

Öffentliche Finanzen

Gebietskörperschaften

Entwicklung seit Jahresbeginn

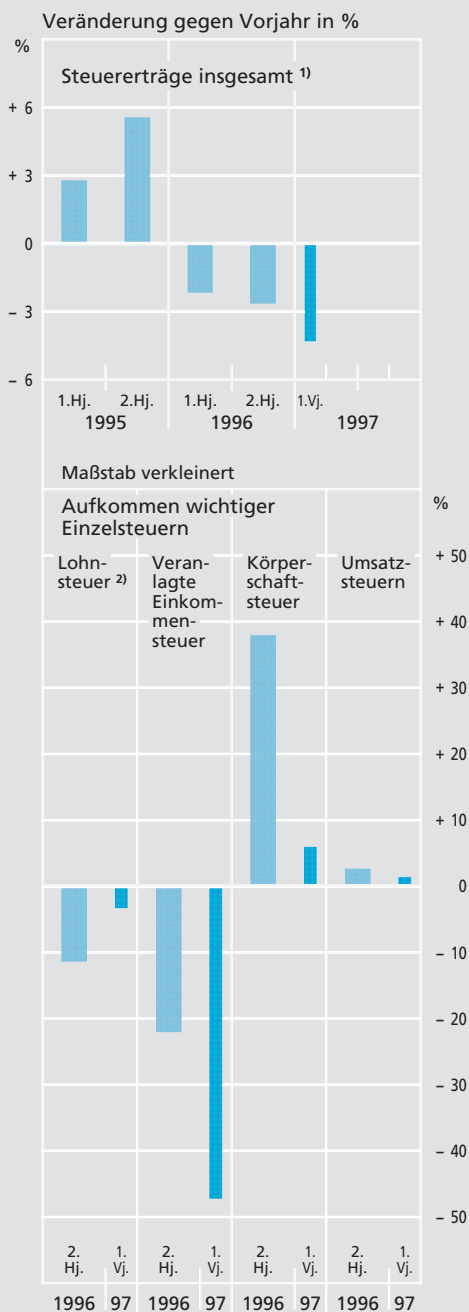
Die Finanzlage der Gebietskörperschaften hat sich in den ersten Monaten von 1997 entgegen der in den Haushaltsplanungen für das ganze Jahr unterstellten Entwicklung zunächst noch weiter verschlechtert. Das Defizit des Bundes, der Länder sowie der Sondervermögen zusammen genommen betrug im ersten Quartal $34\frac{1}{2}$ Mrd DM und fiel damit um $8\frac{1}{2}$ Mrd DM höher aus als im vergleichbaren Vorjahrszeitraum (für die Gemeinden liegen noch keine Angaben vor). Ausschlaggebend hierfür war die enttäuschende Entwicklung des Steueraufkommens. Dafür waren jedoch auch Faktoren verantwortlich, die vorübergehender Natur sind. Die Ausgaben sind im ersten Vierteljahr um 2 % ausgeweitet worden, wobei die Entwicklung auf den einzelnen Haushaltsebenen recht unterschiedlich ausfiel.

Die Steuererträge¹⁾ blieben im ersten Quartal um gut 4 % hinter dem Ergebnis in der entsprechenden Vorjahrszeit zurück. Sie wurden – wie erwähnt – allerdings auch durch einige Faktoren geschmälert, die sich im weiteren Jahresverlauf nicht mehr auswirken werden. Zum einen trat bei der Mineralölsteuer und der Branntweinsteuer nun der Gegeneffekt zu den Mehrerlösen (von fast 3 Mrd DM) auf, die Ende vorigen Jahres durch die Verkürzung der Zahlungsfristen entstanden waren. Zum andern gingen noch kaum Erträge aus der

*Steuern
insgesamt*

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

Entwicklung des Steueraufkommens *)



* Ergebnis im gesamten Bundesgebiet. — **1** Einschl. der EU-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

Anfang dieses Jahres in Kraft getretenen Erhöhung der Grunderwerbsteuer und der Erbschaftsteuerreform ein, während sich der Wegfall der Vermögensteuer bereits in den Steuervorauszahlungen bemerkbar machte.

Die Lohnsteuer hat im ersten Quartal gut 3 % weniger als ein Jahr zuvor erbracht. Die Einnahmen aus dieser Steuer wurden auch dadurch geschmälert, daß zum Jahresanfang das - zu Lasten dieser Steuer verbuchte - Kindergeld weiter erhöht worden ist (von monatlich bisher 200 DM auf jeweils 220 DM für das erste und zweite Kind). Außerdem wurde die Aufkommenstendenz im Vorjahrsvergleich dadurch unterzeichnet, daß die Anfang 1996 in Kraft getretene Reform des Familienleistungsausgleichs sich teilweise erst zeitlich verzögert in einer Minderung der Lohnsteuererinnahmen niedergeschlagen hatte. Doch auch vor Abzug der Kindergeldzahlungen wuchsen die Lohnsteuererträge infolge des geringen Anstiegs der Effektivverdienste und der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung nur um knapp 2 %.

Lohnsteuer

Unter den Veranlagungssteuern hat sich der Rückgang des Aufkommens bei der veranlagten Einkommensteuer weiter fortgesetzt; im ersten Quartal waren die Erträge hieraus nur gut halb so hoch wie in der gleichen Zeit von 1996. Dazu trug wesentlich bei, daß zu Lasten der veranlagten Einkommensteuer rund 1½ Mrd DM an Eigenheimzulagen ausgezahlt wurden, während sich ein Jahr zuvor diese neue „progressionsunabhängige“ Förderung - die anstelle des früheren Sonderausgabenabzugs nach § 10e EStG gewährt wird - noch kaum aufkommensmindernd

Veranlagungssteuern

ausgewirkt hatte. Auch ist das Aufkommen offenbar weiterhin in starkem Maße durch die Inanspruchnahme spezieller Steuervergünstigungen geschmälert worden, wobei nicht zuletzt die bis Ende 1996 noch ungekürzte Sonderabschreibung von 50 % für Investitionen in Ostdeutschland ins Gewicht fiel. Im Gegensatz zur veranlagten Einkommensteuer hat das Aufkommen der Körperschaftsteuer zugenommen, und zwar um 6 %. Hier wirkte sich die verbesserte Ertragslage der Unternehmen aus, die zu höheren Steuervorauszahlungen führte.

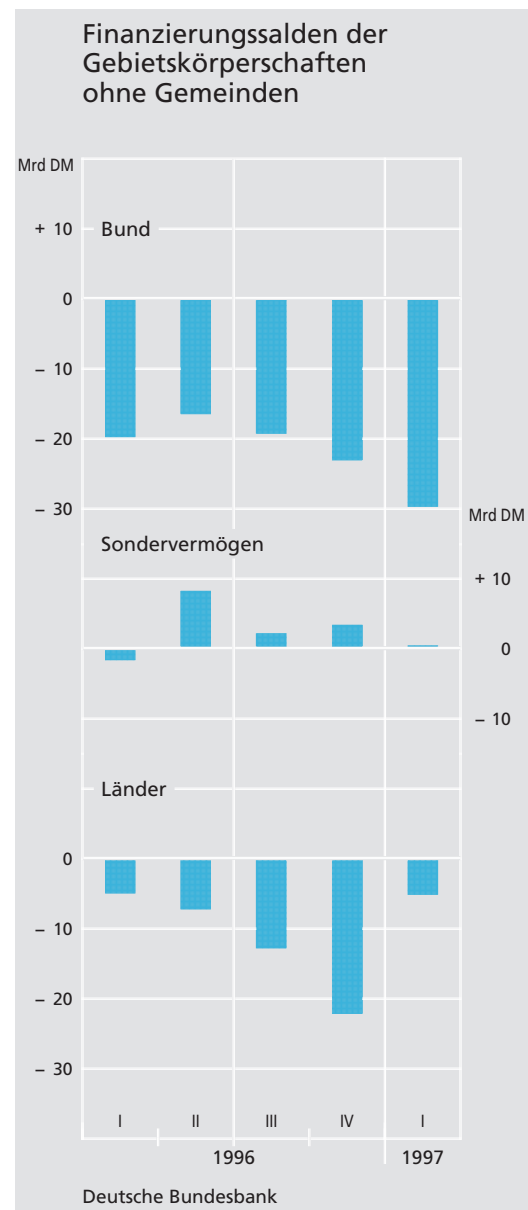
Umsatzsteuer

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer sind in den ersten drei Monaten nur um 1½ % gewachsen. Hierzu hat beigetragen, daß das Wirtschaftswachstum zu einem erheblichen Teil von den steuerfreien Exporten getragen wird. Der Aufkommensanstieg wurde außerdem durch die schwache Verbrauchsnachfrage gedämpft.

Bundeshaushalt

Das Haushaltsergebnis des Bundes hat sich im ersten Vierteljahr von allen Gebietskörperschaften weitaus am ungünstigsten entwickelt. Es entstand ein Defizit in Höhe von knapp 30 Mrd DM, das den entsprechenden Vorjahresbetrag um 10 Mrd DM übertraf. Dabei schlug vor allem zu Buch, daß die Steuereinnahmen um 7½ % sanken. Da die sonstigen Einnahmen stark wuchsen, fiel der Rückgang der gesamten Einnahmen mit 6 % etwas geringer aus.

Die Ausgaben wurden im ersten Quartal um knapp 4 % ausgeweitet. Zu diesem kräftigen Ausgabenfluß trug bei, daß die Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit und die



Arbeitslosenhilfe zusammengekommen um 12 % mehr Mittel erforderten als im gleichen Vorjahrszeitraum; für diese arbeitsmarktbedingten Aufwendungen zeichnet sich bereits nach wenigen Monaten eine beträchtliche Überschreitung der Haushaltsansätze ab. Besonders ins Gewicht fiel auch eine starke Zunahme der Aufwendungen für die Inanspruchnahme aus Bürgschaften. Erheblich gestiegen sind überdies die Zuweisungen an die

Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (die sowohl an die Entwicklung der Entgelte als auch des Beitragssatzes gekoppelt sind), die Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds (die im gleichen Vorjahrszeitraum erst zögernd abgeflossen waren) sowie der laufende Sachaufwand. Ausgabedämpfend wirkte sich dagegen aus, daß wichtige Geldleistungen des Bundes (Ausbildungsförderung, Erziehungsgeld, Wohngeld, Kriegsopferversorgung) weniger Mittel erforderten als ein Jahr zuvor. Außerdem wird der Bund nicht unbeträchtlich dadurch entlastet, daß die von ihm finanzierten speziellen Vorruhestandsregelungen in den neuen Bundesländern allmählich auslaufen. Schließlich sind auch die Zuweisungen an das Bundeseisenbahnvermögen beträchtlich zurückgegangen. Zu berücksichtigen ist, daß bei manchen der erwähnten Ausgabenpositionen Schwankungen im Auszahlungsrhythmus eine wesentliche Rolle spielen, die Aufschlüsse im Hinblick auf die Entwicklung im weiteren Jahresverlauf erschweren.

Sondervermögen

Die Sondervermögen des Bundes erzielten im ersten Vierteljahr einen kleinen Überschuß, nachdem sie ein Jahr zuvor ein Defizit von 1½ Mrd DM verzeichnet hatten. Diese Verbesserung beruht vor allem auf einem Rückgang der Zinsausgaben, die gut die Hälfte der Gesamtausgaben dieser Nebenhaushalte stellen; speziell der Fonds „Deutsche Einheit“ und der Erblastentilgungsfonds haben fast nur Zinsausgaben zu leisten. Da sich der Schuldenstand der Nebenhaushalte im vergangenen Jahr nur wenig verändert hat, ist der sinkende Zinsaufwand im wesentlichen auf das anhaltend niedrige Zinsniveau zurück-

zuführen, das eine günstigere Refinanzierung ermöglicht.

Das Defizit der Länder betrug im ersten Vierteljahr zusammengenommen gut 5 Mrd DM und war damit ungefähr ebenso hoch wie vor Jahresfrist. Allerdings war die Entwicklung in West und Ost sehr unterschiedlich. Während sich die Deckungslücke der alten Bundesländer um 4 Mrd DM auf 6 Mrd DM ausweitete, erzielten die neuen Länder einen Überschuß von 2 Mrd DM nach einem Minus von 1 Mrd DM im ersten Quartal 1996. Das Defizit des Landes Berlin verringerte sich zwar um 1 Mrd DM auf gut 1 Mrd DM; es war damit aber immer noch vergleichsweise hoch. Von Bedeutung für die unterschiedliche Finanzlage in West- und Ostdeutschland war die Entwicklung des Steueraufkommens, das in den alten Bundesländern auch deshalb beträchtlich zurückging, weil die Vermögensteuer seit Anfang 1997 nicht mehr erhoben wird. Im weiteren Jahresverlauf dürfte es freilich durch die dann zunehmend zu Buch schlagenden Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Grunderwerbsteuer und der Reform der Erbschaftsteuer ergiebiger ausfallen. In den neuen Ländern, in denen die Vermögensteuer schon zuvor nicht erhoben worden war, wuchsen die Steuereinnahmen im ersten Quartal 1997 dagegen kräftig. Ihre Ausgaben weiteten die Länder insgesamt nur wenig, nämlich um gut ½ % aus, wobei der Zuwachs im Westen stärker ausfiel als in den neuen Ländern.

Länder

Zur Finanzierung ihrer Defizite haben die Gebietskörperschaften in den ersten Monaten des Jahres die Kreditmärkte stark bean-

Kreditaufnahme

spricht. Im ersten Vierteljahr belief sich ihre Neuverschuldung auf 34 ½ Mrd DM; im April erhöhte sich der Schuldenstand nochmals um gut 14 Mrd DM. Im Vordergrund stand dabei der Absatz von Wertpapieren, der von Januar bis April netto 40 Mrd DM erbrachte. Durch die Aufnahme von Schuldscheindarlehen wurden netto gut 7 ½ Mrd DM und durch Geldmarktkredite beziehungsweise kurzfristige Kassenkredite von Banken 2 Mrd DM beschafft.

Weitaus größter Kreditnehmer war der Bund, dessen Verschuldung in den ersten vier Monaten des Jahres um 38 Mrd DM wuchs.²⁾ Dabei dominierte der Absatz von Anleihen, der netto 26 ½ Mrd DM erbrachte. Recht ergiebig war auch der Verkauf von Bundesschatzanweisungen und Bundesobligationen, während andererseits Schuldscheindarlehen per saldo getilgt wurden. Seine am Geldmarkt aufgenommenen Kredite stockte der Bund um 1 Mrd DM auf. Die Sondervermögen haben von Januar bis April ihre Verschuldung um 5 Mrd DM reduziert, und zwar im wesentlichen durch die Rückzahlung von Bankkrediten. Die Neuverschuldung der Länder betrug in dem Viermonatsabschnitt fast 13 ½ Mrd DM; dabei stand einer Aufnahme von Bankkrediten in Höhe von 16 ½ Mrd DM und von kurzfristigen Kassenkrediten in Höhe von 1 Mrd DM eine Reduzierung des Wertpapierumlaufs (insbesondere von Anleihen) gegenüber. Auf der kommunalen Ebene betrug die Nettokreditaufnahme schätzungsweise 2 ½ Mrd DM.

Marktmäßige Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften

Zeit	Ins-gesamt	Darunter:		Nach-richtlich: Erwerb staatlicher Schuld-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
1996 ts)	+ 124,2	+ 65,2	+ 74,5	+ 54,1
darunter: Jan./April ts)	+ 28,3	+ 11,2	+ 23,5	.
1997 Jan./April ts)	+ 48,9	+ 39,7	+ 9,4	.

1 Einschl. Kassenverstärkungs- bzw. Kassenkredite und Geldmarktkredite. — 2 Einschl. DDR-Staatshaushalt (1.7. bis 2.10.1990). — 3 Ab 1991 einschl. ostdeutscher Länder und Gemeinden. Ohne vom Bund übernommene Schulden der Bundesbahn. — 4 Ab 1994 einschl. Bundeseisenbahnvermögen. — 5 Ab 1995 einschl. Erb-lastentilgungsfonds.

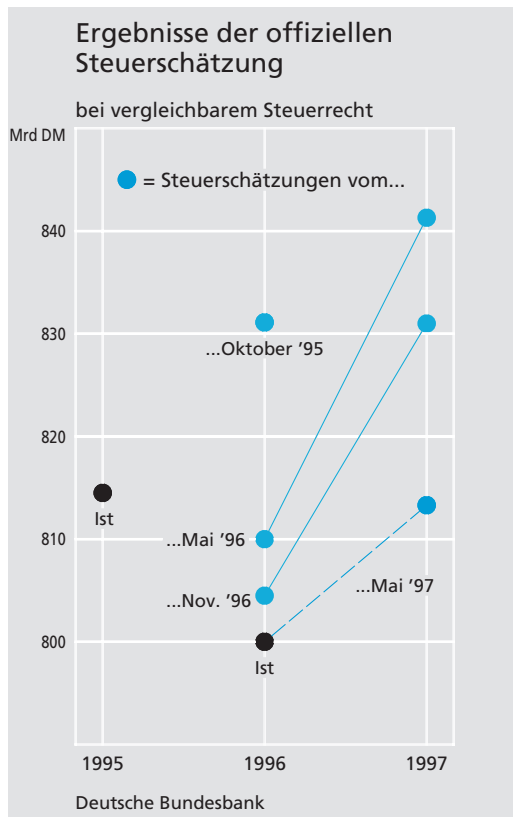
Deutsche Bundesbank

Tendenzen der Haushaltsentwicklung im Gesamtjahr 1997 und weitere Perspektiven

Die Finanzlage der Gebietskörperschaften wird derzeit vor allem durch die anhaltende Steuerschwäche geprägt, auch wenn die Aufkommensentwicklung im weiteren Jahresverlauf nicht mehr ganz so ungünstig ausfallen dürfte wie in den von Sonderfaktoren beeinflussten ersten Monaten des Jahres. In der offiziellen Steuerschätzung vom Mai wurde für 1997 der Anstieg der Steuereinnahmen auf 1,6 % veranschlagt. Gegenüber der vergleichbaren Schätzung vom November 1996, die

*Anhaltende
Steuerschwäche*

2 Dabei ist anzumerken, daß die hier dargestellte Zunahme der effektiven Gesamtverschuldung von der haushaltsmäßig verbuchten Nettokreditaufnahme abweichen kann.



den Haushaltsplanungen weitgehend zugrunde gelegt worden war, wurden die Erwartungen damit um 18 Mrd DM reduziert.

Ergebnis der jüngsten Steuerschätzung

Von Bedeutung hierfür war neben dem Basis-effekt eines geringeren Aufkommens im vergangenen Jahr, daß die Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts im laufenden Jahr auf 3 ½ % und damit um rund einen halben Prozentpunkt niedriger veranschlagt wurde (während die Einschätzung des realen Wachstums mit + 2 ½ % unverändert blieb). Speziell für die Erträge aus der aufkommensstarken Lohnsteuer schlägt zu Buch, daß die Effektivverdienste schwächer steigen und sich die Beschäftigung ungünstiger entwickelt als damals unterstellt. Hinzu kommen beträchtliche Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer, die offenbar grobenteils

auf der in diesem Umfang nicht erwarteten Inanspruchnahme verschiedener Steuervergünstigungen und Gestaltungsmöglichkeiten beruhen. Dies betrifft nicht zuletzt die Sonderabschreibungen in Ostdeutschland, die seit Jahresbeginn 1997 eingeschränkt worden sind. Auch ist namentlich bei der Mehrwertsteuer eine zunehmende „Lockerung“ des Aufkommens von der zugrunde liegenden Steuerbasis festzustellen, wobei auch eine Rolle spielen dürfte, daß Möglichkeiten einer Steuervermeidung stärker genutzt werden.

Die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit, die beträchtlich über die in den Haushaltsplanungen unterstellte Größenordnung (ungefähr 3,9 Millionen Personen im Jahresdurchschnitt 1997) hinausgehen dürfte, führt neben Ausfällen bei Steuern und Sozialabgaben zu hohen Mehranforderungen auf der Ausgaben-seite. Da die Aufwendungen für die „aktive Arbeitsmarktpolitik“ bereits durch die im Rahmen des „Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung“ getroffenen Sparmaßnahmen reduziert worden sind, dürfte es kaum möglich sein, die zwangsläufigen hohen Mehrausgaben für Arbeitslosenunterstützungen an anderer Stelle im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit auszugleichen.

Belastung durch hohe Arbeitslosigkeit

Diesen defizitsteigernden Einflüssen steht allerdings gegenüber, daß die Gebietskörperschaften auf allen Ebenen bestrebt sind, den Ausgabenfluß möglichst stark zu begrenzen und das Volumen noch unter den in den Haushaltsplänen veranschlagten Größenordnungen zu halten. Der Bund hat in seinem Haushaltsplan einen Rückgang um rund 3 ½ % gegenüber dem Ist 1996 veranschlagt.

Andererseits: Ausgeprägter Sparkurs

Ohne die aus heutiger Sicht zu niedrigen Ansätze für arbeitsmarktbedingte Leistungen gerechnet, die beträchtlich unter den im vergangenen Jahr tatsächlich getätigten Aufwendungen liegen, beträgt der Anstieg $\frac{1}{2}$ %.

Die Haushaltsplanungen der Länder sehen eine Zunahme der Ausgaben um weniger als 1% vor. Erleichtert wurde diese strikte Begrenzung nicht zuletzt durch die moderaten Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst, die zu Einkommensanhebungen um 1,3% ab Januar geführt haben; die Beamtenbezüge wurden – mit Ausnahme der Spitzenbesoldungsgruppen – ab März um den gleichen Prozentsatz erhöht. Ausgabendämpfend wirkte auch, daß die Länder vielfach ihre Zuweisungen an die Gemeinden gekürzt haben. Angesichts der sich abzeichnenden Steuerausfälle sind die Länder überdies bestrebt, im Haushaltsvollzug weitere Einsparungen – auch durch die Verabschiedung von Nachtragshaushalten und die Verhängung von Haushaltssperren – zu erzielen.

Auf der kommunalen Ebene dürften – den Umfrageergebnissen des Deutschen Städtetages zufolge – die Ausgaben eher hinter dem Vorjahrsergebnis zurückbleiben.³⁾ Entlastend wirken sich dabei die Einsparungen bei der Sozialhilfe aus, die daraus resultieren, daß die Leistungen der Pflegeversicherung ab Jahresmitte 1996 auf die stationäre Pflege ausgedehnt worden sind. Allerdings dürften auch die kommunalen Sachinvestitionen – nunmehr im fünften aufeinanderfolgenden Jahr – eingeschränkt werden.

Trotz der arbeitsmarktbedingten Mehrbelastungen ist im laufenden Jahr erstmals seit 1994 mit einem deutlichen Rückgang der Staatsquote (d.h. des Anteils der Ausgaben der öffentlichen Haushalte am Bruttoinlandsprodukt in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) zu rechnen, und zwar unter die Grenze von 50 %.

Generell ist im Hinblick auf die Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, daß das erreichte hohe Maß an Geldwertstabilität zwar einerseits zunächst die Entwicklung des Steueraufkommens beeinflusst, andererseits aber auch eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs erleichtert. Dies gilt neben der staatlichen Nachfrage nach Gütern und Leistungen auch für die sozialen Transfers, die vielfach an die Entwicklung der nominellen Einkommen gekoppelt sind. Nicht zuletzt wird bei einem durch die Preisstabilität ermöglichten niedrigen Zinsniveau der Anstieg der Zinsausgaben gebremst – ein Effekt, der bei der gegenwärtigen Finanzentwicklung der Gebietskörperschaften von großer Bedeutung ist. Vor allem können die jetzt fällig werdenden Schulden in der Regel mit deutlich geringeren Zinssätzen refinanziert werden, was bei den erreichten hohen Umschuldungsvolumina, die den Betrag der Neuverschuldung weit übersteigen, stark zu Buch schlägt. Trotz der vorhergehenden hohen Neuverschuldung konnte deshalb der Anstieg der Zinsausgaben im vergangenen Jahr auf unter 1% begrenzt werden, und auch im laufenden Jahr ist insgesamt gesehen nicht mit

*Rückgang der
Staatsquote*

*Positiver Einfluß
der Geldwert-
stabilität auf die
Ausgaben*

³ Hierbei ist freilich auch zu berücksichtigen, daß das Haushaltsvolumen durch die Ausgliederung insbesondere von Gebührenhaushalten verkürzt wird.

Voraussichtlicher Abschluß der Gebietskörperschaften

einer wesentlich stärkeren Zunahme zu rechnen.

Insgesamt gesehen ist es bei freilich noch erheblichen Unsicherheiten nicht zuletzt im Hinblick auf weitere haushaltspolitische Entscheidungen nicht ausgeschlossen, daß die Defizite der Gebietskörperschaften die in den Plänen veranschlagten Ausgabenansätze überschreiten werden. Sie werden aber voraussichtlich niedriger ausfallen als der im vergangenen Jahr tatsächlich erreichte Betrag (120 Mrd DM), wengleich der Rückgang schwächer sein dürfte als ursprünglich erwartet. Haushaltsüberschreitungen sind am ehesten beim Bund zu erwarten, dessen Haushaltslage noch stärker als durch die auf ihn nach der offiziellen Steuerschätzung entfallenden Steuermindereinnahmen in Höhe von 9 Mrd DM durch den Mehrbedarf der Bundesanstalt für Arbeit und zusätzliche für die Arbeitslosenhilfe erforderliche Mittel belastet wird. Der Bund ist bestrebt, vor allem durch eine über die bisherigen Planungen hinausgehende Veräußerung von Beteiligungen sowie einen sehr restriktiven Haushaltsvollzug die Überschreitung des Haushaltsansatzes (53 ½ Mrd DM) möglichst zu begrenzen.

Die Haushaltspläne der Länder sehen ein Defizit von insgesamt rund 32 Mrd DM und damit einen beträchtlichen Rückgang gegenüber dem vorläufigen Ist in Höhe von 47 Mrd DM 1996 vor. Infolge der sich aus heutiger Sicht abzeichnenden Steuerausfälle von rund 7 Mrd DM können die Ansätze möglicherweise nicht eingehalten werden, auch wenn die Länder um weitere Ausgabeneinsparungen bemüht sind. Auf der kommunalen

Ebene zeichnen sich ungefähr ebenso hohe Defizite ab wie im vergangenen Jahr (rund 7 Mrd DM). Auch der Abschluß der Sondervermögen dürfte sich im Vergleich zum Vorjahr, in dem ein Überschuß von 12 Mrd DM erzielt worden war, kaum verändern.

Über die Haushaltsplanungen der Gebietskörperschaften für das kommende Jahr liegen noch keine hinreichend konkreten Angaben vor. Die Finanzpolitik steht vor der Aufgabe, diese Planungen in die mittelfristige Strategie einzupassen, die darauf abzielt, die Defizite von ihrem gegenwärtig hohen Niveau aus zurückzuführen und zugleich die Abgabenlast zu reduzieren. Um letzteres zu erreichen, sind bereits wichtige Weichenstellungen vorgenommen worden. Dazu zählt neben der für 1998 geplanten Senkung des Solidaritätszuschlags um zwei Prozentpunkte insbesondere die von der Regierung eingeleitete grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung, deren Hauptteil 1999 in Kraft treten und die Steuerzahler netto um bis zu 30 Mrd DM entlasten soll. Die Steuerreform sieht über die vorgesehene Nettoentlastung hinaus eine weitreichende Umstrukturierung der Einkommensbesteuerung durch eine teilweise drastische Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage vor (vgl. zu den vorgesehenen Neuregelungen im einzelnen die nebenstehende Übersicht). Die endgültigen parlamentarischen Entscheidungen über die Steuerreform stehen allerdings noch aus.

Die seit 1995 zutage getretene Schwäche, die nur teilweise konjunkturelle Ursachen hat, die arbeitsmarktbedingten

Mittelfristige Erfordernisse

Entwurf einer Einkommensteuerreform

Erfordernis zusätzlicher Ausgabeneinsparungen

Hauptelemente des Regierungskonzepts zur Steuerreform 1998/99

Mit einer grundlegenden Reform der Einkommensbesteuerung in den Jahren 1998/99 sollen die Rahmenbedingungen für das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsperspektiven in Deutschland nachhaltig verbessert sowie das Steuersystem transparenter und gerechter als bisher gestaltet werden. Dazu ist eine spürbare Senkung der tariflichen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze bei gleichzeitigem Abbau steuerlicher Vergünstigungen und Sonderregelungen vorgesehen; die Steuerpflichtigen sollen hierdurch letztlich – das heißt nach Einbeziehung ergänzender, in den Gesetzentwürfen noch nicht festgelegter Erhöhungen indirekter Steuern – um **netto bis zu 30 Mrd DM entlastet** werden. (Hinzu kommt eine Entlastung um 7 ½ Mrd DM durch die geplante Senkung des Solidaritätszuschlags um zwei Prozentpunkte auf 5 ½ % zum Jahresanfang 1998.)

Das Reformkonzept umfaßt **Bruttoentlastungen im Umfang von 84 Mrd DM** (im ersten Jahr der vollen Wirksamkeit), und zwar vor allem aus folgenden Maßnahmen:

- Neuer Einkommensteuertarif mit einem Eingangssatz von 15 % in der unteren Proportionalzone bis 18 000 DM; Progressionszone bis 90 000 DM mit linear-progressivem Verlauf der Grenzsteuersätze von 22 ½ % bis 39 %, für gewerbliche Einkünfte besonderer Höchstsatz von 35 % (bzw. von 40 % in erster Stufe 1998);
- Senkung der Körperschaftsteuersätze für einbehaltene Gewinne auf 35 % (bzw. 40 % 1998) und für ausgeschüttete Gewinne auf 25 % (bzw. 28 % 1998);
- Senkung der Kapitalertragsteuer für Dividenden auf 15 %;
- Senkung des Zinsabschlags auf 25 % (bzw. 30 % bei Tafelgeschäften).

Die **Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage**, die Mehreinnahmen von insgesamt **45 Mrd DM** erbringen soll, umfaßt nach dem Gesetzentwurf vor allem folgende Elemente:

- Verschärfung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften (vor allem Wertaufholungsgebot, Einschränkung der Rückstellungsmöglichkeiten, Senkung der degressiven Abschreibung für Ausrüstungsinvestitionen um fünf Prozentpunkte – darunter drei Prozentpunkte 1998 – und der linearen Abschreibung für Betriebsgebäude um einen Prozentpunkt);
- Begrenzung des Werbungskostenabzugs für Arbeitnehmer (Einführung einer Entfernungspauschale von 40 Pf je km ab einer Entfernung von 16 km, Senkung des Arbeitnehmer-Pauschbetrags auf 1 300 DM) und volle Besteuerung von Schichtzuschlägen;
- Einführung einer Abgeltungssteuer von 10 % auf Zinsen aus Kapitallebensversicherungen und Halbierung des Sparer-Freibetrags für andere Kapitaleinkünfte auf 3 000 DM;
- Abschaffung der degressiven Abschreibung für Mietwohngebäude im Privatvermögen;
- Streichung der Steuersatzermäßigung für außerordentliche Einkünfte, stattdessen rechnerische Verteilung dieser Einkünfte auf fünf Jahre;
- Verlängerung der „Spekulationsfrist“ für Veräußerungsgewinne bei privaten Grundstücken auf zehn Jahre und bei privaten Wertpapieranlagen auf ein Jahr;
- Erweiterte Besteuerung von Alterseinkünften (hälftige Steuerpflicht für Sozialversicherungsrenten, Halbierung des Altersentlastungsbetrags und des Versorgungs-Freibetrags).

Mehranforderungen sowie die noch bestehenden Unklarheiten über das Ergebnis der Steuerreformdebatte erschweren es der Finanzpolitik, die gesteckten Ziele kurzfristig zu erreichen. Angesichts der zusätzlichen Belastungen könnten die vorgesehenen Steuer-senkungen nur dann ohne Gefährdung des Konsolidierungsziels realisiert werden, wenn die Politik einer strikten Ausgabenbegrenzung mittelfristig noch verschärft wird, wobei jedoch die – ohnehin seit längerem rückläufigen – Investitionsausgaben möglichst ausgenommen werden sollten.

Positive Auswirkungen der Steuerreform

Gegenüber den mit einem noch strikteren Sparkurs verbundenen kurzfristigen Nachfrageausfällen dürften Wachstumsimpulse dominieren, die bei einer baldigen Verabschiedung von der vorgesehenen Steuerreform mittel- und längerfristig ausgehen würden. Die spürbare Senkung der Steuersätze vor allem für die Unternehmen würde die Produktions- und Beschäftigungsbedingungen in Deutschland verbessern. Überdies würden Leistungshemmnisse auch bei den Arbeitnehmern abgebaut. Im Zusammenhang mit der Streichung von Ausnahmetatbeständen würde die Tarifreform zu positiven Allokationseffekten führen und einer weiteren Erosion der Steuerbasis entgegenwirken. Damit wäre mittel- und längerfristig auch mit höheren Steuereinnahmen zu rechnen, die die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erleichtern würden. Allerdings sind solche „Selbstfinanzierungseffekte“ sowohl der Höhe als auch dem zeitlichen Verlaufprofil nach ungewiß, so daß sie nicht von vornherein in eine „Kostenkalkulation“ der Steuerreform aufgenommen werden sollten.

Sozialversicherungen

Während bei den Gebietskörperschaften 1997 nur geringe Fortschritte beim Abbau der Defizite zu erwarten sind, werden die Sozialversicherungen wesentlich günstiger abschließen als im vergangenen Jahr. Nachdem 1996 im Sozialversicherungssektor ein Defizit von 13 Mrd DM entstanden war, ist im laufenden Jahr mit einem Überschuß zu rechnen. Dieser positive „swing“ muß freilich großenteils mit einer starken Anhebung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung erkaufte werden, die erforderlich ist, um die Ende 1996 unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestumfang von einer Monatsausgabe liegende Schwankungsreserve wieder aufzufüllen.

Gesamtentwicklung 1997

Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit betrug im ersten Vierteljahr 1997 gut 5 Mrd DM und war damit um 1½ Mrd DM höher als im ersten Quartal des Vorjahres. Dabei verschlechterte sich der Abschluß sowohl in West- als auch in Ostdeutschland. Um gut 5½% steigenden Ausgaben standen praktisch unveränderte Einnahmen gegenüber. Im Januar flossen zwar einmalig höhere Beitragseingänge aufgrund der Verkürzung der Abführungsfristen für Sozialversicherungsbeiträge auf zehn Tage zu,⁴⁾ doch wirkte sich

Bundesanstalt für Arbeit im ersten Quartal 1997

⁴ Diese im Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 getroffene Regelung führte dazu, daß Arbeitgeber, die die Löhne und Gehälter zur Monatsmitte auszahlen, noch im gleichen Monat die Beiträge an die Sozialversicherungsträger abführen müssen. Im Januar gingen daher die Beiträge dieser Arbeitgeber sowohl für Dezember 1996 als auch für Januar 1997 ein.

Gesetzesänderungen auf dem Gebiet der Sozialversicherungen

Wichtige Neuerungen durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG)

Das AFRG ist zum 1. April 1997 in Kraft getreten. Es umfaßt zunächst eine Reihe von Änderungen des bestehenden Arbeitsförderungsgesetzes aus dem Jahre 1969 sowie darüber hinaus dessen komplette Neuformulierung und Einbindung in das III. Sozialgesetzbuch, die zum 1. Januar 1998 in Kraft treten wird.

Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes

- Verlängerung des Auszahlungsrhythmus von nachträglich gezahlten Lohnersatzleistungen von zwei Wochen auf einen Monat.
- Herabsetzung der Versicherungspflichtgrenze von 18 auf 15 Arbeitsstunden pro Woche.
- Anhebung der Altersgrenze, ab der ein verlängerter Anspruch auf Arbeitslosengeld gewährt wird, von 42 auf 45 Jahre.
- Verschärfung der Regeln über eine zumutbare Beschäftigung (Wegfall des „Berufsschutzes“).
- Anrechnung von Abfindungen auf Arbeitslosengeld und -hilfe.
- Einführung eines auf bis zu 12 Monate befristeten Einstellungszuschusses bei Unternehmensneugründungen für die Anstellung von bis zu zwei Arbeitslosen.
- Einführung eines Eingliederungsvertrages, der innerhalb von 6 Monaten ohne Begründung gekündigt werden kann. Das Arbeitsamt übernimmt die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.

Überführung des Arbeitsförderungsgesetzes in das III. Sozialgesetzbuch

- Stärkung der Eigenverantwortung der Arbeitsämter und Kontrolle über sogenannte Eingliederungsbilanzen.
- Einführung eines auf sechs Monate befristeten Teilarbeitslosengeldes.

Wichtige Neuerungen durch das 1. und 2. Gesetz zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung (1. und 2. NOG)

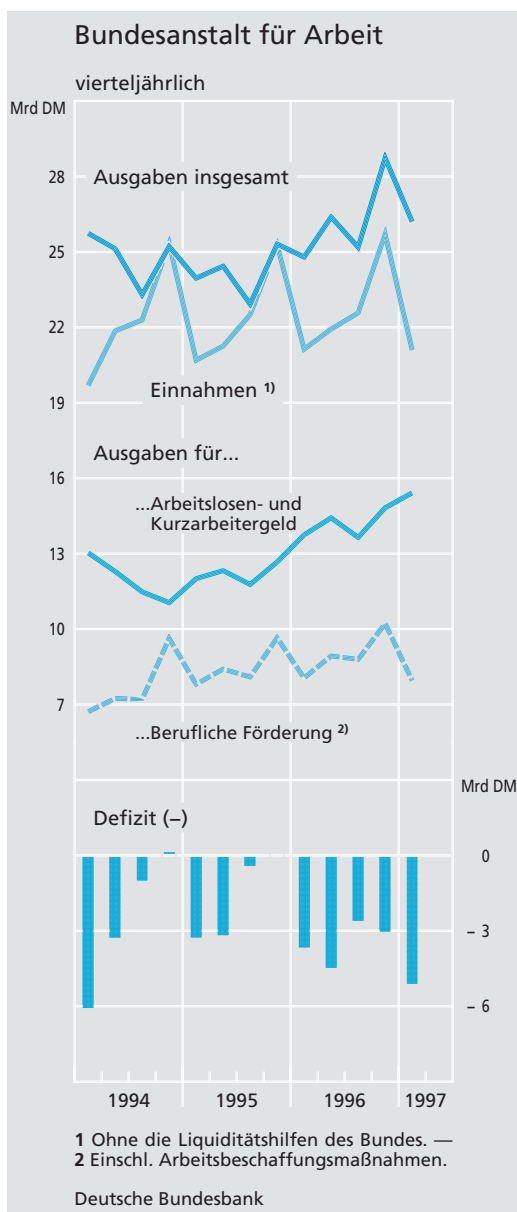
Das 1. und 2. NOG bilden gemeinsam die dritte Stufe der Gesundheitsreform. Die Gesetze treten zur Jahresmitte 1997 in Kraft.

1. NOG:

- Höhere Selbstbeteiligung und außerordentliches Kündigungsrecht, falls die Krankenkasse ihren Beitragssatz nach dem Stichtag 11. März 1997 anhebt. Jede Erhöhung des Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte verursacht eine Anhebung von in DM ausgedrückten Zuzahlungen um 1 DM und von prozentualen Zuzahlungen um einen Prozentpunkt.
- Größzügigere Härtefallregelung durch Senkung der bisher geltenden einkommensabhängigen Belastungsgrenzen für chronisch Kranke von 2 % auf 1 % ihrer Bruttoeinkommen.

2. NOG:

- Allgemeine zusätzliche Anhebung der Selbstbeteiligung bei Festbeträgen um 5 DM und bei prozentualen Selbstbeteiligungen um fünf Prozentpunkte. Die in festen DM-Beträgen ausgedrückten Zuzahlungen sollen regelmäßig an die Lohn- und Gehaltsentwicklung der Versicherten angepaßt werden.
- Für bestimmte Hilfsmittel wird eine Zuzahlung von 20 % erhoben.
- Die allgemeinen Arznei- und Heilmittelbudgets werden durch arztgruppenspezifische Richtgrößen ersetzt, die zwischen den Krankenkassen und Ärzteverbänden ausgehandelt werden müssen.
- Für ärztliche Leistungen wird ein Regelleistungsvolumen mit einem vorab zu vereinbarenden festen Punktwert eingeführt. Bei Überschreitungen des Regelleistungsvolumens sind mengenbezogene Vergütungsabschläge vorgesehen. Bislang wurde der Punktwert für die einzelne Leistung erst nachträglich bestimmt, so daß das Budget insgesamt nicht überschritten werden konnte.
- Die Steigerungsrate der Gesamtvergütung und der leistungsbezogenen Entgelte der Krankenhäuser ist ab 1998 zwischen den Krankenkassenverbänden und der Deutschen Krankenhausgesellschaft zu vereinbaren.
- Die Krankenkassen müssen die Instandhaltungsinvestitionen der Krankenhäuser für die Jahre 1997 bis 1999 übernehmen. Zum Ausgleich wird für diese Jahre ein zusätzlicher Beitrag in Höhe von 20 DM pro Jahr und Mitglied erhoben.



andererseits die ungünstige Lage auf dem Arbeitsmarkt negativ aus.⁵⁾

Auf der Ausgabenseite hat sich die weiterhin wachsende Arbeitslosigkeit in einem Anstieg der Arbeitslosengeldzahlungen um 12 ½ % niedergeschlagen, wobei der Zuwachs in Ostdeutschland noch weit stärker ausfiel. Zum kleineren Teil kann diese starke Zunahme auch darauf zurückgeführt werden, daß auf-

grund der Sparbemühungen der Bundesanstalt die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Förderung im Vorjahrsvergleich abgenommen hat. Entsprechend sanken die Ausgaben für die berufliche Aus- und Fortbildung um 1% und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um fast 2%; die Abnahme konzentrierte sich dabei auf die alten Bundesländer, während im Osten noch ein Zuwachs der Ausgaben für die „aktive Arbeitsmarktpolitik“ zu verzeichnen war.

Im weiteren Jahresverlauf dürften sich die bisherigen Tendenzen zur Ausweitung des Defizits nicht fortsetzen, wozu auch erste Einsparungen aufgrund der am 1. April 1997 in Kraft getretenen Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes beitragen werden. Diese Neuregelungen haben jedoch größtenteils erst in den kommenden Jahren Entlastungen zur Folge (vgl. im einzelnen die Übersicht auf S. 47). Im laufenden Jahr fällt die Verlängerung des Auszahlungsrhythmus bei Lohnersatzleistungen von zwei Wochen auf einen Monat ins Gewicht. Gleichwohl wird der vom Bund zu deckende Fehlbetrag den im Bundeshaushalt vorgesehenen Zuschuß von 4,1 Mrd DM voraussichtlich weit übersteigen.

*Aussichten für
das Gesamtjahr*

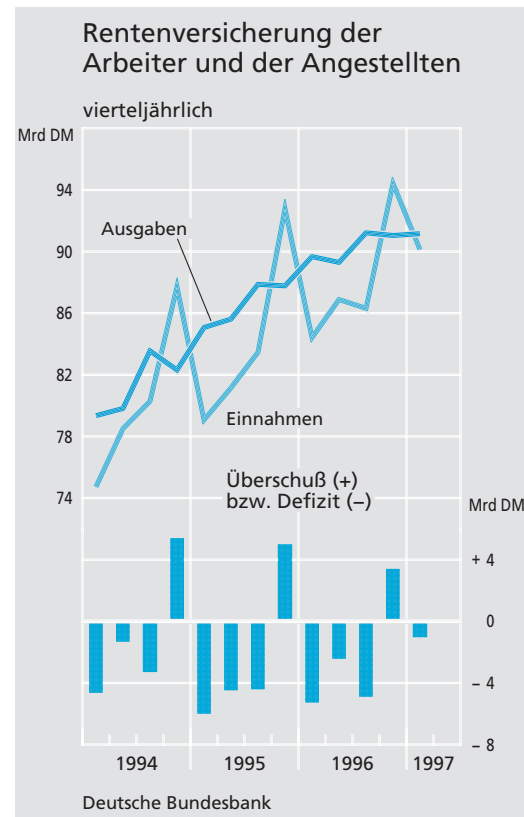
Die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten schloß im ersten Vierteljahr 1997 zwar mit einem Defizit von 1 Mrd DM ab, das jedoch um gut 4 Mrd DM hinter dem entsprechenden Vorjahrsbetrag zurückblieb. Ausschlaggebend für diese beträchtliche Verbes-

*Gesetzliche
Rentenversicherung im ersten
Quartal 1997*

⁵ Auch wurden die Beitragseinnahmen im März dadurch verkürzt, daß infolge der neu geregelten Abführungsfristen ein Teil der Beitragszahlungen der Arbeitgeber aufgrund der Lage der Osterfeiertage erst im April verbucht wurde.

serung war, daß die Einnahmen mit knapp 7 % kräftig wuchsen, während die Ausgaben nur um gut 1½ % zunahmen.

Der starke Anstieg der Beitragseinnahmen im ersten Vierteljahr um gut 6 % beruhte zum einen auf der Anhebung des Beitragssatzes von 19,2 % auf 20,3 % zum Jahresbeginn 1997, die sich allerdings im ersten Quartal kassenmäßig noch nicht voll auswirkte. Zum andern sorgte die – bereits erwähnte – Verkürzung der Zahlungsfristen für einmalige Beitragsmehreinnahmen im Januar.⁶⁾ Die Rentenausgaben nahmen insgesamt um 2 % zu. Im Westen lag der Anstieg mit 2½ % deutlich über der Rentenanpassung zur Jahresmitte 1996 in Höhe von 0,95 %, was vor allem auf die weiter wachsende Anzahl der Renten zurückzuführen ist. In den neuen Bundesländern erhöhten sich die Rentenausgaben trotz einer ebenfalls zunehmenden Rentenzahl nur um ½ %, während die Rentenanpassung zur Mitte letzten Jahres noch 1,21% betragen hatte. Ausschlaggebend hierfür war die weitere Abschmelzung der mit der Rentenüberleitung in Ostdeutschland eingeführten Auffüllbeträge. Die Beitragszahlungen für die Kranken- sowie die Pflegeversicherung der Rentner haben stark zugenommen, was in erster Linie durch die gegenüber dem Vorjahrsquartal gestiegenen Beitragssätze in diesen Sozialversicherungszweigen verursacht worden ist. Dagegen wurden die Ausgaben für Kuren um über ein Viertel verringert. Hier wirkten sich die mit dem Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 eingeführten Einschränkungen (höhere Zuzahlungen in diesem Leistungsbereich und kürzere Kuraufenthalte) aus.



Zum 1. Juli 1997 werden die Renten entsprechend der Nettoentgeltentwicklung des Vorjahres in den alten Bundesländern um 1,65 % und in den neuen um 5,55 % angehoben werden. Die ostdeutsche Netto-Eckrente wird damit 85,2 % des Westniveaus erreichen. Um die Schwankungsreserve zum Jahresende wieder auf ihr gesetzlich vorgeschriebenes Volumen von einer Monatsausgabe aufzufüllen, wäre ein Überschuß von insgesamt rund 12 Mrd DM notwendig. Die bisherige Finanzentwicklung weist aber darauf hin, daß dieser Betrag möglicherweise nicht erreicht werden wird. Damit würde es nach den geltenden gesetzlichen Regelungen wohl erforderlich, den Beitragssatz im kommenden Jahr nochmals anzuheben.

*Aussichten für
das Gesamtjahr
1997*

⁶ Allerdings ergaben sich auch bei der Rentenversicherung im März einmalige Ausfälle (vgl. Fußnote 5).

*Gesetzliche
Kranken-
versicherung*

Das Defizit der gesetzlichen Krankenkassen betrug in den ersten drei Monaten 2 ½ Mrd DM; es fiel damit um 1 Mrd DM niedriger aus als im ersten Quartal 1996. Die Leistungsausgaben nahmen gegenüber dem Vorjahr kaum noch zu, was auch auf erste Auswirkungen des Beitragsentlastungsgesetzes 1996 zurückzuführen war.

*Beitrags-
entwicklung*

Allerdings wuchsen auch die Beitragseinnahmen nur mäßig. Die ungünstige Beschäftigungssituation hat sich in einem geringeren Anstieg der versicherungspflichtigen Entgelte niedergeschlagen. Hinzu kamen gesetzlich vorgeschriebene Beitragssatzsenkungen zum Beginn des Jahres, die freilich durch anschließende Erhöhungen teilweise wieder kompensiert wurden. Der durchschnittliche Beitragssatz lag im Westen geringfügig niedriger, im

Osten dagegen deutlich höher als im gleichen Vorjahrsquartal. Im April und Mai sind die Beitragssätze weiter kräftig angehoben worden und betragen zuletzt 13,6 % in den alten und 13,9 % in den neuen Bundesländern.

Zur Mitte des Jahres werden die beiden Gesetze zur Neuordnung von Selbstverwaltung und Eigenverantwortung in der gesetzlichen Krankenversicherung in Kraft treten. Vorgesehen sind insbesondere höhere Selbstbeteiligungen der Versicherten. Dies dürfte dazu beitragen, daß sich die Ausgaben auch im weiteren Jahresverlauf moderat entwickeln. Im ganzen Jahr ist deshalb mit einem deutlich günstigeren Finanzergebnis als im Vorjahr zu rechnen, in dem das Defizit fast 6 ½ Mrd DM betragen hatte.

*Aussichten
für 1997*