

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung im dritten Quartal

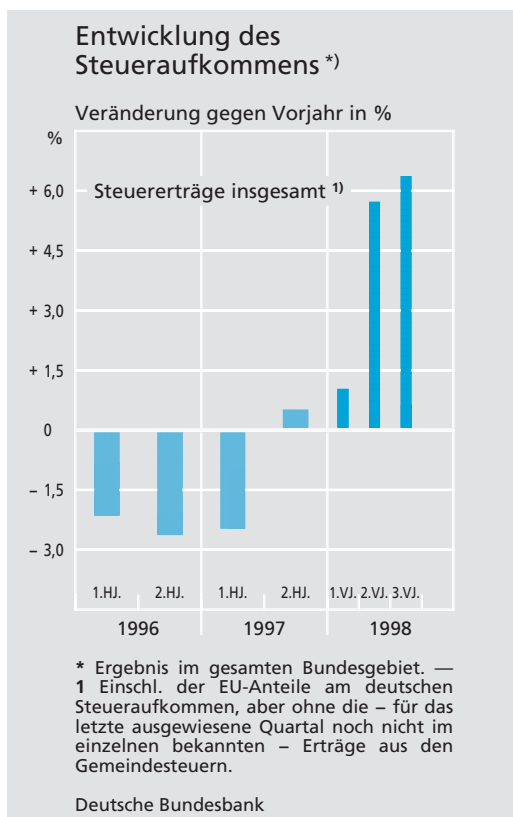
Die Gebietskörperschaften wiesen im dritten Quartal ein Defizit von 23 Mrd DM auf, nach 21½ Mrd DM in der gleichen Vorjahrsperiode. Ausschlaggebend für diese etwas ungünstigere Entwicklung war vor allem der Rückgang der Privatisierungserlöse, die vor Jahresfrist außergewöhnlich hoch ausgefallen waren. Von Januar bis September zusammengekommen blieb das Defizit der Gebietskörperschaften mit 45 Mrd DM dagegen erheblich hinter dem entsprechenden Vorjahrsniveau (70 Mrd DM) zurück. Von besonderer Bedeutung hierfür war der außergewöhnlich hohe Bundesbankgewinn von 24 Mrd DM, der zum überwiegenden Teil dem Erblastentilgungsfonds zufließt. Zu der Verbesserung trugen aber auch eine günstige Entwicklung der Steuereinnahmen und eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs (auf gut 1½ %) bei.

*Gesamt-
überblick*

Bei den Steuererträgen der Gebietskörperschaften hat sich die bereits seit dem Frühjahr positivere Aufkommenstendenz fortgesetzt. Insgesamt war das Steueraufkommen¹⁾ im dritten Quartal um fast 6½ % höher als ein Jahr zuvor. Damit stieg es noch etwas stärker als im Vorquartal (+ 5¾ %). Das kräftige Wachstum hing zu einem erheblichen Teil mit der verbesserten Ertragslage der Unternehmen zusammen; außerdem wirkten sich die günstigere Beschäftigungsentwicklung sowie die Umsatzsteuererhöhung aus.

*Steuern
insgesamt*

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



Lohnsteuer

Unter den Einkommensteuern ist das Aufkommen der Lohnsteuer um gut 5 % und damit deutlich stärker als im Vorquartal (+ 3 ¾ %) gewachsen. Hierzu trug die steigende Beschäftigung bei. Außerdem schlugen die etwas höheren Tarifabschlüsse dieses Jahres zu Buch. Die damit verbundenen Nachzahlungen wurden größtenteils erst im dritten Quartal aufkommenswirksam.

Veranlagungssteuern

Aus der veranlagten Einkommensteuer gingen im dritten Quartal 3 ½ Mrd DM ein, während ihr Aufkommen in der entsprechenden Vorjahrszeit nur knapp ½ Mrd DM erreicht hatte. Diese Steuer stellt freilich eine recht heterogene statistische „Restgröße“ dar, die von der Entwicklung unterschiedlicher Einkommensarten beeinflusst und durch vielfältige Erstattungen geschmälert wird. Ihr star-

ker Aufkommensanstieg hing zum Teil damit zusammen, daß sich die Steuerrückzahlungen an Arbeitnehmer deutlich vermindert haben. Hierfür hat – ebenso wie bei den statistisch nicht ausgewiesenen Erstattungen an andere Steuerpflichtige – offenbar auch eine Rolle gespielt, daß die steuerlichen Ausfälle aus der Investitionsförderung in den neuen Bundesländern nunmehr allmählich zurückgehen. Damit verliert ein bedeutender Faktor an Gewicht, der in den vergangenen Jahren wesentlich zu der zunehmenden Erosion der Steuerbemessungsgrundlage beigetragen hatte. Außerdem wirkte sich die insgesamt bessere Entwicklung der Unternehmensgewinne aus, die sowohl zu höheren Steuervorauszahlungen als auch zu verstärkten Nachzahlungen für frühere Jahre geführt hat.

Auch die Körperschaftsteuer wurde hiervon geprägt, obwohl ihr Aufkommen (mit 4 ¾ Mrd DM) um 27 % niedriger war als im dritten Quartal 1997. Dies ist jedoch ausschließlich darauf zurückzuführen, daß einige bedeutende Unternehmen noch die bis Ende dieses Jahres bestehende Möglichkeit nutzen, früher gebildete (und mit einem Satz von 50 % versteuerte) Gewinnrücklagen steuermindernd auszukehren.²⁾ Zugleich haben diese umfangreichen Sonderausschüttungen dazu geführt, daß die nicht veranlagten Steu-

2 Die Ausschüttung früher gebildeter, bereits mit 50 % versteuerter Gewinnrücklagen („EK 50“) ist mit einer Minderung der Körperschaftsteuer um 20 Prozentpunkte (auf den Ausschüttungssatz von 30 %) verbunden; bei der Kapitalertragsteuer – die mit einem Satz von 25 % auf die danach verbleibenden Dividenden erhoben wird – entsteht jedoch ein positiver Gegeneffekt von 17 ½ Prozentpunkten. Zum Jahreswechsel 1998/99 wird das „EK 50“ in „EK 45“ umgewandelt, womit sich die Körperschaftsteuerminderung für spätere Ausschüttungen um fünf Prozentpunkte verringert.

ern vom Ertrag – die vor allem die Kapitalertragsteuer auf Dividenden umfassen – mit gut 9 ½ Mrd DM fast 4 ½ Mrd DM mehr erbracht haben als vor Jahresfrist. Das wesentlich aussagekräftigere zusammengefaßte Aufkommen der Körperschaftsteuer und der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag hat das entsprechende Vorjahrsergebnis um fast 22 % übertroffen.

Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind in der Zeit von Juli bis September um 5¾ % gewachsen, nachdem sie im zweiten Quartal um gut 6 % gestiegen waren. Hier wirkte sich weiterhin die Anhebung des Regelsatzes um einen Prozentpunkt (auf 16 %) aus; dagegen haben die steuerpflichtigen Umsätze offenbar stagniert. Zwar ist der Private Verbrauch gestiegen, doch ging von den steuerbelasteten Investitionen im Wohnungs- und im Staatssektor ein retardierender Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer aus.

Bundshaushalt

Im Bundshaushalt entstand im dritten Quartal ein Defizit in Höhe von knapp 20½ Mrd DM (gegenüber 16½ Mrd DM im vergleichbaren Vorjahrszeitraum). Die Einnahmen wuchsen insgesamt um 3 %. Während dabei das Steueraufkommen mit 6 % kräftig zunahm, gingen die im Zeitverlauf recht großen Schwankungen unterliegenden nichtsteuerlichen Einnahmen um annähernd ein Viertel zurück, weil vor Jahresfrist umfangreiche Privatisierungserlöse zugeflossen waren.

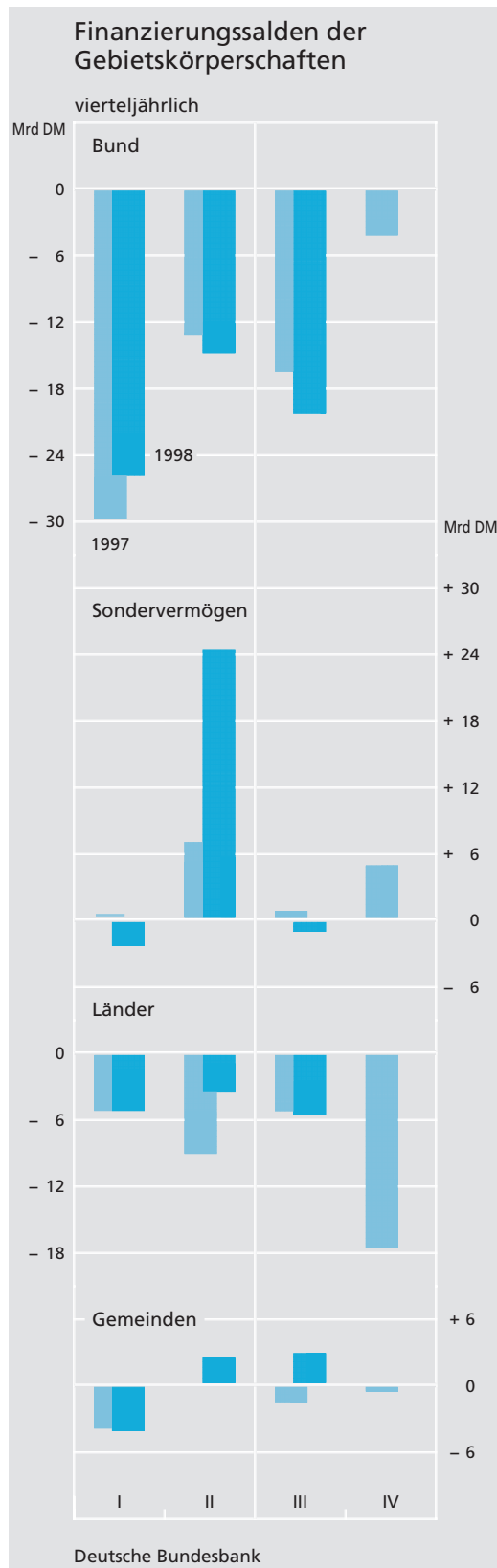
Die Ausgaben stiegen relativ stark, nämlich um knapp 6 %. Dabei wuchsen die Zuweisungen an Sondervermögen und Sozialversiche-

**Aufkommensentwicklung
wichtiger Einzelsteuern**

Steuerart	Aufkommen in Mrd DM		Ver- ände- rung gegen Vor- jahr in %
	1997	1998	
1.–3. Quartal			
Lohnsteuer	173,6	180,2	+ 3,8
Veranlagte Einkommensteuer	0,7	2,6	.
Körperschaftsteuer	22,7	24,2	+ 6,4
Umsatzsteuer	178,0	184,6	+ 3,7
darunter: 3. Quartal			
Lohnsteuer	59,9	63,0	+ 5,1
Veranlagte Einkommensteuer	0,4	3,5	.
Körperschaftsteuer	6,6	4,8	- 27,0
Umsatzsteuer	59,4	62,8	+ 5,7

Deutsche Bundesbank

rungen sogar um insgesamt 14 %. Von Bedeutung war hierbei die erhebliche Aufstokkung der Bundeszuweisungen an die gesetzliche Rentenversicherung, die durch die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuererhöhung finanziert wurde; außerdem schlug sich die starke Zunahme der Zuführungen an den Erblastentilgungsfonds nieder, die vor Jahresfrist besonders niedrig ausgefallen waren. Darüber hinaus erhöhten sich – vor allem im Zusammenhang mit dem Regierungsumzug nach Berlin – die Investitionsausgaben des Bundes außergewöhnlich stark (+ 16 %). Die im Jahresverlauf recht unregelmäßig anfallenden Zinsausgaben stiegen ebenfalls sehr kräftig (+ 8 %). Dagegen nahmen die Personalausgaben um 3½ % ab. Der laufende Sachaufwand fiel ungefähr ebenso hoch aus wie vor Jahresfrist.



Die Sondervermögen des Bundes verzeichneten von Juli bis September ein Defizit von 1 Mrd DM, nachdem im entsprechenden Vorjahrszeitraum ein Überschuß von 1 Mrd DM entstanden war. Während sich das Quartalsergebnis des Fonds „Deutsche Einheit“ und des Bundeseisenbahnvermögens vor allem wegen niedrigerer Bundeszuweisungen verschlechterte, schloß der Erblastentilgungsfonds etwas günstiger ab.

*Neben-
haushalte*

Die Länderhaushalte zusammengenommen wiesen im dritten Vierteljahr ein Defizit in Höhe von 5 ½ Mrd DM auf; es entsprach damit etwa dem Ergebnis des vergleichbaren Vorjahrszeitraums. Im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin) erhöhten sich die Defizite um 1 ½ Mrd DM auf 4 ½ Mrd DM. Hier stand einer Ausweitung der Ausgaben um 1 ½ % (darunter der Personalausgaben um gut 1 %) eine Stagnation der Einnahmen gegenüber. Während die Steuereinnahmen um gut 7 ½ % wuchsen, sanken die übrigen Einnahmen um fast ein Fünftel; vor allem die Beteiligungsveräußerungen lagen weit unter dem hohen Vorjahrsniveau. Die Defizite der neuen Bundesländer verringerten sich dagegen von mehr als 2 Mrd DM im dritten Quartal 1997 auf 1 Mrd DM im laufenden Jahr. Dabei erhöhten sich die Einnahmen um knapp 6 %, wofür ein Zuwachs der Steuererträge um annähernd 6 ½ % ausschlaggebend war. Die Ausgaben wurden dagegen lediglich um gut ½ % ausgeweitet. Auch der Anstieg der Personalausgaben konnte auf diese Rate begrenzt werden.

Länder

Im dritten Vierteljahr hat sich – wie bereits im Vorquartal – der Haushaltsabschluß der Ge-

Gemeinden

meinden stark verbessert. Nachdem im vergleichbaren Vorjahrszeitraum noch ein Defizit von 1½ Mrd DM entstanden war, ergab sich im laufenden Jahr ein Überschuß von 3 Mrd DM. Dies war vor allem in den kräftig sprudelnden Steuereinnahmen begründet, die – angesichts der günstigen Entwicklung bei der Gewerbesteuer – um mehr als 12 % wuchsen. Die Einnahmen insgesamt nahmen bei sinkenden Gebührenerträgen immerhin noch um 5½ % zu. Die Ausgaben verringerten sich dagegen um gut 1%, wobei sich die Sparbemühungen der Gemeinden weiterhin insbesondere in den Sachinvestitionen niederschlugen, die um mehr als 3 % zurückgingen. Insgesamt gesehen ist zu berücksichtigen, daß die Entwicklung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben durch die fortgesetzten Ausgliederungen von Gebührenhaushalten gedämpft wird.

Kredit-
aufnahme
insgesamt ...

Die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften betrug im dritten Vierteljahr gut 19 Mrd DM. Sie war damit weitaus höher als im Vorquartal, in dem sie – insbesondere wegen der hohen Gewinnausschüttung der Bundesbank – lediglich 3 Mrd DM betragen hatte. Im Oktober wurden die Kreditmärkte sogar in Höhe von 22 Mrd DM beansprucht. Bei den Schuldarten standen von Juli bis Oktober die Anleihen im Vordergrund, deren Umlauf um 30½ Mrd DM ausgeweitet wurde; auf den Geldmarkt wurde in Höhe von 6½ Mrd DM zurückgegriffen. In den ersten zehn Monaten zusammengekommen erhöhten die Gebietskörperschaften ihre Verschuldung um 76 Mrd DM, nach 82½ Mrd DM im gleichen Vorjahrszeitraum.

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

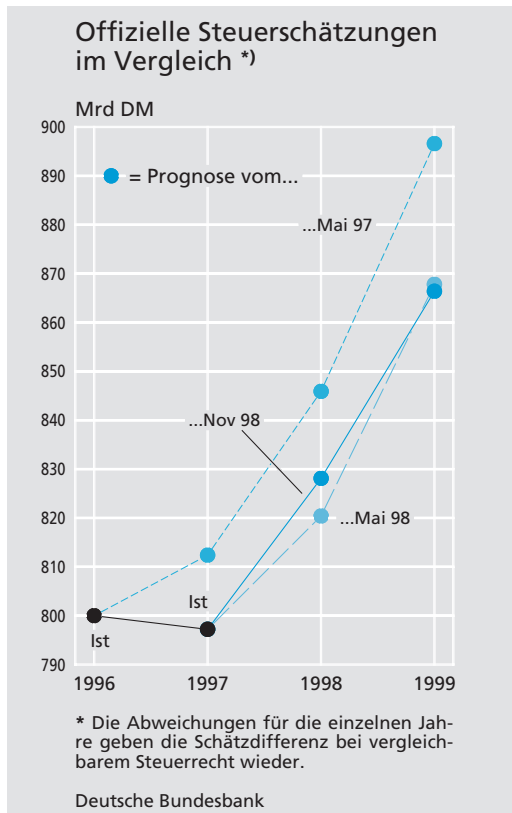
Zeit	Ins- gesamt	Darunter:		Nach- richtlich: Erwerb staat- licher Schuld- titel durch das Ausland
		Wert- papiere	Schuld- schein- dar- lehen 1)	
1987	+ 50,0	+ 46,8	+ 3,6	+ 18,8
1988	+ 54,0	+ 42,1	+ 12,2	+ 6,6
1989	+ 25,8	+ 32,9	- 6,8	+ 18,8
1990 2)	+ 112,2	+ 90,9	+ 21,7	+ 15,1
1991 3)	+ 106,8	+ 71,3	+ 35,8	+ 50,9
1992	+ 102,4	+ 95,0	+ 7,9	+ 59,4
1993	+ 159,1	+ 120,3	+ 39,3	+ 109,1
1994 4)	+ 85,8	+ 45,6	+ 40,6	- 20,9
1995 5)	+ 97,6	+ 32,6	+ 81,4	+ 62,1
1996	+ 124,3	+ 65,2	+ 74,4	+ 57,3
1997	+ 95,8	+ 65,9	+ 40,1	+ 80,7
darunter:				
1. Hj.	+ 51,9	+ 57,1	+ 3,4	+ 36,6
Juli/Okt.	+ 30,6	- 6,1	+ 38,1	.
1998				
1. Hj.	+ 34,5	+ 25,2	+ 9,3	+ 3,5
Juli/Okt. ts)	+ 41,3	+ 26,0	+ 17,5	.

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. Bundesbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erblastentilgungsfonds.

Deutsche Bundesbank

Im Zeitraum von Juli bis Oktober entfiel mit 29 Mrd DM der überwiegende Teil der Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften auf den Bund. Dabei stellten Bundesanleihen, die netto in Höhe von 20½ Mrd DM abgesetzt wurden, das dominierende Finanzierungsinstrument dar. Angesichts umfangreicher Tilgungen belief sich die Bruttokreditaufnahme des Bundes am Kapitalmarkt auf 85½ Mrd DM. Die Verschuldung der Länder erhöhte sich in dem Viermonatsabschnitt um 11½ Mrd DM. Die Gemeinden weiteten ihre Verschuldung um schätzungsweise 2½ Mrd DM aus. Die Nebenhaushalte konnten dagegen ihre Verbindlichkeiten per saldo um 1½ Mrd DM zurückführen. Ausschlaggebend hierfür war der Erblastentilgungsfonds, der netto 3½ Mrd DM tilgte; hier spielte die Rückzahlung von Treuhandobligationen in

... und nach
Ebenen



Höhe von 7 Mrd DM eine besondere Rolle. Im Rahmen der gemeinsamen Wertpapierbegebung mit dem Bund beschafften sich die Sondervermögen zusammengenommen Mittel in Höhe von 12 ½ Mrd DM.

Aussichten für das Gesamtjahr

Die Gebietskörperschaften dürften im laufenden Jahr ihre Haushaltsdefizite beträchtlich zurückführen, und zwar auf unter 70 Mrd DM (verglichen mit 94 Mrd DM im Vorjahr). Von entscheidender Bedeutung hierfür sind die außergewöhnlich hohen nichtsteuerlichen Einnahmen. So belief sich der Bundesbankgewinn – vor allem wegen der Neubewertung der Devisenreserven – auf 24 Mrd DM und lag damit um mehr als 15 Mrd DM über dem Niveau des Vorjahres. Auch Beteiligungsver-

äußerungen tragen in erheblichem Maße zur Rückführung der Defizite bei; die entsprechenden Einnahmen des Bundes fallen gemäß den Planungen um 20 Mrd DM höher aus als im Vorjahr. In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verbessert sich die Finanzlage weniger stark. Die genannten hohen nichtsteuerlichen Einnahmen werden hier zum überwiegenden Teil als finanzielle Transaktionen erfaßt und sind insoweit nicht defizitwirksam. Die Defizitquote in der „Maastricht-Abgrenzung“ (die weitgehend der in den nationalen VGR entspricht) dürfte unter Einschluß der Sozialversicherungen gleichwohl deutlich unter dem Ergebnis des Vorjahres (2,7 %) liegen.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Haushaltsjahren, die durch hohe Steuerausfälle geprägt waren, zeichnen sich für 1998 keine größeren Abweichungen von den Haushaltsplänen ab, denen im wesentlichen die Steuerschätzung vom Herbst 1997 zugrunde liegt. Nachdem die Erwartungen für die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Rahmen der Mai-Schätzung 1998 noch leicht nach unten korrigiert worden waren, ergab die jüngste Steuerschätzung vom November ein positiveres Bild, so daß gegenüber den Planungen sogar mit leichten Mehreinnahmen zu rechnen ist. Für die Gemeindeebene stellt sich die Situation noch günstiger dar; hier zeichnen sich Steuermehreinnahmen von annähernd 5 Mrd DM gegenüber der Mai-Schätzung ab. Ausschlaggebend hierfür ist, daß die Erträge aus der weitgehend den Kommunen zufließenden Gewerbesteuer auch bedingt durch gute Veranlagungsergebnisse früherer Jahre kräftig zunehmen. Alles

Steuereinnahmen entsprechen weitgehend den Planungen

in allem wird ein Wachstum des Steueraufkommens um 3,9% erwartet. Damit bliebe die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (in finanzstatistischer Abgrenzung) unverändert bei 22%.

Bund

Im Bundeshaushalt zeichnet sich eine günstigere Entwicklung ab als geplant. Das in Höhe von 56,5 Mrd DM veranschlagte Defizit kann somit eingehalten werden, obwohl vorgesehen ist, einen Teil der Privatisierungserlöse in das kommende Jahr zu verschieben. Ein Minderbedarf ergab sich bereits aus der nach der Verabschiedung des Bundeshaushaltsplans beschlossenen Kürzung der Zuführungen an den Fonds „Deutsche Einheit“. Im Verlauf des Haushaltsjahres zeichnete sich dann ab, daß die Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit erheblich weniger Mittel beanspruchen werden, als in das Budget eingestellt worden waren (gut 14 Mrd DM). Darüber hinaus könnten die Zinsausgaben, die Personalausgaben sowie der laufende Sachaufwand ebenfalls unterhalb der Planansätze bleiben. An anderer Stelle entstehen allerdings auch Mehraufwendungen. So ist davon auszugehen, daß die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe höher ausfallen werden als veranschlagt.

Übrige Gebietskörperschaften

Auch die Länderhaushalte werden besser abschließen als im Vorjahr, in dem ein Defizit von 37 Mrd DM entstanden war. Hier dürften sich insbesondere aufgrund der günstigen Entwicklung bei den Steuereinnahmen, der moderaten Zuwächse bei den Personalausgaben und der weiterhin restriktiv gehaltenen Zuführungen an die Gemeinden die Defizite auf rund 30 Mrd DM zurückbilden, so daß

den Planungen weitgehend entsprochen wird. Die Finanzlage der Gemeinden wird sich trotz der Begrenzung der Länderzuweisungen bei starken Unterschieden im einzelnen beträchtlich verbessern, wozu die kräftig sprudelnde Gewerbesteuer beiträgt. Schließlich dürfte sich der Überschuß der Nebenhaushalte, der 1997 13 Mrd DM betragen hatte, trotz sinkender Zuweisungen des Bundes und der Länder auf über 20 Mrd DM erhöhen, weil dem Erblastentilgungsfonds der über 7 Mrd DM hinausgehende Teil des stark erhöhten Bundesbankgewinns zugeflossen ist.

Haushaltsperspektiven 1999

Im Vordergrund der finanzpolitischen Planungen der Bundesregierung für das kommende Jahr stehen Vorhaben, die zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führen sollen. So ist eine mehrstufige Reform der Einkommensbesteuerung vorgesehen, deren Schwerpunkt in einer finanziellen Entlastung der unteren Einkommen sowie von Familien mit Kindern liegt. Diese Maßnahmen dienen zum einen verteilungspolitischen Zielsetzungen, zum anderen werden hiervon konjunkturelle Anstoßwirkungen durch eine Stärkung der Konsumnachfrage erhofft. Neben einer Anhebung des Grundfreibetrages und des Kindergeldes ist auch eine begrenzte allgemeine Tarifsenkung mit Schwerpunkt auf den unteren Einkommen und damit eine leichte Verschärfung des Progressionsverlaufs vorgesehen. Ein weiterer Bestandteil des Konzepts ist die für die nächsten Jahre in Aussicht genommene stufenweise Reduzierung der Sätze für die tarifliche Besteuerung gewerblicher Ein-

Neue finanzpolitische Vorhaben

Hauptelemente des Steuerpakets der neuen Bundesregierung

Mit einem **Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002** soll die Einkommensbesteuerung in drei Stufen reformiert werden. Ziel des Gesetzes ist es, die Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen zu verbessern, die Arbeitnehmer und Familien spürbar zu entlasten, mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen und das Steuerrecht zu vereinfachen. Hierzu sollen die tariflichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze gesenkt, der Grundfreibetrag angehoben, das Kindergeld erhöht und die steuerlichen Bemessungsgrundlagen durch den Abbau von Steuervergünstigungen verbreitert werden. Vorgesehen ist eine **Nettoentlastung der Steuerpflichtigen im Umfang von rund 15 Mrd DM**, die jedoch erst mit der dritten Stufe im Jahr 2002 in Kraft treten soll; die ersten beiden Reformstufen sind dagegen weitgehend aufkommensneutral.

Das Reformkonzept umfaßt **Bruttoentlastungen im Umfang von insgesamt 57 Mrd DM** (bezogen auf das Rechnungsjahr 2002), und zwar vor allem aus folgenden Maßnahmen:

- Schrittweise Erhöhung des Kindergeldes für erste und zweite Kinder auf jeweils 260 DM im Monat;
- sukzessive Reform des Einkommensteuertarifs bis zum Jahre 2002: Erhöhung des Grundfreibetrags auf rund 14 000 DM, Senkung des Eingangssatzes auf 19,9%, anschließend zweistufiger linear-progressiver Verlauf der Grenzsteuersätze bis zum Beginn der oberen Proportionalzone mit dem neuen allgemeinen Spitzensatz von 48,5% ab rund 107 500 DM;
- schrittweise Senkung des speziellen Einkommensteuer-Höchstsatzes für gewerbliche Einkünfte auf 43% im Jahr 2000;
- Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne auf 40% ab 1999.

Noch nicht in diesem Gesetzespaket enthalten ist die von der Regierungskoalition außerdem angestrebte grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung, nach der möglichst ab dem Jahr 2000 alle Unternehmenseinkünfte mit einem Satz von höchstens 35% besteuert werden sollen; diese Reform soll durch eine Bund-Länder-Kommission vorbereitet werden.

Die **Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage**, die (bezogen auf das Rechnungsjahr 2002)

Mehreinnahmen von insgesamt **fast 42 Mrd DM** erbringen soll, umfaßt vor allem folgende Elemente:

- Erhebliche Verschärfung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften (vor allem durch geringere Rückstellungsmöglichkeiten, Streichung von Teilwertabschreibungen, Einführung eines Wertaufholungsgebots) und Einschränkung des Verlustausgleichs sowie verminderte Übertragbarkeit stiller Reserven auf neue Wirtschaftsgüter;
- Streichung des ermäßigten Steuersatzes für außerordentliche Einkünfte (statt dessen rechnerische Verteilung dieser Einkünfte auf fünf Jahre) sowie Abbau der Sonderabschreibung und der steuerfreien Investitionsrücklage für kleine und mittlere Betriebe (mit Ausnahme von Existenzgründern);
- Halbierung des Sparer-Freibetrags und Verlängerung der steuerlichen „Spekulationsfristen“ für private Veräußerungsgewinne bei Wertpapieren und nicht eigengenutzten Immobilien, Ausdehnung der Besteuerung von „Spekulationsgewinnen“ auf Differenzgeschäfte (z.B. mit Finanzderivaten) und Investmentfonds.

Von der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ist weit überwiegend der Unternehmenssektor betroffen, der per saldo durch das Steuerpaket zusätzlich belastet wird.

Außerdem ist eine **„ökologische Steuer- und Abgabenreform“** vorgesehen, die durch eine sukzessive Verteuerung des Energieverbrauchs bei gleichzeitiger Senkung der Lohnzusatzkosten sowohl die Umweltbelastung reduzieren als auch die Beschäftigung erhöhen soll. Hierzu sollen in einem ersten gesetzlichen Schritt zum 1. April 1999 die bestehende Mineralölsteuer (um 6 Pf/l Benzin und Dieselkraftstoff, 4 Pf/l Heizöl und 0,32 Pf/kWh Erdgas) angehoben und eine neue Stromsteuer (in Höhe von 2 Pf/kWh) eingeführt werden, wobei die Steuererhöhung freilich für das Produzierende Gewerbe ermäßigt wird und Wirtschaftszweige mit einer energieintensiven Produktion davon ganz ausgenommen werden sollen. Mit dem daraus erwarteten Mehraufkommen in Höhe von gut 8 Mrd DM im Jahr 1999 soll eine – ebenfalls zum 1. April 1999 in Kraft tretende – Senkung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte finanziert werden.

künfte zur Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen.

Die mit den Entlastungen verbundenen Steuerausfälle sollen größtenteils durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage finanziert werden, die sich auf den Unternehmenssektor konzentriert und schon möglichst bald in Kraft treten soll; die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Arbeitnehmer bleiben im wesentlichen erhalten (vergleiche die Übersicht auf Seite 42). Nach dem bisher vorliegenden Gesetzentwurf werden die Unternehmen – bei Differenzierungen innerhalb dieses Bereichs im einzelnen – insgesamt zusätzlich belastet. Dies könnte die Investitionsbedingungen erschweren, auch wenn kurzfristig die private Konsumnachfrage positiv beeinflusst wird. Alles in allem sollen in den ersten drei Jahren die im Rahmen der Reform ergriffenen Maßnahmen weitgehend aufkommensneutral ausfallen; erst im Jahr 2002 wird eine Nettoentlastung von 15 Mrd DM angestrebt.

Ein weiteres Vorhaben der Regierung zielt auf eine direkte Senkung der Lohnzusatzkosten. In einem ebenfalls mehrstufigen Prozeß sollen bis zum Ende der Legislaturperiode die Beitragssätze zur Sozialversicherung um 2 ½ Prozentpunkte auf unter 40 % gesenkt werden. Dabei ist in einem ersten Schritt ab April 1999 eine Herabsetzung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung von derzeit 20,3 % auf 19,5 % vorgesehen. Zum Ausgleich der damit verbundenen Beitragsausfälle in Höhe von rund 8 Mrd DM im kommenden Jahr sollen zeitgleich die Mineralölsteuersätze erhöht und eine neue Stromsteuer eingeführt

werden, wovon das Produzierende Gewerbe und insbesondere die energieintensive Industrie großenteils beziehungsweise vollständig ausgenommen werden sollen (vergleiche hierzu ebenfalls die Übersicht auf Seite 42). Eine Reduzierung der hohen Gesamtabgabenlast in Deutschland ist mit der Beitragssenkung zur Rentenversicherung somit nicht verbunden. Dies würde, sofern sie ohne Erhöhung des Defizits stattfinden soll, eine Begrenzung der Staatsausgaben und hier insbesondere der Leistungen der Sozialversicherungen voraussetzen.

Die erwähnten weitgehend aufkommensneutralen Vorhaben der Regierung schlagen sich im kommenden Jahr in den Haushaltssalden der Gebietskörperschaften insgesamt nur wenig nieder. Diese werden voraussichtlich durch drei andere Entwicklungstendenzen geprägt werden: Ein kräftiges Wachstum des Steueraufkommens dürfte zusammen mit der von den Gebietskörperschaften angestrebten Begrenzung des Ausgabenanstiegs für sich genommen auf eine Besserung der Haushaltslage hinwirken; dem steht aber entgegen, daß 1999 mit einem deutlichen Rückgang der sonstigen Einnahmen (z. B. aus Beteiligungsveräußerungen) zu rechnen ist.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet auf der Basis des bisherigen Rechts für 1999 ein Aufkommenswachstum von 4,6 %, wobei die Prognose von einem Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts um rund 3 ½ % ausgeht. Unter Einschluß der geplanten steuerrechtlichen Änderungen könnten die Steuereinnahmen im kommenden Jahr um gut 5 % wachsen. Damit würde die Steu-

Grundtendenzen der Haushaltsentwicklung

Steuerschätzung

erquote erstmals seit 1992 wieder zunehmen (um 0,4 Prozentpunkte auf 22,4 % in finanzstatistischer Abgrenzung). Aufkommenssteigernd wirkt sich aus, daß die Erosion der Steuerbasis, die nicht zuletzt auf der steuerlichen Förderung von Investitionen in den neuen Bundesländern beruht, zurückgeht und sich die Struktur des gesamtwirtschaftlichen Wachstums zugunsten der steuerergiebigen Inlandsnachfrage verschiebt. Hinzu kommt, daß die Mehrwertsteuererhöhung nunmehr ein volles Jahr zu Buch schlägt und die Ausfälle aufgrund steuerlich bedingter Sonderausschüttungen bei der Körperschaftsteuer entfallen.

*Ausgaben-
entwicklung*

Bund, Länder und Gemeinden haben auf der jüngsten Sitzung des Finanzplanungsrates am 2. Dezember ihre Absicht bekräftigt, das Wachstum ihrer Aufwendungen auf 2 % pro Jahr zu begrenzen. Damit würden die Gebietskörperschaften die Senkung der Staatsquote fortführen, was finanziellen Spielraum für eine Verringerung der Defizite sowie eine Reduzierung der Abgabenlast schafft. Neben dem anhaltend niedrigen Zinsniveau wird diese Zielsetzung durch die stabilitätspolitischen Erfolge erleichtert, die sich auch auf der Ausgabenseite der Etats dämpfend auswirken. Weiterhin moderate Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst würden ebenfalls einen erheblichen Beitrag zur Ausgabenbegrenzung leisten.

*Bundshaushalt
1999*

Die Planungen der einzelnen Haushaltsebenen sind gegenwärtig noch unvollständig. Die Verabschiedung des Bundshaushalts verzögert sich, da der Entwurf entsprechend den finanzpolitischen Absichten der neuen Regie-

rung überarbeitet und wieder im Parlament eingebracht werden muß. Gegenüber den Ansätzen des ersten Budgetentwurfs wird an verschiedenen Stellen ein Mehrbedarf gesehen. So sollen die Zahlungen an die Länder ausgeweitet werden; auch dürften die Ansätze vor allem bei der Arbeitslosenhilfe, den Gewährleistungen sowie dem Bundeszuschuß an die Rentenversicherung aufgestockt werden. Andererseits werden zusätzliche Einnahmen durch die Verlagerung von Privatisierungserlösen in das kommende Jahr erwartet.

Auf der Länderebene dürfte sich 1999 der deutliche Rückgang der Defizite nicht mehr fortsetzen. Zwar soll nach den bisher verfügbaren Daten der Anstieg der Ausgaben auf etwa 1 % begrenzt werden, doch können die Länder entsprechend der jüngsten offiziellen Schätzung lediglich mit einem Wachstum ihres Steueraufkommens um rund 2 ½ % rechnen. Hier wirkt sich aus, daß die Erträge aus der Kraftfahrzeugsteuer infolge der Steuerbefreiung schadstoffarmer Kraftfahrzeuge rückläufig sind und die Nachzahlungen aus der bis Ende 1996 erhobenen Vermögensteuer allmählich auslaufen. Unter den sonstigen Einnahmen dürften die Erlöse aus Vermögensveräußerungen beträchtlich abnehmen. Die Haushaltsabschlüsse der Gemeinden dürften sich 1999 eher wieder verschlechtern. Hier ist damit zu rechnen, daß einem schwächeren Anstieg der Steuereinnahmen eine eher beschleunigte Ausweitung der Ausgaben gegenübersteht; insbesondere dürfte sich der mehrere Jahre anhaltende deutliche Rückgang der Investitionsausgaben nicht fortsetzen. Ein besonderes Gewicht für die Haushaltsentwicklung der Gebietskörper-

*Übrige Haus-
haltsebenen*

schaften insgesamt haben die Nebenhaushalte, deren Überschuß vor allem wegen der niedrigeren Einnahmen des Erblastentilgungsfonds aus dem Bundesbankgewinn stark zurückgehen wird.

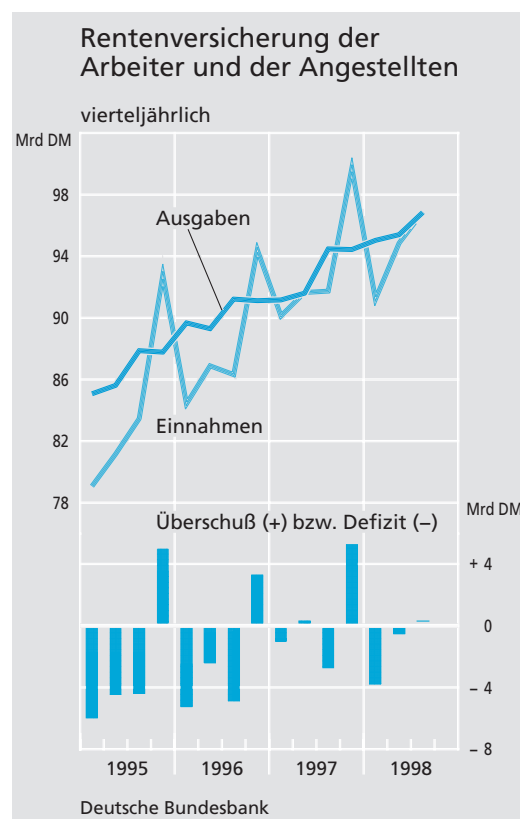
Gesamt-
entwicklung

Alles in allem zeichnet sich 1999 eine Ausweitung der Haushaltsdefizite der Gebietskörperschaften ab, und zwar deshalb, weil die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen sowie aus dem Bundesbankgewinn wesentlich geringer ausfallen werden als 1998. Da diese Einnahmen in der Abgrenzung der VGR großenteils nicht defizitwirksam sind, dürfte sich hier – unter Einschluß der Sozialversicherungen – der Rückgang der Defizitquote fortsetzen.

Sozialversicherungen

Gesetzliche
Renten-
versicherung

Die Finanzlage der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten hat sich im dritten Vierteljahr 1998 positiv entwickelt. Einnahmen und Ausgaben waren etwa gleich hoch, während ein Jahr zuvor noch ein Defizit von $2\frac{3}{4}$ Mrd DM entstanden war. Begünstigt durch den Umschwung in der Beschäftigungsentwicklung seit der Jahresmitte und aufgrund der höheren Tarifabschlüsse haben die Einnahmen aus Pflichtbeiträgen, die mit rund drei Vierteln die weitaus wichtigste Einnahmenquelle stellen, um 2,8 % zugenommen, während sie im ersten Halbjahr noch rückläufig waren. Die Zahlungen vom Bund erhöhten sich sogar um gut ein Fünftel, weil der Rentenversicherung ab April der zusätzliche Bundeszuschuß zufließt, der durch die Anhebung des Mehrwertsteuer-Regelsatzes



um einen Prozentpunkt finanziert wird. Insgesamt wuchsen die Einnahmen der Rentenversicherung um 5,6 %.

Auch die Ausgabenseite trug zu der Verbesserung der Rentenfinanzen bei. So stiegen die Rentenausgaben im dritten Quartal im Vergleich zum Vorjahr nur noch um 2,6 %, nachdem sie im ersten Halbjahr um über 4 % zugenommen hatten. Ausschlaggebend hierfür war, daß die der Entwicklung der Nettoarbeitsentgelte mit einjähriger Verzögerung folgende Rentenanpassung zur Jahresmitte 1998 mit 0,44 % in den alten und 0,89 % in den neuen Bundesländern wesentlich niedriger ausfiel als ein Jahr zuvor. Ausgabensteigernd schlug die weitere Zunahme der Rentenzahlen zu Buch, während sich andererseits in den neuen Bundesländern dämpfend aus-

wirkte, daß die übergangsweise gewährten „Auffüllbeträge“ allmählich abgeschmolzen werden. Die gesamten Ausgaben der Rentenversicherung lagen im dritten Quartal um 2,5 % über ihrem Niveau vor einem Jahr.

Ausblick

Im vierten Quartal dürften sich die positiven Tendenzen fortsetzen, so daß aus heutiger Sicht für das ganze Jahr damit zu rechnen ist, daß die Rentenversicherung mit einem Überschuß von etwa 3 Mrd DM – nach knapp 2 Mrd DM im vorangegangenen Jahr – abschließen wird. Dieser Betrag reicht freilich nicht aus, um die Schwankungsreserve bis zum Jahresende auf den gesetzlichen Mindestumfang von einer Monatsausgabe aufzustoßen; sie dürfte vielmehr lediglich rund 0,7 Monatsausgaben erreichen und das gesetzliche Limit um ungefähr 8 Mrd DM verfehlen. Die Schwankungsreserve muß nunmehr im kommenden Jahr aufgefüllt werden, was einen wesentlich höheren Überschuß als im laufenden Jahr notwendig macht. Dazu wäre es bei einem Fortbestand des bisherigen Rechts erforderlich gewesen, den Beitragssatz in seiner bisherigen Höhe beizubehalten.

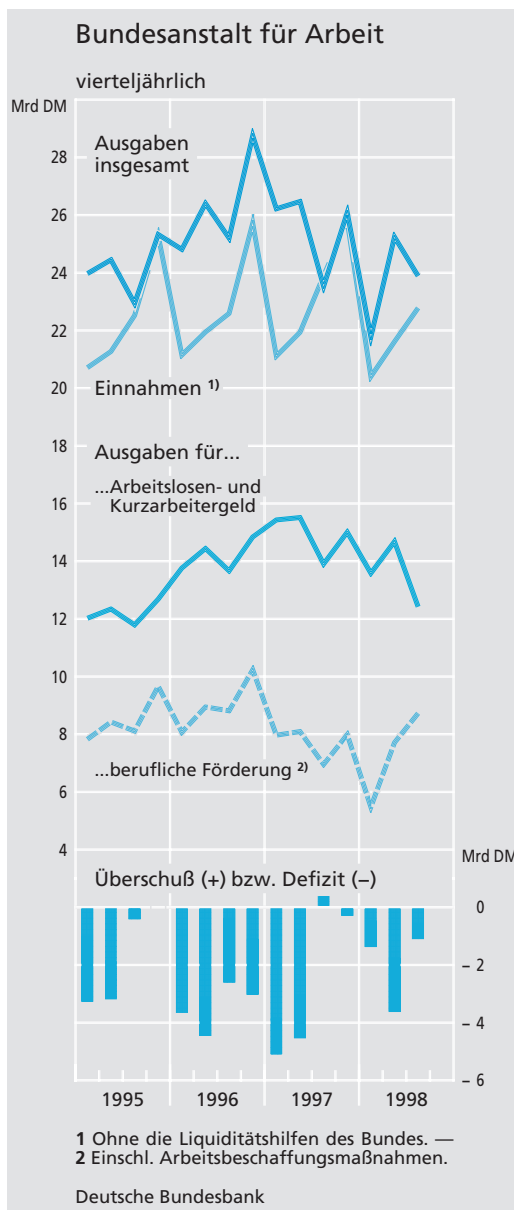
*Gesetzliche
Neuregelungen*

Die neue Bundesregierung hat sich aber das Ziel gesetzt, den Beitragssatz ab 1. April 1999 um 0,8 Prozentpunkte auf 19,5 % der versicherungspflichtigen Entgelte zu senken. Dies soll durch zusätzliche Bundeszuweisungen erreicht werden, die durch die erhöhte Besteuerung des Energieverbrauchs finanziert werden. Die auf diesem Weg beschafften Mittel sollen insbesondere als Beitragszahlungen des Bundes für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten ausgewiesen werden. Damit wird in der gesetzlichen Alterssiche-

rung weiterhin der Weg der Umfinanzierung vom Beitrags- zum Steueraufkommen beschritten, den die frühere Bundesregierung mit der Anhebung der Mehrwertsteuer im April 1998 bereits eingeschlagen hatte. Außerdem soll die Rentenversicherung Mehreinnahmen durch die Einbeziehung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse und von „Scheinselbständigen“ in die Sozialversicherungspflicht erhalten. Diese zusätzlichen Einnahmen, denen bei den Gebietskörperschaften Lohnsteuerausfälle gegenüberstehen, sollen als finanzieller Ausgleich dafür dienen, daß die von der früheren Regierungskoalition im Rahmen der damaligen „Rentenreform 1999“ beschlossenen Leistungskürzungen (vor allem die Einführung eines demographischen Faktors bei der Rentenanpassung) ausgesetzt werden. Diese Regelungen sollen durch eine für das Jahr 2001 geplante umfassende Rentenreform ersetzt werden, in deren Rahmen auch die demographisch bedingten Finanzierungsprobleme berücksichtigt werden sollen. Eine Neueinschätzung der längerfristigen Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung ist erst dann möglich, wenn die konkreten Vorschläge im Hinblick auf diese Reform vorliegen.

Die Bundesanstalt für Arbeit verzeichnete im dritten Quartal 1998 ein Defizit in Höhe von 1,1 Mrd DM. Sie schloß damit zwar ungünstiger ab als im gleichen Vorjahrszeitraum, in dem ein Überschuß von 0,3 Mrd DM entstanden war. Dies war jedoch ausschließlich darauf zurückzuführen, daß damals hohe außerordentliche Einnahmen aus dem Verkauf von Forderungen zugeflossen waren. Die gesamten Einnahmen gingen um 4,6 %

*Bundesanstalt
für Arbeit*



zurück, während sich das Beitragsaufkommen mit einer Zunahme um 2,2 % (nach einer Abnahme um 1,2 % im ersten Halbjahr) – ebenso wie bei der Rentenversicherung – deutlich günstiger entwickelte. Auf der Ausgabenseite führten die Besserungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt zu einem Rückgang der Aufwendungen für das Arbeitslosengeld um ein Zehntel. Andererseits wirkte sich nunmehr aus, daß im Verlauf dieses Jahres die

Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder kräftig ausgeweitet wurde. Die Ausgaben hierfür lagen im dritten Quartal um ein Viertel über ihrem Vorjahrsniveau, während sie im ersten Halbjahr noch um annähernd ein Fünftel abgenommen hatten. Die gesamten Ausgaben der Bundesanstalt wuchsen daher von Juli bis September – nach einem Rückgang in der ersten Jahreshälfte – um 1½ %.

Für das laufende Jahr insgesamt zeichnet sich ab, daß die vom Bund zu finanzierende Deckungslücke der Bundesanstalt erheblich niedriger ausfällt, als – mit gut 14 Mrd DM – im Haushaltsplan veranschlagt ist. Dies ist vorwiegend darauf zurückzuführen, daß die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt nicht das im Haushaltsplan zugrunde gelegte Niveau (4,4 Millionen) erreichen dürfte. Daneben werden auch die Ansätze für die aktive Arbeitsmarktpolitik wohl nicht voll ausgeschöpft werden, weil die Ausgabenentwicklung den eingeleiteten Förderungsmaßnahmen erst mit zeitlicher Verzögerung folgt. Für das kommende Jahr ist in dem kürzlich verabschiedeten Haushaltsplan der Bundesanstalt ein Defizit von 11 Mrd DM veranschlagt, das damit höher ausfallen dürfte als das Ist 1998. Da zudem mit einer weiter leicht rückläufigen Zahl von Arbeitslosen gerechnet wird, zeigt sich in diesem Ansatz das Ziel der neuen Bundesregierung, im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Förderung der Beschäftigung auf hohem Niveau fortzuführen. Diese Maßnahmen werden durch ein neues Programm für die Qualifizierung und Beschäftigung jugendlicher Arbeitsloser ergänzt.

Ausblick

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Die gesetzliche Krankenversicherung schloß im dritten Quartal mit einem Überschuß von 1 Mrd DM und damit etwas günstiger ab als im gleichen Quartal des Vorjahres (+ $\frac{3}{4}$ Mrd DM). Auf der Einnahmenseite wirkten sich vor allem die kräftiger fließenden Beiträge im Westen positiv aus, die um knapp 2 % stiegen. Hierin hat ebenso wie in den übrigen Sozialversicherungszweigen die positivere Beschäftigungsentwicklung ihren Niederschlag gefunden, während das durchschnittliche Beitragssatzniveau sogar geringfügig niedriger war als ein Jahr zuvor. Insgesamt wuchsen die Einnahmen um gut 1%. Die Gesamtausgaben nahmen lediglich um gut $\frac{1}{2}$ % zu. Deutlichen Rückgängen bei den Ausgaben für Zahnersatz standen höhere Aufwendungen für Arznei- und Hilfsmittel gegenüber, was allerdings auch auf das besonders niedrige Niveau dieser Ausgabenkategorie vor einem Jahr zurückzuführen ist, nachdem die Zuzahlungen zum 1. Juli 1997 deutlich angehoben worden waren.

Für die ersten drei Quartale zusammengekommen ergibt sich ein Defizit von knapp 1 Mrd DM gegenüber fast $3\frac{1}{4}$ Mrd DM im gleichen Vorjahrszeitraum. Im Gesamtjahr dürfte jedoch wegen der saisonbedingt günstigen Entwicklung im vierten Quartal ein Überschuß entstehen, der etwas höher ausfallen könnte als im Vorjahr (gut 1 Mrd DM). Für das kommende Jahr werden mit dem GKV-Solidaritätsstärkungsgesetz einige Regelungen der Neuordnungsgesetze 1997 wieder revidiert. So sollen insbesondere die Zuzahlung für Arzneimittel gesenkt und das „Krankenhaus-Notopfer“ (ebenso wie 1998) nicht mehr erhoben werden. Diesen finanziellen Belastungen für die Krankenversicherung stehen Entlastungen vor allem durch niedrigere Aufwendungen für Arzneimittel sowie Beitragsmehreinnahmen durch die gesonderte Versicherungspflicht geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse gegenüber. Die Regierung rechnet deshalb damit, daß die Beitragssätze 1999 nicht angehoben werden müssen.