

05.02.99

Fz

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über den Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Finanzwirtschaft

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
032 (424) - 501 03 - Ha 76/99

Bonn, den 5. Februar 1999

An den
Präsidenten des Bundesrates

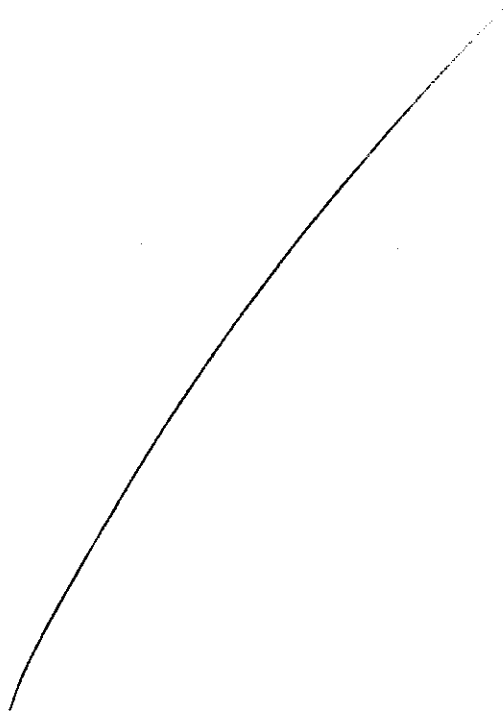
Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Bericht über den Stand und die voraussichtliche
Entwicklung der Finanzwirtschaft.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bericht wird gleichzeitig dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zugeleitet.

Gerhard Schröder



1. Haushaltswirtschaftliche Ausgangslage

Die neue Bundesregierung hat bei ihrem Amtsantritt eine schwierige Finanzlage vorgefunden:

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wurde von der alten Regierung zu positiv eingeschätzt. Die tiefgreifenden strukturellen Probleme des Bundeshaushalts wurden nicht gelöst. Dies hebt auch der Sachverständigenrat in seinem aktuellen Jahresgutachten hervor.

Gegenüber den bisherigen Eckwerten des alten Haushaltsentwurfs 1999 ergaben sich für den Bundeshaushalt 1999 Mehrbelastungen in der Größenordnung von 10 Mrd. DM. Nach dem Ergebnis des Kassensturzes zeichnete sich ab, daß sich diese Finanzierungslücke im mittelfristigen Zeitraum auf eine Größenordnung von 20 Mrd. DM vergrößert.

Die Ursachen hierfür sind:

- Steuermindereinnahmen aufgrund zu optimistischer Konjunkturprognosen,
- Veranschlagung nicht etatreifer Verwaltungseinnahmen,

- zu niedrige Veranschlagung notwendiger Arbeitsmarktaufwendungen sowie der Zuschüsse an Rentenversicherung und Knappschaft,
- Unterveranschlagung der Erstattung der Verwaltungsausgaben des Bundes-eisenbahnvermögens,
- keine Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gebotenen Fortsetzung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen für Länder mit Haushaltsnotlagen,
- unzureichende Vorsorge für Gewährleistungen im Zusammenhang mit den internationalen Finanzkrisen,
- unzureichende Veranschlagung der vom Bund im Rahmen des Kohlekompromisses zugesagten Kohlehilfen.

Die in der Vergangenheit eingetretene nachteilige finanzwirtschaftliche Entwicklung der Bundesfinanzen zeigt sich bei einem Vergleich von relevanten Finanzkennziffern der Jahre 1980, 1991 und 1998:

Bundeshaushalt		1980	1991	1998*)
Schuldenstand (einschl. Sondervermögen des Bundes)	Mrd. DM	230	680	1.450
Anteil Bundesschuld an öffentlicher Gesamtverschuldung	vH	49,9	58,4	64
Anteil Bundesschuld am Bruttoinlandsprodukt	vH	15,6	23,8	38 ½
Zinslasten	Mrd. DM	14,0	41,5	80
Anteil der Zinslasten an den Gesamtausgaben	vH	6,5	10,4	17 ½
Anteil der für Zinslasten verwendeten Steuereinnahmen	vH	7,9	13,1	23 ½
Anteil der durch Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben	vH	82,0	79,0	74 ½

*) Zahlen z.T. geschätzt

Die Schuldenlast des Bundes hat sich demnach seit Anfang der 80er Jahre mehr als versechsfacht, die Zinsbelastung im Bundeshaushalt ist in diesem Zeitraum - spiegelbildlich hierzu - fast auf das Sechsfache gestiegen. Sie beansprucht annähernd ein Viertel der Steuereinnahmen. Ein Viertel der Ausgaben im Bundeshaushalt wird nicht mehr durch Steuern, sondern durch sonstige Einnahmen - vor allem Einnahmen mit Einmaleffekt wie Privatisierungen und anderweitige Vermögensverwertungen - und Kredite finanziert. Diese strukturellen Verschlechterungen zeigen, daß die alte Regierung die beiden wesentlichen finanzpolitischen Herausforderungen der

letzten Jahre - den Aufbau Ost und die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit - nicht bewältigt hat.

Die finanzpolitische Erblast zwingt die neue Bundesregierung - unter Beachtung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge - zu einem entschlossenen Konsolidierungskurs. Die Bundesregierung wird alle Anstrengungen unternehmen, um die strukturelle Deckungslücke im Bundeshaushalt zu schließen und die Neuverschuldung dauerhaft unterhalb der verfassungsmäßigen Grenze des Art. 115 GG zu halten.

2. Abschluß des Bundeshaushalts 1998

Der vorläufige Abschluß des Bundeshaushalts 1998 stellt sich wie folgt dar:

	Soll 1998	Ist 1998	Abweichung
	- Mrd. DM -		
I. Ausgaben	456,8	456,9	+ 0,1
<i>Veränderungen gegenüber Vorjahr (v.H.)^{*)}</i>	+ 3,4	+ 3,4	
II. Einnahmen			
1. Steuereinnahmen	331,8	341,5	+ 9,7
2. Sonstige Einnahmen	68,6	59,0	- 9,6
3. Nettokreditaufnahme	56,4	56,4	-
<u>nachrichtlich:</u> Investive Ausgaben	58,1	57,1	- 1,0

^{*)} Gegenüber Ist 1997 von 441,9 Mrd. DM

Durch eine sparsame Haushaltsführung ist es der neuen Bundesregierung gelungen, den Bundeshaushalt 1998 im Rahmen der vorgegebenen Eckwerte abzuschließen. Die Nettokreditaufnahme für 1998 von 56,4 Mrd. DM entspricht exakt der im Haushaltsgesetz vorgesehenen Planzahl. Sie liegt um 700 Mio. DM unterhalb des Volumens der Investitionsausgaben.

Trotz dieses guten Ergebnisses gibt es für die Finanzpolitik keinen Grund zur Entwarnung: Der günstige Abschluß 1998 beruht zum großen Teil auf Einmaleffekten.

Ein Teil der Steuermehreinnahmen des Jahres 1998 (insbesondere im Bereich der veranlagten Einkommensteuer) ist auf Nachzahlungen für frühere Veranlagungen zurückzuführen. Eine

Basisverbesserung für die Folgejahre ist mit diesem Mehraufkommen nicht verbunden.

Auch auf der Ausgabenseite sind die eingetretenen Entlastungen zum Teil in ihrer Wirkung auf 1998 beschränkt. Für eine grundlegende Sanierung des Bundeshaushalts hatte die alte Bundesregierung keine Vorsorge getroffen.

Die neue Bundesregierung hat Minderausgaben und Steuermehreinnahmen genutzt, um einen Teil der Privatisierungsmaßnahmen, die die alte Bundesregierung für 1998 eingeplant hatte, auf 1999 zu verlagern. Diese Privatisierungserlöse werden 1999 zur Finanzierung wachstumsstärkender Ausgaben eingesetzt.

3. Bundeshaushalt 1999

3.1. Eckwerte Haushaltsentwurf 1999

Der Bundeshaushalt 1999 wird durch folgende Eckwerte gekennzeichnet:

	Vorläufiges Ist 1998	Neuer Entwurf 1999
	- Mrd. DM -	
I. Ausgaben	456,9	488,0
<i>Veränderungen gegenüber Vorjahr (v.H.)</i>	3,4	1,7 ^{*)}
II. Einnahmen		
1. Steuereinnahmen	341,5	371,2
2. Sonstige Einnahmen	59,0	60,6
3. Nettokreditaufnahme	56,4	56,2
<u>nachrichtlich:</u> Investive Ausgaben	57,1	58,2

^{*)} Bereinigt um einmaligen Sondereffekt durch erstmalige Veranschlagung von Zuschüssen an Rentenversicherung und Postunterstützungskassen; sonst 6,8 v.H.

Die Eckwerte beruhen auf folgenden wesentlichen Veränderungen:

Die **Ausgaben** steigen gegenüber dem vorläufigen Ist 1998 um rd. 31 Mrd. DM. Der Ausgabenanstieg ist im wesentlichen auf folgende Sondereffekte zurückzuführen:

- 6,0 Mrd. DM aufgrund der erstmals ganzjährigen Wirkung des bereits von der alten Bundesregierung eingeführten zusätzlichen Rentenzuschusses (15,6 Mrd. DM in 1999 nach 9,6 Mrd. DM in 1998), der aus der am 1. April 1998 in Kraft getretenen Umsatzsteuererhöhung finanziert wird.
- 9,1 Mrd. DM bei den Zuschüssen an die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich Knappschaft) aufgrund der beschlossenen Entlastungsmaßnahmen für die Rentenversicherung, die durch Einnahmen aus der Ökosteuerreform abgedeckt werden.
- 8,2 Mrd. DM aufgrund der erstmaligen Veranschlagung der Ausgaben zur Abdeckung des Defizits der Postunterstützungskassen, die durch Dividendeneinnahmen und Privatisierungserlöse aus dem Treuhandvermögen „Post-Nachfolgeunternehmen“ finanziert werden.

Bereinigt man die rechnerische Steigerungsrate von 6,8 v.H. um diese Sondereffekte, erhöhen sich die Gesamtausgaben tatsächlich nur um 8 Mrd. DM oder 1,7 v.H.

Die **Steuereinnahmen** liegen um 29,7 Mrd. DM über denen des Vorjahres. Von diesen Mehreinnahmen werden über 14 Mrd. DM zur Senkung der Lohnnebenkosten unmittelbar der Rentenversicherung zugeleitet. Grundlage der Veranschlagung sind neben den Ergebnissen der letzten Steuerschätzung vom 12. November 1998 (365,0 Mrd. DM) die neuen für 1999 steuerwirksamen gesetzlichen Maßnahmen (1. Stufe Steuerentlastungsgesetz, Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform, Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) sowie die voraussichtlichen EU-Abführungen nach Beratung des EU-Haushalts durch das Europäische Parlament.

Die **sonstigen Einnahmen** liegen mit 60,6 Mrd. DM um 1,6 Mrd. DM über dem vorläufigen Ist 1998. In den Privatisierungseinnahmen 1999 von rd. 19 Mrd. DM sind erstmals die Einnahmen zur Finanzierung des Defizits bei den Postunterstützungskassen veranschlagt. Gleichwohl bleiben die Privatisierungserlöse 1999 unter den entsprechenden Einnahmen des Jahres 1998.

Die **Nettokreditaufnahme 1999** wird auf 56,2 Mrd. DM begrenzt. Gegenüber 1998 geht die Neuverschuldung um 200 Mio. DM zurück. Damit wird die Neuverschuldung 1999 trotz der finanziellen Erblast der alten Bundesregierung unterhalb der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenze gehalten.

Die Kreditfinanzierungsquote geht mit 11,5 v.H. ebenfalls gegenüber 1998 (12,3 v.H.) zurück.

3.2. Umsetzung wesentlicher haushaltspolitischer Ziele

Der neue Bundeshaushalt 1999 ist ein Haushalt für mehr Wachstum und mehr Beschäftigung. Mit dem Haushalt schafft die Bundesregierung den finanzpolitischen Rahmen für zusätzliche Investitionen und neue Arbeitsplätze. Entsprechend dem policy-mix der neuen Bundesregierung werden die angebotspolitischen Rahmenbedingungen verbessert und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wird nachhaltig gestärkt. Dazu gehören vor allem folgende Maßnahmen:

- Umsetzung der 1. Stufe der großen Steuerreform mit Steuerentlastungen für Arbeitnehmer und Familien,
- Senkung der Lohnnebenkosten,
- Stärkung der Zukunftsinvestitionen für Forschung, Bildung und Wissenschaft,
- Stabilisierung der Bundesleistungen für den Aufbau Ost,
- Verstärkung der Investitionen des Bundes auf hohem Niveau,
- Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit,
- Verstärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Durch Herstellung von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit und durch eine realitätsgerechte Veranschlagung schafft die Bundesregierung mit dem Bundeshaushalt bei Bürgern und Wirtschaft Vertrauen in die Stabilität der Finanzpolitik.

- Mit dem neuen Haushalt 1999 stellt die Bundesregierung die Weichen zur Sanierung der Staatsfinanzen: Trotz der finanziellen Erblast der alten Bundesregierung wird die Neuverschuldung 1999 zurückgeführt.
- Dieses gute Ergebnis ist durch erhebliche Einsparanstrengungen erreicht worden. Grundsätzlich haben die Ressorts einen Konsolidierungsbeitrag in Höhe von ½ v.H. des jeweiligen Ausgabenvolumens erbracht. Entsprechend dem Finanzierungsvorbehalt des

Koalitionsvertrages haben die Ressorts neue Ausgaben durch Einsparungen innerhalb ihrer eigenen Einzelpläne gegenfinanziert. Mit dieser Umschichtung der Mittel ist es möglich geworden, vordringliche neue Maßnahmen in Angriff zu nehmen, ohne den Pfad strikter Ausgabendisziplin zu verlassen.

- Die Investitionen werden mit 58,2 Mrd. DM auf hohem Niveau verstetigt. Die Investitionsschwerpunkte liegen weiterhin in der Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbauprozesses in Ostdeutschland sowie dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in allen Bundesländern. Die Sachinvestitionen - das sind im wesentlichen die eigenen Baumaßnahmen des Bundes - belaufen sich auf 14,1 Mrd. DM und übertreffen damit das Vorjahresvolumen von 13,5 Mrd. DM.
- Zu mehr Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit führen folgende Maßnahmen:
 - Die Schulden der Sondervermögen Erblasserentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes (insgesamt rd. 390 Mrd. DM) werden vom Bund vollständig mitübernommen und in die Bundesschuld einschließlich der hierfür anfallenden Zinsen einbezogen. Eine Entlastung des Bundeshaushalts 1999 ist mit dieser Übertragung nicht verbunden. Die Bundesregierung wird sicherstellen, daß diese Schulden im Rahmen des allgemeinen Schuldendienstes so schnell wie möglich getilgt werden.
 - Die Defizite bei den Postunterstützungskassen werden künftig im Bundeshaushalt ebenso wie die Einnahmen zur Abdeckung dieser Defizite veranschlagt.
 - Die von der alten Bundesregierung ignorierten Haushaltsrisiken werden bereinigt. Dabei geht es insbesondere um Steuer- und Verwaltungseinnahmen, Rentenzuschüsse, Haushaltsnotlagenhilfen, Kohlehilfen und Gewährleistungen. Der neue Haushaltsentwurf bietet damit eine sichere und belastbare Planungsgrundlage.

3.3. Haushaltsschwerpunkte

Aufbau Ost

Mit dem Haushaltsentwurf 1999 bestätigt die Bundesregierung, daß die Unterstützung des ökonomischen Aufbauprozesses in den neuen Ländern einer der zentralen Schwerpunkte ihrer Politik ist. Die Aufbauhilfen werden auf hohem Niveau fortgeführt. Im Vordergrund stehen dabei der Ausbau der Infrastruktur insbesondere durch die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit und die

Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz. Weitere Schwerpunkte bilden die Maßnahmen zur Stärkung der Innovationsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen in Mittelstand und Handwerk. Daneben werden 1999 erhebliche Mittel zur sozialen Flankierung des Strukturwandels eingesetzt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird auf hohem Niveau stabilisiert und verstetigt.

Die Treuhandnachfolgeeinrichtungen erhalten unmittelbar aus dem Bundeshaushalt rd. 1,1 Mrd. DM zur Wahrnehmung ihrer nach Abschluß des Privatisierungsauftrags der Treuhandanstalt verbliebenen Aufgaben (1998: 1,0 Mrd. DM).

Hinzu kommen die Leistungen aus dem Wirtschaftsplan der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderausgaben (BvS): Hier wird insbesondere beim Vertragsmanagement ein deutlicher Schwerpunkt gesetzt. Die Mittel hierfür werden gegenüber dem alten Regierungsentwurf um 460 Mio. DM auf rd. 1,65 Mrd. DM aufgestockt. Diese zusätzlichen Mittel dienen der Sicherung von Investitionen und Arbeitsplätzen bei ehemaligen Treuhandunternehmen. Im Jahr 1999 ist damit die Finanzierung von Unternehmen, die trotz zukunftssträchtiger Produkte und Strukturen in Schwierigkeiten geraten, entsprechend den Grundsätzen des Vertragsmanagements bei Vorliegen eines tragfähigen Sanierungskonzeptes gesichert. Bei der Zuführung neuer Finanzmittel muß es zu einer ausgewogenen Lastenteilung zwischen allen Beteiligten - BvS, Ländern, Investoren, Banken und Belegschaften - kommen.

Die **Gesamtausgaben** des Bundes im Bereich der neuen Länder liegen in der Größenordnung von 100 Mrd. DM (1998: 91 Mrd. DM). Hinzu kommen die steuerlichen Fördermaßnahmen durch das Investitionszulagengesetz sowie die Leistungen des Bundes zugunsten des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Bildung, Wissenschaft und Forschung

Die Bundesregierung sieht in der Stärkung der Zukunftsinvestitionen für Forschung, Bildung und Wissenschaft einen wichtigen Ansatzpunkt, um die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu verbessern, neue Wachstumsmärkte zu eröffnen und die Qualifikation der jungen Generation zu verbessern.

Im Haushalt 1999 werden daher die Mittel für Zukunftsinvestitionen gegenüber 1998 um 1 Mrd. DM erhöht. Davon entfallen rd. 100 Mio. DM auf den Etat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09) und 900 Mio. DM auf den Etat des Bundesministeriums für Forschung und Bildung (Einzelplan 30).

Damit können wichtige Aufgabenschwerpunkte vor allem in folgenden Bereichen gesetzt bzw. verstärkt werden: Hochschulbau, Lehrstelleninitiativen, BAföG, Sonderprogramm zur Förderung innovativer regionaler Entwicklungskonzepte (InnoRegio) zugunsten der neuen Länder, strukturelle Innovationen, Forschungsförderung bei kleinen und mittelständischen Unternehmen, Förderung von Begabten und wissenschaftlichem Nachwuchs, Förderung moderner Schlüsseltechnologien wie Biotechnologie, Informations- und Kommunikationstechnik sowie Mobilität und Verkehr, Solarenergie, Umwelt und Gesundheit.

Für die folgenden Jahre ist eine weitere erhebliche Verstärkung dieser Zukunftsinvestitionen vorgesehen.

Wirtschafts- und Technologieförderung

Die Mittel für die Wirtschaftsförderung im Einzelplan des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie werden gegenüber dem - nach Ressortneuzuschnitt und der Neufinanzierung des Sondervermögens „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ bereinigten - alten Haushaltsentwurf 1999 um 654 Mio. DM auf fast 16,1 Mrd. DM (+ 4,2 v.H.) erhöht. Damit werden zentrale Aussagen der Koalitionsvereinbarung umgesetzt:

- Mit dem Haushalt 1999 wird ein groß angelegtes Programm zur Förderung der Solarenergie gestartet: Das „100.000-Dächer-Programm“ mit einem Gesamtvolumen von 1,1 Mrd. DM ist Teil der neuen Politik für eine sichere Energieversorgung ohne Atomkraft.
- Die Mittel zur Stärkung der Innovationsfähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen werden um 120 Mio. DM erhöht. Die Ausbildungsanstrengungen des Handwerks werden durch eine verbesserte Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung (+ 14 Mio. DM auf 90 Mio. DM) unterstützt. Insgesamt sind im Einzelplan 2,2 Mrd. DM für den Mittelstand veranschlagt (+ 50 Mio. DM).
- Für die Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsförderung“ in den neuen Ländern stehen unverändert eine Verpflichtungsermächtigung über 2,1 Mrd. DM und ein Baransatz von 2,6 Mrd. DM zur Verfügung. Zusammen mit den EU- und Ländermitteln können für 1999 Bewilligungen von knapp 6 Mrd. DM eingegangen werden. Die Bundesregierung dokumentiert hiermit die zugesagte verlässliche Fortführung der Aufbauhilfen Ost.
- Der Kohlekompromiß vom März 1997 wird vollständig veranschlagt. Die vorherige Bundesregierung hatte dagegen im alten

Haushaltsentwurf 1999 über 700 Mio. DM nicht berücksichtigt.

Arbeitsmarkt

Für die neue Bundesregierung ist der Abbau der Arbeitslosigkeit die entscheidende Herausforderung. Die Bundesregierung wird alle wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen darauf ausrichten, die Arbeitslosenzahl in den nächsten Jahren schrittweise zurückzuführen.

- Insgesamt steigen die Arbeitsmarktaufwendungen im Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Einzelplan 11) auf 42,4 Mrd. DM; sie übertreffen die Ausgaben des abgelaufenen Jahres (41 Mrd. DM) um 1,4 Mrd. DM. Damit wird die sich abzeichnende Stabilisierung am Arbeitsmarkt wirksam unterstützt.
- Die Bundesregierung hat mit Beginn des Jahres 1999 das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf den Weg gebracht. Das Programm sieht Ausbildungs-, Qualifizierungs- und Beschäftigungsangebote für 100.000 Jugendliche vor. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen des mit 11 Mrd. DM veranschlagten Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit.
- Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird auf dem gegenwärtigen hohen Niveau verstetigt. Hierzu werden die Mittel der Bundesanstalt für Arbeit für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des oben genannten Zuschusses entsprechend aufgestockt. Aus gleichem Grunde wird der Bundesanteil an den Strukturanpassungsmaßnahmen um 500 Mio. DM erhöht, weitere 600 Mio. DM werden zur Übernahme von Sachkosten bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereitgestellt.

Rente

Die Zuführungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich Knappschaft) bilden mit fast 119 Mrd. DM den größten Ausgabebereich im Bundeshaushalt 1999.

Die Bundesregierung setzt mit dem Haushaltsentwurf 1999 ein deutliches Zeichen für die notwendige Senkung der Lohnnebenkosten. Die in der Koalitionsvereinbarung angekündigte Stabilisierung und Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung wird konsequent verwirklicht: Der Beitragssatz sinkt am 1. April 1999 von 20,3 v.H. auf 19,5 v.H.

Öffentliche Infrastruktur

Mit Zusammenfassung der früheren Einzelpläne für Verkehr sowie für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu einem gemeinsamen Haushalt für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

(Einzelplan 12) wird die Bedeutung unterstrichen, die der Erhalt und der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur für die neue Bundesregierung haben.

Die Gesamtinvestitionen des neuen Einzelplans 12 überschreiten mit rd. 25,7 Mrd. DM nochmals das Vorjahresvolumen der beiden früheren Einzelpläne (24,2 Mrd. DM).

Im sozialen Wohnungsbau und im Städtebau werden die neuen Verpflichtungsrahmen mit 1.100 Mio. DM bzw. 600 Mio. DM auf hohem Niveau fortgeschrieben.

Im Verkehrsbereich stehen 1999 rd. 20 Mrd. DM Investitionsmittel zur Förderung eines modernen, leistungsfähigen und umweltfreundlichen Verkehrssystems zur Verfügung. Die Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen wird erstmalig mit 100 Mio. DM angesetzt.

Durch die Übernahme der Schulden des Bundesseisenbahnvermögens (BEV) und des damit verbundenen Schuldendienstes in die Bundesschuld in Höhe von rd. 5,3 Mrd. DM (Umsetzung von Einzelplan 12 in Einzelplan 32 - Bundesschuld -) verringert sich der Zuschuß an das BEV auf rd. 9,3 Mrd. DM. Die vorgesehene Privatisierung der Eisenbahnwohnungsgesellschaften des BEV soll voll und ganz dem weiteren Ausbau der Schienenwege zugute kommen.

Kultur

Ein besonderer Schwerpunkt im Bundeshaushalt 1999 ist die Förderung der Kultur. Dazu trägt die Bündelung der kulturpolitischen Zuständigkeiten und Kompetenzen des Bundes bei. Dies ermöglicht eine wirksame Kulturpolitik im nationalen und internationalen Kontext. Mit dem im Haushaltsentwurf 1999 vorgesehenen Mittelplafond von rd. 1,9 Mrd. DM können neue Akzente gesetzt und zielgerichtete Impulse für die kulturpolitischen Aktivitäten der primär zuständigen Bundesländer gegeben werden. Wichtige Bausteine bilden dabei die kulturelle Förderung der Hauptstadt Berlin sowie die Unterstützung von kulturellen Einrichtungen und Projekten in den neuen Ländern, für die 60 bzw. 120 Mio. DM in 1999 zusätzlich bereitgestellt werden.

Verteidigung

Mit einem Volumen von 47,3 Mrd. DM für den Verteidigungshaushalt (Einzelplan 14) ist gewährleistet, daß die Bundeswehr ihren Auftrag erfüllen kann. Dazu gehört neben den Aufgaben zur Landes- und Bündnisverteidigung auch der Beitrag zur gemeinsamen Bewältigung von internationalen Krisen und Konflikten.

Mit dem neuen Haushaltsentwurf wird den Ergebnissen der Kommission „Zukunft der Bundeswehr“ nicht vorgegriffen.

Landwirtschaft

Die Ausgaben für die soziale Absicherung der Landwirte stehen mit über 7,9 Mrd. DM - das sind rd. 200 Mio. DM mehr als im Vorjahr - weiterhin im Mittelpunkt des Agrarhaushalts (Einzelplan 10). Hiervon sind rd. 4,4 Mrd. DM für die Alterssicherung, 2,2 Mrd. DM für die Krankenversicherung und 615 Mio. DM für die Unfallversicherung der Landwirtschaft vorgesehen.

Der Beitrag des Bundes zur Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ wird 1999 mit 1,71 Mrd. DM auf dem Niveau des Vorjahres fortgeführt. Eine stärkere ökologische Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe wird angestrebt; als erster Schritt wurde für 1999 die Aufnahme der Förderung von Vermarktungskonzeptionen für ökologisch erzeugte Produkte im Planungsausschuß beschlossen.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Der Ausgabenansatz des Einzelplans für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Einzelplan 23) liegt mit 7,8 Mrd. DM um 124 Mio. DM über dem alten Regierungsentwurf 1999. Damit wird die besondere Bedeutung unterstrichen, die die neue Bundesregierung der Entwicklungspolitik gibt. Auf dem Weltwirtschaftsgipfel im Juni in Köln wird die Bundesregierung zusammen mit den anderen Ländern der G 7 eine Entschuldungsinitiative zugunsten der ärmsten Entwicklungsländer auf den Weg bringen.

Zinsen, Übernahme von Schulden der Sondervermögen, Postunterstützungskassen

Vor allem aufgrund der Einbeziehung der Sondervermögen steigen die Zinslasten 1999 auf rd. 83 ½ Mrd. DM.

Die vorgesehene Mitübernahme der Schulden der drei Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundesseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes belastet den Bund mit zusätzlichen Schulden in Höhe von rd. 390 Mrd. DM:

- **Erblastentilgungsfonds** (rd. 300 Mrd. DM Schulden)
Der über 7 Mrd. DM liegende Bundesbankgewinn wird wie bisher zur Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds verwendet; darüber hinaus werden die von den neuen Ländern geleisteten Zahlungen für Verbindlichkeiten aus den Altschulden gesellschaftlicher Einrichtungen ebenfalls nur noch zur Schuldentilgung verwendet.
- **Bundesseisenbahnvermögen** (rd. 80 Mrd. DM Schulden)

- **Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes**
(rd. 5 Mrd. DM Schulden).

Die Bundesschuld wird sich damit Ende 1999 auf die Größenordnung von rd. 1,4 Billionen DM erhöhen (ohne Berücksichtigung der Schulden beim Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und beim ERP-Sondervermögen in Höhe von über 110 Mrd. DM).

Mit dieser Schuldmitübernahme wird die bereits faktisch und rechtlich bestehende Verantwortung des Bundes für die Abdeckung des Schuldendienstes dieser Sondervermögen auch im Bundeshaushalt offen ausgewiesen.

Die Schulden des Sondervermögens Fonds „Deutsche Einheit“ (FDE) und des ERP-Sondervermögens werden nicht übernommen. Der FDE ist mit dem Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion als besonderes Element des Finanzausgleichs geschaffen worden und soll von Bund und alten Ländern gemeinsam bis zu seiner Auflösung finanziert werden. Das ERP-Sondervermögen ist ein wichtiges Instrument der Mittelstandsförderung des Bundes.

Ebenfalls der besseren Transparenz des Haushalts dient die Veranschlagung des jährlich vom Bund zu deckenden Defizits bei den **Postunterstützungskassen**. Als Zuschuß an die Postunterstützungskassen sind 8,2 Mrd. DM vorgesehen, die durch Einnahmen aus Gewinnen (1,3 Mrd. DM) und Privatisierungen (6,9 Mrd. DM) gedeckt werden.

3.4. Einnahmen

3.4.1. Steuereinnahmen

Die veranschlagten Steuereinnahmen in Höhe von 371,2 Mrd. DM enthalten neben dem Ergebnis der letzten Steuerschätzung vom 12. November 1998 die zwischenzeitlich von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten steuerwirksamen Maßnahmen:

- Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 mit der ersten Reformstufe
- Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform
- Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

Steuerreform

Mit der dreistufigen Reform der Einkommensbesteuerung werden die Steuersätze deutlich gesenkt, die Bemessungsgrundlage wird umfassend verbreitert. Im Mittelpunkt stehen vor allem die Entlastung der Arbeitnehmer und Familien und die Stärkung der Investitionskraft der Unternehmen.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen werden über die Senkung der Steuersätze um insgesamt rd. 57 Mrd. DM entlastet. Die Entlastung erfolgt stufenweise, jeweils zu Beginn der Jahre 1999, 2000 und 2002.

In der ersten Stufe zum 1. Januar 1999

- wurde das Kindergeld für das erste und zweite Kind von 220 DM auf 250 DM angehoben,
- der Grundfreibetrag von 12.360 DM auf 13.067 DM erhöht,
- der Eingangssteuersatz um 2 v.H.-Punkte von 25,9 v.H. auf 23,9 v.H. gesenkt,
- der Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte ebenfalls um 2 v.H.-Punkte von 47 v.H. auf 45 v.H. herabgesetzt
- und der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne um 5 v.H.-Punkte von 45 v.H. auf 40 v.H. verringert.

Gleichzeitig soll das Steuerrecht transparenter und effizienter werden. Überflüssige Steuersubventionen werden abgeschafft und wertvolle Steuergelder nicht länger an unsinnige Steuersparmodelle verschwendet. Es geht dabei auch um eine Anpassung der Gewinnermittlung der Unternehmen an internationale Standards. Die besonderen Belange des Mittelstandes werden beachtet. Die Einzelmaßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage werden ein Gesamtvolumen von rd. 42 Mrd. DM erbringen und damit eine solide Finanzierbarkeit der Steuerreform sichern. Insgesamt wird die Steuerreform zu einer Nettoentlastung von rd. 15 Mrd. DM führen.

Eine grundlegende Reform der Unternehmensbesteuerung wird im Rahmen einer Bund-Länder-Kommission unter Beteiligung von Wissenschaft und Wirtschaft vorbereitet. Das Ziel ist dabei ein Unternehmenssteuerrecht, das alle Unternehmenseinkünfte rechtsformunabhängig mit höchstens 35 v.H. besteuert und bereits im Jahr 2000 in Kraft treten wird.

Ökologische Steuerreform

Mit dem Gesetzentwurf zum Einstieg in die ökologische Steuer- und Abgabenreform soll der Energieverbrauch stärker besteuert und dadurch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge um 0,8 Prozentpunkte von 20,3 v.H. auf 19,5 v.H. ermöglicht werden.

Fortsetzung der Hilfen für Haushaltsnotländer

Im Haushaltsentwurf 1999 werden die verfassungsrechtlich gebotenen Sanierungshilfen für die Freie Hansestadt Bremen und das Saarland fortgesetzt. Die Hilfen werden in Form von Sonder-Bundesergänzungszuweisungen vergeben und mindern damit das Steueraufkommen des

Bundes. Für das Jahr 1999 sollen 1,8 Mrd. DM für Bremen und 1,2 Mrd. DM für das Saarland bereitgestellt werden.

Beide Bundesländer befinden sich nach Auslaufen der bisherigen Sanierungshilfen Ende 1998 noch in einer extremen Haushaltsnotlage, auch wenn sich der Abstand zu den anderen Ländern verringert hat.

Die Zuweisungen sind zur Schuldentilgung zu verwenden und vermindern somit direkt die übermäßige Zinsbelastung der Länder. Die Sanierungshilfen sind aufgrund der erreichten Fortschritte niedriger als die bisherigen Hilfen in den Jahren 1994 bis 1998. Die Höhe der Sanierungshilfen wird bis zum Jahr 2004 jährlich abgesenkt. Mit dem Jahr 2004 laufen die Sanierungshilfen aus.

Um den Erfolg der Haushaltssanierung zu sichern, sind weitere erhebliche Eigenanstrengungen Bremens und des Saarlandes notwendig. Die Zuweisungen sind deshalb mit entsprechenden Maßgaben für Bremen und das Saarland verbunden. Dies gilt insbesondere für die Verpflichtung zu einer restriktiven Haushaltspolitik.

3.4.2. Sonstige Einnahmen

Bei den Verwaltungseinnahmen entfallen rd. 19 Mrd. DM auf die Privatisierungseinnahmen. Hiervon dienen allein 6,9 Mrd. DM der Refinanzierung des Zuschußbedarfs der Postunterstützungskassen, der zugunsten größerer Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit erstmals im Bundeshaushalt etatisiert ist und aus der Veräußerung von Beteiligungsrechten an Postnachfolgeunternehmen sowie aus Dividendeneinnahmen abgedeckt wird. Das Volumen der Privatisierungen reduziert sich darüber hinaus gegenüber dem Haushalt 1998 um rd. 1 Mrd. DM. Auf die im alten Regierungsentwurf 1999 noch vorgesehene 3. Veräußerungstranche von Telekom-Aktien wird verzichtet.

3.5. Personal, Modernisierung der Bundesverwaltung

Die Bundesregierung fördert durch eine Vielzahl von Maßnahmen die Modernisierung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung. Dies verbessert nicht nur die Qualität staatlicher Leistungen, sondern stabilisiert die öffentlichen Haushalte nachhaltig.

Die Verringerung der Bundesverwaltung wird 1999 in einem gesamtwirtschaftlich vertretbaren Umfang fortgesetzt. Im Vordergrund stehen eine lineare Stelleneinsparung von 1,5 v.H. sowie ein gezielter Personalumbau in einzelnen Verwaltungsbereichen.

Die Personalausgaben werden unter Zugrundelegung einer Stabilitäts- und konjunkturgerechten Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst mit 53,4 Mrd. DM veranschlagt.

Innerhalb des Personalhaushalts gewinnt die Stabilisierung der Versorgungsausgaben zunehmende Bedeutung. Beim Bund wird daher eine Versorgungsrücklage aus der Verminderung der Besoldungs- und Versorgungsanpassungen in den Jahren 1999 bis 2013 gebildet. Damit sollen die künftig anwachsenden Versorgungsausgaben des Bundes angemessen mitfinanziert werden.

Die mit dem Bundeshaushalt 1998 erfolgreich eingeführte Flexibilisierung der Mittelbewirtschaftung wird ausgeweitet. Sie umfaßt 1999 über 27 Mrd. DM und damit den größten Teil der laufenden Verwaltungsausgaben. Die wirtschaftliche Verwendung der knappen Ressourcen wird u.a. dadurch gefördert, daß die Ressorts Haushaltsmittel in das nächste Jahr ohne Einsparauflage in den eigenen Einzelplänen übertragen können. Hierfür wird im Haushalt 1999 eine Vorsorge von 500 Mio. DM getroffen.

Die Einführung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente gewinnt für die Verwaltungsmodernisierung zunehmend Bedeutung. Das Bundesministerium der Finanzen hat daher für die Bundesbehörden ein standardisiertes System der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) entwickelt, das sich derzeit in der Pilotphase befindet. Die KLR wird dazu beitragen, die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel zu verbessern.

4. Mittelfristige Perspektiven - Deutsches Stabilitätsprogramm

Der nächste Finanzplan für den Zeitraum 1999 bis 2003 wird turnusgemäß zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2000 im Sommer 1999 aufgestellt. In die neuen mittelfristigen Haushaltseckwerte einfließen werden die im Frühjahr 1999 aktualisierten gesamtwirtschaftlichen Prognosen einschließlich der Schätzungen zur Entwicklung der Steuereinnahmen sowie des Arbeitsmarktes.

Der im Sommer 1997 verabschiedete Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt sieht vor, daß die am Euro teilnehmenden Mitgliedstaaten jährlich aktualisierte Stabilitätsprogramme vorlegen. Die Bundesregierung hat Anfang Januar 1999 fristgemäß der Europäischen Kommission das erste deutsche Stabilitätsprogramm vorgelegt. Dort sind u.a. die mittelfristigen Perspektiven für die Entwicklung der öffentlichen Haushalte dargelegt.

- Auf der Basis der letzten Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vom September 1998 wird ein weiterer deutlicher Abbau des gesamtsstaatlichen Defizits von 2,7 v.H. im Jahr 1997 auf rd. 1 v.H. des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2002 erwartet.
- Um dieses Ziel zu erreichen, muß der Anstieg der Staatsausgaben so begrenzt werden, daß er deutlich hinter der jahresdurchschnittlichen Zunahme des nominalen BIP zurückbleibt.
- Danach sinkt die Staatsquote von 49 v.H. im Jahr 1997 auf unter 45 v.H. im Jahr 2002.
- Die deutliche Rückführung der Staatsquote um über 4 Prozentpunkte ermöglicht es, im Rahmen der großen Steuerreform eine Netto-Entlastung in Höhe von rd. 15 Mrd. DM vorzunehmen und zugleich das Staatsdefizit auf rd. 1 v.H. des BIP zu reduzieren.

Um diese anspruchsvollen Stabilitätsziele zu erreichen, muß die Finanzpolitik eine mittelfristig angelegte - gesamtwirtschaftlich eingebettete - Konsolidierungsstrategie verfolgen.

Hauptursache für die schwierige Lage der Staatsfinanzen ist die hohe Arbeitslosigkeit. Deshalb stellt die Bundesregierung die Schaffung neuer Arbeitsplätze in den Mittelpunkt ihrer Finanzpolitik: Die nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation bildet zusammen mit einer Stärkung der Wachstumsgrundlagen den Schlüssel für eine durchgreifende Sanierung der Staatsfinanzen. Diese Ziele können nur über eine abgestimmte makroökonomische Gesamtstrategie erreicht werden, zu der Finanz-, Lohn- und Geldpolitik ihren Beitrag leisten müssen.

Mit dem Bundeshaushalt 1999 erfolgt der erste Schritt zur Sanierung der Staatsfinanzen. Weitere Schritte müssen folgen, denn solide Staatsfinanzen sind eine unverzichtbare Grundlage für neue Arbeitsplätze, für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und für soziale Stabilität.

19.03.99

Beschluß
des Bundesrates

Bericht über den Stand und die voraussichtliche
Entwicklung der Finanzwirtschaft

Der Bundesrat hat in seiner 736. Sitzung am 19. März 1999 beschlossen, von dem
Bericht Kenntnis zu nehmen.