert sich nur wenig an dem mittelfristigen Konsolidierungsbedarf.

Gemeinden

Für die Gemeindehaushalte rechnen die kommunalen Spitzenverbände bei rückläufigen Einnahmen und Ausgaben insgesamt mit einer leicht verschlechterten Finanzlage im laufenden Jahr; dies gilt vor allem für die neuen Bundesländer. Auf der Ausgabenseite werden sich die anhaltenden Sparanstrengungen wiederum auch bei den Investitionen niederschlagen. Die sozialen Leistungen der Kommunen dürften – trotz arbeitsmarktbedingter Mehrbelastungen – infolge der erstmalig für ein ganzes Jahr wirksamen zweiten Stufe der Pflegeversicherung sowie der ausgabenbegrenzenden Wirkungen des Sozialhilfereformgesetzes nicht zunehmen. Bei den kommunalen Einnahmen dürfte sich andererseits dämpfend bemerkbar machen, daß die Sparerfordernisse auf der Länderebene auch auf die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs durchwirken.

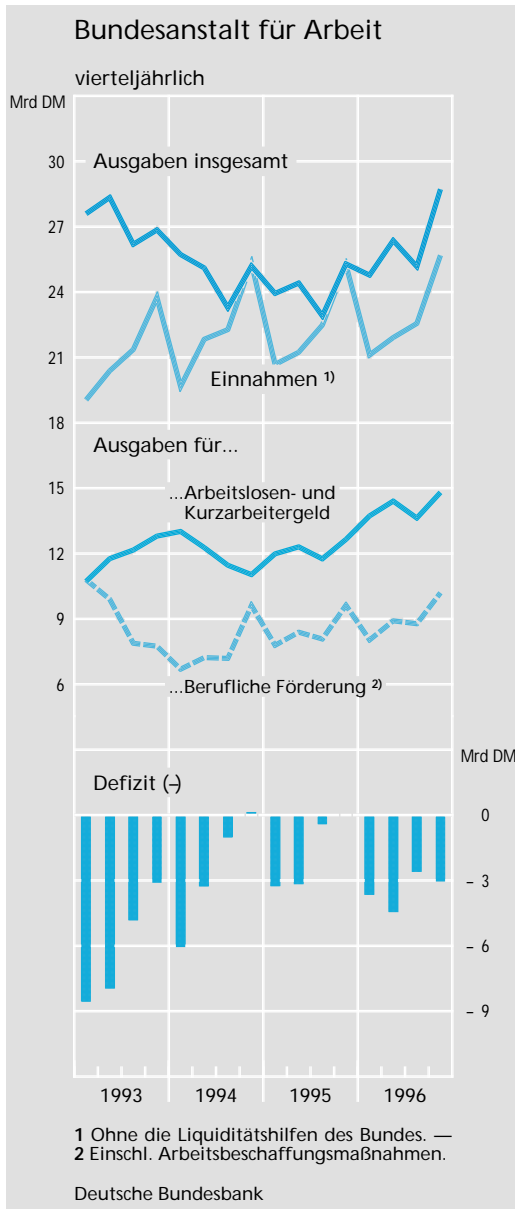
Sozialversicherungen

Im letzten Quartal des Jahres 1996 verzeichnete die Bundesanstalt für Arbeit ein Defizit von 3 Mrd DM, nachdem im entsprechenden Vorjahrszeitraum noch ein nahezu ausgeglichenes Ergebnis erzielt worden war. Die Ausgaben stiegen um 13 ½ %, während die Beitragseinnahmen wegen des Rückgangs der Beschäftigung und der gemäßigten Lohnentwicklung kaum noch wuchsen. Infolge der ungünstigen Tendenzen am Arbeitsmarkt nahmen die Zahlungen für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld im vierten Quartal im Vorjahrsvergleich um 17 % zu. Auch die Aufwendungen für berufliche Bildung stiegen um 10 %. Dagegen gingen die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen leicht zurück (–1 ½ %). Die Erhöhung der Beitragsätze zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung im Laufe des Jahres 1996 hat auch die von der Bundesanstalt zu zahlenden Beiträge für Lohnersatzleistungen ansteigen lassen.

In den neuen Bundesländern wuchsen die Ausgaben erheblich stärker als im Westen. Zum einen mußten für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld im vierten Quartal im Osten 25 ½ % mehr geleistet werden gegen 13 ½ % im Westen. Zum andern wurden für berufliche Bildung und Arbeitsbeschaffung zusammengenommen im Osten 11 % mehr Mittel aufgewendet gegen nur 1 % im Westen, nachdem im Zeitraum Januar bis September diese Ausgaben allerdings im Westen kräftig ausgeweitet, im Osten dagegen von einem vergleichsweise hohen Niveau aus etwas zurückgeführt worden waren.

Stark verschlechterte Finanzlage der Bundesanstalt für Arbeit

Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland



Abschluß im
Gesamtjahr
1996

Im ganzen Jahr 1996 ergab sich ein aus dem Bundeshaushalt zu deckendes Defizit in Höhe von fast 14 Mrd DM, das sich gegenüber 1995 verdoppelt hat. Damit wurde der im Haushaltsplan für das Jahr 1996 veranschlagte Zuschußbedarf von knapp 4 1/2 Mrd DM um 9 1/2 Mrd DM überschritten. Für Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld mußte um 16% mehr aufgewendet werden als im Jahr zuvor, wobei der Anstieg im Osten noch hö-

her ausfiel. Die Aufwendungen für berufliche Bildung wuchsen – bei einer überdurchschnittlichen Zunahme im Westen – um 9%. Die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen veränderten sich gegenüber dem Vorjahr sowohl im Westen als auch im Osten kaum. Insgesamt übertrafen die Ausgaben ihr Vorjahrsniveau um gut 8 1/2%, während die Einnahmen nur um knapp 2% wuchsen.

Für das Jahr 1997 sieht der Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit nur noch einen Bundeszuschuß in Höhe von 4,1 Mrd DM zum Ausgleich des Defizits vor. Zur Begrenzung des Zuschußbedarfs tragen Maßnahmen des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes bei. Darüber hinaus hat die Bundesregierung der Bundesanstalt im Haushaltsgenehmigungsverfahren beträchtliche Einsparungen auferlegt. Ende Januar hat der Bundestag das Arbeitsförderungsreformgesetz beschlossen, von dem haushaltsentlastende Wirkungen erwartet werden. Die Risiken des Haushalts liegen vor allem in der Beschäftigungsentwicklung. Bei seiner Aufstellung war noch davon ausgegangen worden, daß die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1997 etwa auf dem Stand von 1996 verharren werde; im Jahreswirtschaftsbericht 1997 wird jetzt eine Zunahme um etwa 200 000 Personen erwartet.

Aussichten für
1997

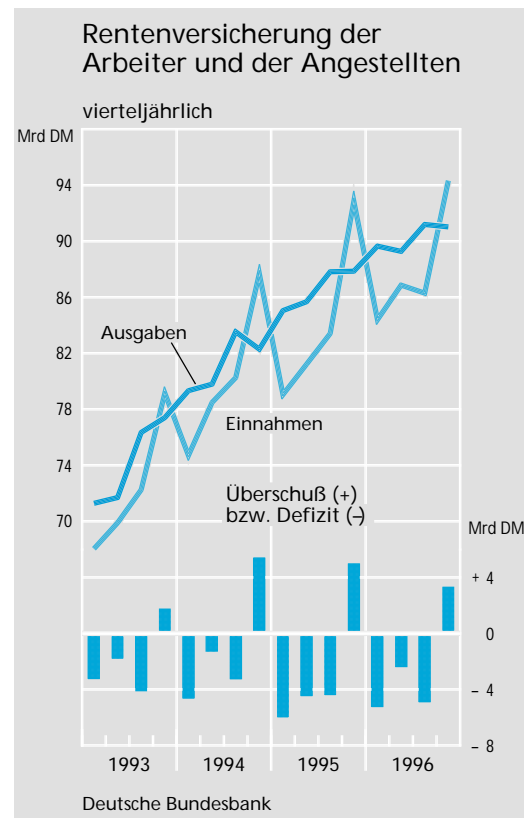
Im letzten Quartal des Jahres 1996 wies die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zwar einen Überschuß von fast 3 1/2 Mrd DM auf, doch war dieser lediglich jahreszeitlichen Einflüssen zuzuschreiben; im Vorjahresvergleich schloß die Rentenversicherung um 1 1/2 Mrd DM ungünstiger ab. Die Zu-

Gesetzliche
Renten-
versicherung

nahme der Beitragseinnahmen um knapp 2% ist allein auf die Anhebung des Beitragsatzes Anfang 1996 zurückzuführen. Die Rentenausgaben wuchsen im Westen wie im Osten um 3 1/2%. In den alten Bundesländern war der Anstieg wegen der weiter beträchtlich zunehmenden Zahl der Renten deutlich höher als die Rentenanpassung zur Jahresmitte 1996 (1%). Im Osten schlugen im Vorjahresvergleich zwei Rentenanpassungen – um fast 4 1/2% zum 1. Januar 1996 und um gut 1% zur Jahresmitte – zu Buche, doch wurde deren Effekt dadurch gemindert, daß die Auffüllbeträge seit Anfang 1996 allmählich abgeschmolzen werden. Derzeit beträgt die Eckrente⁷⁾ im Osten 82,3% des Westniveaus. Die durchschnittlich gezahlten Renten liegen in den neuen Bundesländern aufgrund der in der Regel längeren Erwerbszeiten insbesondere für Frauen jedoch höher.

*Jahresergebnis
1996 und
Beitrags-
erhöhung 1997*

Im ganzen Jahr 1996 entstand mit etwa 10 Mrd DM⁸⁾ ein fast ebenso hohes Defizit wie im Jahr zuvor; geplant war demgegenüber ursprünglich ein leichter Überschuß. Angesichts der zusammengeschmolzenen Reserven und der verschlechterten Beschäftigungslage wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 1997 von 19,2% auf 20,3% der versicherungspflichtigen Entgelte angehoben. Nach im Herbst 1996 angestellten Berechnungen wurde die Beitragserhöhung so bemessen, daß sie ausreichen soll, um die weiter steigenden Rentenausgaben zu finanzieren und darüber hinaus einen zur Auffüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Schwankungsreserve notwendigen Überschuß von etwa 12 Mrd DM zu erzielen.



Die Renten in den neuen Bundesländern werden 1997 erstmals nur noch zur Jahresmitte, zeitgleich mit den Renten in Westdeutschland, angehoben. Aufgrund des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes ist Anfang 1997 eine Reihe weiterer Neuregelungen in Kraft getreten. Neben der zeitlich vorgezogenen Anhebung der Altersgrenze für Männer wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit und der Reduzierung der Anrechnung von Ausbildungszeiten sind Einschränkungen bei der Rehabilitation vorgesehen. Außerdem wird die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte verpflichtet, Beteiligungs- und Im-

*Weitere
rechtliche
Änderungen im
Jahr 1997*

7 Das ist die Rente, die ein Durchschnittsverdiener nach 45 Versicherungsjahren erhält.

8 Die Höherbewertung der Beteiligung der BfA an der GAGFAH (Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten) um fast 2 Mrd DM wurde dabei nicht als Einnahme mitgerechnet.

mobilitätsvermögen zu veräußern, um illiquide Vermögenswerte, die nun auch zur Schwankungsreserve gerechnet werden, flüssig zu machen. Weiterhin wird eine einmalige Mehreinnahme dadurch erzielt, daß die Fristen zur Abführung der Sozialversicherungsbeiträge verkürzt worden sind. Mittelfristig wird die Rentenversicherung vor allem dadurch entlastet werden, daß auch die Regelaltersgrenzen für Frauen und langjährig Versicherte früher und schneller auf 65 Jahre angehoben werden, als dies nach dem Rentenreformgesetz 1992 vorgesehen war.

*Fortführung
der Reform*

Angesichts der gravierenden längerfristigen Probleme, die sich infolge der demographischen Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung abzeichnen, wurde im Rahmen des „Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung“ beschlossen, eine Kommission einzusetzen, um Vorschläge zu erarbeiten, wie der Generationenvertrag für die Zukunft fortentwickelt werden kann. Die Bundesregierung setzte sich zum Ziel, das Gesetzgebungsverfahren bis zum Jahresende 1997 abzuschließen. Die Kommission hat Ende Januar ihre Vorschläge vorgelegt. Ein Hauptelement des Konzepts ist die Ergänzung der Rentenformel um einen demographischen Faktor. Er soll die längere Bezugsdauer der Renten – infolge der Zunahme der Lebenserwartung – berücksichtigen; aller-

dings soll diese nur zur Hälfte die Rentenanpassungen mindern. Der künftige Rentenanstieg soll dabei so abgeflacht werden, daß das Rentenniveau, gemessen an der Rente eines Durchschnittsverdieners mit 45 Versicherungsjahren im Verhältnis zum durchschnittlichen Nettoverdienst der Aktiven, nach den angestellten Berechnungen von etwa 70 % allmählich bis auf 64 % im Jahr 2030 sinkt. Weiterhin spricht sich die Kommission für eine Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aus, die unter anderem bezweckt, bei der Gewährung solcher Renten die Arbeitsmarktlage nicht mehr zu berücksichtigen und das Risiko der Arbeitslosigkeit hier der Bundesanstalt für Arbeit zuzuordnen. Schließlich wird vorgeschlagen, daß für Kindererziehungszeiten von einer neu einzurichtenden Familienkasse laufende Beiträge zur Rentenversicherung geleistet werden. Im Umlageverfahren würde dies die Beitragszahler unmittelbar finanziell entlasten. Freilich entstünde entsprechender Finanzbedarf bei der Familienkasse. Wird dieser durch höhere Steuern gedeckt, so wäre das Ergebnis eine „Umfinanzierung“ innerhalb des Staatshaushalts; zur Erleichterung der Gesamtabgabenlast, die längerfristig geboten ist, um die Bedingungen für den „Wirtschaftsstandort Deutschland“ zu verbessern, würde eine solche Umfinanzierung allein nicht beitragen.