

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung seit Jahresbeginn

Die Finanzlage der Gebietskörperschaften entwickelte sich im ersten Quartal 1998 etwas günstiger als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum; auch in den Haushaltsplanungen für das gesamte Jahr ist eine Verbesserung gegenüber 1997 vorgesehen. Das Defizit des Bundes, der Länder und der Sondervermögen (für die Gemeinden liegen noch keine Informationen vor) belief sich zusammengekommen auf 33 ½ Mrd DM und fiel damit um 1 ½ Mrd DM niedriger aus als vor Jahresfrist. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Einnahmen vor allem aufgrund umfangreicher Vermögensveräußerungen des Bundes um rund 4 ½ % stiegen; das Steueraufkommen war dagegen weiterhin wenig ergiebig. Die Ausgaben wurden um etwa 3 % ausgeweitet. Auf den einzelnen Ebenen fiel die Entwicklung recht unterschiedlich aus.

Grundtendenzen

Die Steuererträge¹⁾ waren in den ersten drei Monaten dieses Jahres um 1 % höher als in der entsprechenden Vorjahrszeit, womit sie insgesamt ebenso mäßig wie im letzten Quartal von 1997 stiegen und weiterhin nicht mit dem nominalen Wirtschaftswachstum Schritt hielten. Dabei wurde der Aufkommenszuwachs nach dem Jahreswechsel einerseits durch die Senkung des Solidaritätszuschlags von 7 ½ % auf 5 ½ % und die weitere Erhöhung des Grundfreibetrags bei der Einkommensteuer gedämpft. Andererseits wurde er

Steuern

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

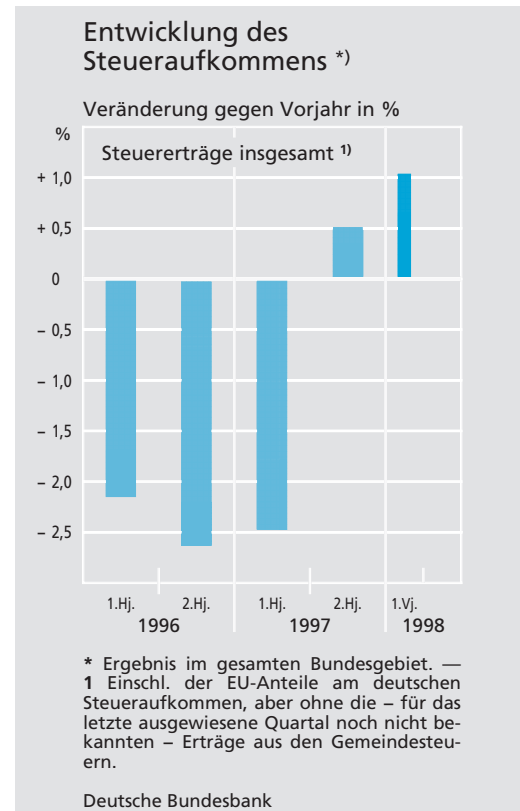
jedoch im Vorjahrsvergleich kaum noch vom Wegfall der Vermögensteuer und der Erhöhung des Kindergeldes, die zu der ungünstigen Einnahmentwicklung des vergangenen Jahres wesentlich beigetragen hatten, beeinflusst.

Lohnsteuer

Bei den Einkommensteuern erbrachte die Lohnsteuer im ersten Quartal gut 2 ½ % mehr als ein Jahr zuvor, nachdem sich ihr Aufkommen 1997 aufgrund der damaligen Erhöhung des – zu Lasten dieser Steuer verbuchten – Kindergeldes spürbar vermindert hatte. Das Ergebnis wurde weiterhin durch den mäßigen Anstieg der Effektivverdienste und eine noch rückläufige Beschäftigung beeinflusst. Außerdem wurde der Einnahmewachstum etwas durch die zum Jahresbeginn in Kraft getretene Grundfreibetragserhöhung (um 270 DM für Ledige bzw. den doppelten Betrag für Ehepaare) geschmälert. Dagegen könnte sich aufkommenssteigernd ausgewirkt haben, daß in Anbetracht des niedrigeren Solidaritätszuschlags einige Sonderzahlungen in das Jahr 1998 verlagert wurden.

Veranlagte Einkommensteuer

Die Veranlagungssteuern wiesen eine gesplante Entwicklung auf. Bei der veranlagten Einkommensteuer blieben die Steuereingänge um ¾ Mrd DM hinter den zu Lasten dieser Steuer verbuchten Auszahlungen zurück, während ein Jahr zuvor ein positives Aufkommen von 2 ¼ Mrd DM zu verzeichnen war. Dies ist jedoch im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Eigenheimzulage die Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer weit mehr als ein Jahr zuvor geschmälert hat. Nunmehr wächst nämlich ein weiterer Jahrgang in diese seit 1996 bestehende



Förderung hinein, die – ebenso wie der frühere Sonderausgabenabzug nach §10e EStG²⁾ – jeweils über einen Zeitraum von acht Jahren gewährt wird. Außerdem sind auch die (vor allem an Arbeitnehmer) geleisteten Steuererstattungen kräftig gestiegen. Diese aufkommensmindernden Einflüsse verdecken die sich bereits seit dem vierten Quartal 1997 abzeichnende grundsätzliche Besserung in Form erheblich vergrößerter Vorauszahlungen der Steuerpflichtigen.

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer war im ersten Quartal um gut 10 % höher als in

Körperschaftsteuer

2 Die frühere steuerliche Eigenheimförderung wurde großenteils schon im Lohnsteuerabzugsverfahren berücksichtigt, während die Eigenheimzulage zu Lasten der veranlagten Einkommensteuer verbucht wird; dabei fallen die Zulagen im ersten Quartal eines Jahres besonders stark ins Gewicht, weil der März den Hauptzahlungsmonat hierfür bildet.

der entsprechenden Vorjahrszeit. Ausschlaggebend für diesen kräftigen Zuwachs war offenbar, daß aufgrund der günstigen Gewinnentwicklung die Vorauszahlungen für viele Unternehmen – zum Teil auch rückwirkend – erheblich heraufgesetzt worden sind. Ein retardierender Einfluß ging dagegen vom Ausschüttungsverhalten der Unternehmen aus. So nutzten manche Unternehmen eine – im Zusammenhang mit den Steuersatzsenkungen von 1994 getroffene – Übergangsregelung, die bis Ende dieses Jahres die Möglichkeit bietet, noch Ausschüttungen aus dem „EK 50“ vorzunehmen und damit früher auf einbehaltene Gewinne gezahlte Körperschaftsteuer um 20 Prozentpunkte zu mindern.³⁾ Die dadurch entstandenen Ausfälle wurden freilich zum überwiegenden Teil durch höhere Einnahmen bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden ausgeglichen.⁴⁾

Umsatzsteuer

Von einer anhaltenden Aufkommensschwäche war die Umsatzsteuer geprägt, die im ersten Quartal sogar gut ½ % weniger als in der entsprechenden Vorjahrszeit erbrachte. Neben der weiterhin zurückhaltenden privaten Verbrauchsnachfrage schlug sich hierin auch nieder, daß die – mit Mehrwertsteuer belasteten – staatlichen Sachkäufe im Gefolge der notwendigen Konsolidierungsanstrengungen eingeschränkt wurden. Auf der anderen Seite haben sich in dem Aufkommensergebnis des ersten Quartals offenbar noch keine nennenswerten Vorzieheffekte bei den Umsätzen in Anbetracht der zum 1. April erfolgten Regelsatzerhöhung ausgewirkt.

**Aufkommensentwicklung
wichtiger Einzelsteuern**

Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Ver- ände- rung gegen Vor- jahr in %
	1. Vierteljahr		
	1997	1998	
Lohnsteuer	56,9	58,4	+ 2,6
Veranlagte Einkommensteuer	2,3	- 0,7	.
Körperschaftsteuer	8,1	8,9	+ 10,3
Umsatzsteuer	59,9	59,5	- 0,7

Deutsche Bundesbank

Bundeshaushalt

Das Haushaltsergebnis des Bundes hat sich im ersten Quartal verbessert. Das Defizit verringerte sich gegenüber dem – allerdings sehr hohen – Vorjahrsbetrag um annähernd 4 Mrd DM auf 26 Mrd DM. Dies war in erster Linie auf ein kräftiges Wachstum der Einnahmen (+ 7%) zurückzuführen. Zwar fielen die Steuereinnahmen um 2 ½ % niedriger aus,

³ Zum Jahreswechsel 1998/99 wird die Eigenkapitalkategorie EK 50 – die vor dem Jahr 1994 gebildete versteuerte Gewinnrücklagen betrifft – in EK 45 umgewandelt, womit sich der steuerliche Kürzungsanspruch bei dem Ausschüttungssatz von 30 % bei späteren Dividendenzahlungen von 20 Prozentpunkten auf 15 Prozentpunkte vermindert.

⁴ Dem erwähnten Körperschaftsteuer-Minderungsanspruch von 20 Prozentpunkten steht ein positiver Effekt von 17 ½ Prozentpunkten bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden gegenüber (die mit einem Satz von 25 % auf die nach Berücksichtigung des körperschaftsteuerlichen Ausschüttungssatzes von 30 % verbleibenden Dividenden erhoben wird). Vor allem infolge der vorgenommenen Sonderausschüttungen haben die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag im ersten Quartal fast 2 Mrd DM (bzw. gut 57 %) mehr als ein Jahr zuvor erbracht.

wobei zu berücksichtigen ist, daß die Entwicklung durch hohe Abführungen an die EU, die von den Steuereinnahmen des Bundes abgesetzt werden, negativ beeinflußt wurde. Dem standen freilich erhebliche Mehreinnahmen aus Vermögensveräußerungen gegenüber. So flossen dem Bundeshaushalt aus dem Verkauf von Telekom-Anteilen an die Kreditanstalt für Wiederaufbau rund 8 Mrd DM zu, und die Veräußerungen von Sachvermögen beliefen sich auf gut 2 Mrd DM; im ersten Quartal 1997 hatten Beteiligungs- und Sachvermögensveräußerungen zusammen genommen lediglich gut 2 Mrd DM erbracht.

Die Ausgaben erhöhten sich im ersten Vierteljahr um annähernd 2 %. Dabei stiegen die Zuweisungen an die gesetzliche Rentenversicherung um knapp 6 %, was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß bei der Berechnung des Bundeszuschusses für 1998 eine fiktive Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung auf 21% (das heißt den Prozentsatz, der sich ohne die Umfinanzierung ergeben hätte) unterstellt wurde.⁵⁾ Auch die arbeitsmarktbezogenen Ausgaben wiesen überdurchschnittliche Zuwachsraten auf. Die Zuführungen an die Bundesanstalt für Arbeit und die Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenhilfe, die direkt über den Bundeshaushalt finanziert werden, erhöhten sich um 8 % beziehungsweise 12 %.⁶⁾ Die Zinsausgaben des Bundes nahmen aufgrund einer Häufung von Zinsterminen sogar um 18 % zu. Dagegen wurde der laufende Sachaufwand gegenüber dem – allerdings sehr hohen Vorjahrsniveau – gesenkt. Auch die Personalausgaben waren rückläufig (– 5 %). Hier dürfte sich zum einen der im vergangenen Jahr er-

folgte Personalabbau niederschlagen; zum anderen wurde die Tarifvereinbarung im öffentlichen Dienst erst im April geschlossen, so daß die rückwirkend zum Jahresbeginn vereinbarte Tarifierhöhung um 1 ½ % erst ab dem zweiten Quartal zu Buch schlagen wird. Darüber hinaus wurden auch die Zuführungen an die Sondervermögen erheblich – nämlich um mehr als 20 % – reduziert. Dies betraf zum überwiegenden Teil den Erblastentilgungsfonds, der im laufenden Jahr 5 ½ Mrd DM weniger erhält, als ursprünglich festgelegt worden war.⁷⁾

Die Sondervermögen des Bundes wiesen in den ersten drei Monaten ein Defizit von gut 2 Mrd DM aus, nachdem 1997 noch ein leichter Überschuß erzielt worden war. Diese ungünstige Entwicklung resultierte zum einen aus den niedrigeren Zuweisungen des Bundes an den Erblastentilgungsfonds, so daß dieser im ersten Quartal nur noch ausgeglichen abschloß, während ein Jahr zuvor ein Überschuß von 2 Mrd DM zu verzeichnen war. Zum anderen erhöhte sich das Defizit des ERP-Sondervermögens um ½ Mrd DM auf gut 1 Mrd DM, was auf die deutlich belebte Darlehensvergabe zurückzuführen ist.

Sondervermögen

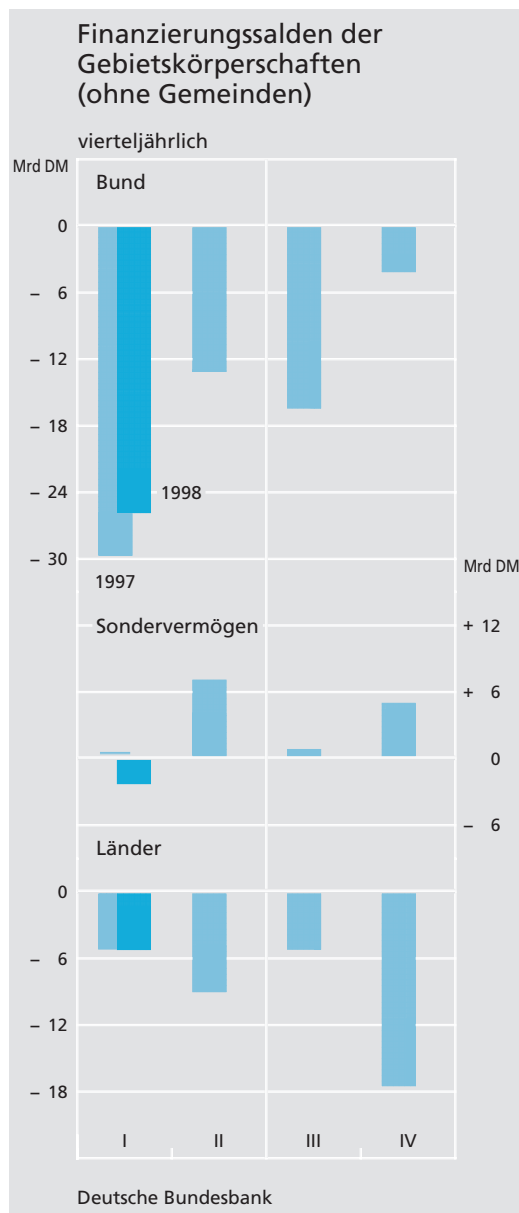
Die Länder verzeichneten in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres ein Defizit in

Länder

⁵ Im weiteren Jahresverlauf werden sich die Zuweisungen an die gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen der Umfinanzierung zusätzlich durch die Mehreinnahmen aus der Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer zum 1. April 1998 erhöhen.

⁶ Der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit fiel wegen Zahlungsverzögerungen höher aus, als dies zur Deckung des Defizits der Bundesanstalt notwendig gewesen wäre.

⁷ Die 1997 beschlossenen Kürzungen der Bundeszuweisungen um 6 Mrd DM waren erst in der zweiten Jahreshälfte wirksam geworden.



Höhe von gut 5 Mrd DM; das Ergebnis entsprach damit etwa dem im vergleichbaren Vorjahrszeitraum. Sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben stiegen gegenüber dem ersten Quartal 1997 um rund 1%. Dabei stellt sich die Situation im alten Bundesgebiet (einschließlich Berlin) und den neuen Bundesländern unterschiedlich dar. In den alten Ländern konnten die Defizite um 1½ Mrd DM auf gut 5½ Mrd DM zurückgeführt werden. Die Ein-

nahmen wuchsen um knapp 3½%, wobei sich die Steuereinnahmen um gut 2½% erhöhten. Ausschlaggebend war in diesem Zusammenhang die günstigere Entwicklung bei den Ländersteuern. Hier fielen nunmehr die Mehreinnahmen aufgrund der Anfang letzten Jahres zur Kompensation des Wegfalls der Vermögensteuer in Kraft getretenen Reform der Erbschaftsteuer sowie der Anhebung der Grunderwerbsteuer stärker ins Gewicht. Die Ausgaben wurden um rund 1½% ausgeweitet, wobei die Personalausgaben nahezu unverändert blieben. Die neuen Bundesländer schlossen praktisch ausgeglichen ab, nachdem 1997 noch ein Überschuß von 2 Mrd DM entstanden war. Hier schlug besonders der Rückgang der Steuereinnahmen um knapp 9% zu Buch. Diese ungünstige Entwicklung dürfte freilich auf die mitunter recht starken Schwankungen im Jahresverlauf zurückzuführen sein; für das gesamte Jahr ist auch in den neuen Bundesländern ein Zuwachs der Steuereinnahmen zu erwarten. Die Ausgaben sanken um 2%, wobei allerdings Sondereinflüsse in einem Land eine erhebliche Rolle spielten.

In Anbetracht der weiterhin hohen Finanzierungsdefizite haben die Gebietskörperschaften in den ersten Monaten des Jahres die Kreditmärkte stark in Anspruch genommen. Im ersten Quartal belief sich ihre Neuverschuldung auf 29 Mrd DM, und im April wurde die Verschuldung um 17 Mrd DM ausgeweitet. Dabei wurden in den ersten vier Monaten zusammengenommen die Wertpapierverschuldung um 20½ Mrd DM und die Verbindlichkeiten aus Schuldscheindarlehen um gut

*Nettokredit-
aufnahme*

17 Mrd DM erhöht; auch die Geldmarktkredite wurden um 8 ½ Mrd DM aufgestockt.

Im Vordergrund stand die Kreditaufnahme des Bundes, die sich von Januar bis April auf netto 36 ½ Mrd DM belief. Ins Gewicht fielen hier vor allem die Neuverschuldung über Anleihen (+ 23 Mrd DM) und Schatzanweisungen (+ 8 Mrd DM) sowie die am Geldmarkt beschafften Mittel (+ 12 Mrd DM). Die Verbindlichkeiten in Bundesobligationen (– 3 ½ Mrd DM), Bundesschatzbriefen (– 1 ½ Mrd DM) und Schuldscheindarlehen (– 1 Mrd DM) wurden dagegen abgebaut. Die Sondervermögen reduzierten ihre Verschuldung um 3 ½ Mrd DM; Obligationen wurden in Höhe von 8 Mrd DM zurückgezahlt, während vor allem über Anleihen (+ 3 ½ Mrd DM) Mittel beschafft wurden. Die Nettokreditaufnahme der Länder betrug 11 ½ Mrd DM, wobei insbesondere die Zunahme der Schuldscheindarlehen (+ 16 Mrd DM) zu Buch schlug; kurzfristige Überbrückungskredite von Banken (– 3 ½ Mrd DM) und Länderanleihen (– 1 ½ Mrd DM) wurden dagegen per saldo getilgt. Auf der kommunalen Ebene betrug die Neuverschuldung in den ersten vier Monaten des Jahres schätzungsweise 1 ½ Mrd DM.

Tendenzen im Gesamtjahr 1998 und weitere Perspektiven

Die Haushaltspläne des Bundes und der Länder für das laufende Jahr erscheinen aus heutiger Sicht weitgehend realistisch. Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren zeichnen sich derzeit keine drastischen Steuerausfälle ab. Für die Entwicklung auf der Einnahmenseite wird es darüber hinaus aber von Be-

*Planansätze
weitgehend
realistisch*

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⁾	
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	+ 62,1
1996	+ 123,3	+ 65,2	+ 73,7	+ 57,3
1997 ^{ts)}	+ 94,2	+ 65,9	+ 38,5	+ 77,2
darunter: Jan./April ^{ts)}	+ 43,6	+ 39,7	+ 8,6	.
1998 Jan./April ^{ts)}	+ 46,0	+ 20,4	+ 25,6	.

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. Erblastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

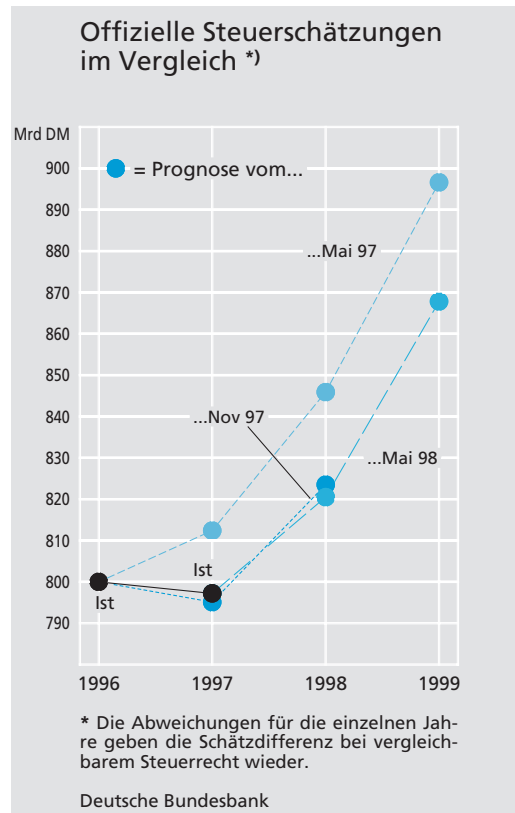
deutung sein, inwieweit die umfangreichen in den Budgets veranschlagten Vermögensveräußerungen im Verlauf des Jahres tatsächlich realisiert werden. Auf der Ausgabenseite sind derzeit ebenfalls keine größeren Abweichungen von den Planansätzen der Gebietskörperschaften ersichtlich; dies gilt vor allem für die arbeitsmarktbedingten Ausgaben. Auch für die Personalaufwendungen dürfte nach dem maßvollen Tarifabschluß im öffentlichen Dienst im wesentlichen Vorsorge getroffen sein.

Für das Steueraufkommen wird im laufenden Jahr nach der im Mai erstellten neuen offiziellen Prognose mit einem Zuwachs von 2,9 % gerechnet. Die Erwartungen haben sich damit gegenüber der vergleichbaren Schätzung vom Herbst – das heißt bereinigt um die da-

*Ergebnis der
jüngsten
Steuer-
schätzung*

mals noch nicht berücksichtigte Umsatzsteuererhöhung – um 3 Mrd DM verringert, was nach den drastischen Korrekturen der vergangenen Jahre freilich als Zeichen für eine allmähliche Stabilisierung der Aufkommensentwicklung zu werten ist. Ausschlaggebend für die leichten Abstriche gegenüber der früheren Prognose ist, daß das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts im laufenden Jahr etwas geringer eingeschätzt wird als im Herbst vorigen Jahres (nominal 4 % nach fast 4 ½ %).⁸⁾ Für das Lohnsteueraufkommen schlägt dabei zu Buch, daß im Vergleich zu den damaligen Annahmen die Effektivverdienste voraussichtlich etwas schwächer zunehmen werden. Hinzu kommen Ausfälle bei der Umsatzsteuer, die darauf zurückzuführen sind, daß die Inlandsnachfrage in etwas geringerem Maß wachsen wird als im Herbst vorigen Jahres angenommen. Andererseits konnten vor allem die Aufkommenserwartungen für die Körperschaftsteuer und die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – die hauptsächlich die Kapitalertragsteuer auf Dividenden umfassen – nach oben revidiert werden, nachdem hier die bisherige Einnahmentwicklung die Erwartungen übertroffen hat.

Alles in allem wird die Zunahme der Steuererträge dennoch im laufenden Jahr voraussichtlich noch nicht mit dem nominalen Wirtschaftswachstum Schritt halten. Die volkswirtschaftliche Steuerquote wird sich vielmehr 1998 der neuen offiziellen Schätzung zufolge noch um einen viertel Prozentpunkt auf knapp 21,7 % (in finanzstatistischer Abgrenzung) verringern, obwohl sich die Auswirkungen der Umsatzsteuererhöhung und der Senkung des Solidaritätszuschlags sowie



der Grundfreibetragserhöhung bei der Einkommensteuer in diesem Jahr weitgehend die Waage halten. Ein Grund für die unterproportionale Zunahme der Steuererträge dürfte darin liegen, daß die Gegenfinanzierung für die Abschaffung der Gewerbesteuer – vor allem in Form verminderter Rückstellungsmöglichkeiten für die Unternehmen – erst verzögert aufkommenswirksam wird.

Im Bundeshaushaltsplan ist im Vergleich zum

Bund

⁸ Das reale Wirtschaftswachstum wird sich 1998 nach den – der offiziellen Steuerschätzung zugrunde gelegten – neuen Annahmen des Bundeswirtschaftsministeriums auf 2 ½ % bis 3 % belaufen gegenüber einem erwarteten Plus von 3 % im Herbst vorigen Jahres.

schätzung belaufen sich die Steuerausfälle gegenüber den Budgetansätzen nur auf rund 1½ Mrd DM (vor Jahresfrist hatten sich für 1997 Mindereinnahmen von 9 Mrd DM abgezeichnet). Es bleibt abzuwarten, ob die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen voll realisiert werden. Sie sind (Beteiligungs- und Sachvermögensveräußerungen zusammengekommen) mit 36½ Mrd DM veranschlagt worden, nachdem 1997 nur 13 Mrd DM erreicht worden waren. Hierbei entfällt der größte Teil auf den Verkauf von Bundesanteilen an der Deutschen Telekom AG an die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Auf der Ausgabe­seite zeichnen sich im laufenden Jahr – im Gegensatz zum Vorjahr – keine arbeitsmarktbedingten Mehrbelastungen gegenüber den Planungen ab. Auch die jüngst von der Bundesregierung verabschiedeten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung sollen das Ausgabenvolumen insgesamt nicht erhöhen, sondern es soll die Verausgabung bereits veranschlagter Mittel sichergestellt beziehungsweise innerhalb der Ausgabenansätze umgeschichtet werden. Zu einer Entlastung des Bundes um gut 1 Mrd DM wird die jüngst von Bundesrat und Bundestag beschlossene Reduzierung der Mittelzuführung an den Fonds „Deutsche Einheit“ führen.⁹⁾ Hierbei wurden durch eine Gesetzesänderung – entsprechend der Vorgehensweise beim Erblastentilgungsfonds in 1997 und 1998 – die ursprünglich festgesetzten Annuitäten, die bei niedrigem Zinsniveau eine schnellere Tilgung der in diesen Fonds geparkten Schulden erlaubt hätten, gekürzt.

Die Sondervermögen zusammengekommen werden im Jahr 1998 erheblich besser ab-

schneiden als im vorangegangenen Jahr, in dem ein Überschuß von rund 13 Mrd DM entstanden war. Ausschlaggebend hierfür ist, daß dem Erblastentilgungsfonds im laufenden Jahr aus dem Bundesbankgewinn aufgrund des außerordentlich hohen Volumens 17 Mrd DM nach knapp 2 Mrd DM im Vorjahr zufließen. Dem stehen allerdings die erwähnten Kürzungen der Bundeszuweisungen gegenüber. Darüber hinaus dürften Sonder­einnahmen im Zusammenhang mit in der Vergangenheit zugeteilten Ausgleichsfor­derungen an Gewicht verlieren. Auf der Ausgabe­seite wird sich bei den Sondervermögen, die nahezu ein Viertel der öffentlichen Verschuldung auf sich vereinen, das weiterhin niedrige Zinsniveau positiv auswirken.

Die Haushaltspläne der Länder sehen eine Rückführung der Defizite um rund 7 Mrd DM auf etwa 30 Mrd DM vor. Gemäß der jüngsten Steuerschätzung zeichnen sich Ausfälle von 1½ Mrd DM gegenüber der den Plänen zumeist zugrundeliegenden Herbstschätzung ab. Darüber hinaus ist auch bei den Ländern von großer Bedeutung, daß die in die Budgets eingestellten hohen Vermögensveräußerungen realisiert werden können. Auf der Ausgabe­seite ist ein Zuwachs von 1% veranschlagt. Dabei dürfte dem Tarifabschluß im öffentlichen Dienst weitgehend Rechnung getragen sein. Freilich wird insgesamt ein sehr sparsames Ausgabenverhalten notwendig sein, wenn die Haushaltsansätze eingehalten werden sollen. Eine Entlastung für die

Länder

⁹⁾ Die westdeutschen Länder und Gemeinden werden 1998 um fast 2 Mrd DM entlastet. Insgesamt werden die Zuführungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ auch in den kommenden zwei Jahren um jeweils 3 Mrd DM gesenkt.

westdeutschen Bundesländer wird sich allerdings aus der erwähnten Kürzung der Zuführungen an den Fonds „Deutsche Einheit“ ergeben.

Gemeinden

Die Finanzlage der Gemeinden wird sich voraussichtlich im Vergleich zum Vorjahr, in dem ein Defizit in Höhe von 6 ½ Mrd DM zu verzeichnen war, etwas verschlechtern. Die Einnahmen dürften sich angesichts weiterhin restriktiv gehaltener Zuweisungen seitens der Länder nur leicht ausweiten, während auf der Ausgabenseite ein etwas stärkerer Zuwachs zu erwarten ist. Hier schlägt sich unter anderem nieder, daß sich aus der Einführung der Pflegeversicherung nun keine zusätzlichen Entlastungen bei den Sozialhilfeausgaben mehr ergeben. Sie werden deshalb voraussichtlich wieder zunehmen, nachdem sie 1997 noch zurückgegangen waren. Die Investitionsausgaben dürften auch im laufenden Jahr weiter sinken, wenngleich sich die rückläufige Tendenz im Vergleich zum Vorjahr wohl abschwächen wird.

*Deutliche
Rückführung
der Defizite in
haushalts-
mäßiger
Abgrenzung*

In der haushaltsmäßigen (finanzstatistischen) Abgrenzung werden die Gebietskörperschaften ihre Defizite im laufenden Jahr im Vergleich zum Vorjahr (rund 95 Mrd DM) erheblich reduzieren, wozu neben dem Bund und den Ländern insbesondere die Sondervermögen beitragen. Darüber hinaus wird sich auch die finanzielle Lage der Sozialversicherungen, die 1997 Überschüsse in Höhe von gut 5 Mrd DM aufgewiesen hatten, nochmals deutlich verbessern. Dies gilt vor allem für die gesetzliche Rentenversicherung, die den durch die Anhebung der Mehrwertsteuer finanzierten zusätzlichen Bundeszuschuß vereinnahmen

wird. Insgesamt könnten sich die Defizite der öffentlichen Haushalte in der finanzstatistischen Abgrenzung um eine Größenordnung von 30 Mrd DM verringern. Diese beträchtliche Rückführung der öffentlichen Defizite darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß noch erhebliche dauerhafte Konsolidierungsschritte erforderlich sind. Die im Vergleich zum Vorjahr niedrigeren Defizite resultieren vor allem aus einmaligen Einnahmen, die nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Lage der öffentlichen Finanzen führen.

In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen stellt sich die Entwicklung der öffentlichen Haushalte denn auch deutlich ungünstiger dar. In diesem statistischen Konzept, das auch dem Maastricht-Vertrag zugrunde liegt, werden – im Gegensatz zur Finanzstatistik – insbesondere Einnahmen und Ausgaben, die lediglich aus einer Umschichtung im Finanzvermögen resultieren (beispielsweise Beteiligungsveräußerungen oder Darlehensvergaben), defizitneutral erfaßt. Somit werden die umfangreichen Privatisierungserlöse des Staates im laufenden Jahr oder auch die aus der Höherbewertung der Devisenreserven der Bundesbank resultierenden Mehreinnahmen des Erblastenteilungsfonds in den VGR nicht als defizitmindernde Einnahmen verbucht.

Damit wird deutlich, daß es zwingend erforderlich ist, den im vergangenen Jahr eingeleiteten Rückgang der Staatsquote mittelfristig fortzuführen, auch um Spielräume für die Milderung der drückenden Abgabenbelastung zu eröffnen. Darüber hinaus macht der auf deutsche Initiative hin beschlossene Stabi-

*Verbesserung
gemäß VGR
deutlich
geringer*

*Erfordernis
dauerhafter
Konsolidierung*

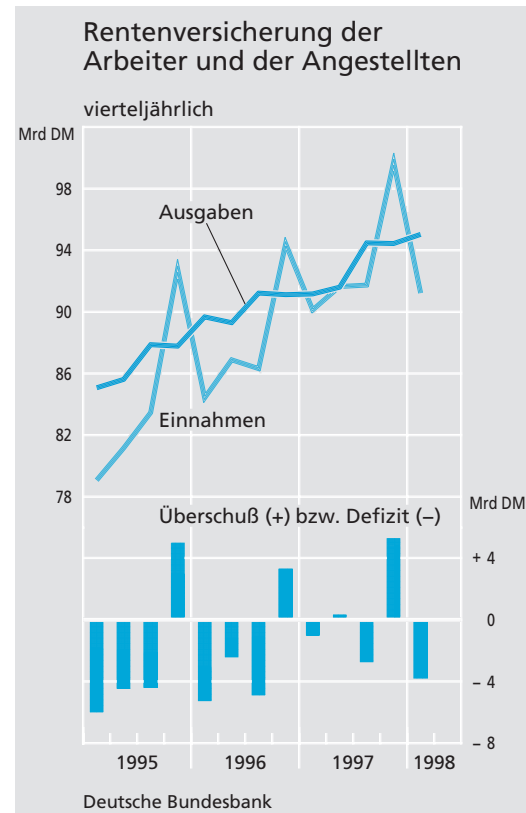
litäts- und Wachstumspakt eine Haushaltsposition – in Abgrenzung der VGR – erforderlich, die in wirtschaftlichen Normallagen nahezu ausgeglichen ist oder einen Überschuß aufweist. Die Bedeutung dieser Zielsetzung wurde nochmals durch die Zusatzklärung des Europäischen Rats unterstrichen, die auf Anregung Deutschlands anlässlich der Auswahl der Teilnehmerländer an der Währungsunion abgegeben wurde.

Sozialversicherungen

Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

Die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten verzeichnete im ersten Quartal 1998 ein Defizit von 3,8 Mrd DM im Vergleich zu 1,0 Mrd DM in der gleichen Vorjahrszeit. Diese deutliche Verschlechterung entspricht jedoch nicht der für das ganze Jahr zu erwartenden Tendenz. Zum einen war 1997 das Ergebnis des ersten Quartals besonders günstig ausgefallen, weil die damalige Verkürzung von Zahlungsfristen für einmalige Beitragsmehreinnahmen im Januar gesorgt hatte. Zum anderen wird der durch die Anhebung der Mehrwertsteuer finanzierte zusätzliche Bundeszuschuß, mit dem eine ansonsten erforderliche weitere Erhöhung des Beitragssatzes im laufenden Jahr vermieden worden ist, erst ab April gezahlt.

Die Rentenausgaben wuchsen im ersten Quartal in den alten Bundesländern um knapp 4% und damit wegen der weiteren Zunahme der Zahl der Renten wesentlich stärker, als es der Rentenanpassung zur Jahresmitte 1997 in Höhe von 1,65% entsprechen hätte. In den neuen Ländern betrug der



Anstieg der Rentenausgaben 5% und lag damit unter der Rentenanpassung von 5,55%. Hier wirkte sich das weitere Abschmelzen der „Auffüllbeträge“, das heißt der übergangsweise gewährten Rentenbestandteile, die nicht durch das gesamtdeutsche Rentenrecht fundiert sind, ausgabendämpfend aus. Insgesamt nahmen die Ausgaben der Rentenversicherung um gut 4% zu. Die Einnahmen waren dagegen vor allem wegen der schwachen Beitragsentwicklung nur um gut 1% höher als vor Jahresfrist.

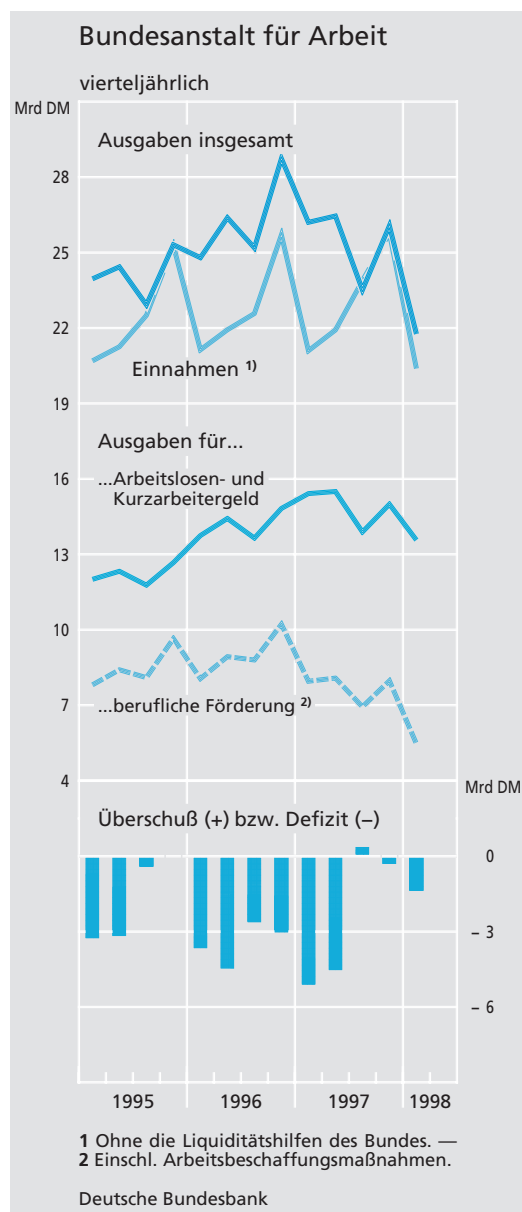
Zum 1. Juli 1998 werden die Renten entsprechend der Nettolohnentwicklung des Vorjahres im Westen um 0,44% und im Osten um 0,89% angehoben; die Anpassungen fallen somit deutlich niedriger aus als im vergangenen Jahr. Die ostdeutsche Netto-Eckrente er-

hört sich damit von 85,2 % auf 85,5 % des West-Niveaus. Zum gleichen Zeitpunkt tritt – für den gesamten Rentenbestand – die verbesserte Anrechnung von Leistungen der Kindererziehung in Kraft: Zeiten der Kindererziehung werden künftig zusätzlich zu einer gleichzeitigen Beitragszeit aus Erwerbstätigkeit berücksichtigt (additive Anrechnung); außerdem wird das den Erziehungszeiten zugrunde zu legende Entgelt von 75 % auf 85 % des Durchschnittsentgelts erhöht.¹⁰ Die hieraus resultierenden Mehrbelastungen der Rentenversicherung werden für 1998 auf 1 Mrd DM geschätzt.

Im Gesamtjahr 1998 dürfte die Rentenversicherung vor allem wegen der Zahlung des zusätzlichen Bundeszuschusses einen beträchtlichen Überschuß erzielen, nachdem sie im Vorjahr nahezu ausgeglichen abgeschlossen hatte. Allerdings dürfte das Ziel, die Schwankungsreserve bis zum Jahresende auf den gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststand von einer Monatsausgabe aufzustocken, insbesondere wegen der weiterhin anhaltenden Beitragsschwäche noch nicht ganz erreicht werden. Für 1999 muß deshalb erneut ein Überschuß angestrebt werden, der allerdings erheblich geringer ausfallen kann als 1998.

Bundesanstalt
für Arbeit

Bei der Bundesanstalt für Arbeit war das Finanzergebnis des ersten Quartals durch Einmaleffekte erheblich beeinflusst. Das in dieser Zeit entstandene Defizit betrug nur 1,4 Mrd DM im Vergleich zu 5,1 Mrd DM im ersten Quartal 1997. Ausschlaggebend hierfür war, daß seit Jahresbeginn 1998 sämtliche Zahlungen für Lohnersatzleistungen nicht mehr alle



vierzehn Tage, sondern nur noch monatlich – und zwar am Anfang des Folgemonats – geleistet werden.¹¹ Die Ausgaben nahmen vor allem deshalb im ersten Quartal trotz der im Vorjahresvergleich weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit um 17 % ab. Andererseits gingen

¹⁰ Dieser Satz wird Mitte 1999 auf 90 % und Mitte 2000 auf 100 % angehoben.

¹¹ Zuvor war der Auszahlungsrhythmus bereits für nach der Jahresmitte 1997 entstandene neue Ansprüche verlängert worden.

auch die Einnahmen um fast 3 ½ % zurück, wozu neben der schwachen Entwicklung der Beitragseingänge auch deutlich geringere sonstige Einnahmen beitrugen.

Im laufenden Jahr wird ein verstärkter Einsatz des Instrumentariums der aktiven Arbeitsmarktpolitik angestrebt, nachdem im vergangenen Jahr die hierfür veranschlagten Mittel nicht ausgeschöpft worden sind und die Zahl der Teilnehmer an Fördermaßnahmen deutlich zurückgegangen ist. Durch eine flexiblere Gestaltung des Haushaltsvollzugs sowie die Bereitstellung zusätzlicher Mittel zur Kofinanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vor allem für Gemeinden und gemeinnützige Träger in Ostdeutschland soll eine vollständige Ausschöpfung der Ansätze für die berufliche Förderung sichergestellt werden, was im weiteren Jahresverlauf eine kräftige Zunahme der für diese Zwecke vorgesehenen Aufwendungen impliziert. Für die Zahlung von Arbeitslosengeld sind im Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit um 2 % höhere Ausgaben als 1997 vorgesehen, wobei eine im Jahresdurchschnitt ungefähr gleichbleibende Zahl von Arbeitslosen unterstellt ist. Angesichts der sich in jüngster Zeit abzeichnenden Besserung auf dem Arbeitsmarkt ist nicht mit einem Überschreiten des Ansatzes zu rechnen. Insgesamt ist im Haushaltsplan ein vom Bund zu finanzierendes Defizit von gut 14 Mrd DM veranschlagt, nachdem im

Vorjahr die Ausgaben um 9 ½ Mrd DM über die Einnahmen hinausgegangen sind.

Die gesetzliche Krankenversicherung stand am Jahresbeginn im Zeichen der zur Jahresmitte 1997 in Kraft getretenen Gesetze zur Kostendämpfung im Gesundheitsbereich, die vor allem erhöhte Zuzahlungen der Versicherten umfassen. Im ersten Vierteljahr 1998 sind deshalb ersten Eckwerten zufolge die gesamten Ausgaben um rund ½ % zurückgegangen. Die Einnahmen wuchsen dagegen um 2 ½ %, wozu auch beitrug, daß der durchschnittliche Beitragssatz etwas höher lag als ein Jahr zuvor. Er betrug in den ersten Monaten dieses Jahres 13,6 % des versicherungspflichtigen Entgelts in den alten und 14,0 % in den neuen Bundesländern. Im ersten Quartal schlossen die gesetzlichen Krankenkassen damit deutlich günstiger ab als ein Jahr zuvor; ihr Defizit betrug lediglich ½ Mrd DM gegenüber 2 ½ Mrd DM im entsprechenden Vorjahrszeitraum. Zwar wird sich nach der Jahresmitte die durch die Kostendämpfungsmaßnahmen bedingte Verbesserung nicht mehr fortsetzen, doch dürfte die Krankenversicherung auf das ganze Jahr gesehen eher einen höheren Überschuß erzielen als im vergangenen Jahr, in dem er rund 1 Mrd DM betrug. Damit ist zunächst die Gefahr eines weiteren Beitragssatzanstiegs gebannt.

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*