

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft

1. Finanzpolitische Grundlinie

1.1 Gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Dabei verknüpft sich die politische Herausforderung, die Erblasten des Sozialismus der ehemaligen DDR zu bewältigen und den Aufbau der neuen Länder zu gestalten, mit der ökonomischen Notwendigkeit, die Rezession zu überwinden. In beiden Bereichen zeichnen sich nunmehr meßbare Erfolge ab.

Nach dem starken konjunkturellen Einbruch 1993, bei dem das westdeutsche Bruttoinlandsprodukt real um 1,7 v. H. zurückgegangen ist, hat sich die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn dieses Jahres deutlich verbessert.

In ganz Deutschland wird anstatt des ursprünglich für 1994 angenommenen Wachstums von 1½ v. H. jetzt ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von real 2½ v. H. erwartet. Im Jahr 1995 wird sich der wirtschaftliche Aufschwung weiter entfalten und zu einem realen Wachstum von 3 v. H. führen. In den neuen Ländern liegt das jährliche Wachstum in beiden Jahren bei 8½ bis 9 v. H.

1.2 Finanzpolitische Zielsetzung

In den kommenden Jahren werden die mit der deutschen Einheit und der Rezession unvermeidbaren Anspannungen in den öffentlichen Haushalten und bei der Steuer- und Abgabenbelastung schrittweise

abgebaut. Bei der Staatsquote soll gegen Ende des Jahrhunderts der Stand vor der Wiedervereinigung erreicht werden.

Das 1993 beschlossene Föderale Konsolidierungsprogramm hat die entscheidenden finanzpolitischen Weichen für den Zeitraum ab 1995 gestellt:

- Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sichert den neuen Ländern eine Finanzausstattung, die es ihnen erlaubt, ihre Aufgaben in eigener Finanzverantwortung wahrzunehmen.
- Die durch die Vereinigung entstandenen Lasten werden im Erblastentilgungsfonds zusammengefaßt und im Laufe einer Generation getilgt.

Bei der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hat der Bund aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen auf einen vollständigen Einnahmeausgleich für die abgegebenen Umsatzsteueranteile und die höheren Bundesergänzungszuweisungen verzichtet. Die Steuereinnahmen des Bundes steigen daher 1995 trotz der günstigeren Konjunkturperspektiven im Vergleich zum Vorjahr nur geringfügig an.

Die finanzpolitische Grundlinie muß weiterhin auf Konsolidierung gerichtet sein. Ziel ist es, durch konsequente Fortsetzung des Sparkurses, der zuletzt mit dem Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm des letzten Jahres bekräftigt wurde, bei abnehmender Neuverschuldung und weitgehender Preisstabilität schrittweise Spielräume für Steuerentlastungen zu schaffen.

2. Entwicklung des Bundeshaushalts 1994

Der Vollzug des Bundeshaushalts 1994 ist gekennzeichnet durch eine größere Zahl bedeutender Mehr- und Minderbelastungen sowohl auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite. Im Gesamtergebnis kann die veranschlagte Nettokreditaufnahme von 69,1 Mrd. DM voraussichtlich um etwa 9 bis 10 Mrd. DM unterschritten werden.

Auf der Ausgabenseite führen die Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit zu Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe von über 6 Mrd. DM. Hier schlägt sich auch das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens vom Herbst des Vorjahres nieder. Demgegenüber kann der Zuschußbedarf an die Bundesanstalt für Arbeit erheblich zurückgeführt werden, weil aufgrund der günstigeren Konjunktorentwicklung die Empfängerzahlen für Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld zurückgegangen sind.

Anderen Mehrausgaben, insbesondere beim Wohnungsbauprogramm für die Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR, den Gewährleistungen und beim Kindergeld stehen Minderausgaben, insbesondere beim Kreditabwicklungsfonds, bei der Altschuldenhilfe Wohnungsbau Ost, bei der Rentenversicherung Ost, bei der Kriegsopfersversorgung und beim Erziehungsgeld gegenüber. Insgesamt dürfte das Ausgabensoll des Haushalts geringfügig unterschritten werden.

Mehreinnahmen sind insbesondere zu erwarten aus der Bewirtschaftung und Veräußerung bundeseigener Liegenschaften, bei sonstigen Privatisierungserlösen, bei Zinseinnahmen im Rahmen der Kreditpolitik und der Kassenwirtschaft und bei den Gewährleistungseinnahmen. Die Steuereinnahmen fallen – im wesentlichen wegen geringerer Abführungen an die EU – um gut 3 Mrd. DM höher aus als im Haushaltsplan veranschlagt. Die Haushaltsentlastungen haben zu einem erheblichen Teil einmaligen Charakter, wie z. B. bei Privatisierungserlösen.

3. Entwurf des Bundeshaushalts 1995

3.1 Eckwerte

Der Entwurf des Bundeshaushalts 1995 wurde gegenüber dem ersten Entwurf im wesentlichen lediglich an die veränderten wirtschaftlichen Eckdaten und – bei einigen Schätzansätzen – an veränderte Einschätzungen angepaßt:

- Die Ausgaben steigen 1995 gegenüber dem Haushalt 1994 um knapp 1 v. H. auf 484,1 Mrd. DM an. Sie unterschreiten mit rd. 0,6 Mrd. DM geringfügig die Gesamtausgaben des ersten Entwurfs. Höheren Aufwendungen für die Zusatzversorgung Ost und das Wohnungsbauprogramm für Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR stehen geringere Abführungen an den Erblastentilgungsfonds und ein leicht verringerter Arbeitsmarktbedarf gegenüber.

Die günstigere konjunkturelle Entwicklung schlägt sich – wenn auch mit Verzögerung – auf dem Arbeitsmarkt nieder. Die Zahl der Arbeitslosen geht insgesamt leicht zurück. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen bleibt jedoch nach wie vor hoch. Die Bundesregierung will daher die Arbeitsförderung weiter straffen und die Anreize zur Aufnahme von Arbeit erhöhen.

Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium wird stärker darauf ausgerichtet, die Chancen der Problemgruppen am Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung der Langzeitarbeitslosen zu erhöhen.

Der Arbeitsmarkt wird den Bundeshaushalt 1995 und in den folgenden Jahren in erheblichem Umfang belasten, wenn auch geringer, als bei der Beschlussfassung des Kabinetts über den ersten Regierungsentwurf am 15. Juli 1994 angenommen worden war. Die konjunkturelle Entwicklung wird aus heutiger Sicht dazu führen, daß der Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit, der 1993 24,4 Mrd. DM betrug, 1995 mit 11,5 Mrd. DM ausreichend bemessen ist und damit um 3,3 Mrd. DM geringer ausfällt als im ersten Regierungsentwurf. Die Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe betragen im Jahr 1993 14 Mrd. DM, während nunmehr im Regierungsentwurf 1995 18,4 Mrd. DM erforderlich sind. Dabei ist im Bundeshaushalt eine Einsparung von 1 Mrd. DM durch eine Neuordnung der Bestimmungen zur Arbeitslosenhilfe und zur Sozialhilfe unterstellt.

- Die gegenüber dem ersten Entwurf des Bundeshaushalt 1995 um etwa 10 Mrd. DM geringere Nettokreditaufnahme ist auf fast 1 Mrd. DM niedrigere Gesamtausgaben, etwa 3 Mrd. DM höhere Steuereinnahmen (einschließlich höhere EU-Abführungen) sowie insbesondere auf 5,6 Mrd. DM einmalige Einnahmen im Zusammenhang mit der Privatisierung der Deutschen Kreditbank (DKB) zurückzuführen.

Die verfassungsrechtliche Obergrenze des Artikels 115 GG wird 1995 deutlich unterschritten, weil das Volumen der investiven Ausgaben des Bundes mit über 74 Mrd. DM die geplante Neuverschuldung in Höhe von ca. 59 Mrd. DM deutlich übersteigt.

- Die Bundesregierung hält an einer veränderten Regelung der Fälligkeit und des Zahlungsmodus bei der Mineralölsteuer mit der Wirkung von einmaligen Mehreinnahmen 1995 in Höhe von 2,6 Mrd. DM fest. Bei der Abführung der Mineralölsteuer bestehen für die Mineralölgesellschaften im internationalen Vergleich lange Fälligkeitsfristen. Die größeren Mineralölgesellschaften mit jährlichen Mineralölsteuerzahlungen von mehr als 100 Mio. DM sollen daher künftig ihre Steuerzahlungen für den ersten Teil des Monats Dezember noch im Dezember desselben Jahres statt bislang erst im Februar des Folgejahres entrichten. Für mittelständische Mineralölgesellschaften ändert sich nichts.

- Bei den Verwaltungseinnahmen wird sich die konsequente Fortsetzung der Privatisierungspolitik positiv niederschlagen. Durch die Fusion der ehemaligen Staatsbank der DDR mit der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) wird nicht benötigtes Eigenkapital in Höhe von etwa 5,4 Mrd. DM frei und kann an den Bund abgeführt werden. Durch Kapitalherabsetzung und Veräußerung der DKB fließen dem Bund Mittel in Höhe von 5,6 Mrd. DM zu. Außerdem können aus der Veräußerung von Anteilen der Lufthansa sowie der Privatisierung der Rhein-Main-Donau AG Erlöse von insgesamt etwa 2 Mrd. DM dem Bundeshaushalt zufließen.

3.2 Akzente des Haushalts

Der Handlungsspielraum im Haushalt 1995 für neue politische Schwerpunkte ist trotz der günstigeren Wirtschaftsentwicklung weiterhin eng begrenzt.

Die Bundesregierung bekräftigt jedoch die mit dem ersten Entwurf des Haushalts 1995 und die mit dem am 15. Juli 1994 beschlossenen Finanzplan 1994 bis 1998 gesetzten richtungweisenden Akzente insbesondere zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland:

- Zur Stärkung der Innovationsfähigkeit in Deutschland weist der Bereich Forschung und Technologie im neuen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie gegenüber dem verfügbaren Soll 1994 unverändert eine Steuerungsrate von 2,7 v. H. auf.
- Ein auf vier Jahre angelegtes Luft- und Raumfahrtförderungsprogramm mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Mrd. DM unterstützt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie. Dieses Programm wird je zur Hälfte aus dem Bundeshaushalt und von den Unternehmen finanziert.
- Der Bund beabsichtigt, durch ein gemeinsames dreijähriges Programm mit den neuen Ländern mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Mrd. DM die industriellen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der kleinen und mittleren Unternehmen in den neuen Ländern zu fördern. Aus dem Bundeshaushalt soll dieses Programm zu 50 v. H. finanziert werden. Die Verwirklichung hängt nunmehr davon ab, daß die Länder ihren Anteil erbringen.
- Mit der Planung und dem Bau der Magnetschwebbahnverbindung (Transrapid) von Hamburg nach Berlin wird deutsche Spitzentechnologie in die Praxis umgesetzt; ihre Exportchancen erhöhen sich dadurch.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die innere und äußere Sicherheit:

- Der Bundesgrenzschutz in den neuen Ländern wird personell verstärkt. Bundeskriminalamt und Zollkriminalamt erhalten mehr Personal zur verstärkten Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität.
- Der Verteidigungshaushalt wird von der Fortschreibung der globalen Minderausgabe 1994 ausgenommen.

3.3 Personalhaushalt

Der in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene mittelfristige Personalabbau für die Bundesverwaltung wird 1995 – anknüpfend an entsprechende Regelungen für 1993 und 1994 – mit einer weiteren haushaltsgesetzlich geregelten Abbaustufe von 1 v. H. fortgesetzt.

Unter Berücksichtigung weiterer Veränderungen wird der Stellenbestand des Bundes seit 1991 von rd. 375 000 auf rd. 329 000 Planstellen/Stellen Ende 1995 reduziert werden können.

4. Mittelfristige Perspektiven

Ein neuer Finanzplan wird – wie üblich – auf der Basis neuer mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Annahmen im Sommer 1995 vorgelegt.

Neben den im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms vom Bund übernommenen Finanzierungsaufgaben wird die Haushalts- und Finanzplanung des Bundes in den kommenden Jahren wesentlich durch die steuerpolitischen Vorhaben der Bundesregierung bestimmt.

- Die Neuregelung zur Steuerfreistellung des Existenzminimums wird ab 1996 im Rahmen eines leistungsgerechten Steuertarifs verwirklicht. Der linear ansteigende Einkommensteuertarif bleibt erhalten. Die jährlichen Steuermindereinnahmen werden in einer Größenordnung von insgesamt rd. 15 Mrd. DM liegen, davon entfallen rd. 6 Mrd. DM auf den Bund.
- Der Familienlastenausgleich soll zu einem Familienleistungsausgleich weiterentwickelt werden. Dazu ist geplant, den Kinderfreibetrag ab 1996 stufenweise anzuheben.
- Beide steuerlichen Maßnahmen wirken sich vermindern auf das Aufkommen des Solidaritätszuschlags aus.
- Schließlich soll das Steuerrecht spürbar vereinfacht werden.

Ferner wird die Politik der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland fortgesetzt. Im Mittelpunkt steht eine aufkommensneutrale Reform der Unternehmensbesteuerung in Verbindung mit einer Gemeindefinanzreform, in der die Gewerbesteuer gesenkt werden soll. In einer ersten Stufe wird zum 1. Januar 1996 die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft und die Gewerbeertragsteuer mittelstandsfreundlich gesenkt.

Ziel der Finanzpolitik ist es, durch konsequente Fortsetzung des Sparkurses bei abnehmender Neuverschuldung schrittweise Spielräume für Steuerentlastungen zu schaffen. Voraussetzung dafür ist der Abbau der Defizite in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden. Die finanzpolitische Grundlinie muß daher weiterhin auf Konsolidierung gerichtet sein.

Durch strikte Ausgabendisziplin wird der Anstieg der Bundesausgaben mittelfristig deutlich unter der Zuwachsrate des nominalen Sozialprodukts gehalten. Dabei ist die Konsolidierungspolitik des Bundes durch folgende Eckpunkte gekennzeichnet:

- Das bestehende Haushaltsmoratorium gilt weiter für die gesamte 13. Legislaturperiode. Mehrausgaben setzen entsprechende Einsparungen an anderer Stelle voraus.
- Die Bundesverwaltung wird schlanker und effizienter gestaltet. Der Personalbestand in den Bundesbehörden wird in den nächsten vier Jahren um insgesamt 1 v. H. jährlich gesenkt. Die Aufgaben der Bundesbehörden werden verringert bzw. gestrafft, die Zahl der Behörden durch Zusammenlegung oder Auflösung reduziert, die Privatisierung öffentlicher Aufgaben fortgesetzt.

Für die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten in den kommenden Jahren sind die folgenden Eckpunkte maßgeblich:

- Die jüngste Steuerschätzung läßt nicht darauf schließen, daß im mittelfristigen Zeitraum die im Finanzplan enthaltenen Steuereinnahmen wesentlich übertroffen werden.

- Die Zuschüsse zur Bundesanstalt für Arbeit werden mittelfristig aufgrund der sich abzeichnenden Arbeitsmarktentwicklung deutlich reduziert werden können.

- Der Solidaritätszuschlag wird zurückgeführt, wenn die Belastungen des Bundes durch die Transfers für die neuen Länder im Rahmen des Finanzausgleichs sinken oder die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag dauerhaft stärker steigen gegenüber den Annahmen des Finanzplans. Die Rückführungsmöglichkeiten werden jährlich festgestellt.

Der im Finanzplan gesetzte Rahmen der Kreditaufnahme des Bundes wird nicht überschritten. Die notwendigen steuerpolitischen Aufgaben, vor allem die Steuerfreistellung des Existenzminimums, können mit einer geänderten zeitlichen Struktur des Defizitabbaus erfüllt werden. In den Jahren 1994 und 1995 wird die Kreditaufnahme deutlich niedriger, 1996 nahezu unverändert, 1997 und 1998 höher ausfallen als im Finanzplan 1994 bis 1998 auf der Grundlage des geltenden Steuerrechts beschrieben. Die Grundlinie bleibt jedoch unverändert. Das jährliche Defizit des Bundeshaushalts wird schrittweise zurückgeführt.