

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung im dritten Quartal

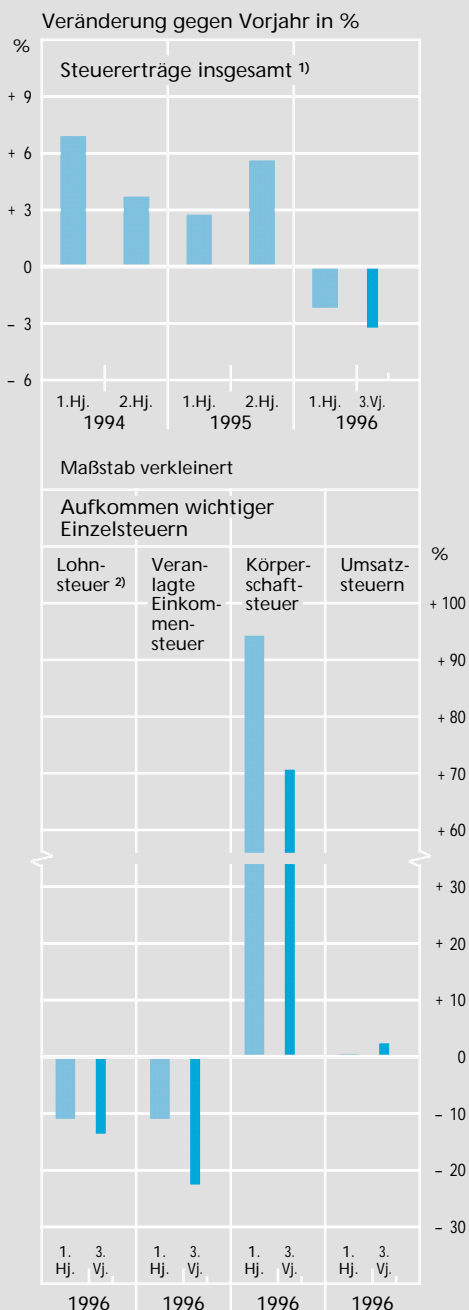
Die Defizite der Gebietskörperschaften sind im dritten Quartal – den bisher vorliegenden Angaben zufolge – um etwa 5 Mrd DM über den Betrag im gleichen Vorjahrszeitraum (25 Mrd DM) hinausgegangen, nachdem sie im ersten Halbjahr mit 41 Mrd DM ungefähr ebenso hoch ausgefallen waren wie vor Jahresfrist. Dem weiterhin enttäuschenden Steueraufkommen steht gegenüber, daß die Gebietskörperschaften bemüht sind, die Einnahmehausfälle durch einen strikten Sparkurs auf der Ausgabenseite zumindest teilweise auszugleichen. Auch wird durch das vergleichsweise niedrige Zinsniveau die durch den starken Anstieg des Schuldenstands im vorigen Jahr bedingte Zunahme der Zinsausgaben gebremst. Allerdings war die Entwicklung auf den einzelnen Haushaltsebenen seit Jahresbeginn sehr unterschiedlich. Während nämlich der Bund – unter dem Einfluß besonderer zusätzlicher Belastungen – in den ersten neun Monaten eine starke Ausweitung seines Defizits verzeichnete, waren die Deckungslücken der Länder ungefähr ebenso groß wie vor Jahresfrist; bei den Gemeinden sind sie im ersten Halbjahr (neuere Ergebnisse liegen noch nicht vor) sogar beträchtlich zurückgegangen.

Grundtendenz

Die Abnahme der Steuererträge, die insbesondere auf die zu Jahresbeginn in Kraft getretenen Maßnahmen zurückzuführen ist, hat sich im dritten Quartal fortgesetzt. Das ge-

*Steuern
insgesamt*

Entwicklung des Steueraufkommens *)



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

Deutsche Bundesbank

samtdeutsche Steueraufkommen¹⁾ blieb in dieser Zeit um gut 3% hinter dem entsprechenden Vorjahrsergebnis zurück und entwickelte sich damit noch etwas ungünstiger als im zweiten Vierteljahr (in dem es sich um 2½% vermindert hatte). Die seit dem Frühjahr in Gang gekommene konjunkturelle Erholung hat sich damit bisher noch nicht in einem entsprechenden Aufkommensbild bei den Steuern niedergeschlagen.

Vielmehr war insbesondere die Tendenz bei den Einkommensteuern großenteils noch von einer Einnahmenschwäche geprägt. Dies galt vor allem für die Lohnsteuer, die aufkommensstärkste Einzelabgabe, die im dritten Quartal 13½% weniger als in der entsprechenden Vorjahrszeit erbracht hat. Zwar wurde das Aufkommen weiterhin beträchtlich durch die – seit dem Jahresanfang mit dieser Steuer verrechneten – Kindergeldzahlungen geschmälert. Doch sind die Lohnsteuereinnahmen auch vor Abzug dieser Beträge (von gut 11 Mrd DM im dritten Quartal) nur noch um knapp 3% und damit wesentlich schwächer als in den Vormonaten gewachsen.²⁾ Das Aufkommensergebnis ist nunmehr stärker als zuvor durch die moderaten Tarifabschlüsse dieses Jahres geprägt worden; auch waren vor Jahresfrist erhebliche Nach-

Lohnsteuer

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

2 Gegenüber dem Vorjahr aufkommensmindernd wirkte sich zudem weiterhin die Anhebung des Grundfreibetrags aus; auf der anderen Seite wurde die Aufkommensentwicklung jedoch positiv davon beeinflusst, daß der seit Anfang dieses Jahres nur noch alternativ zum Kindergeld gewährte Kinderfreibetrag nicht mehr im Rahmen des Quellenabzugs, sondern erst bei der Einkommensteueranlagung berücksichtigt wird.

zahlungen aus der damaligen Lohnrunde eingegangen.

*Veranlagungs-
steuern*

Einen noch stärkeren Einnahmenrückgang verzeichnete die veranlagte Einkommensteuer ($- 22\frac{1}{2}\%$), nachdem sie im Vorquartal etwas mehr als ein Jahr zuvor erbracht hatte. Das Aufkommen dieser Veranlagungssteuer stellt freilich eine recht heterogene Restgröße dar, die vor allem durch umfangreiche Steuererstattungen an Arbeitnehmer geschmälert wird. Ausschlaggebend für ihr ungünstiges Ergebnis waren offenbar geringere Steuereingänge für frühere Jahre, während sich nach den bisherigen Anzeichen auf der anderen Seite die Vorauszahlungen erhöht haben. Im Gegensatz zur veranlagten Einkommensteuer wies die Körperschaftsteuer mit einem Zuwachs von gut 70% ein sehr positives Aufkommensbild auf. Dies war zum einen auf die guten Veranlagungsergebnisse früherer Jahre – vor allem des „gewinnstarken“ Jahres 1994 – zurückzuführen, die wesentlich höhere Abschlußzahlungen erbracht haben. Zum andern hat sich bei dieser Steuer im Gefolge der günstigen Gewinnentwicklung auch die Aufwärtstendenz der Vorauszahlungen weiter fortgesetzt.

Umsatzsteuer

Die Aufkommensentwicklung bei der Umsatzsteuer hat sich im dritten Quartal etwas verbessert. So sind in dieser Zeit die Erträge aus dieser Steuer um gut 2% gewachsen, nachdem sie in der ersten Jahreshälfte nur ihr entsprechendes Vorjahrsniveau erreicht hatten. Hierin schlug sich nieder, daß sich in letzter Zeit die Verbrauchsnachfrage belebt hat; von der rückläufigen Entwicklung der (mit Mehrwertsteuer belasteten) Investitionen

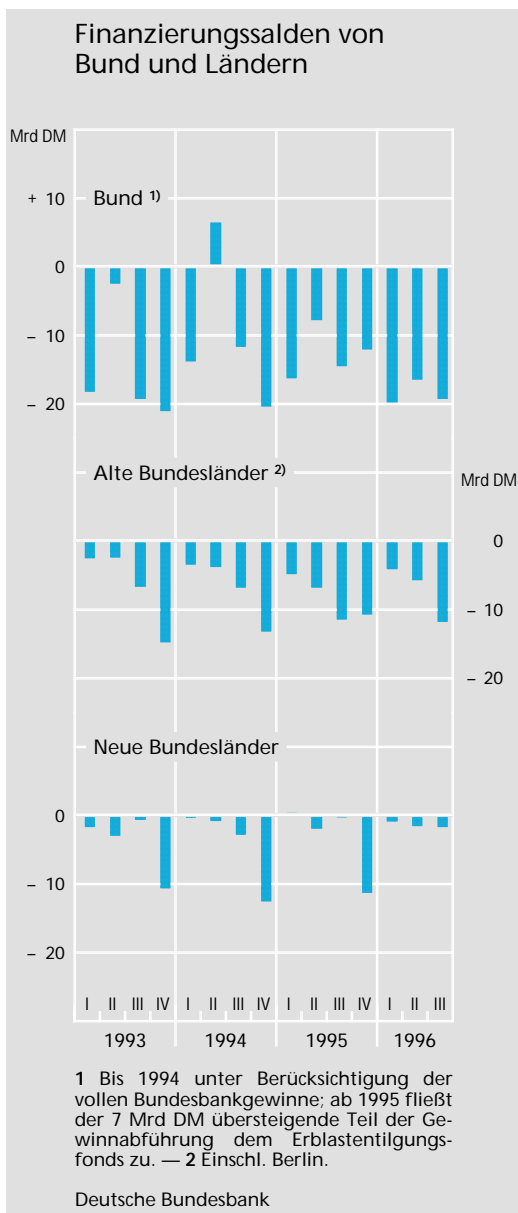
seitens des Staates und im Bereich des Wohnungsbaus ging dagegen weiterhin ein retardierender Einfluß aus.

Beim Bund entstand im dritten Vierteljahr ein Defizit in Höhe von $19\frac{1}{2}$ Mrd DM, das den entsprechenden Vorjahrsbetrag um 5 Mrd DM übertraf. Ausschlaggebend hierfür war, daß die Einnahmen um $9\frac{1}{2}\%$ zurückgingen.³⁾ Das Steueraufkommen nahm dabei vor allem wegen der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und der Anhebung des Grundfreibetrags um gut $6\frac{1}{2}\%$ ab. Die sonstigen Einnahmen verringerten sich sogar um rund ein Drittel, weil ein Jahr zuvor hohe Erlöse aus dem Verkauf von Beteiligungen zugeflossen waren, während im dritten Quartal des laufenden Jahres keine derartigen Eingänge verzeichnet wurden.

Die Ausweitung des Defizits wurde dadurch in Grenzen gehalten, daß die Ausgaben ebenfalls beträchtlich, nämlich um $4\frac{1}{2}\%$, sanken. Ohne Berücksichtigung des nicht mehr als Ausgabe, sondern als steuermindernder Faktor verbuchten Kindergeldes betrug der Rückgang noch $\frac{1}{2}\%$. Damit hat sich der im ersten Halbjahr mit einer (ebenfalls bereinigten) Zuwachsrate von $6\frac{1}{2}\%$ sehr kräftige Ausgabenfluß erheblich verlangsamt. Hier fiel besonders ins Gewicht, daß die im Jahresverlauf stark schwankenden Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds beträchtlich hinter dem im gleichen Vorjahrszeitraum überwiesenen Betrag zurückblieben. Auch

Bundeshaushalt

3 Abweichend von der Verbuchung im Bundeshaushalt werden hier in der unterjährigen Berichterstattung die Bundesergänzungszuweisungen und die Zuweisungen an die Länder für den Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen brutto gestellt.



sind die Zinsausgaben um 7% gesunken, nachdem sie im ersten Halbjahr um gut 3% zugenommen hatten. Schließlich flossen im dritten Quartal weniger Mittel für die Darlehensvergabe und für Investitionszuschüsse ab. Erheblich belastet wurde der Bund dagegen durch die arbeitsmarktbedingten Ausgaben, die um gut ein Drittel wuchsen. So mußte er an die Bundesanstalt für Arbeit zur Finanzierung des dort entstandenen Defizits

2 1/2 Mrd DM zahlen, während ein Jahr zuvor kein Zuschuß erforderlich gewesen war, und die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe nahmen um ein Fünftel zu. Erhebliche Mehraufwendungen erforderten auch die Zuweisungen an das Bundeseisenbahnvermögen, weil dessen Kreditemächtigung Ende 1995 ausgelaufen war und der Bund die dadurch entstandene Finanzierungslücke durch zusätzliche Zahlungen schließen muß. Schließlich wuchs der laufende Sachaufwand um knapp 8%, wozu insbesondere die militärischen Beschaffungen beitrugen.

Das Defizit der Länder belief sich im dritten Quartal auf 13 1/2 Mrd DM und ging damit um 2 Mrd DM über den Betrag im gleichen Vorjahrszeitraum hinaus. Die Ausweitung der Deckungslücke konzentrierte sich auf die neuen Länder, bei denen ein Defizit von gut 1 1/2 Mrd DM entstand, während sie vor Jahresfrist nahezu ausgeglichen abgeschlossen hatten. Das Defizit der alten Länder (einschließlich Berlin) war dagegen mit gut 11 1/2 Mrd DM ungefähr ebenso hoch wie im Vorjahr. Zu dem etwas ungünstigeren Abschluß der Länder kam es vor allem, weil die Einnahmen mit 2% nur wenig zugenommen haben. In den neuen Bundesländern blieben sie sogar wegen eines schwachen Steueraufkommens um knapp 1% unter dem Vorjahrsniveau, während sie in Westdeutschland um 3% wuchsen. Die Ausgaben der Länder übertrafen das Vorjahrsergebnis im dritten Vierteljahr um 3 1/2%, wobei der Anstieg in den neuen Ländern mit fast 6% erheblich höher ausfiel als im alten Bundesgebiet (3%). Dieser Unterschied ist auch auf die Personalausgaben zurückzuführen, die in den alten

Länder

Ländern etwas unter ihrem Vorjahrsniveau blieben, während sie in Ostdeutschland noch um fast 2 1/2% zugenommen haben. Dabei schlug die im Oktober 1995 vorgenommene weitere Anpassung der Bezüge im öffentlichen Dienst an das West-Niveau zu Buche. Generell ist zu berücksichtigen, daß der Anstieg sowohl der Ausgaben als auch der Einnahmen der Länder durch die Umstellung des Familienleistungsausgleichs sowie die Neuregelung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs um rund zwei Prozentpunkte aufgebläht wird.

Gemeinden

Für die Gemeinden liegen noch keine Ergebnisse des dritten Quartals vor. In den ersten sechs Monaten belief sich das Defizit auf gut 4 Mrd DM; es ist damit gegenüber dem Vorjahr auf weniger als die Hälfte gesunken. Von Bedeutung hierfür war der durch die außerordentlich hohen Defizite der vergangenen Jahre erzwungene Sparkurs, der sich vor allem bei den Sachinvestitionen, aber auch beim Personal- und laufenden Sachaufwand niederschlug. Insgesamt nahmen die Ausgaben sogar um knapp 1% ab. Die Einnahmen erhöhten sich dagegen um gut 3%, wozu ein kräftiger Zuwachs beim Gewerbesteueraufkommen beitrug. Das Haushaltsvolumen wird allerdings durch die weitere Ausgliederung kommunaler Dienstleistungen geschmälert.

*Neben-
haushalte*

Die Finanzentwicklung der Nebenhaushalte, die als Bestandteil der Gebietskörperschaften erheblich zu Buche schlagen, war im dritten Quartal recht unterschiedlich. Der Überschuß des Erblastentilgungsfonds blieb mit fast 1 Mrd DM weit hinter dem entsprechenden

Vorjahrsbetrag in Höhe von 4 1/2 Mrd DM zurück. Dies ist jedoch allein – wie bereits erwähnt – auf die relativ niedrigen Zuweisungen des Bundes zurückzuführen. Die Zinsausgaben als einzige wesentliche Ausgabenposition des Fonds sind wie schon im ersten Halbjahr deutlich gesunken. Dagegen schloß das Bundeseisenbahnvermögen ungefähr ausgeglichen ab, während es ein Jahr zuvor ein Defizit von knapp 1 1/2 Mrd DM verzeichnet hatte. Auch die Finanzentwicklung des ERP-Sondervermögens hat sich beträchtlich verbessert; im dritten Quartal entstand ein Überschuß von fast 1 1/2 Mrd DM nach einem Defizit von 1/2 Mrd DM vor Jahresfrist. Zum einen war die Darlehensvergabe rückläufig, zum andern sind – wohl bedingt durch das niedrige Marktzinsniveau – die Darlehensrückflüsse sehr stark gestiegen.

Die Kreditmärkte wurden von den Gebietskörperschaften nach der Jahresmitte in beträchtlichem Umfang in Anspruch genommen. Die Neuverschuldung betrug im dritten Quartal 34 Mrd DM und unter Einschluß des Monats Oktober sogar 56 Mrd DM; im Zeitraum Juli bis Oktober 1995 war sie mit 39 Mrd DM deutlich geringer ausgefallen. Ungefähr die Hälfte der Kredite wurde durch den Absatz von Wertpapieren beschafft, wobei die unterjährigen „Bubills“ sowie die zweijährigen Schatzanweisungen als neue Finanzierungsinstrumente des Bundes eine bedeutende Rolle spielten. Durch die Aufnahme von Schuldscheindarlehen wurden 34 Mrd DM Erlöst. Andererseits wurden per saldo sonstige Schulden von 7 Mrd DM getilgt.

*Kredit-
aufnahme
insgesamt*

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Mrd DM

Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb staat- licher Schul- titel durch das Ausland
		Wert- papiere	Schuld- schein- dar- lehen 1)	
1986	+ 38,0	+ 49,7	- 11,3	+ 37,2
1987	+ 50,0	+ 46,8	+ 3,6	+ 18,8
1988	+ 54,0	+ 42,1	+ 12,2	+ 6,6
1989	+ 25,8	+ 32,9	- 6,8	+ 18,8
1990 2)	+ 112,2	+ 90,9	+ 21,7	+ 15,1
1991 3)	+ 106,8	+ 71,3	+ 35,8	+ 50,9
1992	+ 102,4	+ 95,0	+ 7,9	+ 59,4
1993	+ 159,1	+ 120,3	+ 39,3	+ 109,1
1994 4)	+ 85,8	+ 45,6	+ 40,6	- 20,9
1995 5)	+ 97,6	+ 32,6	+ 81,4	+ 58,3
darunter:				
1. Hj.	+ 9,8	+ 15,2	- 4,4	+ 33,3
Juli/Okt. ts)	+ 38,9	+ 9,3	+ 44,5	.
1996				
1. Hj.	+ 31,6	+ 25,8	+ 14,9	+ 10,9
Juli/Okt. ts)	+ 56,4	+ 29,0	+ 34,1	.

1 Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite. — 2 Einschl. DDR-Staatshaushalt (1. 7. bis 2. 10. 1990). — 3 Ab 1991 einschl. ostdeutscher Länder und Gemeinden. Ohne vom Bund übernommene Schulden der Bundesbahn. — 4 Ab 1994 einschl. Bundeseisenbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erblastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

Bund

Größter Kreditnehmer war in den Monaten Juli bis Oktober der Bund, der sich netto 38 Mrd DM beschaffte. Darin enthalten sind knapp 6 Mrd DM kurzfristige Kassenkredite am Geldmarkt. Die Nettokreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt zur Haushaltsfinanzierung betrug 32 Mrd DM. Unter Einschluß des umfangreichen Mittelbedarfs für Tilgungen summierte sich die Bruttokreditaufnahme des Bundes auf 60 Mrd DM, davon entfielen 54 1/2 Mrd DM auf den Absatz von Wertpapieren und 5 1/2 Mrd DM auf Schuldscheindarlehen.

Länder und
Gemeinden

Auch die Länder griffen in dem Viermonatsabschnitt mit netto 26 1/2 Mrd DM in beträchtlichem Maße auf den Kreditmarkt zurück; davon entfielen gut 20 Mrd DM auf das alte Bundesgebiet (einschließlich Berlin) und

6 Mrd DM auf die neuen Länder. Wie üblich bevorzugten die Länder die Aufnahme von Schuldscheindarlehen (netto 23 Mrd DM). Daneben wurden 3 Mrd DM durch den Absatz von Wertpapieren Erlöst, wobei sieben Länder im August erstmals eine gemeinschaftliche Landesschatzanweisung mit einem Emissionsvolumen von 4 Mrd DM begaben. Die Neuverschuldung der kommunalen Ebene betrug schätzungsweise 2 Mrd DM.

Die Nebenhaushalte haben von Juli bis Oktober ihre Verschuldung um insgesamt 10 Mrd DM reduziert, darunter allein der Erblastentilgungsfonds um knapp 8 1/2 Mrd DM. Mit 6 1/2 Mrd DM entfiel der größte Teil der Rückzahlungen des Fonds auf Verbindlichkeiten, die er 1995 von ostdeutschen Wohnungsunternehmen übernommen hatte. Damit ist dieser Bestandteil der Schulden-Erblast bis auf einen geringen Restbetrag getilgt. Auch das ERP-Sondervermögen, der Fonds „Deutsche Einheit“ und das Bundeseisenbahnvermögen zahlten per saldo Kredite zurück.

Neben-
haushalte

Aussichten für das Gesamtjahr

Die Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften im laufenden Jahr wird von der weiterhin bestehenden Einnamenschwäche geprägt. Die Maßnahmen des Jahressteuergesetzes 1996 (im wesentlichen die Verbesserung des Familienleistungsausgleichs und die Anhebung des Grundfreibetrags) führen auf das ganze Jahr gesehen zu Steuerausfällen von etwa 21 Mrd DM. Überdies hat sich die konjunkturelle Erholung bislang noch nicht in

Einnamen-
schwäche

einer entsprechenden Reaktion des Steueraufkommens niedergeschlagen.

Im Gegenteil hat der Arbeitskreis „Steuer-schätzungen“ im November Ausfälle gegenüber der vergleichbaren Schätzung im Mai in Höhe von 5 Mrd DM prognostiziert, obwohl das nominale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nunmehr etwas höher angesetzt wurde (mit 2,5% im Vergleich zu 2,1% im Mai).⁴⁾ Vor allem das Umsatzaufkommen hat bisher enttäuscht, wozu die rückläufige Tendenz der steuerbelasteten Investitionen seitens des Staates und im Bereich des Wohnungsbaus beigetragen hat. Relativ stark schlugen auch weitere Abstriche bei der veranlagten Einkommensteuer zu Buche, deren Entwicklung durch weiterhin sinkende Steuereingänge für frühere Jahre nicht zuletzt infolge der starken Inanspruchnahme verschiedener Steuervergünstigungen geprägt wird. Einen „konjunkturellen Lichtblick“ für das Steueraufkommen stellt dar, daß die Vorauszahlungen bei der veranlagten Einkommensteuer und vor allem bei der Körperschaftsteuer nach oben gerichtet sind. Insgesamt wird das Steueraufkommen nach der jüngsten offiziellen Prognose um gut 1% niedriger sein als 1995; bereinigt um die Umstellung des Kindergeldes entspräche dies einem Zuwachs von 1¼%.

*Sparkurs bei
den Ausgaben*

Die Gebietskörperschaften sind bemüht, die Ausfälle auf der Einnahmenseite durch ein sparsames Ausgabenverhalten – auch durch Beschränkungen im Haushaltsvollzug – so weit wie möglich aufzufangen. Aus heutiger Sicht dürften die Ausgaben – bereinigt um die Umstellung des Kindergeldes – nur um

ungefähr 1½% wachsen (eine so niedrige Zuwachsrate war zuletzt im Jahre 1983 zu verzeichnen gewesen). Dies geht freilich vor allem zu Lasten der Investitionsausgaben, die 1996 beträchtlich hinter ihrem Vorjahrsniveau zurückbleiben dürften. Im übrigen wirkt sich entlastend für die Haushalte der Gebietskörperschaften aus, daß die Zinsen sich seit Herbst vergangenen Jahres auf einem sehr niedrigen Niveau bewegen. Die Zinsausgaben steigen deshalb 1996 trotz der hohen Neuverschuldung des vergangenen Jahres nur mäßig.

Die Sparanstrengungen der Gebietskörperschaften dürften jedoch nicht ausreichen, um eine nochmalige Ausweitung ihres Defizits, das im vergangenen Jahr 110 Mrd DM betragen hatte, zu verhindern. Da auch die Sozialversicherungen voraussichtlich etwas ungünstiger als im Vorjahr abschließen werden, wird sich das Defizit der öffentlichen Haushalte, das in der für die Maastricht-Kriterien maßgebenden Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen bereits 1995 mit 3,5% des Bruttoinlandsprodukts deutlich über dem 3%-Limit gelegen hatte, im laufenden Jahr noch weiter von dieser Grenze entfernen. Das Bundesfinanzministerium geht derzeit von einer Defizitquote von 3¾% des BIP aus. Der Schuldenstand der öffentlichen Haushalte dürfte Ende 1996 die 60%-Grenze erreichen oder geringfügig überschreiten.

*Wachsende
Defizite*

4 Bereits in der Mai-Schätzung waren die den Haushaltsplänen für 1996 weitgehend zugrunde gelegten Aufkommenserwartungen vom Herbst 1995 um fast 22 Mrd DM zurückgeschraubt worden.

Haushaltsplanungen für das Jahr 1997

Hoher Konsolidierungsbedarf

Die im Jahre 1996 höher als ursprünglich veranschlagt ausfallenden Defizite haben zusätzlichen Konsolidierungsbedarf entstehen lassen. Bei der Aufstellung der Haushaltspläne 1997 mußten schon aus diesem Grund die Sparanstrengungen verstärkt werden, nachdem mit dem – inzwischen in einer Reihe von Punkten umgesetzten – „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ der Bundesregierung vom April bereits wichtige Weichenstellungen erfolgt waren.

Weitere Steuerausfälle gemäß Steuerschätzung

In den Haushaltsplanungen war in Rechnung zu stellen, daß die Erwartungen für das Steueraufkommen weiter nach unten revidiert werden mußten. Gegenüber der den Entwürfen großenteils zugrunde gelegten Prognose vom Mai 1996 hat der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im November auf der Basis des bisherigen Steuerrechts zusätzliche Abstriche in Höhe von gut 10 Mrd DM vorgenommen. Für 1997 zeichnen sich damit noch größere Steuerausfälle gegenüber der Mai-Schätzung als im laufenden Jahr ab. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß die Prognose für das kommende Jahr von einem etwas geringeren nominalen Wirtschaftswachstum als im Frühjahr angenommen ausgeht; zum andern ist die erwartete Struktur des Wachstumsprozesses weniger „steuerergiebig“ als damals unterstellt.⁵⁾ Berücksichtigt man außerdem die im kommenden Jahr in Kraft tretenden steuerlichen Maßnahmen, so zeichnet sich für 1997 ein Anstieg der Steuererträge von rund 3 1/4 % ab, der damit etwas hinter dem erwarteten nominalen Wirtschaftswachstum zurückbleiben dürfte.

Was die steuerlichen Maßnahmen angeht, so halten sich hier die Ausfälle durch den faktischen Wegfall der Vermögensteuer und einige kleinere steuerliche Erleichterungen etwa die Waage mit den auf der anderen Seite entstehenden Mehreinnahmen (vor allem durch die kräftige Anhebung der Grunderwerbsteuer und die Reform der Erbschaftsteuer).

Nach dem derzeitigen Stand der Haushaltsplanungen – der Haushaltsplan des Bundes wurde Ende November vom Bundestag verabschiedet, in den Ländern sind die Beratungen noch nicht abgeschlossen – zeichnet sich ab, daß die Ausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt nur wenig über ihren Umfang im Jahre 1996 hinausgehen sollen. In den Plänen ist damit eine Verminderung des Defizits der Gebietskörperschaften gegenüber dem Jahr 1996 angelegt. Hinzu kommt für den staatlichen Sektor insgesamt ein Umschwung von Defiziten zu Überschüssen in der Sozialversicherung, der vor allem darauf beruht, daß in der gesetzlichen Rentenversicherung die zusammengeschmolzenen Reserven wieder auf ihr vorgeschriebenes Soll aufgefüllt werden müssen. Der hohe Finanzbedarf der Rentenversicherung hat es erforderlich gemacht, den Beitragssatz von 19,2 % auf 20,3 % der versicherungspflichtigen Entgelte heraufzusetzen. Dies führt al-

Sparkurs auf der Ausgaben-seite

Verbesserung des gesamtstaatlichen Finanzierungssaldos

5 Die neue Steuerprognose für 1997 basiert auf einem erwarteten Wirtschaftswachstum von nominal knapp 4 % (gegenüber gut 4 % im Mai) und real 2 1/2 % (gegenüber 2 % bis 2 1/2 % im Mai). Dabei wird im Vergleich zum Frühjahr mit einem etwas geringeren Wachstum der Bruttolohn- und -gehaltssumme und mit einem stärkeren Anstieg des Außenbeitrags gerechnet, was sich in zusätzlichen Ausfällen bei der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer niederschlägt.

lerdings dazu, daß sich die gesamtwirtschaftliche Abgabenlast im Verhältnis zum BIP im kommenden Jahr etwas vergrößern wird, nachdem sie sich 1996 leicht vermindert hat.

Risiken

Die Planungen und Vorausschätzungen der Haushaltsentwicklung bei den Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen sind freilich mit mancherlei Unsicherheiten und Risiken behaftet. Um nicht Gefahr zu laufen, daß das Staatsdefizit (in VGR-Abgrenzung) im Jahre 1997, dessen Ergebnisse bei der Prüfung für den Eintritt in die Endstufe der Währungsunion zugrunde zu legen sind, über den Grenzwert des Maastrichter Vertrages (3 % des BIP) hinausgeht, gilt es im Vollzug der Haushalte darauf hinzuwirken, daß der vorgesehene Ausgabenrahmen nicht überschritten wird. Darüber hinaus kommt es darauf an, die Dauerhaftigkeit des Konsolidierungsprozesses zu sichern und mittelfristig weitere Fortschritte zu erzielen.

Konsolidierungskurs ist vertrauensbildend

Die Rückführung des Staatsdefizits im kommenden Jahr bildet zugleich ein wichtiges Element der Strategie zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland. Sie stärkt das Vertrauen, daß der mittelfristig angestrebte finanzpolitische Kurs durchgesetzt wird, der freilich neben einer Begrenzung der hohen Staatsverschuldung auch eine Verringerung der drückenden Abgabenlast erfordert. Die positive Wirkung dieser Erwartungen auf das Wirtschaftsklima bildet ein Gegengewicht zu dem Ausfall an staatlicher Nachfrage.

Der Haushaltsplan des Bundes wurde Ende November vom Bundestag verabschiedet. Er

Haushaltsplanungen des Bundes

Mrd DM

Position	1995	1996	1997	
	Ist	Plan 1)	Entwurf	Plan
Einnahmen 2)	414,1	391,2	383,6	386,5
darunter:				
Steuern	366,1	351,2	350,3	345,7
Ausgaben 2)	464,6	451,3	440,2	439,9
darunter:				
Investitionen	66,5	66,3	60,6	59,6
Defizit	- 50,5	- 60,1	- 56,6	- 53,4
Nettokreditaufnahme	50,1	59,9	56,5	53,3

1 Das Kindergeld wird ab 1996 nicht mehr auf der Ausgabenseite verbucht, sondern von den Steuereinnahmen abgesetzt. — 2 Nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen und seit 1996 der Zuweisungen aus dem Mineralölsteueraufkommen zur Finanzierung des Personennahverkehrs.

Deutsche Bundesbank

sieht einen Rückgang der Ausgaben um 2 1/2 % auf 439,9 Mrd DM und eine Nettokreditaufnahme von 53,3 Mrd DM vor. Damit konnte die Neuverschuldung unter dem Ansatz des im Juli beschlossenen Haushaltsentwurfs in Höhe von 56,5 Mrd DM gehalten werden, obwohl im endgültigen Plan zusätzlichen Haushaltslücken in Höhe von 13 Mrd DM Rechnung zu tragen war.

Eckwerte des Bundeshaushaltsplans

So mußte der Bund nach der jüngsten Steuer-schätzung Ausfälle gegenüber den auf der Schätzung im Mai beruhenden Ansätzen im Entwurf in Höhe von 4 1/2 Mrd DM (unter Berücksichtigung geringerer Abführungen an den EG-Haushalt und von Anpassungen an den Stand der geplanten Steueränderungen) einkalkulieren. Noch stärker ins Gewicht fielen Mehrausgaben in Höhe von 6 1/2 Mrd DM,

Zusätzliche Lücken gegenüber dem Entwurf...

die sich daraus ergeben, daß entgegen der ursprünglichen Absicht ein Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 4,1 Mrd DM sowie höhere Ansätze für die Arbeitslosenhilfe und andere arbeitsmarktbedingte Aufwendungen zu veranschlagen waren. Überdies war neben weiteren zusätzlichen Anforderungen ein um gut 1 Mrd DM höherer Zuschuß an die Rentenversicherung erforderlich, weil dieser auch an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelt ist, der stärker als zunächst erwartet angehoben werden muß.

*... und
Maßnahmen
zu deren
Schließung*

Zur Schließung dieser Haushaltslücken konnten zum einen die sonstigen Einnahmen um 4½ Mrd DM höher angesetzt werden (vor allem infolge der Veranschlagung von Telekom-Lizenzgebühren in Höhe von 1½ Mrd DM, von Darlehensrückflüssen von ehemaligen Treuhandunternehmen in Höhe von knapp 1½ Mrd DM sowie von um 1 Mrd DM höheren Erlösen aus Grundstücksveräußerungen). Zum andern wird bei den Zinsausgaben und den Gewährleistungen von einem Minderbedarf im Betrage von zusammen gut 3 Mrd DM ausgegangen. Außerdem wurde eine auf die einzelnen Ressorts verteilte globale Minderausgabe von 2 Mrd DM eingestellt. Sonstige vielfältige Kürzungen beliefen sich auf 3½ Mrd DM. Darüber hinaus wurde die Nettokreditaufnahme durch die erneute Veranschlagung im Jahre 1996 nicht mehr realisierter Privatisierungserlöse in Höhe von gut 3 Mrd DM unter den Ansatz im ursprünglichen Entwurf gedrückt.

*Priorität für
Konsolidierung*

Sowohl der auf der Ausgabenseite veranschlagte Rückgang als auch die beträchtliche

Absenkung der vorgesehenen Nettokreditaufnahme gegenüber dem Soll und erst recht gegenüber dem voraussichtlichen Ist des laufenden Jahres betonen die hohe Priorität, die der Konsolidierung des Bundeshaushalts beigemessen wird. Dies wird auch daran deutlich, daß das Ausgabenvolumen trotz erheblicher arbeitsmarktbedingter Mehraufwendungen um rund 18 Mrd DM unter dem Ansatz bleibt, der in der mittelfristigen Finanzplanung vom Sommer 1995 für 1997 vorgesehen war. Allerdings ist vor allem bei dem Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit und bei der Arbeitslosenhilfe eine Überschreitung im Haushaltsvollzug wohl nicht auszuschließen. Auch ist zu berücksichtigen, daß die höheren Ansätze für die sonstigen Einnahmen größtenteils einmaliger Natur sind. Die Konsolidierungserfordernisse bleiben auch deshalb mittelfristig nach wie vor groß.

Auch die zumeist noch nicht abgeschlossenen Haushaltsplanungen der Länder sehen insgesamt für das Jahr 1997 eine deutliche Rückführung der Defizite vor, die für das laufende Jahr auf annähernd 40 Mrd DM veranschlagt sind. Ausschlaggebend dafür sind die Bemühungen um Einsparungen bei den Ausgaben, die gemäß den Planungen insgesamt nur noch geringfügig zunehmen sollen. Von Bedeutung sind dabei vor allem der Tarifabschluß im öffentlichen Dienst sowie die angestrebte Begrenzung des Personalbestandes. Auf der Einnahmenseite dürften im kommenden Jahr bei einzelnen Ländern auch Vermögensveräußerungen ins Gewicht fallen.

*Haushalts-
planungen
der Länder*

Sozialversicherungen

Gesetzliche Renten- versicherung

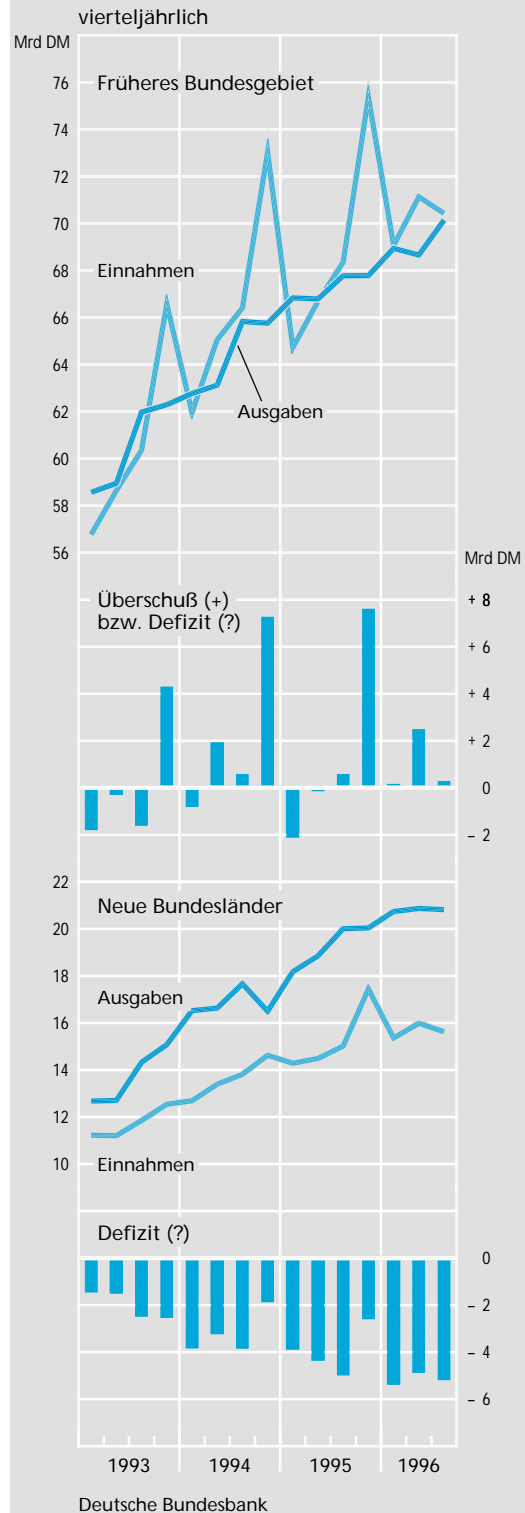
Im dritten Vierteljahr 1996 hat sich die Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Gegensatz zum ersten Halbjahr etwas verschlechtert. Das Defizit war mit fast 5 Mrd DM um $\frac{1}{2}$ Mrd DM höher als im dritten Quartal des Vorjahres. Einem Anstieg der Ausgaben um $3\frac{3}{4}\%$ standen um knapp $3\frac{1}{2}\%$ höhere Einnahmen gegenüber. Das Aufkommen aus Pflichtbeiträgen nahm dabei um lediglich 3% gegenüber dem Vorjahr zu; ohne die Heraufsetzung des Beitragssatzes von 18,6% auf 19,2% zu Beginn des Jahres 1996 wäre es sogar leicht zurückgegangen. Hierin spiegeln sich die ungünstige Beschäftigungsentwicklung und die moderaten Lohn- und Gehaltssteigerungen im Verlauf dieses Jahres wider. Die – auch an die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelten – Zuweisungen des Bundes erhöhten sich um gut 6%.

Einnahmen

Renten- ausgaben

Die Rentenausgaben haben im Vorjahrsvergleich um $3\frac{1}{2}\%$ zugenommen. Im Westen lag der Zuwachs mit $3\frac{1}{4}\%$ wegen des weiteren beträchtlichen Rentenzugangs deutlich über der Rentenanpassung zum 1. Juli 1996 in Höhe von 1%. Im Osten erhöhten sich die Rentenausgaben mit 4% allerdings etwas weniger, als dies den Rentenanpassungen von fast $4\frac{1}{2}\%$ zum 1. Januar 1996 und nochmals gut 1% zur Jahresmitte entsprechen hätte. Ursächlich hierfür ist vor allem, daß die Auffüllbeträge, die ostdeutschen Rentnern gewährt werden, seit Beginn des Jahres 1996 durch Verrechnung mit den Rentenanpassungen allmählich abgeschmolzen werden.

Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten



Kranken- und
Pflege-
versicherung
der Rentner

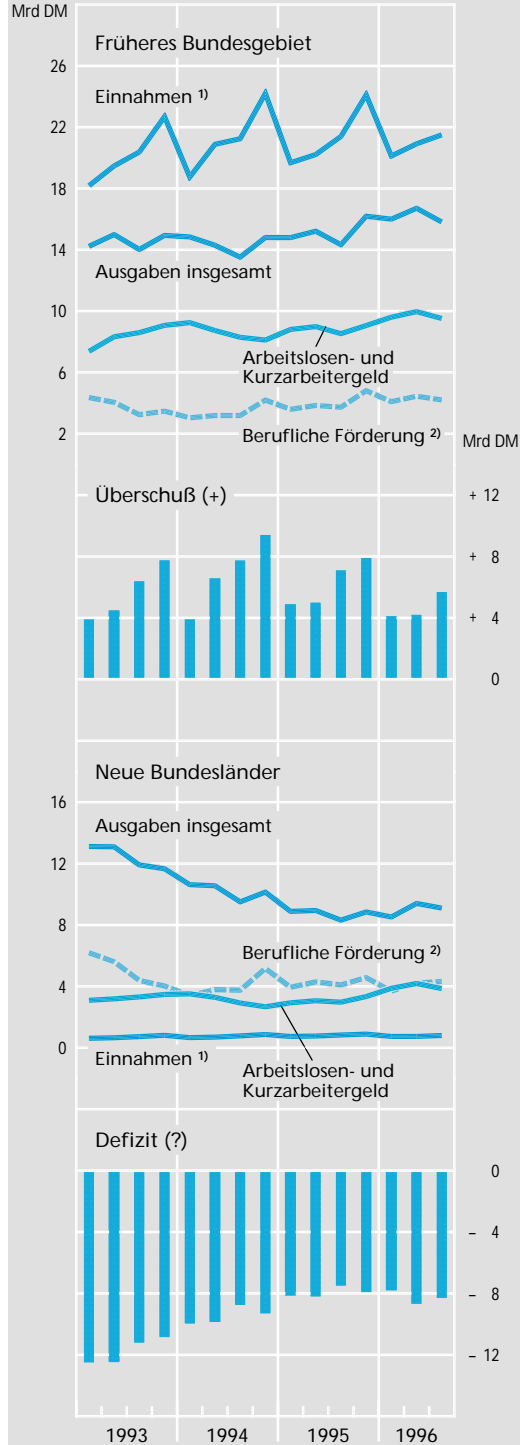
Sowohl im Westen als auch im Osten nahmen die Beitragsabführungen der Rentenversicherungsträger an die Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner mit insgesamt 11% gegenüber dem Vorjahr stark zu. Dies ist insbesondere auf den Anstieg des Beitragssatzes zur Pflegeversicherung von 1% auf 1,7% mit Inkrafttreten der zweiten Stufe zum 1. Juli 1996 zurückzuführen. Hinzu kam ein Beitragssatzanstieg in der Krankenversicherung der Rentner (von 13,2% auf 13,4% im Westen und von 12,8% auf 13,3% im Osten).

Aussichten für
das Gesamtjahr
1996 und für
1997

In ihrem im Juli vorgelegten Rentenversicherungsbericht 1996 rechnete die Bundesregierung für das laufende Jahr mit einem Defizit in Höhe von 5 Mrd DM. Mittlerweile deutet sich an, daß der Fehlbetrag 1996 vor allem wegen der schwachen Einnahmenentwicklung höher ausfallen wird. Da überdies die Annahmen zur Beschäftigungs- sowie Lohn- und Gehaltsentwicklung für das Jahr 1997 nach unten revidiert worden sind, hat sich der Finanzbedarf für die Auffüllung der Schwankungsreserve auf das Soll von einer Monatsausgabe bis Ende 1997 erheblich vergrößert. Um dieser gesetzlichen Vorgabe Genüge zu tun, ist 1997 ein Überschuß in Höhe von etwa 12 Mrd DM erforderlich. Der Beitragssatz muß deshalb zum Jahresbeginn 1997 auf 20,3% angehoben werden, nachdem der Anstieg ursprünglich auf 19,9% begrenzt werden sollte. Dabei sind die Entlastungsmaßnahmen im Rahmen des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes (WFG) berücksichtigt, das im September vom Bundestag beschlossen worden ist.

Bundesanstalt für Arbeit

vierteljährlich



1 Ohne die Liquiditätshilfen des Bundes. —
2 Einschl. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Deutsche Bundesbank

*Bundesanstalt
für Arbeit*

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im dritten Quartal ein Defizit von gut 2 1/2 Mrd DM, das damit um etwas mehr als 2 Mrd DM höher ausfiel als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Im Westen ging der Überschuß um fast 1 1/2 Mrd DM auf gut 5 1/2 Mrd DM zurück, im Osten stieg das Defizit um nahezu 1 Mrd DM auf 8 1/4 Mrd DM. Während die Einnahmen ihr Vorjahresniveau kaum überschritten, erhöhten sich die Ausgaben um 10% (wobei die Zunahme in den alten und den neuen Ländern ungefähr gleich stark ausfiel).

Ausgaben

Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld wuchsen um insgesamt gut 15% und damit etwa ebenso kräftig wie in der ersten Jahreshälfte. Neben der weiteren Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger vor allem in Ostdeutschland fiel auch ins Gewicht, daß die Bundesanstalt für die Arbeitslosengeldempfänger höhere Beiträge zur gesetzlichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung zu zahlen hatte. Die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik (die neben der beruflichen Aus- und Fortbildung auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen umfassen) wuchsen um 8 1/2%; ihr Anstieg hat sich seit Jahresbeginn stetig beschleunigt. In Ostdeutschland haben diese Ausgaben im dritten Vierteljahr wieder deutlich zugenommen (um 5 1/4%), nachdem sie im ersten Halbjahr gesunken waren. In den alten Ländern hat sich der zuvor sehr starke Anstieg dagegen etwas abgeschwächt, er lag im dritten Quartal mit 12% aber noch weit über dem in Ostdeutschland. Dem absoluten Betrag nach wurde in West- und Ostdeutschland mit jeweils 4 1/2 Mrd DM gleich viel für die aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben.

In den ersten drei Quartalen summierte sich das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit auf gut 10 1/2 Mrd DM. Auch wenn zu erwarten ist, daß im vierten Quartal saisonbedingt nur noch ein relativ geringes Defizit entstehen wird, dürfte die vom Bund zu finanzierende Deckungslücke im ganzen Jahr fast dreimal so hoch ausfallen wie der Betrag, der im Bundeshaushaltsplan vorgesehen war (4,3 Mrd DM).

Im Bundeshaushaltsplan 1997 ist ein Zuschuß an die Bundesanstalt von 4,1 Mrd DM veranschlagt. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt etwa auf dem Stand von 1996 verharrt. Eingeplant sind substantielle finanzielle Entlastungen durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz. Die von der Bundesregierung angestrebte Begrenzung des Bundeszuschusses erfordert allerdings noch weitere beträchtliche Einsparungen im Etat der Bundesanstalt gegenüber der vom Verwaltungsrat beschlossenen Fassung. Die Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesanstalt durch die Bundesregierung ist mit Auflagen verbunden worden, die sicherstellen sollen, daß der Zuschußbedarf im Jahre 1997 den Betrag von 4,1 Mrd DM nicht übersteigt. Erreicht werden soll dies auch durch einen geringeren Einsatz von Mitteln für berufliche Förderung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

In den ersten drei Quartalen des Jahres 1996 schloß die gesetzliche Krankenversicherung mit einem Defizit von fast 8 3/4 Mrd DM ab; es war damit noch höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum (7 1/2 Mrd DM). In West-

*Entwicklung im
Gesamtjahr
1996*

*Aussichten
für 1997*

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

deutschland betrug das Defizit von Januar bis September fast 7 Mrd DM und im Osten etwa $1\frac{3}{4}$ Mrd DM. Im dritten Vierteljahr war das gesamtdeutsche Defizit mit knapp $1\frac{1}{2}$ Mrd DM allerdings um gut $\frac{1}{2}$ Mrd DM geringer als ein Jahr zuvor. Auch infolge von Beitragssatzanhebungen nahmen die um den Risikostrukturausgleich bereinigten Einnahmen der Krankenkassen in der Zeit von Januar bis September gegenüber dem Vorjahr um $3\frac{1}{2}\%$ zu. Die Ausgaben stiegen dagegen um 4%. Außerordentlich stark wuchsen die Aufwendungen für Arzneimittel sowie für Heil- und Hilfsmittel (+ $9\frac{1}{2}\%$). Im vierten Quartal ist unter dem Einfluß jahreszeitlich bedingt höherer Beitragseinnahmen ein Überschuß zu erwarten. Für das Gesamtjahr muß aber mit einem noch etwas ungünstigeren Ergebnis als im Jahre 1995, in dem das Defizit 7 Mrd DM betragen hat, gerechnet werden.

*Gesetz-
geberische
Vorhaben*

Angesichts der großen Deckungslücke und der Tendenz zu weiter kräftig steigenden Ausgaben ist eine Reform um so dringlicher geworden. Zunächst wurden durch das „Beitragsentlastungsgesetz“ zum einen eine Reihe von Sparmaßnahmen getroffen, zum

ändern Beitragssatzerhöhungen im weiteren Verlauf von 1996 (nach dem 10. Mai) im Regelfall untersagt und zum Jahresbeginn 1997 allen Kassen eine Senkung des Beitragssatzes um 0,4 Prozentpunkte vorgeschrieben. Allerdings mußte im November den meisten Ersatzkassen zugestanden werden, ihre Beitragssätze wegen unvorhergesehener Mehrbelastungen durch den Risikostrukturausgleich zum 1. Dezember 1996 heraufzusetzen. Weiterhin hat der Bundestag im November das „Erste Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ beschlossen. Es sieht im Falle von Beitragssatzerhöhungen, die nicht im Risikostrukturausgleich begründet sind, automatisch höhere Zuzahlungen sowie bei allen Beitragssatzerhöhungen ein außerordentliches Kündigungsrecht der Versicherten vor. Der Entwurf des „Zweiten Gesetzes zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung“ mit vielfältigen weiteren Änderungen des rechtlichen Rahmens wird derzeit im Bundestag beraten.