

# Öffentliche Finanzen

## Gebietskörperschaften

---

### Entwicklung im vierten Quartal 1998

Die Haushaltslage der Gebietskörperschaften hat sich den bisher vorliegenden Angaben zufolge im vierten Quartal verbessert. Bereits in den ersten drei Vierteljahren war das Defizit gegenüber dem gleichen Vorjahrszeitraum um 25 Mrd DM auf 45 Mrd DM zurückgegangen. Die seit dem Frühjahr anhaltende günstige Entwicklung des Steueraufkommens hat sich im letzten Quartal 1998 fortgesetzt. Insgesamt ging das Steueraufkommen<sup>1)</sup> im vierten Quartal um 5 ½ % über das entsprechende Vorjahrsniveau hinaus. Hinzu kamen hohe Einnahmen aus Vermögensveräußerungen. Entlastend hat sich schließlich ausgewirkt, daß die Gebietskörperschaften ihren Ausgabenfluß weiterhin begrenzt haben.

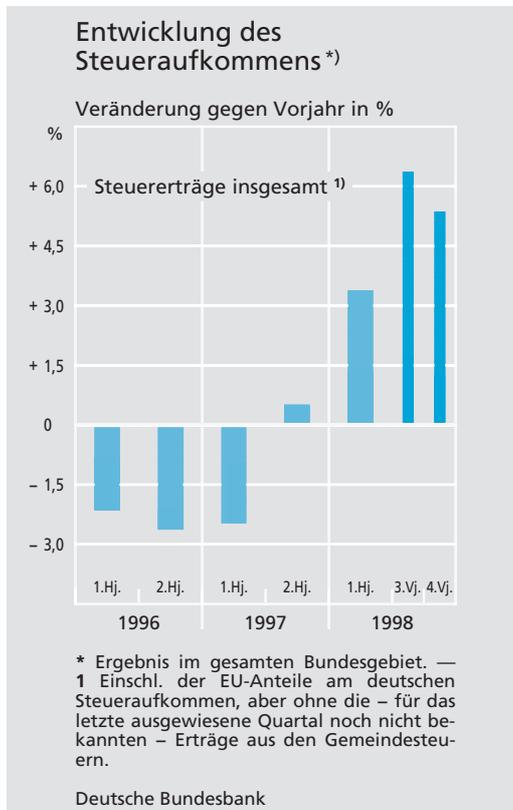
*Gesamt-  
entwicklung*

Das kräftige Wachstum der Steuereinnahmen wurde von den gewinnabhängigen Steuern getragen. Ihr Aufkommen stand im Zeichen der verbesserten Ertragslage der Unternehmen, die sich sowohl in höheren Abschlußzahlungen für frühere Jahre als auch gestiegenen Steuervorauszahlungen niedergeschlagen hat. Aber auch andere Faktoren – wie zum Beispiel rückläufige Ausfälle aus der steuerlichen Förderung von Investitionen in den neuen Bundesländern – haben dazu beigetragen, daß die Erträge aus der veranlagten Einkommensteuer im vierten Quartal mit einem Umfang von 8 ½ Mrd DM um zwei Drittel höher waren als in der entsprechenden

*Veranlagungs-  
steuern*

---

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



Vorjahrszeit. Nachdem für diese Steuer in den Jahren 1993 bis 1997 eine steile „Talfahrt“ zu verzeichnen war, hat sich ihr Aufkommen seit dem Frühjahr 1998 wieder deutlich erholt. Auch die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sind mit einem Plus von 14 % im vierten Quartal kräftig gewachsen, obwohl hier die Erträge noch in erheblichem Maße durch Sonderausschüttungen von Unternehmen geschmälert worden sind.<sup>2)</sup> Auf der anderen Seite hatte dieser Faktor zur Folge, daß die Eingänge aus den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag – die vor allem die Kapitalertragsteuer auf Dividenden umfassen – mit gut 3 Mrd DM um rund 70 % über ihrem Vorjahrsergebnis gelegen haben.

Lohnsteuer

Die Lohnsteuer hat im letzten Vierteljahr 1998 knapp 4 % mehr als ein Jahr zuvor er-

bracht, nachdem sich ihre Erträge im dritten Quartal um gut 5 % erhöht hatten. Der Aufkommenszuwachs dürfte etwas dadurch gedämpft worden sein, daß das „Weihnachtsgeld“ in einigen Bereichen eingefroren worden ist. Infolgedessen sind die Durchschnittsverdienste etwas schwächer als zuvor gestiegen, was im Hinblick auf die Steuerbasis durch die günstigere Beschäftigungsentwicklung nur zu einem Teil wettgemacht worden ist.

Das Aufkommen der Umsatzsteuer ist im vierten Quartal um knapp 4 ½ % gewachsen, das heißt ebenfalls etwas schwächer als in den vorangegangenen drei Monaten. Der Anstieg blieb hier hinter der Rate zurück, die der Steuersatzerhöhung vom April 1998 für sich genommen entsprochen hätte. Retardierende Einflüsse auf die Umsatzsteuer-Bemessungsgrundlage gingen vor allem von dem weiteren Rückgang der steuerbelasteten Investitionen im Wohnungs- und Staatssektor aus.

Umsatzsteuer

An der günstigeren Haushaltsentwicklung im vierten Quartal hatte der Bund einen wesentlichen Anteil. Er erzielte in dieser Zeit einen Überschuß von 4 ½ Mrd DM, während im gleichen Vorjahrszeitraum ein etwa ebenso großes Defizit entstanden war. Ausschlaggebend für diesen Umschwung war ein starker Anstieg der sonstigen Einnahmen, darunter des Erlöses aus dem Verkauf von Beteiligungen. Das Steueraufkommen des Bundes

Bundeshaushalt

2 Etliche Unternehmen nutzten die bis Ende 1998 bestehende Möglichkeit, früher gebildete und mit einem Satz von 50 % versteuerte Gewinnrücklagen steuermindernd auszukehren. Zum Jahreswechsel 1998/99 ist das „EK 50“ in „EK 45“ umgewandelt worden, womit sich die Körperschaftsteuerminderung für spätere Ausschüttungen um fünf Prozentpunkte verringert hat.

### Aufkommensentwicklung wichtiger Einzelsteuern

Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Ver- ände- rung gegen Vor- jahr in %
	1997	1998	
Gesamtjahr			
Lohnsteuer	248,7	258,3	+ 3,9
Veranlagte Einkommensteuer	5,8	11,1	+ 92,9
Körperschaftsteuer	33,3	36,2	+ 8,8
Umsatzsteuer	240,9	250,2	+ 3,9
darunter: 4. Quartal			
Lohnsteuer	75,1	78,0	+ 3,9
Veranlagte Einkommensteuer	5,1	8,5	+ 67,6
Körperschaftsteuer	10,5	12,0	+ 14,1
Umsatzsteuer	62,9	65,7	+ 4,4

Deutsche Bundesbank

wuchs allerdings mit gut 2 ½ % relativ schwach, wozu vor allem höhere Abführungen an die EU beigetragen haben. Die Ausgaben lagen nur wenig über ihrem Vorjahrsniveau.

Das Defizit der Länder dürfte im vierten Quartal 1998 niedriger ausgefallen sein als im gleichen Vorjahrszeitraum, in dem es 17 ½ Mrd DM betragen hatte. Positiv wirkte sich hier vor allem das starke Wachstum des Steueraufkommens aus. Die Länder waren auch bemüht, ihre Finanzlage durch einen restriktiven Ausgabenkurs zu verbessern. Nach den verfügbaren Angaben könnten die Aufwendungen ihr Vorjahrsniveau sogar unterschritten haben. Über das Finanzergebnis der kommunalen Ebene liegen noch keine statistischen Angaben vor.

Die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften betrug im vierten Quartal knapp 20 Mrd DM. Angesichts der Tatsache, daß vor allem bei den nachgeordneten Haushaltsebenen der Schwerpunkt der Verschuldung in den letzten Monaten eines Jahres liegt, fiel sie damit relativ gering aus. Allerdings wurden im letzten Vierteljahr Geldmarktkredite und kurzfristige Kassenkredite von Banken per saldo in Höhe von 10 ½ Mrd DM getilgt, so daß die Neuverschuldung am Kapitalmarkt mit 30 Mrd DM wesentlich höher war. Hier dominierte die Finanzierung über Anleihen, deren Umlauf sich um 24 Mrd DM erhöhte. Daneben wurden Bankkredite in Höhe von 9 ½ Mrd DM aufgenommen. Bei den übrigen Schuldarten überwogen die Tilgungen.

Unter den einzelnen Haushaltsebenen reduzierte der Bund seine Verschuldung um 6 ½ Mrd DM, was jedoch allein auf die hohe Tilgung von Geldmarktkrediten zurückzuführen war. Am Kapitalmarkt beschaffte er sich 10 ½ Mrd DM, wobei der Absatz von Anleihen dominierte. Die Verschuldung der Nebenhaushalte erhöhte sich um insgesamt 5 Mrd DM. Weitaus größter Kreditnehmer waren die Länder, die netto 18 Mrd DM aufnahmen, und zwar praktisch ausschließlich in Form von Schuldscheindarlehen und Kassenkrediten von Banken. Die Verschuldung der Gemeinden wuchs um schätzungsweise 3 ½ Mrd DM.

### Vorläufige Jahresergebnisse 1998

Die Defizite in den Haushalten der Gebietskörperschaften sind im vergangenen Jahr erheblich zurückgegangen. Nachdem die Aus-

*Nettokreditaufnahme*

*Länderhaushalte*

*Gesamtabschluß gemäß Finanzstatistik ...*

gaben 1997 noch um 94 Mrd DM über den Einnahmen gelegen hatten, fiel die Finanzierungslücke im abgelaufenen Jahr um ungefähr 30 Mrd DM niedriger aus. Freilich ist mit diesem Defizitrückgang kaum eine dauerhafte Konsolidierung verbunden. Neben konjunkturellen Effekten haben insbesondere außergewöhnlich hohe nichtsteuerliche Einnahmen zur Reduzierung der Deckungslücke beigetragen. So war allein der Bundesbankgewinn mit 24 Mrd DM um 15 Mrd DM höher als ein Jahr zuvor, was vor allem auf die Neubewertung der Devisenreserven zurückzuführen ist. Während dabei dem Bund zur Haushaltsfinanzierung – wie bisher – 7 Mrd DM zufließen, wurde der darüber hinausgehende Teil dem Erblastentilgungsfonds zur Schuldentilgung zugeführt. Auch haben der Bund und die Länder ihre Beteiligungsveräußerungen forciert und auf diesem Weg hohe Mehreinnahmen erzielt.

... und den VGR

Die gegenwärtigen Tendenzen in der Entwicklung der öffentlichen Finanzen werden besser in dem System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen erfaßt, weil hier der größte Teil der erwähnten Sondereinnahmen den Finanzierungssaldo nicht beeinflußt.<sup>3)</sup> Unter Einschluß der Sozialversicherungen, die 1998 etwas günstiger abschlossen als im vorangegangenen Jahr, verringerte sich das Defizit der öffentlichen Haushalte in dieser Abgrenzung um gut 17 Mrd DM auf 84 Mrd DM.<sup>4)</sup> Die Defizitquote in der davon etwas abweichenden Maastricht-Abgrenzung sank von 2,7 % auf 2,1 %. Dieser nicht unbedeutende Rückgang der Defizitquote ist zum Teil der Begrenzung des Ausgabenwachstums zuzuschreiben. Relativ stark haben sich hier

auch Steuernachzahlungen der Unternehmen für frühere Jahre ausgewirkt. Schließlich hat das verhältnismäßig kräftige gesamtwirtschaftliche Wachstum im abgelaufenen Jahr den Rückgang des Defizits unterstützt. Insgesamt ist die finanzielle Position der öffentlichen Haushalte in Deutschland noch beträchtlich von den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes entfernt, die mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß aufweisenden Haushalt vorsehen.

In der Entwicklung des Steueraufkommens hat sich 1998 eine Wende ergeben. Nachdem diese Einnahmen in den vorangegangenen fünf Jahren nicht mit dem nominalen Wirtschaftswachstum Schritt gehalten hatten, hat sich die Volkswirtschaftliche Steuerquote 1998 erstmals wieder etwas erhöht (auf 22,1 % in finanzstatistischer Abgrenzung). Die Steuereinnahmen betragen (gemäß der amtlichen Steuerstatistik) 833 Mrd DM.<sup>5)</sup> Sie lagen damit um 4 ½ % über dem Niveau im vorangegangenen Jahr. Die offizielle Steuerschätzung vom November 1997, die den Haushaltsplanungen für 1998 weitgehend zugrunde gelegen hatte, wurde damit (bei Ausschaltung zwischenzeitlicher Steuerrechtsänderungen) um gut 9 Mrd DM übertroffen.

*Wende bei  
den Steuer-  
einnahmen*

Zu diesen Mehreinnahmen trug vor allem die günstige Gewinnentwicklung der Unter-

---

<sup>3</sup> Einnahmen, die aus der Veräußerung von Finanzvermögen resultieren, werden als „Aktivtausch“ behandelt und deshalb defizitneutral verbucht.

<sup>4</sup> In dieser vom Statistischen Bundesamt errechneten Größe sind die Ergebnisse des vierten Quartals 1998 noch weitgehend geschätzt.

<sup>5</sup> Nach dem bisher vorliegenden vorläufigen Resultat, das noch eine Schätzung für die Gemeindesteuern enthält.

nehmen bei. Zugleich hat sich die Erosion der Steuerbasis, die zum Teil im Zusammenhang mit der starken Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen für Investitionen in den neuen Bundesländern stand, zurückgebildet. Das Aufkommen aus den Veranlagungssteuern ist deshalb kräftig gewachsen. So expandierten die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer trotz des steuermindernden Effekts der vermehrten Ausschüttung früher gebildeter Rücklagen um knapp 9%. Das Aufkommen aus der (allerdings dem absoluten Betrag nach nicht mehr stark ins Gewicht fallenden) veranlagten Einkommensteuer hat sich sogar nahezu verdoppelt (auf 11 Mrd DM). Die Einnahmen aus der Gewerbesteuer nahmen um schätzungsweise 3% zu, obwohl seit Anfang 1998 die Gewerbesteuer nicht mehr erhoben wird. Die Umsatzsteuer wies dagegen trotz der Steuersatzerhöhung nur einen moderaten Zuwachs (+ 4%) auf. Hier wirkte sich die praktisch erreichte Preisstabilität vor allem beim Privaten Verbrauch aufkommensdämpfend aus. Auch die Lohnsteuer war wegen des verhaltenen Anstiegs der Bruttolohn- und -gehaltssumme nicht besonders ergiebig (+ 4%).

*Gesamteinnahmen schwächer gestiegen*

Trotz der Erholung des Steueraufkommens blieb die Zunahme der gesamten Einnahmen deutlich hinter dem Wachstum des nominalen BIP zurück. In der Abgrenzung der VGR erhöhten sie sich nur um 2,7%. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Sozialbeiträge infolge des mäßigen Anstiegs der Arbeitseinkommen nur um knapp 1% wuchsen. Infolgedessen hat sich die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote um fast einen halben Prozentpunkt auf rund 42 ½% verringert.

Ihren Konsolidierungswillen unterstrichen die für die öffentlichen Haushalte Verantwortlichen durch eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs. Nach den vorläufigen Ergebnissen der VGR wuchsen die staatlichen Aufwendungen im vergangenen Jahr um 1 ½%. Dabei gingen die Bruttoanlageinvestitionen abermals, wenn auch nicht mehr so stark wie in den vorangegangenen Jahren, zurück (– 2 ½%). Die Zinsausgaben erhöhten sich infolge des weiter gesunkenen Zinsniveaus um lediglich ½%. Auch der Staatsverbrauch erforderte vor allem aufgrund des moderaten Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst und des weiteren Stellenabbaus sowie der Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen nur wenig mehr Mittel als 1997 (+ 1%). Am stärksten wurden – mit jeweils 2% – die Ausgaben für soziale Leistungen und für Subventionen ausgeweitet.

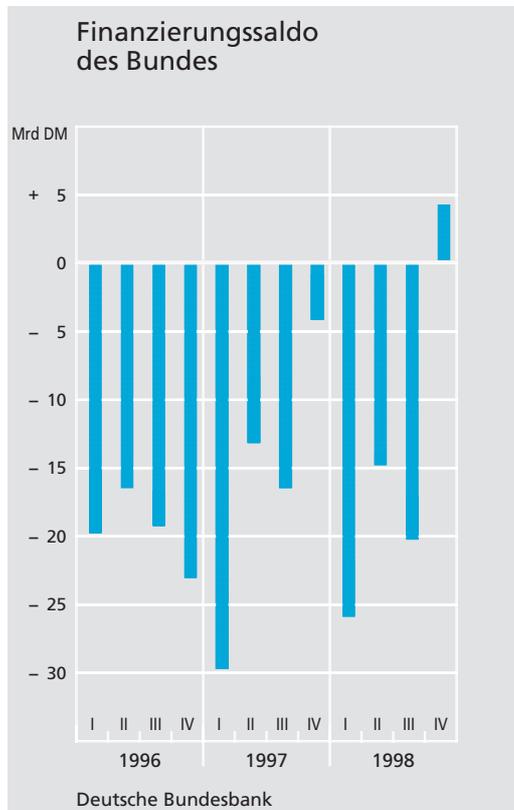
*Begrenzung des Ausgabenanstiegs*

Die Verbesserung der Haushaltssalden (in der Finanzstatistik) erstreckte sich auf alle Haushaltsebenen. Der Bund schloß im Jahr 1998 mit einer Nettokreditaufnahme von 56,4 Mrd DM ab, die um 7,3 Mrd DM niedriger ausfiel als 1997. Der im Haushaltsplan 1998 ursprünglich veranschlagte Betrag wurde genau erreicht. Das bereinigte Soll in Höhe von gut 55 Mrd DM wurde allerdings etwas überschritten.<sup>6)</sup> Die Ausgaben beliefen sich auf

*Bundeshaushalt*

---

<sup>6</sup> Nach Verabschiedung des Bundeshaushalts 1998 hatte der frühere Bundestag beschlossen, die Mehrwertsteuer ab April 1998 um einen Prozentpunkt anzuheben und das Mehraufkommen (9,6 Mrd DM) über den Bundeshaushalt der Rentenversicherung zuzuleiten. Zudem wurden die Zuschüsse an den Fonds „Deutsche Einheit“ um 3 Mrd DM gekürzt; von dieser Entlastung wurden 1,8 Mrd DM über die Umsatzsteuer an die Länder weitergegeben, die an der Finanzierung der Zuschüsse beteiligt sind. Diese Änderungen sind in dem bereinigten Soll berücksichtigt.



456,9 Mrd DM und blieben damit um insgesamt 6,5 Mrd DM hinter dem bereinigten Soll zurück. Der Ausgabenzuwachs gegenüber dem Ist 1997 betrug damit 3,4%. Vor allem die Bundesanstalt für Arbeit benötigte um 6 ½ Mrd DM weniger Zuweisungen als veranschlagt. Darüber hinaus fiel unter anderem der laufende Sachaufwand niedriger aus als geplant. Dagegen mußte insbesondere für die Arbeitslosenhilfe mehr aufgewendet werden. Auf der Einnahmenseite verzeichnete der Bund Mindereinnahmen gegenüber dem bereinigten Soll in Höhe von 7,5 Mrd DM. Zwar gingen die Steuereinnahmen um 2 Mrd DM über den veranschlagten Betrag hinaus, doch wurden ursprünglich für 1998 geplante Privatisierungserlöse in das laufende Jahr verschoben. Dies wurde dem Bund durch den haushaltspolitischen Spielraum ermöglicht,

der sich vor allem infolge der relativ hohen Minderausgaben eröffnet hat.

Den größten Beitrag zur Verbesserung der Haushaltssalden lieferten die Nebenhaushalte. Sie dürften 1998 zusammengekommen mit einem Überschuß von schätzungsweise 25 Mrd DM abgeschlossen haben, nach 13 Mrd DM ein Jahr zuvor. Hier schlug sich vor allem die starke Ausweitung des Bundesbankgewinns nieder, der – soweit er den „Sockelbetrag“ von 7 Mrd DM übersteigt – an den Erblastentilgungsfonds fließt. Hinzu kam, daß die Zinsausgaben geringer waren als geplant. Die Überschüsse der Nebenhaushalte wären noch höher ausgefallen, wenn nicht Bund und Länder ihre Zuschüsse an den Erblastentilgungsfonds und den Fonds „Deutsche Einheit“ zur Bedienung der in diesen Fonds akkumulierten Schulden gegenüber den ursprünglich gesetzlich festgesetzten Beträgen gekürzt hätten, um die eigenen Haushalte zu entlasten.

*Neben-  
haushalte*

Das Defizit in den Haushalten der Länder dürfte 1998 gut 30 Mrd DM betragen und damit etwa den Planungen entsprochen haben. Im Jahr davor hatten die Länder noch ein deutlich höheres Defizit von 37 Mrd DM verzeichnet. Der Rückgang war zum einen dem kräftigen Wachstum der Steuereinnahmen zu verdanken. Zum anderen wurden die Ausgaben nur um rund 1% ausgeweitet. Neben dem moderaten Anstieg der Personalausgaben, die in den Länderetats besonders ins Gewicht fallen, trug hierzu die enge Begrenzung der Zuweisungen an die Gemeinden bei.

*Länder*

*Gemeinden*

Gleichwohl haben sich die Kommunalfinanzen überraschend stark verbessert. Während die Gemeinden 1997 noch ein Defizit in Höhe von 6 Mrd DM zu finanzieren hatten, konnten sie im abgelaufenen Jahr sogar mit einem Überschuß abgeschlossen haben. Ausschlaggebend waren hier die 1998 eingeführte Beteiligung an der Umsatzsteuer, die den Wegfall der Gewerbesteuer kompensieren sollte, und die reichlich sprudelnde Gewerbesteuer. Auch die Gemeinden waren um einen restriktiven Ausgabenkurs bemüht. Ihre Aufwendungen lagen von Januar bis September um 1¼ % unter dem entsprechenden Vorjahrsniveau, darunter die Ausgaben für Sachinvestitionen um 2½ %.<sup>7)</sup>

*Verschuldung*

Die Verschuldung der Gebietskörperschaften erhöhte sich 1998 nach den bislang vorliegenden vorläufigen Angaben um gut 70 Mrd DM auf 2,3 Billionen DM. Damit hat sich der Anstieg im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren abgeschwächt, wozu nicht zuletzt die hohen einmaligen Einnahmen beigetragen haben. Der weit überwiegende Teil der Neuverschuldung entfiel auf Anleihen, erfolgte also im langfristigen Bereich. Die Schuldenquote in der Maastricht-Abgrenzung dürfte von 61,5 % im Jahr 1997 auf rund 61 % im vergangenen Jahr zurückgegangen sein.

### Haushaltsplanungen 1999 und Ausblick

Die Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften für das laufende Jahr ist dadurch vorbelastet, daß ein Teil der hohen nicht-steuerlichen Einnahmen des vergangenen Jahres entfällt. Insofern werden nunmehr

strukturelle Deckungslücken sichtbar, die durch diese Sondereinnahmen verdeckt worden waren. Obwohl die Gebietskörperschaften ihren Konsolidierungskurs grundsätzlich fortsetzen wollen, dürfte im laufenden Jahr wieder ein höheres Gesamtdefizit entstehen. Am meisten fällt dabei ins Gewicht, daß der vom Erblastentilgungsfonds im vergangenen Jahr erzielte hohe Überschuß stark zurückgehen wird. Allerdings dürften die Sozialversicherungen günstiger abschließen als 1998 (vgl. S. 47 ff).

Im System der VGR fällt die finanzielle Entwicklung (als Pendant zu der weniger ausgeprägten Verbesserung im Vorjahr) günstiger aus als in der haushaltsmäßigen Abgrenzung. Jedoch dürfte die staatliche Defizitquote in der Maastricht-Abgrenzung nur noch wenig zurückgehen. Dabei wirkt sich auch das zu erwartende schwächere Wirtschaftswachstum aus. Der Anstieg der Ausgaben dürfte stärker ausfallen als in den beiden vorangegangenen Jahren, in denen er im Durchschnitt weniger als 1 % betragen hatte. Auf der Einnahmenseite ist zwar nach der Steuerschätzung vom November 1998 und aufgrund der geplanten Steuererhöhungen mit einem kräftigen Anstieg zu rechnen, doch dürften die übrigen Einnahmen nur wenig wachsen. Dies gilt insbesondere für die Sozialbeiträge; hier wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung ab April von 20,3 % auf 19,5 % herabgesetzt. Auch ist bei den Einnahmen das Risiko von Ausfällen aufgrund

... und VGR

*Gesamtüberblick gemäß Finanzstatistik ...*

<sup>7</sup> Freilich wird die Zuwachsratesowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben dadurch gemindert, daß weiterhin kommunale Einrichtungen aus den Haushalten ausgegliedert und in den Haushaltsrechnungen nicht mehr nachgewiesen werden.

Entwurf des  
Bundeshaus-  
halts 1999

eines schwächeren Wirtschaftswachstums nicht zu vernachlässigen.

In dem von der Bundesregierung am 20. Januar beschlossenen neuen Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1999 ist ein Defizit von 56,3 Mrd DM vorgesehen. Es ist damit ebenso hoch wie der von der früheren Regierung im ursprünglichen Entwurf veranschlagte Betrag und liegt geringfügig unter dem vorläufigen Ist 1998. Die Summe der Investitionsausgaben in Höhe von 58,2 Mrd DM wird knapp unterschritten. Die Ausgaben belaufen sich auf 488 Mrd DM. Sie fallen damit erheblich höher aus als der Betrag im ursprünglichen Entwurf (465 ½ Mrd DM) und als das Ist 1998 (457 Mrd DM). Allerdings spielt dabei die Veranschlagung neuer Ausgaben und Einnahmen eine wichtige Rolle. So wird das bei den Postunterstützungskassen aufgelaufene Defizit erstmals über den Bundeshaushalt ausgeglichen, was durch Dividendeneinnahmen und Privatisierungserlöse im Bereich der Post-Nachfolgeunternehmen finanziert wird.<sup>8)</sup> Außerdem schlagen die zusätzlichen Zuweisungen an die Rentenversicherung zu Buch, die durch die Anhebung der Mehrwertsteuer ab April 1998 sowie die zusätzliche Besteuerung des Energieverbrauchs ab April 1999 finanziert werden. Die Bundesregierung weist eine um diese Effekte bereinigte Zuwachsrate der Ausgaben von 1,7 % aus. Andere Mehraufwendungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf ergeben sich vor allem durch die dort nicht berücksichtigte Fortführung der speziellen Bundeszuweisungen an das Saarland und Bremen sowie durch eine höhere Risikovorsorge bei den Gewährleistungen. Der Ansatz

für die Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit wurde mit 11 Mrd DM gegenüber dem ursprünglichen Entwurf nicht verändert, obwohl die Bundesanstalt 1998 wesentlich günstiger abgeschlossen hat als geplant. Hierin kommt zum Ausdruck, daß die Bundesregierung die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Diese erhält Priorität vor einer ansonsten möglichen Entlastung des Bundeshaushalts beziehungsweise einer Senkung des Beitragsatzes.

Die Einnahmen liegen mit knapp 432 Mrd DM ebenfalls weit über dem ursprünglichen Entwurf sowie dem 1998 realisierten Betrag (gut 400 Mrd DM). Der größte Teil des Zuwachses entfällt auf die Finanzierung der zusätzlichen Zuschüsse an die Rentenversicherung und des Defizits der Postunterstützungskassen, entlastet also den Haushalt nicht. Eine tatsächliche Entlastung ergibt sich jedoch insofern, als Privatisierungserlöse, die im Haushalt 1998 veranschlagt waren, angesichts der relativ günstigen Haushaltsentwicklung auf 1999 verschoben werden konnten.<sup>9)</sup>

Eine konzeptionelle Neugliederung stellt die Mitübernahme der Schulden des Erblastentilgungsfonds, des Bundeseisenbahnvermögens sowie des Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes durch den Bund dar. Die bisherigen Zuweisungen an diese Fonds für

---

<sup>8)</sup> Die Postunterstützungskassen leisten die Versorgungsausgaben für die Beamten der Post und finanzieren sich derzeit durch Erträge aus den Beteiligungen des Bundes an den Post-Nachfolgeunternehmen sowie durch betragsmäßig fixierte Zuweisungen dieser Unternehmen.

<sup>9)</sup> Gegenüber dem ursprünglichen Entwurf wurden die Privatisierungserlöse um 14 Mrd DM ausgeweitet, wobei rund die Hälfte im Zusammenhang mit den Postunterstützungskassen steht.

den Schuldendienst entfallen. Andererseits werden die Zinsausgaben direkt im Bundeshaushalt veranschlagt. Für den Bund ist diese Neuregelung grundsätzlich mit einer Entlastung verbunden, weil die bisher gezahlten Annuitätzuschüsse nicht nur den von der Höhe des allgemeinen Zinsniveaus abhängigen Zinsendienst, sondern auch einen Tilgungsanteil enthielten, der nunmehr entfällt. Allerdings waren bereits im ursprünglichen Haushaltsentwurf die Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds und an das Bundes-eisenbahnvermögen stark gekürzt worden, so daß nur noch eine geringe Tilgung zu erwarten war. Daher führt die neue Regelung im Bundeshaushalt 1999 kaum zu einer weiteren Entlastung. Der über 7 Mrd DM hinausgehende Bundesbankgewinn soll weiterhin an den Erblastentilgungsfonds zur direkten Schuldentilgung abgeführt werden.

*Länder-  
haushalte*

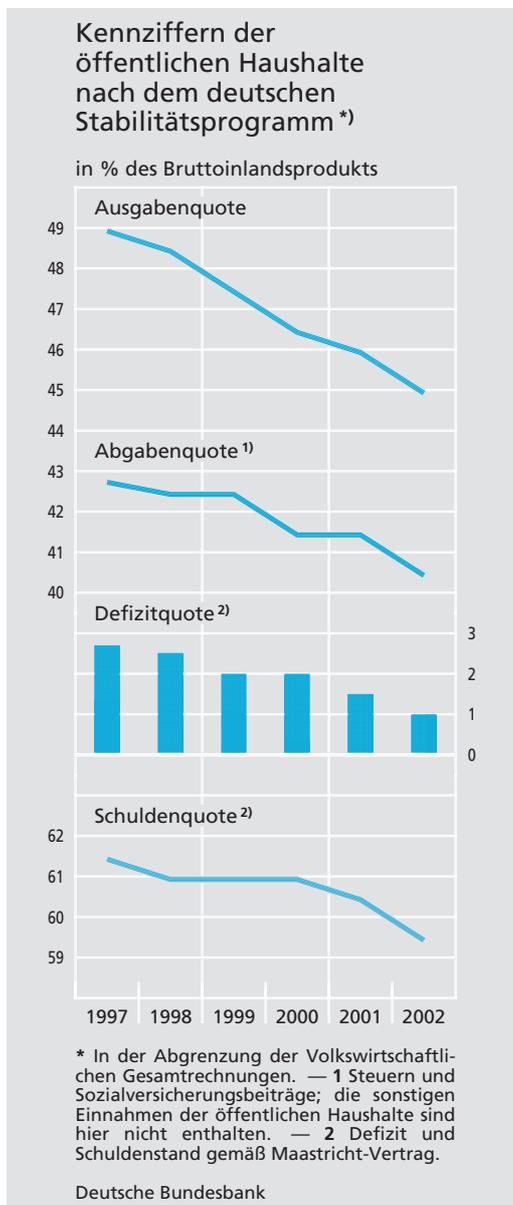
Die Länder haben in ihren inzwischen zum größten Teil verabschiedeten Etats Defizite von zusammen rund 30 Mrd DM veranschlagt, also etwa ebenso viel wie im vergangenen Jahr. Das Steueraufkommen wurde um gut 3 ½ % höher angesetzt als das Soll 1998. Bei den sonstigen Einnahmen wird – vor allem wegen niedrigerer Privatisierungserlöse – ein Rückgang erwartet. Insgesamt ergibt sich für die Einnahmen ein Anstieg um 1%. Die Ausgaben sollen mit gut ½ % nicht stärker ausgeweitet werden als im vergangenen Jahr. Dabei ist für die Personalausgaben ein Plus von 1 ½ % vorgesehen. Die Zuweisungen an die Gemeinden sollen etwa ebenso hoch ausfallen wie im Soll 1998.

Auf der kommunalen Ebene dürfte sich der besonders günstige Abschluß des vergangenen Jahres nicht wiederholen. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß in den Gemeindehaushalten 1999 insgesamt wieder ein Defizit verbucht werden muß. Neben einer Beschleunigung des Ausgabenflusses fällt dabei besonders ins Gewicht, daß die Erträge aus der Gewerbesteuer nach dem hohen, großenteils durch Nachzahlungen geprägten Mehraufkommen im vergangenen Jahr eher rückläufig sein dürften. Nach der jährlichen Haushaltsumfrage der kommunalen Spitzenverbände erwarten die Gemeinden 1999 ein Defizit von 3 ½ Mrd DM.

*Gemeinde-  
haushalte*

Für den mittelfristigen Zeitraum strebt die Bundesregierung eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses an. So sieht das kürzlich entsprechend den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorgelegte Stabilitätsprogramm vor, die Defizitquote bis 2002 auf 1% zu reduzieren. Dieses Ziel soll durch eine Begrenzung des Ausgabenwachstums auf 2% – wie auch vom Finanzplanungsrat für die Gebietskörperschaften empfohlen – erreicht werden. Bei einem unterstellten Anstieg des nominalen BIP um 3 ½ % bis 4% pro Jahr sieht die Projektion der Regierung eine Reduzierung der Ausgabenquote von 48 ½ % im Jahr 1998 auf 45% im Jahr 2002 vor. Dies ließe auch noch etwas Raum für eine Senkung der Abgabenquote. Um den Weg zu einer nachhaltig tragbaren Finanzlage des Staates abzusichern, wäre es vor allem erforderlich, daß der von der Regierung vorgezeichnete Kurs der Ausgabenbegrenzung auf allen Haushaltsebenen gerade auch beim Auftreten unerwarteter neuer Haus-

*Stabilitäts-  
programm der  
Bundes-  
regierung*



haltsbelastungen eingehalten wird. Hohe Mehrbelastungen sind beispielsweise mit den jüngsten Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts zur Familienbesteuerung verbunden.

### Sozialversicherungen

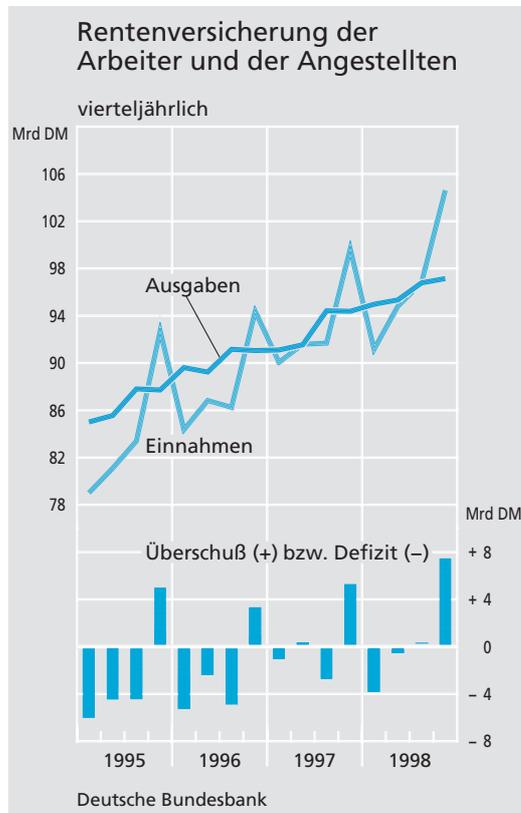
Die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten schließt üblicherweise im vierten

Quartal eines Jahres wegen der Beitragszahlungen für die auf das Jahresende konzentrierten Sonderzuwendungen an Arbeitnehmer mit einem finanziellen Überschuß ab. Dieser betrug im letzten Vierteljahr 1998 7½ Mrd DM und war damit noch um gut 2 Mrd DM höher als vor Jahresfrist. Ausschlaggebend für die Verbesserung war die Aufstockung des Bundeszuschusses, die durch die Anhebung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes von 15 % auf 16 % ab April 1998 finanziert wird. Die gesamten Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung nahmen deshalb im vierten Quartal 1998 um annähernd ein Viertel zu. Das Beitragsaufkommen erhöhte sich um 1 %. Während die Beiträge für Arbeitseinkommen um gut 2 % stiegen, war bei den auf Arbeitslosenunterstützungen entfallenden Zahlungen ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Insgesamt wuchsen die Einnahmen der Rentenversicherung um 5 %. Die Ausgaben erhöhten sich mit knapp 3 % deutlich schwächer. Dämpfend wirkte sich dabei aus, daß die Rentenanpassung zur Jahresmitte 1998 relativ gering ausgefallen war (0,44 % in West- und 0,89 % in Ostdeutschland). Andererseits ist die Zahl der laufenden Renten weiter gestiegen.

*Rentenversicherung im vierten Quartal ...*

Insgesamt hat sich die Finanzlage der Rentenversicherung 1998 leicht verbessert. Es entstand ein Überschuß in Höhe von gut 3 Mrd DM im Vergleich zu knapp 2 Mrd DM im vorangegangenen Jahr. Dieser Betrag reichte jedoch bei weitem nicht aus, um die Schwankungsreserve wieder auf den gesetzlichen Mindestumfang von einer Monatsausgabe aufzufüllen, wie es in den Planungen für 1998 vorgesehen war. Tatsächlich betrug

*... und im Gesamtjahr 1998*



diese Reserven am Jahresende knapp 18 Mrd DM beziehungsweise 0,7 Monatsausgaben. Maßgeblich für das ungünstigere Ergebnis war, daß die Entwicklung der Beschäftigung auf das ganze Jahr gesehen unbefriedigender verlief als zunächst angenommen und die Beitragseinnahmen infolgedessen schwächer flossen. Auch wurde der geplante Verkauf der GAGFAH (des Wohnungsunternehmens der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) in das Jahr 1999 verschoben.

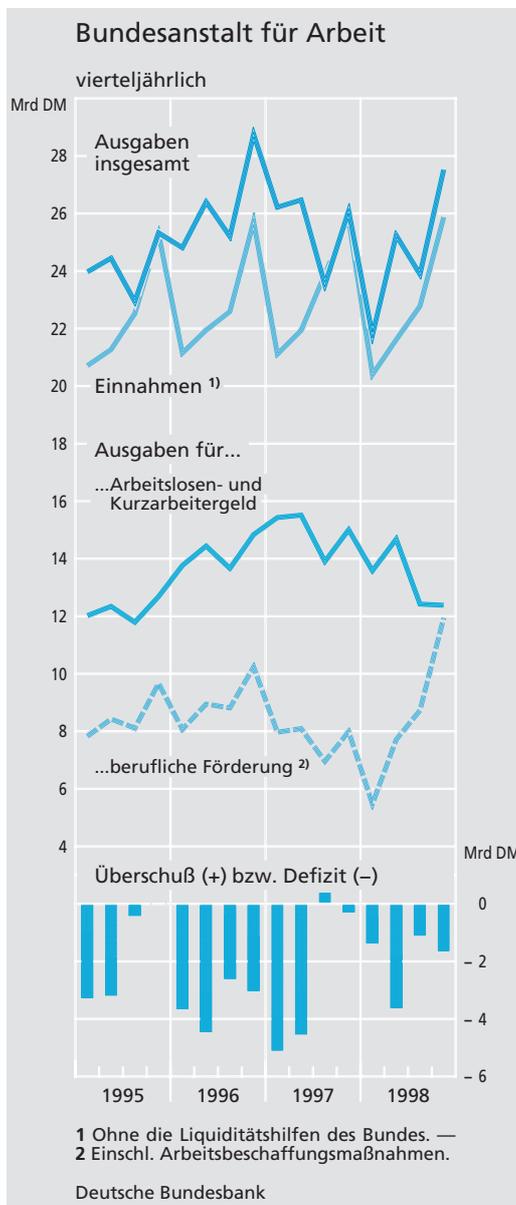
#### Perspektiven

Die Aufstockung der Schwankungsreserve auf den gesetzlichen Mindestumfang muß nunmehr im laufenden Jahr vorgesehen werden, was einen erheblich höheren Überschuß als 1998 voraussetzt. Unter Berücksichtigung der Erlöse aus der Veräußerung der GAGFAH wäre es hierfür erforderlich gewesen, den

Beitragssatz in seiner bisherigen Höhe von 20,3 % beizubehalten. Die Bundesregierung hat jedoch beschlossen, den Satz ab April 1999 auf 19,5 % zu ermäßigen und als finanziellen Ausgleich zusätzliche Bundeszuweisungen zu zahlen, die durch eine höhere Besteuerung des Energieverbrauchs finanziert werden. Auf der Ausgabenseite ergeben sich für die Rentenversicherung mit dem „Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ zusätzliche Belastungen, weil Leistungskürzungen, die in der vergangenen Legislaturperiode beschlossen worden waren (insbesondere die Einführung eines „demographischen Faktors“ bei der Rentenanpassung), ausgesetzt wurden. Die dadurch entstehende Finanzierungslücke soll durch die Einbeziehung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und von Scheinselbständigen in die Sozialversicherungspflicht, also durch zusätzliche Beitragseinnahmen, geschlossen werden. Im Hinblick auf die längerfristige Entwicklung, die vor allem durch die demographischen Belastungen geprägt wird, bereitet die Regierung eine Rentenstrukturreform vor, die im Jahr 2001 in Kraft treten soll.

Die Bundesanstalt für Arbeit wies im vierten Quartal 1998 ein Defizit von 1,7 Mrd DM auf, das um 1,4 Mrd DM höher ausfiel als im gleichen Vorjahrszeitraum. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Verlauf des vergangenen Jahres wieder zunehmend genutzt wurden. Im letzten Quartal sind deshalb die Aufwendungen für die Förderung der Beschäftigung außerordentlich stark, nämlich um die Hälfte auf 12 Mrd DM, gestiegen. Entlastet

*Bundesanstalt  
für Arbeit  
im vierten  
Quartal ...*



wurde die Bundesanstalt dagegen durch die günstigere Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld nahmen um 17% ab. Insgesamt wuchsen die Ausgaben um 5 1/2%. Die Einnahmen gingen dagegen kaum über ihr Vorjahrsniveau hinaus.

Im ganzen Jahr 1998 hat die Bundesanstalt wesentlich günstiger abgeschlossen als ge-

plant. Das Defizit war mit 7 3/4 Mrd DM nur gut halb so hoch wie die im Etat veranschlagte Deckungslücke von gut 14 Mrd DM. Dabei fiel vor allem ins Gewicht, daß die Zahl der Arbeitslosen deutlich unter dem im Haushaltsplan zugrunde gelegten Niveau von 4,4 Millionen gelegen hat. Die Aufwendungen für das Arbeitslosengeld unterschritten deshalb den Haushaltsansatz um gut 7 1/2 Mrd DM und blieben um 11% hinter dem entsprechenden Betrag des vorangegangenen Jahres zurück. Die Ausgaben für die Förderung der Beschäftigung lagen dagegen etwa so hoch wie die Ansätze. Nach einem deutlichen Rückgang im ersten Halbjahr und einem darauffolgenden kräftigen Zuwachs gingen sie im ganzen Jahr um 9% über ihr Vorjahrsniveau hinaus. Insgesamt sind die Ausgaben der Bundesanstalt um knapp 4% gesunken. Allerdings waren auch die Einnahmen um gut 2% niedriger als ein Jahr zuvor, wobei das Beitragsaufkommen geringer ausfiel als erwartet.

... und im  
Gesamtjahr  
1998

Für das laufende Jahr geht der Haushaltsplan der Bundesanstalt davon aus, daß die Zahl der Arbeitslosen gegenüber dem Vorjahr um etwa 150 000 sinkt. Gleichwohl ist das Defizit mit 11 Mrd DM erheblich höher angesetzt worden als der 1998 realisierte Betrag. Dabei nehmen die Einnahmen um 3 1/2% im Vergleich zum Ist 1998 zu, während die Ausgaben um 6 1/2% ausgeweitet werden sollen. Zwar liegen die erwarteten Aufwendungen für das Arbeitslosengeld etwas unter dem Ist 1998, doch sind für die aktive Arbeitsmarktpolitik um rund 12% höhere Mittel vorgesehen. Hierin schlägt sich nieder, daß die Förderung der Beschäftigung auf dem im zweiten Halbjahr 1998 erreichten hohen Ausgaben-

Haushalts-  
planungen  
1999

niveau fortgesetzt werden soll. Darüber hinaus wurde ein neues Programm für die Qualifizierung und Beschäftigung jugendlicher Ar-

beitsloser aufgelegt, für das Ausgaben von 2 Mrd DM vorgesehen sind.