

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung im zweiten Quartal

Das Haushaltsergebnis der Gebietskörperschaften ist im zweiten Vierteljahr 1998 deutlich günstiger ausgefallen als im gleichen Vorjahrszeitraum. Beim Bund, den Ländern und den Sondervermögen (für die Gemeinden liegen für diesen Zeitraum noch keine Angaben vor) entstand ein Überschuß in Höhe von gut 6 Mrd DM; im zweiten Quartal 1997 war demgegenüber ein Defizit von 17 Mrd DM verzeichnet worden. Zu dieser Verbesserung trug bei, daß das Steueraufkommen nunmehr ergiebiger war als zu Jahresbeginn. Weitaus stärker fiel jedoch ins Gewicht, daß der Bund und der Erblastentilgungsfonds im Mai eine Gewinnabführung der Bundesbank vereinnahmten, die aufgrund der Neubewertung der Devisenreserven mit gut 24 Mrd DM außergewöhnlich hoch ausgefallen war; im vergangenen Jahr hatte sie nur knapp 9 Mrd DM betragen. Das wesentlich günstigere Haushaltsergebnis im zweiten Quartal ist mit hin auch temporären Einflüssen zuzuschreiben, die nicht für die Entwicklung des ganzen Jahres maßgeblich sein müssen. Allerdings wuchsen auch die Ausgaben im zweiten Quartal nur um 0,8 % und damit langsamer als in den ersten Monaten des Jahres.

*Gesamt-
überblick*

Bei den Steuern hat sich seit dem Frühjahr die Aufkommenstendenz deutlich verbessert. Die Steuererträge¹⁾ gingen im zweiten Quartal um fast 6 % über ihr entsprechendes Vor-

*Steuern
insgesamt*

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

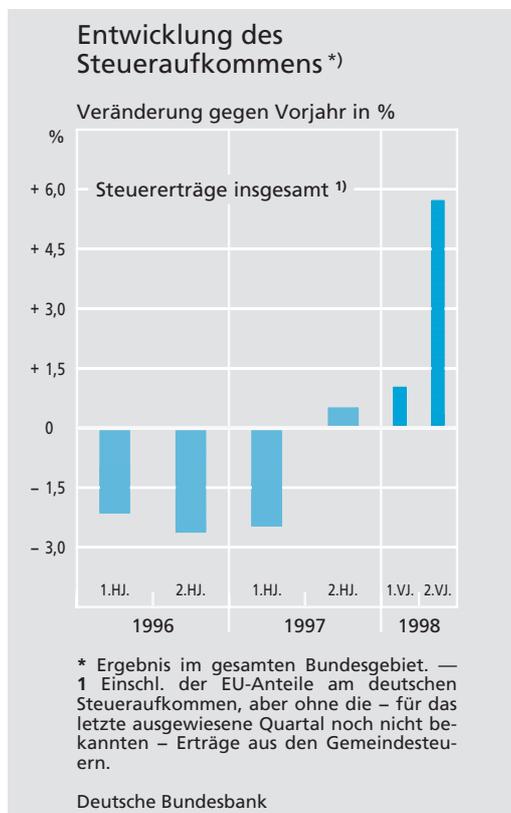
jahrsniveau hinaus, nachdem sie in den ersten drei Monaten nur um 1 % gestiegen waren. Daß sich das Einnahmenwachstum erheblich verstärkt hat, war zum einen auf die am 1. April in Kraft getretene Umsatzsteuererhöhung zurückzuführen, zum anderen hat sich die verbesserte Ertragslage der Unternehmen in einem wesentlich günstigeren Ergebnis der Veranlagungssteuern niedergeschlagen.

Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer erbrachte von April bis Juni gut 6 % mehr als vor Jahresfrist; im ersten Vierteljahr hatte ihr Aufkommen dagegen nicht ganz das entsprechende Vorjahrsniveau erreicht. Zwar wirkte sich hier die Anhebung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt (auf 16 %) aus, deren Aufkommen als zusätzlicher Zuschuß des Bundes an die Rentenversicherung abgeführt wird, aber die steuerbelasteten Umsätze – die neben dem Privaten Verbrauch auch die staatlichen Sachkäufe und die Wohnungsbauinvestitionen umfassen – sind alles in allem nur wenig gestiegen. Die Steuererhöhung hatte neben ihren unmittelbaren Aufkommenswirkungen – die den hier bestehenden Zahlungsmodalitäten folgend seit dem Mai zutage traten – auch einen Einfluß auf das Verhalten der Endnachfrager. So bot sie einen Anreiz, Käufe noch vor dem 1. April zu tätigen, was sich – teilweise allerdings erst im zweiten Quartal – in vorübergehenden Mehreinnahmen niederschlug. Diesen „Vorzieheffekten“ folgten jedoch niedrigere Umsätze nach dem Inkrafttreten der Maßnahme.

Lohnsteuer

Unter den Einkommensteuern verzeichnete die Lohnsteuer im zweiten Quartal zwar einen nur moderaten Aufkommenszuwachs,



der jedoch mit gut 3½ % immerhin um einen Prozentpunkt höher war als in den ersten drei Monaten. Hier zeigten sich nun erste Auswirkungen der diesjährigen Lohnabschlüsse, die einen etwas stärkeren Anstieg der Tarifverdienste als im vergangenen Jahr zur Folge haben. Außerdem schlug zu Buch, daß sich die Zahl der Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr kaum noch verringert hat.

Besonders stark hat sich das Ergebnis der Veranlagungssteuern verbessert. Bei der veranlagten Einkommensteuer waren zwar die Erstattungen noch um ¼ Mrd DM höher als die gleichzeitigen Steuereingänge, doch hat sich der negative Saldo gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit um 1¾ Mrd DM verringert. Ohne die wachsenden staatlichen Zahlungen für die Eigenheimzulage, die zu Lasten

Veranlagungssteuern

der veranlagten Einkommensteuer verbucht werden, hätte sich eine noch günstigere Entwicklung ergeben. Die starke Erosion der Steuerbasis, von der die veranlagte Einkommensteuer in den vergangenen Jahren betroffen war, bildet sich nun offenbar – zumindest teilweise – zurück. Dies dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, daß sich die Einnahmehausfälle aufgrund der steuerlichen Ostförderung nach den hier zum Jahreswechsel 1996/97 vorgenommenen Einschränkungen allmählich vermindern. Außerdem wirkte sich die kräftige Zunahme der Unternehmensgewinne aus, die offenbar zu einer erheblichen Heraufsetzung der Steuervorauszahlungen geführt hat. Noch stärker als bei der veranlagten Einkommensteuer – die auch die Arbeitnehmer betrifft – wurde das Ergebnis der Körperschaftsteuer von der verbesserten Ertragslage der Unternehmen geprägt. Die Einnahmen aus dieser Steuer gingen im zweiten Quartal um fast 30 % über das entsprechende Vorjahrsniveau hinaus. Auch hier wurde der Aufkommensanstieg in erster Linie von kräftig steigenden Steuervorauszahlungen getragen.

Bundshaushalt

Das Defizit im Haushalt des Bundes hat sich im zweiten Quartal gegenüber dem Vorjahr um 1½ Mrd DM auf knapp 15 Mrd DM erhöht. Auf der Einnahmenseite wuchsen die Steuereinnahmen mit gut 5 % kräftig. Dagegen haben die sonstigen Einnahmen um knapp 12 % abgenommen, vor allem weil im Gegensatz zum gleichen Vorjahrszeitraum keine Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen eingingen; aus dem Bundesbankgewinn flossen dem Bund wie im vorangegangenen Jahr 7 Mrd DM zu. Insgesamt stiegen

**Aufkommensentwicklung
wichtiger Einzelsteuern**

Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Ver- ände- rung gegen Vor- jahr in %
	1997	1998	
1. Halbjahr			
Lohnsteuer	113,6	117,2	+ 3,2
Veranlagte Einkommensteuer	0,3	- 0,9	.
Körperschaftsteuer	16,1	19,4	+ 20,0
Umsatzsteuer	118,6	121,8	+ 2,7
darunter: 2. Quartal			
Lohnsteuer	56,8	58,9	+ 3,7
Veranlagte Einkommensteuer	- 2,0	- 0,2	.
Körperschaftsteuer	8,1	10,4	+ 29,7
Umsatzsteuer	58,6	62,2	+ 6,1

Deutsche Bundesbank

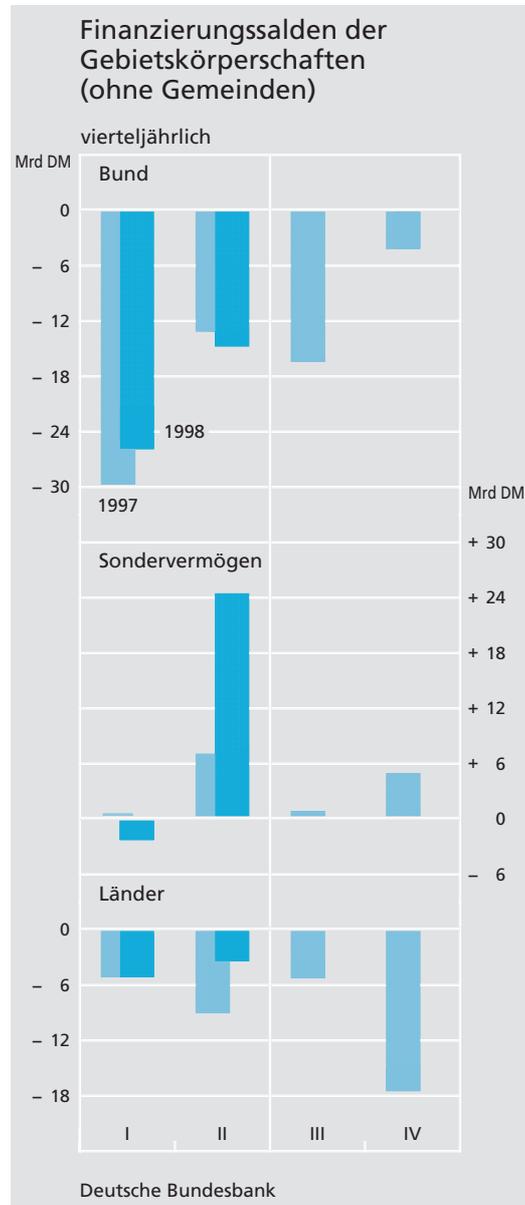
die Einnahmen des Bundes von April bis Juni um knapp 3 %.

Die Ausgaben wurden mit einem Plus von 4 % dagegen stärker ausgeweitet. Dabei fiel vor allem ins Gewicht, daß der Bund für die Zuweisungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in diesem Quartal ein Viertel mehr aufwenden mußte. Zum einen wurde erstmals der aus der erhöhten Mehrwertsteuer finanzierte zusätzliche Bundeszuschuß an die Rentenversicherung abgeführt. Zum anderen wird bei der Berechnung des an die Entgelts- und an die Beitragssatzentwicklung gekoppelten „traditionellen“ Bundeszuschusses für 1998 eine fiktive Anhebung des Beitragssatzes auf 21% zugrunde gelegt; dieser Satz hätte sich ohne die Zahlung des zusätzlichen Bundeszuschusses er-

geben. Zu dem relativ kräftigen Anstieg der Ausgaben trug auch bei, daß die Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds um ein Drittel über ihrem Vorjahrsniveau lagen; nachdem diese Zahlungen im ersten Quartal dahinter zurückgeblieben waren, wurde dieser Rückstand nunmehr aufgeholt. Auch die Personalausgaben wuchsen mit gut 5 % recht deutlich, weil rückwirkend die ab Jahresbeginn vereinbarte Erhöhung der Löhne und Gehälter ausgezahlt wurde. Andererseits wirkte sich entlastend aus, daß die arbeitsmarktbedingten Ausgaben um annähernd ein Zehntel unter dem Betrag im gleichen Vorjahrszeitraum lagen. Zwar mußte der Bund für die Arbeitslosenhilfe erheblich mehr aufwenden als ein Jahr zuvor, weil weiterhin viele Arbeitslose nach dem Ablauf der maximalen Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld in diese Leistungsart wechseln; doch gingen die Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit und das auslaufende Altersübergangsgeld in den neuen Bundesländern stark zurück. Auch der Zinsaufwand erforderte weniger Mittel als ein Jahr zuvor, nachdem diese Ausgaben am Jahresbeginn erheblich zugenommen hatten.

Sondervermögen

Die Sondervermögen des Bundes wiesen im zweiten Vierteljahr einen außerordentlich hohen Überschuß auf, wofür – wie eingangs erwähnt – die Gewinnabführung der Bundesbank an den Erblastentilgungsfonds (gut 17 Mrd DM nach knapp 2 Mrd DM ein Jahr zuvor) ausschlaggebend war. Außerdem schlugen die höheren Zuweisungen des Bundes zu Buch. Auf der Ausgabenseite wirkte sich entlastend aus, daß die Zinsausgaben nicht zuletzt infolge des anhaltend niedrigen Zinsniveaus den Vorjahrsbetrag beträchtlich



unterschritten. Der Erblastentilgungsfonds schloß deshalb mit einem Überschuß von knapp 24 Mrd DM ab, im Vergleich zu gut 4 Mrd DM im gleichen Vorjahrszeitraum. Bei den übrigen Sondervermögen zusammengenommen verringerte sich im zweiten Quartal der Überschuß von 3 Mrd DM auf 1 Mrd DM, was vor allem auf die verstärkte Darlehensvergabe des ERP-Sondervermögens zurückzuführen ist.

<i>Länder</i>	<p>Die Finanzlage der Länder hat sich insgesamt gesehen beträchtlich verbessert. Ihr Defizit belief sich im zweiten Vierteljahr auf 3 ½ Mrd DM und lag damit um 5 ½ Mrd DM unter dem ein Jahr zuvor verzeichneten Betrag. Allerdings konzentrierte sich der Rückgang auf die alten Bundesländer (einschließlich Berlin), die eine Deckungslücke in Höhe von gut 1 ½ Mrd DM im Vergleich zu 7 ½ Mrd DM im zweiten Quartal 1997 aufwiesen. Positiv wirkte sich hier aus, daß die Steuereinnahmen sehr kräftig wuchsen (um gut 8%). Neben der günstigen Entwicklung der Veranlagungssteuern trugen hierzu die als Ersatz für den Wegfall der Vermögensteuer zu Beginn letzten Jahres in Kraft getretene Reform der Erbschaftsteuer und Anhebung der Grunderwerbsteuer bei. Die Ausgaben waren etwa ebenso hoch wie ein Jahr zuvor, obwohl die Personalausgaben vor allem wegen der Nachzahlungen im Zusammenhang mit dem Tarifabschluß im öffentlichen Dienst um gut 2 ½ % zugenommen haben. In den neuen Bundesländern fiel das Defizit im zweiten Quartal mit gut 1 ½ Mrd DM ungefähr ebenso hoch aus wie ein Jahr zuvor. Die Steuereinnahmen erhöhten sich hier um lediglich 2 ½ %, wobei das im Vergleich zu den alten Ländern niedrige Wachstum alle wichtigen Steuerarten umfaßte. Dagegen lagen die sonstigen Einnahmen, die wegen der hohen Zuweisungen des Bundes und der Zahlungen im Länderfinanzausgleich relativ stark ins Gewicht fallen, um gut 6 % über ihrem Vorjahrsniveau. Die Ausgaben stiegen – allerdings vor allem aufgrund buchungstechnischer Verschiebungen in einem Bundesland – um 5 %.</p>	<i>Gemeinden</i>
	<p>Für die kommunale Ebene liegen bisher erst Ergebnisse für das erste Vierteljahr vor. Das Defizit betrug in dieser Zeit insgesamt 4 Mrd DM und war damit ungefähr ebenso hoch wie ein Jahr zuvor. Während sich die Deckungslücke im Westen geringfügig auf knapp 3 ½ Mrd DM verringerte, erhöhte sie sich im Osten etwas auf gut ½ Mrd DM. In West- und in Ostdeutschland lagen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben unter ihrem Vorjahrsniveau. Dabei haben auch die Aufwendungen für Sachinvestitionen erneut abgenommen, doch hat sich hier das Tempo des Rückgangs verlangsamt.</p>	
	<p>Die Gebietskörperschaften haben sich in den letzten Monaten verhältnismäßig wenig verschuldet; allerdings hatten sie sich bereits im ersten Vierteljahr mit netto 31 Mrd DM umfangreiche Fremdmittel beschafft. Im zweiten Vierteljahr wurde die Verschuldung um 2 ½ Mrd DM ausgeweitet, wobei allerdings Geldmarktkredite und kurzfristige Kassenkredite von Banken um per saldo 7 Mrd DM getilgt wurden. Erst im Juli griffen die Gebietskörperschaften wieder stärker auf die Märkte zurück. Unter Einschluß dieses Monats betrug die Neuverschuldung 20 Mrd DM; sie erfolgte fast ausschließlich in Form von Wertpapieren (24 ½ Mrd DM), während Schuldscheindarlehen per saldo getilgt wurden (3 ½ Mrd DM). Überdies wurden gut 1 Mrd DM durch die Aufnahme von Geldmarktkrediten (einschließlich kurzfristiger Kassenkredite von Banken) beschafft und Ausgleichsforderungen in Höhe von 2 Mrd DM getilgt.</p>	<i>Kredit- aufnahme</i>

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd DM

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 r)	+ 124,3	+ 65,2	+ 74,4	+ 57,3
1997 p)	+ 95,8	+ 65,9	+ 40,1	+ 80,7
darunter:				
1. Vj.	+ 33,8	+ 25,5	+ 8,5	+ 18,3
April/Juli 1998	+ 34,4	+ 28,5	+ 16,3	.
1. Vj. p)	+ 31,3	+ 12,5	+ 18,8	+ 6,2
April/Juli ts)	+ 19,9	+ 24,3	- 2,4	.

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. Bundeseseisenbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erb-
lastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

Die Entwicklung im Zeitraum April bis Juli wurde in starkem Maß von zwei „Akteuren“ bestimmt, nämlich dem Bund einerseits und dem Erblastentilgungsfonds andererseits. Der Bund nahm in diesen Monaten netto 24 Mrd DM auf, und zwar ausschließlich durch den Verkauf von Wertpapieren, wobei zweijährige Bundesschatzanweisungen sowie Bundesobligationen im Vordergrund standen. Andererseits zahlte der Erblastentilgungsfonds Fremdmittel in Höhe von netto 16 Mrd DM an die Märkte zurück, wobei ein großer Teil auf mittelfristige Obligationen entfiel, die von der Treuhandanstalt aufgenommen worden waren. Die hohen Nettotilgungen des Sondervermögens sind im Zusammenhang mit der erwähnten Gewinnabführung der Bundesbank zu sehen, die die Liquidität des Fonds stark angereichert hatte. Die übrigen

Sondervermögen des Bundes nahmen per saldo praktisch keine Mittel auf. Die Neuverschuldung der Länder belief sich von April bis Juli auf knapp 11½ Mrd DM, wobei hier – wie üblich – die Aufnahme von Schuldscheindarlehen dominierte. Der Schuldenstand der Gemeinden hat sich in dieser Zeit insgesamt gesehen kaum verändert.

Gesamtjahr 1998

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren, die durch im Jahresverlauf auftretende hohe ungeplante Deckungslücken geprägt waren, zeichnet sich für das laufende Jahr bei den Gebietskörperschaften insgesamt keine größere Abweichung gegenüber den Planungen ab. Was die Steuereinnahmen betrifft, so hat die offizielle Steuerschätzung vom Mai für das laufende Jahr zwar noch einige Mindereinnahmen gegenüber der vergleichbaren Schätzung vom Herbst 1997 ergeben, die den Haushaltsplänen weitgehend zugrunde lag. Mit lediglich 3 Mrd DM waren die prognostizierten Ausfälle aber weitaus geringer als in den vorangegangenen Jahren und kein Anlaß zu größeren Etatrevisionen.

Überdies deutet die Entwicklung im bisherigen Jahresverlauf darauf hin, daß die offizielle Steuerschätzung vom Mai aus heutiger Sicht eher die Untergrenze des zu erwartenden Jahresergebnisses markiert. Von Januar bis Juli entsprach der Zuwachs des Steueraufkommens (ohne Gemeindesteuern) mit 3,8% ungefähr dem für das ganze Jahr prognostizierten Plus von 3,7%. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich die Mehrwertsteuererhöhung erst verhältnismäßig kurze Zeit aus-

*Keine spür-
baren Risiken ...*

*... bei den
Steuer-
einnahmen...*

gewirkt hat; außerdem ist bei der Lohnsteuer angesichts der im Jahresverlauf etwas stärker steigenden Einkommen sowie der günstigeren Beschäftigungsperspektiven mit einer Beschleunigung zu rechnen. Freilich dürften die Steuereinnahmen insgesamt (einschließlich der Gemeindesteuern, die 1998 wegen des Wegfalls der Gewerbesteuer voraussichtlich stagnieren werden) noch schwächer wachsen als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Der gesamtwirtschaftliche Wachstumsprozeß wird nämlich weiterhin größtenteils von den umsatzsteuerfreien Komponenten, also den Exporten und in zunehmendem Maße auch den Unternehmensinvestitionen, getragen; die Erosion der Steuerbasis schwächt sich zwar ab, ist aber immer noch wirksam. Der Spielraum für zusätzliche Ausgaben bleibt mithin 1998 von den Steuereinnahmen her sehr begrenzt.

... und den
arbeitsmarkt-
bedingten
Ausgaben

Auf der Ausgabenseite sind – anders als in den vorangegangenen Jahren – bisher keine stark ins Gewicht fallenden zusätzlichen Risiken im Hinblick auf die arbeitsmarktbedingten Aufwendungen erkennbar, nachdem die Zahl der Arbeitslosen seit einigen Monaten unter das jeweilige Vorjahrsniveau gesunken ist. Die verstärkte Nutzung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die im bisherigen Jahresverlauf zu einem kräftigen Anstieg der daran teilnehmenden Personen geführt hat, wird zwar zu einer Erhöhung der hierfür aufzuwendenden Mittel führen, doch erscheint der im Haushalt des Bundes veranschlagte Ansatz für Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von gut 14 Mrd DM angesichts der bisherigen Entwicklung hinreichend bemessen; im vergangenen Jahr

belief sich der Zuschuß auf knapp 10 Mrd DM. Allerdings dürften die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe, in denen sich vor allem die Leistungen an Langzeitarbeitslose widerspiegeln, im laufenden Jahr erneut kräftig zunehmen und den Haushaltsansatz eher übertreffen. Die Verlagerung vom Arbeitslosengeld zur direkt aus dem Bundeshaushalt finanzierten Arbeitslosenhilfe wirkt sich zwar für den Bund solange relativ wenig aus, als er einen Zuschuß zur Defizitabdeckung an die Bundesanstalt leisten muß. Grundsätzlich hat freilich das stärkere Gewicht der Langzeitarbeitslosigkeit zur Folge, daß die Kosten der Arbeitslosigkeit von den Sozialversicherungen zunehmend zum Bund – beziehungsweise im Fall der Sozialhilfe zu den Gemeinden – verlagert werden.

Insgesamt zeichnet sich ab, daß das im Bundeshaushalt veranschlagte Defizit von 56 ½ Mrd DM nicht überschritten wird. Sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen entwickelten sich in den ersten sieben Monaten des Jahres unter Berücksichtigung der üblichen saisonalen Schwankungen ungefähr im Rahmen der Soll-Vorgaben für das ganze Jahr. Auch bei den Ländern, die für 1998 eine Rückführung ihrer Defizite um 7 Mrd DM auf etwa 30 Mrd DM vorsehen, sind keine größeren Abweichungen von den Haushaltsplanungen zu erkennen. Im ersten Halbjahr sind hier die Deckungslücken bereits um 5 ½ Mrd DM gesunken, wozu vor allem die Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf weniger als 1% beigetragen hat. Die Finanzlage der Gemeinden dürfte sich im Vergleich zum Vorjahr, in dem ein Defizit von 6 ½ Mrd DM zu verzeichnen war, eher verbessern.

Voraussichtlicher Abschluß der einzelnen Ebenen

*Gesamt-
ergebnis*

Unter Einschluß der Sondervermögen werden die Gebietskörperschaften zusammengenommen ihre Haushaltsdefizite im Vergleich zum Vorjahr (rd. 95 Mrd DM) beträchtlich vermindern können. Allerdings tragen hierzu auch umfangreiche Vermögensveräußerungen des Staates sowie die hohe Gewinnabführung der Bundesbank bei. In der „Maastricht-relevanten“ Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, in der diese Vorgänge nicht saldenwirksam sind, fällt der Rückgang der Defizite geringer aus. Einschließlich der Sozialversicherungen, deren Finanzlage sich im laufenden Jahr ebenfalls verbessern wird, könnte in dieser Abgrenzung das Staatsdefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt aus heutiger Sicht auf knapp 2 ½ % zurückgehen gegenüber einer Quote von 2,6 % im vergangenen Jahr.

Ausblick

*Entwurf des
Bundes-
haushalts 1999*

Im Hinblick auf die Haushaltsplanungen für das kommende Jahr liegen bislang nur für die Bundesebene vollständige Angaben vor. Der von der Bundesregierung im Juli verabschiedete Haushaltsentwurf 1999 sieht einen Anstieg der Ausgaben gegenüber dem (aktualisierten) Soll von 1998 um lediglich 0,4 % vor.²⁾ Erleichtert wird diese restriktive Ausgabenplanung durch die Besserungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt, durch die faktisch erreichte Preisstabilität sowie das anhaltend niedrige Zinsniveau, das trotz der immer noch hohen Neuverschuldung den Anstieg der Zinsaufwendungen dämpft. Eine Rolle spielt aber auch, daß die Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds nochmals gekürzt werden sollen. Auch die Einnahmen gehen kaum

über das Soll 1998 hinaus, obwohl für das Steueraufkommen – auf der Basis der Steuerschätzung vom Mai – ein Plus von 7 ½ % veranschlagt ist. Allerdings nehmen die sonstigen Einnahmen um rund ein Drittel ab, vor allem weil für die Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen nur noch 12 Mrd DM gegenüber 32 Mrd DM im Haushalt 1998 veranschlagt sind. Der Haushaltsentwurf schließt mit einem Defizit von gut 56 Mrd DM ab, das damit etwas über dem (aktualisierten) Soll 1998 (55 ½ Mrd DM) liegt.

Gemäß der gleichzeitig mit dem Haushaltsentwurf vorgelegten mittelfristigen Finanzplanung soll der restriktive Ausgabenkurs – mit einer jahresdurchschnittlichen Zunahme um 1,4 % im Zeitraum 2000 bis 2002 – fortgesetzt werden. Die Steuereinnahmen sollen – entsprechend der Steuerschätzung – um jährlich 4 % und damit annähernd im Ausmaß des unterstellten nominalen Wirtschaftswachstums zunehmen. Da andererseits die sonstigen Einnahmen, die auch 1999 noch durch verschiedene Einmalfaktoren relativ hoch ausfallen, rückläufig sind, beträgt der Anstieg der gesamten Einnahmen durchschnittlich nur 2,4 % pro Jahr. Vor allem deshalb bildet sich das Defizit nur langsam zurück. Es soll im Jahr 2002 noch gut 45 Mrd DM betragen.

Über die Haushaltsplanungen der Länder und Gemeinden liegen noch keine hinreichenden

*Mittelfristige
Finanzplanung
des Bundes*

*Gesamtausblick
für 1999*

² Das Soll für 1998 wurde um die Zuführung an die Rentenversicherung aufgrund der Mehrwertsteuer-Erhöhung und den verminderten Zuschuß an den Fonds „Deutsche Einheit“ ergänzt.

Daten vor, jedoch ist davon auszugehen, daß auch auf diesen Ebenen eine weiterhin sparsame Ausgabengestaltung angestrebt wird, so daß – bei zunehmenden Steuereinnahmen – mit einem Rückgang der Defizite gerechnet werden kann. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen könnte 1999 das Staatsdefizit im Verhältnis zum BIP unter die 2 %-Marke sinken.

*Mittelfristige
Perspektiven*

Bund, Länder und Gemeinden haben in der jüngsten Sitzung des Finanzplanungsrats vom Juni ihr Ziel bekräftigt, den jährlichen Anstieg der Ausgaben auf maximal 2 % zu begrenzen. Unter dieser Bedingung und auf der Basis der gesamtwirtschaftlichen Annahmen für die mittelfristige Steuerschätzung vom Mai³⁾ kann die Defizitquote in der Maastricht-Abgrenzung – gemäß den von der Bundesregierung im Finanzplanungsrat vorgelegten Berechnungen – bis zum Jahr 2002 stufenweise auf ½ % abgebaut werden. Das Verhältnis der Staatsausgaben zum BIP würde unter diesen Bedingungen von knapp 49 % im Jahr 1997 auf 44 % im Jahr 2002 sinken. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß in diesen Projektionen noch keine Steuererleichterungen unterstellt worden sind.

*Mittelfristige
Erfordernisse*

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgeschriebenen mittelfristigen Ziel verpflichtet, einen nahezu ausgeglichenen Haushaltssaldo oder einen Überschuß aufzuweisen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist weiterhin eine strikte Begrenzung des Ausgabenanstiegs erforderlich. Diese restriktive Linie darf auch nicht – wie oftmals in der Vergangenheit – bei wieder stärker steigenden

Steuereinnahmen, die unter Umständen auch die Planungen übertreffen, aufgegeben werden; vielmehr muß – wie auch von der Europäischen Kommission betont wurde – eine etwaige „Wachstumsdividende“ für den Abbau der Defizite eingesetzt werden. Dies ist um so dringlicher, als in Deutschland neben der Haushaltskonsolidierung auch Spielraum für die zweite große finanzpolitische Aufgabe, nämlich die Reduzierung der überhöhten Belastung mit staatlichen Abgaben, geschaffen werden muß. Erst wenn beide Ziele erreicht sind, ist die Finanzpolitik in der Lage, voll ihren gesamtwirtschaftlichen Aufgaben in der gemeinsamen Währungsunion gerecht zu werden, nämlich die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern und etwaige negative Auswirkungen nationaler „Schocks“ zu dämpfen. Der Finanzpolitik kommt hier ein wichtigerer Part als bisher zu, weil künftig die auf die Gesamtentwicklung in der Währungsunion ausgerichtete Geldpolitik Belange einzelner Länder nicht mehr berücksichtigen kann.

Wie wichtig es wäre, auch über den mittelfristigen Planungshorizont hinaus den Anstieg der Staatsausgaben unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zu halten, zeigt eine Projektion auf, die das Bundesministerium der Finanzen in einem im August veröffentlichten Grundsatzpapier „Symmetrische Finanzpolitik 2010“ vorgelegt hat. Würde – bei einem unterstellten nominalen Wirtschaftswachstum von jährlich gut 4 % –

*„Symmetrische
Finanzpolitik
2010“*

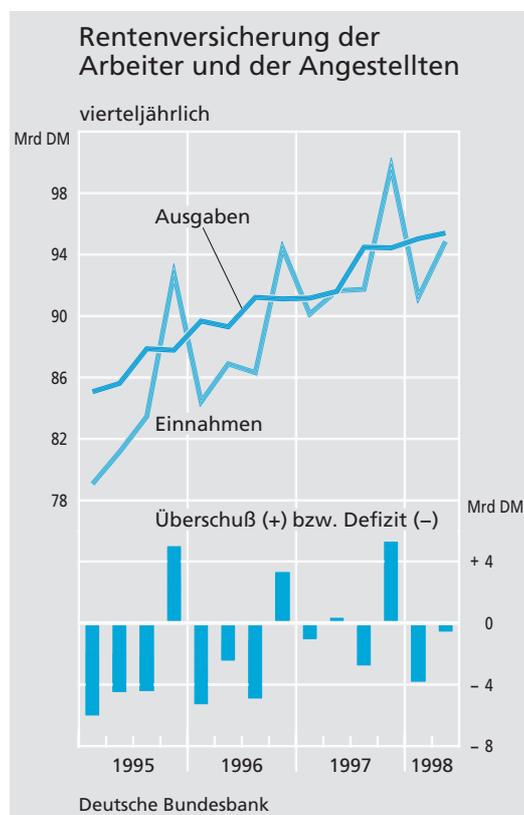
³ Dabei wurde für 1999 ein Wachstum des BIP von 4½ % nominal und 3 % real und im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 von rund 4¼ % beziehungsweise 2¼ % zugrunde gelegt.

die Zunahme der öffentlichen Ausgaben auf 3 % begrenzt, würde die Staatsquote bis zum Jahr 2010 auf 40 % sinken. Der damit gegenüber dem Jahr 2002 gewonnene Handlungsspielraum in Höhe von 4 % des BIP könnte – bei einer gleichbleibenden Defizitquote von ½ % – zur Rückführung der Abgabenquote auf 36 ½ % genutzt werden; Ausgaben- und Abgabenquote wären damit ungefähr auf das Niveau Anfang der siebziger Jahre gesunken. Eine solche finanzpolitische Strategie würde die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entscheidend verbessern. Sie stellt allerdings hohe Anforderungen an die Haushaltspolitik auf allen Ebenen, weil eine kontinuierliche Senkung der Staatsquote über einen längeren Zeitraum hinweg die Durchforstung des bisherigen Ausgabenkatalogs auf weniger dringliche Aufgaben hin voraussetzt.

Sozialversicherungen

Gesetzliche Renten- versicherung

Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten verzeichnete im zweiten Quartal ein Defizit von ½ Mrd DM, während sie ein Jahr zuvor in etwa ausgeglichen abgeschlossen hatte. Ungünstig auf die Finanzentwicklung wirkte sich aus, daß das Beitragsaufkommen weiterhin wenig ergiebig war. Die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen gingen um knapp 1% zurück, wofür neben der moderaten Lohn- und Gehaltsentwicklung ausschlaggebend war, daß die Beschäftigtenzahl trotz der jüngsten Erholungstendenzen noch unter dem Niveau des Vorjahrs lag. Dagegen erhöhten sich die Eingänge aus dem allgemeinen Bundeszuschuß um rund ein Viertel, vor



allem weil der Rentenversicherung ab April der zusätzliche Bundeszuschuß zufließt, der durch die Anhebung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes um einen Prozentpunkt finanziert wird. Die gesamten Einnahmen wuchsen deshalb recht kräftig, nämlich um 3 ½ %.

Die Ausgaben nahmen im zweiten Quartal mit insgesamt gut 4 % allerdings noch etwas stärker zu. Die Rentenausgaben in den alten Bundesländern erhöhten sich um 4 %, wobei neben der Rentenanpassung um 1,65 % zur Jahresmitte 1997 vor allem die weiter wachsende Zahl von Rentempfängern zu Buch schlug. In den neuen Bundesländern lagen die Rentenausgaben um gut 5 % über dem entsprechenden Vorjahrsbetrag, worin sich insbesondere die vorjährige Rentenanpassung um 5,55 % widerspiegelt. Ausgabendämpf-

fend wirkte sich hier weiterhin aus, daß die übergangsweise gewährten sogenannten „Auffüllbeträge“ langsam abgeschmolzen werden.

Ausblick

Zur Jahresmitte 1998 sind die Renten in den alten Bundesländern um 0,44 % und in den neuen Ländern um 0,89 % erhöht worden; damit fiel – entsprechend der Nettolohnentwicklung im vergangenen Jahr – die Anpassung vor allem im Osten erheblich geringer aus als ein Jahr zuvor. Zusätzlich belastet wird die Rentenversicherung allerdings durch die am 1. Juli in Kraft getretenen Verbesserungen bei den Leistungen für die Kindererziehung, die allein für 1998 mit schätzungsweise 1 Mrd DM zu veranschlagen sind. Im ganzen Jahr wird die Rentenversicherung vor allem infolge des zusätzlichen Bundeszuschusses einen deutlichen Überschuß erzielen, der aber erneut nicht ausreichen dürfte, um die Schwankungsreserve bis zum Jahresende auf eine Monatsausgabe aufzufüllen. Dieser gesetzlich vorgeschriebene Mindeststand könnte – entgegen den ursprünglichen Planungen – dann erst im kommenden Jahr erreicht werden, wenn der zusätzliche Bundeszuschuß für ein ganzes Jahr gezahlt wird. Die Bundesregierung rechnet in ihrem kürzlich vorgelegten Rentenversicherungsbericht damit, daß der Beitragssatz zum Jahresbeginn 1999 geringfügig – von 20,3 % auf 20,2 % der versicherungspflichtigen Entgelte – herabgesetzt werden kann. Nach den im Rentenversicherungsbericht enthaltenen mittelfristigen Vorausschätzungen würde der Beitragssatz bis zum Jahr 2002 auf diesem Niveau gehalten werden können, wozu vor allem auch die mit dem Rentenreformgesetz 1999 be-



schlossenen Konsolidierungsmaßnahmen beitragen.

Bei der Bundesanstalt für Arbeit entstand im zweiten Quartal ein Defizit in Höhe von gut 3 ½ Mrd DM, das um knapp 1 Mrd DM unter dem entsprechenden Vorjahrsbetrag lag. Ausschlaggebend für diese Verbesserung war, daß die Ausgaben um gut 4 ½ % sanken. Allerdings nahmen vor allem wegen der

*Bundesanstalt
für Arbeit*

weiterhin schwachen Entwicklung der Beitragseingänge auch die Einnahmen um 1½ % ab.

Die Ausgabenentwicklung wurde von der Belegung auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, die dazu führte, daß erstmals seit längerem in einem Quartal die Zahl der Arbeitslosen den entsprechenden Vorjahrsstand praktisch nicht mehr überschritt. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld, das nur zeitlich befristet gezahlt wird, ging sogar relativ stark zurück. Die Aufwendungen der Bundesanstalt für das Arbeitslosengeld nahmen infolgedessen um 4½ % ab; in Westdeutschland sanken sie sogar um 8 %, während sie im Osten ihr Vorjahrsniveau noch übertrafen. Bei den Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik wirkte sich die im laufenden Jahr eingeleitete Verstärkung der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen aus, die im bisherigen Jahresverlauf zu steigenden Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Bildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geführt hat. Zwar lagen die Ausgaben hierfür noch unter ihrem Vorjahrsniveau, jedoch bei weitem nicht mehr in dem Maß wie noch im ersten Vierteljahr. Während beispielsweise die Ausgaben für die Aus- und Fortbildung im ersten Quartal noch um 28 % abgenommen hatten, waren es von April bis Juni nur noch ½ %. Der Rückgang der Aufwendungen für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verringerte sich in dieser Zeit von 39 % auf 16 %.

Ausblick

Im ersten Halbjahr zusammengekommen betrug das Defizit der Bundesanstalt 5 Mrd DM und war damit nur gut halb so hoch wie ein Jahr zuvor. Dabei ist freilich zu berücksichti-

gen, daß ein Teil dieser Verbesserung darauf zurückzuführen ist, daß ab Jahresbeginn die Auszahlungsfrist für alle Lohnersatzleistungen von einem zweiwöchentlichen auf einen monatlichen Turnus umgestellt wurde, was am Jahresbeginn zu einmaligen Einsparungen führte. Auch dürften aufgrund der Verstärkung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die hierfür erforderlichen Aufwendungen im weiteren Jahresverlauf kräftig zunehmen. Dem stehen jedoch – insbesondere im Westen – weiter rückläufige Ausgaben für das Arbeitslosengeld gegenüber. Infolgedessen ist zwar nicht damit zu rechnen, daß sich die bisherige Verbesserung der Finanzentwicklung im zweiten Halbjahr fortsetzen wird. Gleichwohl dürfte die Bundesanstalt im ganzen Jahr deutlich günstiger abschließen, als dies im Haushaltsplan vorgesehen ist. Dieser weist ein Defizit von gut 14 Mrd DM aus, nachdem im vergangenen Jahr die Ausgaben um knapp 10 Mrd DM über die Einnahmen hinausgegangen waren.

Das Defizit der gesetzlichen Krankenversicherung lag im zweiten Quartal 1998 bei knapp 1½ Mrd DM und war damit nahezu ebenso hoch wie im entsprechenden Vorjahrszeitraum; im ersten Vierteljahr war der Fehlbetrag mit ½ Mrd DM dagegen noch um 2 Mrd DM niedriger als ein Jahr zuvor gewesen. Zwar waren insbesondere die Aufwendungen für Arzneimittel aufgrund der Neuordnungsgesetze, die zur Jahresmitte 1997 in Kraft getreten sind, im Vorjahrsvergleich noch deutlich niedriger. Doch sind die Ausgaben für die Krankenhausbehandlung, die allein etwa ein Drittel der Gesamtausgaben in der gesetz-

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

lichen Krankenversicherung ausmachen, vor allem in Westdeutschland kräftig gestiegen.

Insgesamt lagen die Ausgaben im zweiten Quartal um gut 2 % über ihrem Vorjahrsniveau, während die Einnahmen um knapp 2 ½ % wuchsen. Der Anstieg der Beitragseinnahmen ist allerdings auch auf die im Vorjahresvergleich höheren durchschnittlichen Beitragssätze zurückzuführen, die sowohl in West- wie auch in Ostdeutschland erst zur Jahresmitte 1997 ihren Höchststand von 13,6 % beziehungsweise 14,0 % erreichten (nachdem sie zum Jahresanfang 1997 aufgrund des Beitragsentlastungsgesetzes um 0,4 Prozentpunkte gesenkt werden mußten). Seitdem konnten die Beitragssätze stabil gehalten werden; im Juli 1998 lagen sie im

Durchschnitt in Westdeutschland bei 13,5 % und in Ostdeutschland bei 13,9 %.

In der zweiten Jahreshälfte werden jedoch einige finanziell entlastende Faktoren gegenüber dem Vorjahr entfallen. Auf der Einnahmenseite dürften die Beitragssätze nun nicht mehr über denen des Vorjahres liegen; auf der Ausgabenseite bestanden die höheren Zuzahlungen insbesondere für Arzneimittel schon in der zweiten Jahreshälfte 1997. Insgesamt gesehen ist im zweiten Halbjahr eher mit einem ungünstigeren Ergebnis zu rechnen als in der entsprechenden Vorjahrszeit, in der noch ein Überschuß von 5 Mrd DM erzielt worden war. Dennoch dürfte sich im Gesamtjahr 1998 kein Fehlbetrag ergeben.