



Mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1980 bis 1984	207
Beschäftigtenzahl geht zurück	213

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 18/81

Berlin

30. April 1981

48. Jahrgang

Mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1980 bis 1984

Konsolidierung auf Kosten der Investitionstätigkeit

Nach wie vor besteht kein Anlaß, die bereits 1978 vom DIW vorgelegten und skeptisch beurteilten mittelfristigen Perspektiven zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹ in ihrer Grundaussage zu revidieren. Im Jahr 1980 hat das Wirtschaftswachstum – nach nur kurzer Expansionsphase – wieder unter dem damals vorgezeichneten Entwicklungspfad gelegen; noch gravierender schlägt der Konjunkturerinbruch in diesem Jahr zu Buche. Auch die damaligen Annahmen über die Ausrichtung der Finanzpolitik scheinen sich zu bestätigen. Verfolgt man die gegenwärtige Diskussion, so ist eher mit einer wachstums- und beschäftigungspolitisch noch ungünstigeren Variante staatlichen Handelns zu rechnen. Sowohl die (kurzfristigen) Haushaltsplanungen als auch die mehrjährigen Finanzpläne der Gebietskörperschaften lassen nicht erkennen, daß sich die Finanzpolitik – wie im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehen – ausreichend dem Beschäftigungsziel verpflichtet fühlt.

Die konjunkturelle Entwicklung und die sich weiter verschärfenden Arbeitsmarktprobleme stehen auffällig im Gegensatz nicht nur zu den Absichtserklärungen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger, keine stabilisierenden finanzpolitischen Maßnahmen zu ergreifen, sondern auch zu der immer populärer werdenden These, staatliche Aktivitäten würden mehr als Hemmschuh denn als Stimulans wirtschaftlichen Wachstums wirken. Mit dieser Auffassung deckt sich auch die mittelfristige Zielprojektion der Bundesregierung², die einen bald wieder einsetzenden Investitionsboom in der gewerblichen Wirtschaft unterstellt.

Zweifellos sind undifferenzierte Vorstellungen von der Omnipotenz finanzpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen wenig hilfreich, zumal wenn sie die vielfältigen Restriktionen im politischen Bereich außer acht lassen. Gleichwohl steht außer Frage, daß von

der Finanzpolitik in der jüngeren Vergangenheit fühlbare Wirkungen ausgegangen sind: Während der rasche Defizitabbau in den Jahren 1976 und 1977 den zaghaften Aufschwung nach der schweren Krise abgebremst hat, ist der Konjunkturaufschwung 1978/79 in engem Zusammenhang mit der expansiven Finanzpolitik zu sehen. Diese Erfahrungen zeigen, daß Nachfragepolitik noch immer ein wirksames Instrument wachstumspolitischer Vorsorge ist. Eine solche Politik greift vor allem dann, wenn sie sich nicht allein darauf beschränkt, Nachfragerücken zu

¹ Vgl. Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung. Bearb.: DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 15/1978, sowie Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung. Bearb.: DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/1979.

² Vgl. Bundestags-Drucksache 9/51, S. 49 f.

füllen, sondern die wechselseitigen Beziehungen zwischen Nachfrage- und Angebotsstruktur berücksichtigt.

Zentraler Hebel bleibt die Förderung der Investitionstätigkeit, und zwar im privaten und im öffentlichen Bereich. Auch wenn unbestritten ist, daß der Bevölkerungsrückgang in einigen Aufgabenbereichen zu geringerem Bedarf an staatlichen Infrastruktureinrichtungen führt, so haben sich doch Investitionsschwerpunkte herauskristallisiert, die ohne zusätzliche Aktivitäten des Staates kaum zu bewältigen sein dürften (Förderung der Energieeinsparung und -substitution, Maßnahmen zur Instandhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestandes, Mietwohnungsbau in Ballungsgebieten, Verbesserung des Umweltschutzes). Zunehmendes Qualitätsbewußtsein und steigender Ersatzbedarf sind weitere Argumente, die der „Sättigungsthese“, d. h. einem generell verminderten Bedarf an Infrastruktureinrichtungen, entgegenstehen³.

Konzeption der Finanzplanung

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) aus dem Jahre 1967 wurde auch das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung geschaffen. Von ihrem Anspruch her stellt die Finanzplanung ein in budgetäre Form gekleidetes Regierungsprogramm dar, in dem vor allem Umfang und Struktur der Ausgaben mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen in Einklang zu bringen sind. Kernstück der Finanzplanung sind die mehrjährigen Investitionsprogramme der Gebietskörperschaften (§ 10 StWG), die einen gezielten konjunkturpolitischen Einsatz der öffentlichen Investitionen ermöglichen sollen⁴.

Grundlage der Finanzplanung ist die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Im Gegensatz zur Status-quo-Prognose soll die Pro-

jektion zeigen, welche Zielwerte die Exekutive unter den gegebenen Ausgangsbedingungen für erreichbar hält. Anhand dieser Vorgaben werden die Steuereinnahmen geschätzt, die wiederum die Basis für die Empfehlungen des Finanzplanungsrats bilden. Das erwartete Steueraufkommen sowie die Vorstellungen der politischen Entscheidungsträger über die Höhe der staatlichen Neuverschuldung umreißen die geplante Ausgabenexpansion von Bund, Ländern und Gemeinden.

Im Idealfall sind Zielprojektion und Finanzplanung nicht voneinander unabhängig, sondern bedingen sich gegenseitig. Die bisherige Praxis der Finanzplanung leidet jedoch noch immer unter schwerwiegenden Koordinationsmängeln zwischen den einzelnen Haushaltsebenen. Nicht selten werden die Finanzpläne zu unterschiedlichen Zeitpunkten verabschiedet mit der Folge, daß sie auf verschiedenartigen, mitunter nicht mehr „aktuellen“ Orientierungsdaten beruhen. Vor allem die Gemeinden führen immer wieder Klage darüber, daß einmal die für sie notwendigen Orientierungsdaten bzw. deren Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte von den Ländern zu spät bekanntgegeben werden, um noch in den Haushaltsentwürfen bzw. Finanzplanungen berücksichtigt werden zu können, und daß zum anderen die Vorgaben für die kommunalen Planun-

³ Jüngste Schätzungen über den Bedarf an kommunalen Investitionen — die Gemeinden sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand — weisen in realer Rechnung einen jahresdurchschnittlichen Anstieg um mindestens 2,5 vH auf (vgl. Deutscher Städtetag und Deutsches Institut für Urbanistik: Kommunalen Investitionsbedarf bis 1990. Grundlagen — Probleme — Perspektiven. Berlin 1980). Freilich dokumentiert eine solche „Norm“, gemessen an früheren Bedarfsüberlegungen, bereits eine merkliche Reduzierung des Anspruchsniveaus.

⁴ Vgl. A. Möller: Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Hannover 1968, S. 136.

Tabelle 1
Zielprojektionen der Bundesregierung und realisierte Werte im Vergleich
in vH

	Zielprojektion					Tatsächliche Entwicklung					Schätzung 1981 ¹⁾	Durchschnitt in vH pro Jahr 1976-80 | 1977-81	
	1980-84	1979-83	1978-82	1977-81	1976-80	1976	1977	1978	1979	1980			
Wachstum des realen BSP	3	4	4	4,5	4,5	5,3	2,8	3,6	4,5	1,8	-1,5	2) 3,6	3) 2,2
Preissteigerungen													
Bruttosozialprodukt	4	3	3	3,5	4	3,3	3,8	4,0	3,9	5,5	5	2) 4,0	3) 4,4
Privater Verbrauch	4	3,5	3	3,5	4	4,5	3,8	2,8	3,9	5,5	5	2) 4,0	3) 4,0
Arbeitslosenquote	4)	5)	4	3	2,5-3	4,6	4,5	4,4	3,8	3,9	5,3	4,2	4,5
Nominaler Außenbeitrag (in vH des BSP)	1,5	1,5	1,5	1,5-2	2	2,5	2,5	2,9	0,9	-0,1	0,2	1,7	1,3

1) Schätzung des DIW.- 2) Bezugsbasis 1975.- 3) Bezugsbasis 1976.- 4) Zwar wird ein Beschäftigungszuwachs unterstellt, gleichzeitig jedoch ein Anstieg der Arbeitslosenquote nicht ausgeschlossen.- 5) Es wurde noch davon ausgegangen, daß die Beschäftigungszunahme zu einer Senkung der Arbeitslosenquote führt.-

gen häufig auf inzwischen überholten Steuerschätzungen basieren⁵.

Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung bis 1984

In den vergangenen Jahren wurden die von der Bundesregierung in der mittelfristigen Projektion gesteckten Wachstumsziele merklich unterschritten: Im Gegensatz zum anvisierten Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts von 4,5 vH im Durchschnitt der Jahre 1976/80 bzw. 1977/81 lag die realisierte Rate bei 3,6 bzw. 2,2 vH (Tabelle 1). Entsprechend verfehlt wurde das Beschäftigungsziel, während die Preisentwicklung den Vorstellungen recht nahe gekommen ist. Die jüngste Zielprojektion ist merklich nach unten revidiert worden; im Jahresdurchschnitt wird für den Zeitraum 1980 bis 1984 nur noch ein Wirtschaftswachstum von 3 vH für möglich gehalten. Zugleich wird davon ausgegangen, daß bei einem Wachstum in dieser Größenordnung per Saldo auch das Beschäftigungsvolumen steigt; es wird also auch mit einem merklich verminderten Produktivitätsfortschritt (2,5 vH pro Jahr) gerechnet. Wegen der zu erwartenden Zunahme des Erwerbspersonenpotentials schließt die Bundesregierung aber einen Anstieg der Arbeitslosenquote nicht aus. Die Preiserwartungen liegen etwas über jenen der vorangegangenen Projektionen.

Die Erwartungen für die Entwicklung des Sozialprodukts im Jahr 1981 entsprechen schon heute nicht mehr dem Informationsstand vom Jahresende 1980; allerdings wurden zum damaligen Zeitpunkt die konjunkturellen Aussichten für 1981 von der Mehrzahl der Konjunkturbeobachter schon viel skeptischer beurteilt als von der Bundesregierung. Geht man von den Ergebnissen der jüngsten Gemeinschaftsdiagnose der Forschungsinstitute⁶ aus, so müßte das Sozialprodukt von 1982 an jährlich nominal um 8 vH und real um 4,5 vH steigen, wenn die Vorgaben der Zielprojektion für das Jahr 1984 noch erreicht werden sollen. Legt man für 1981 die günstigeren Daten des Jahreswirtschaftsberichts zugrunde⁷, so betragen die Vorgaben für den jährlichen Zuwachs des Sozialprodukts im Zeitraum 1982 bis 1984 immer noch 7,5 bzw. 4 vH. Auf jeden Fall setzt die Zielprojektion voraus, daß die konjunkturelle Talfahrt schon bald von einem nachhaltigen Aufschwung abgelöst wird. Vertraut wird dabei ausschließlich auf die Selbstheilungskräfte des Marktes; die privaten Investitionen und die Ausfuhr sind die expansiven Komponenten in der Projektion.

Durchschnittliche Zuwachsraten für einen Fünfjahresabschnitt, in dem Phasen der Rezession und des erhofften Aufschwungs zusammengefaßt werden, sind für sich betrachtet wenig aufschlußreich. Unter Einbeziehung der Eckdaten für die Jahre 1979 und 1984 lassen sich aber in groben Umrissen die An-

nahmen quantifizieren, die für die Aufschwungsphase 1982/84 unterstellt worden sind (Tabelle 2). Demnach nimmt der private Verbrauch im Aufschwung deutlich schwächer zu als das Sozialprodukt. Damit korrespondiert eine Entwicklung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit, die – bei geringfügig erhöhter Beschäftigung – zwar parallel zum Sozialprodukt verläuft, bei der aber aufgrund progressiv steigender Abgaben der Konsumspielraum eingeengt ist. Im Ansatz für den öffentlichen Verbrauch kommen die Konsolidierungsabsichten des Staates zum Ausdruck. Die Zuwachsrate von nominal 5 vH entspricht weitgehend der zu erwartenden Preissteigerungsrate; diese ist für den Staatsverbrauch vergleichsweise hoch, weil die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst rechnerisch fast ausschließlich als Preissteigerungen verbucht werden.

Tabelle 2
Eckwerte der Zielprojektion 1980 bis 1984

	1979 1980 ¹⁾ 1984			Ø Veränderung in vH pro Jahr	
	in Mill.			79-84	81-84
Erwerbstätige insges. dar. Arbeitnehmer	25,5 22,0	25,7 22,2	25,5 22,5	0 0,5	0,2 0,8
	in Mrd. DM				
Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen	1 404	1 503	1 950	7	7,5
Privater Verbrauch	766	821	1 040	6,5	6,2
Staatsverbrauch	278	304	370	6	5,0
Anlageinvest.	318	353	490	9	10,5
Vorratsänderung	30	27	22	.	.
Außenbeitrag	12	-2	25	.	.

1) Stand: Ende 1980.-
2) Bezugsbasis: Jahresprojektion 1981 der Bundesregierung.

Nach wie vor enthält die Zielprojektion keine näheren Angaben über die Investitionen, weder in der Aufteilung nach Bauten und Ausrüstungen noch in der Untergliederung nach Staat, Wohnungsbau und Unternehmen. Der enge Rahmen, den der Finanzplanungsrat Bund, Ländern und Gemeinden in seinen Empfehlungen gesteckt hat, läßt wenig Raum für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionsausgaben; real dürften sie sogar abnehmen. Ferner ist nicht damit zu rechnen, daß vom Wohnungsbau merkliche Wachstumsimpulse ausgehen werden. Der unterstellte geringe Preisanstieg und ein Wandel in

⁵ Vgl. zuletzt H. Karrenberg/E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1981. In: Der Städtetag, Heft 2/1981, S. 16 ff.

⁶ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1981. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 16-17/81, S. 175 ff.

⁷ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 9/125, S. 33, für das Jahr 1981.

der Geldpolitik als Folge der – prognostizierten – Verbesserung der Zahlungsbilanz könnten in Grenzen belebend wirken. Bei insgesamt schwacher Neubautätigkeit – auch die öffentlichen Mittel für den sozialen Wohnungsbau dürften kaum aufgestockt werden – müßten die Impulse hauptsächlich von breit angelegten Maßnahmen der Renovierung und Verbesserung des Wohnungsbestandes ausgehen.

Der Bundesregierung ist zuzustimmen, wenn sie wegen der strukturellen Veränderungen in den nächsten Jahren einen großen Bedarf an privaten Investitionen unterstellt. Als völlig unrealistisch erscheint jedoch die Größenordnung, die der Zielprojektion zugrunde liegt: Aus ihr ergibt sich für den Zeitraum 1982 bis 1984 ein jahresdurchschnittlicher Anstieg der gesamten Anlageinvestitionen von nominal über 10 vH und real etwa 7 vH. Wenn – in realer Rechnung – die öffentlichen Investitionen leicht abnehmen und der Wohnungsbau jährlich mit etwa 3 vH expandiert, dann müßten die gewerblichen Anlageinvestitionen in dieser Zeit um 11 vH im Jahresdurchschnitt steigen, damit die Wachstumsvorgabe für die gesamten Anlageinvestitionen erreicht werden kann. Nur hat es einen derart steilen und anhaltenden Boom gewerblicher Investitionen lediglich in der Aufbauphase Anfang der fünfziger Jahre und nach der Rezession 1966/67 gegeben. Als Vorgabe für die achtziger Jahre verwischen sich hier nicht nur Zielvorstellung und Wunschenken, sondern die Projektion wird zum Alibi für wirtschaftspolitische Passivität – und dies bei einem Sockel von 1,3 Mill. Arbeitslosen.

Ansätze der Finanzplanung

Die volkswirtschaftliche Steuerquote hat seit Mitte der siebziger Jahre aufgrund der wiederholten Senkung der Steuersätze etwas abgenommen. Mit den jüngsten Entlastungen sinkt sie auf unter 24 vH und wird diese Marke erst im Endjahr der Planungsperiode wieder geringfügig überschreiten. Nach den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ werden im Durchschnitt der Planungsperiode 1980/84 die Steuermehreinnahmen mit 6,4 vH pro Jahr um jeweils einen halben Prozentpunkt hinter dem erwarteten Anstieg des nominalen Bruttosozialproduktes zurückbleiben⁸. Folgt man den Ansätzen der Finanzplanung, so expandieren die gesamten Einnahmen der Gebietskörperschaften durchschnittlich nur um 5,2 vH. Dieses Ergebnis ist in erster Linie auf die sehr pessimistische Schätzung der kommunalen Einnahmen zurückzuführen, die jedoch den Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in keiner Weise entsprechen. Zwar sehen die Finanzpläne von Bund und Ländern mit 3,5 vH pro Jahr eine merklich abgeschwächte Erhöhung der Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden vor,

doch nehmen ihre Steuereinnahmen gemäß den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ um 6 vH im Jahresdurchschnitt zu. Für die dritte Einnahmequelle der Gemeinden, die Gebühren und Beiträge, ist aufgrund vergangener Erfahrungen mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen, so daß bei realistischerer Betrachtung von einem jährlichen Anstieg der kommunalen Einnahmen um 5 vH auszugehen wäre.

Nachdem die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden im vergangenen Jahr noch überraschend stark ausgeweitet worden waren und lange Zeit konjunkturstützend gewirkt hatten, wurden die Ausgabenansätze für dieses Jahr und die Folgeperioden fühlbar gedrosselt. Mit einem geplanten Anstieg der Ausgaben um 4 vH im Jahresdurchschnitt ist die vom Finanzplanungsrat vorgezeichnete Linie bestätigt worden. Die knappen Ansätze sind in erster Linie das Resultat von Kürzungen in den Investitionshaushalten. Nur für kurze Zeit – im Zusammenhang mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm – war der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben erstmals seit Beginn der siebziger Jahre – auf 12 vH – gestiegen. Werden die Planansätze realisiert, so wird die Quote auf 8 vH zurückgehen und damit den niedrigsten Stand in der Geschichte der Bundesrepublik erreichen. Die Ausgaben für Sachinvestitionen sollen jährlich um 4 vH (Basis 1980)⁹ abnehmen; in realer Rechnung würde dies einen Rückgang um etwa 8 vH pro Jahr bedeuten. Insbesondere die Gemeinden, wollen ihre Haushalte auf Kosten der Investitionstätigkeit konsolidieren; sie beabsichtigen, die Sachinvestitionen um 5 vH pro Jahr zu kürzen. Allerdings ist auch heute die Frage nach der Ernsthaftigkeit der kommunalen Investitionsansätze zu stellen, denn wie schon in den früheren Planungen findet sich das Phänomen wieder, daß die Investitionstätigkeit in den beiden Endjahren der Planungsperiode rapide abnimmt. Doch auch dann, wenn die Einnahmenentwicklung realistischer eingeschätzt und angenommen wird, daß die „Mehreinnahmen“ zur Finanzierung kommunaler Investitionen verwendet werden, könnte gerade das 1980 erreichte Investitionsniveau gehalten werden. In realer Rechnung würde sich noch immer ein Rückgang von 3 bis 4 vH ergeben, was in deutlichem Widerspruch zu den Annahmen der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion stünde.

⁸ Die Ergebnisse der jüngsten Steuerschätzung (März 1981) weichen nur geringfügig von der Schätzung im Dezember 1980 ab. Für einen Teil der – zu früheren Zeitpunkten – verabschiedeten Finanzpläne wurde die relativ optimistische Schätzung vom Mai 1980 zugrunde gelegt.

⁹ Bezogen auf 1979, die Basis der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion, errechnet sich ein jährlicher nominaler Rückgang von knapp 1 vH.

Tabelle 3
Mittelfristige Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden

	1980	1981	1982	1983	1984	1980	1981	1982	1983	1984	1979-84	1980-84
	in Mrd. DM					Veränderung gegenüber Vorjahr in vH					Durchschnittliche Veränderung pro Jahr in vH	
Personalausgaben	150,2	159,4	167,5	175,8	184,7	7,7	6,1	5,1	5,0	5,1	5,8	5,3
Bund	32,1	33,8	35,3	36,7	38,4	6,3	5,3	4,4	4,0	4,6	5,0	4,6
Länder	84,4	90,0	94,7	99,6	104,8	8,2	6,6	5,4	5,2	5,2	6,1	5,6
Gemeinden	33,7	35,6	37,5	39,5	41,5	8,1	5,7	5,3	5,3	5,1	5,9	5,3
Lfd. Sachaufwand	70,6	74,9	77,4	81,1	85,0	7,6	6,1	3,3	4,8	4,8	5,3	4,8
Bund	30,1	32,6	33,1	34,8	36,4	6,0	8,3	1,5	5,1	4,6	5,1	4,9
Länder	19,5	20,3	21,2	22,0	23,0	8,3	4,1	4,4	3,8	4,5	5,0	4,2
Gemeinden	21,0	22,0	23,1	24,3	25,6	9,3	4,8	5,0	5,2	5,4	5,9	5,1
Zinsausgaben	29,2	33,9	39,0	43,7	47,9	18,7	16,1	15,0	12,1	9,6	14,2	13,2
Bund	14,1	16,3	19,0	21,4	23,3	24,8	15,6	16,6	12,6	8,9	15,5	13,4
Länder	9,0	10,8	12,4	13,8	15,2	14,0	20,0	14,8	11,3	10,1	14,0	14,0
Gemeinden	6,1	6,8	7,6	8,5	9,4	10,8	11,5	11,8	11,8	10,6	11,3	11,4
Lfd. Übertragungen ¹⁾	180,7	189,6	195,5	202,5	209,9	7,4	4,9	3,1	3,6	3,7	4,5	3,8
Bund	104,8	109,8	111,8	114,3	116,9	6,0	4,8	1,8	2,2	2,3	3,4	2,8
Länder	51,8	54,4	56,9	60,0	63,2	9,5	5,0	4,6	5,4	5,3	6,0	5,1
Gemeinden	24,1	25,4	26,8	28,2	29,8	9,5	5,5	5,5	5,2	5,6	6,3	5,4
Sachinvestitionen	58,4	56,4	56,4	53,8	49,9	13,0	-3,4	0	-4,6	-7,3	-0,7	-3,9
Bund	8,2	7,4	7,6	7,8	7,9	3,0	-9,8	2,7	2,6	1,3	-0,9	-1,0
Länder	10,0	10,0	9,8	10,0	10,0	12,4	0	-2,0	2,0	0	3,8	0
Gemeinden	40,2	39,0	39,0	36,0	32,0	15,5	-3,0	0	-7,7	-11,1	-1,7	-5,7
Sonstige vermögens- wirksame Ausgaben	60,9	59,5	60,2	62,1	61,9	1,0	-2,3	1,2	3,2	-0,3	0,5	0,4
Bund	26,5	26,6	27,2	28,4	27,4	-5,3	0,4	2,2	4,4	-3,5	-0,9	0,8
Länder	30,5	29,1	29,5	30,3	31,3	5,7	-4,6	1,4	2,7	3,3	1,5	0,5
Gemeinden	3,9	3,8	3,5	3,4	3,2	8,5	-2,6	-7,9	-3,0	-6,0	-0,6	-4,8
Gesamtausgaben ¹⁾²⁾	550,2	570,8	596,7	622,2	648,0	8,0	3,7	4,5	4,3	4,1	5,0	4,2
Bund	215,7	224,6	235,5	247,0	259,0	5,4	4,1	4,8	4,9	4,8	4,8	4,7
Länder	205,5	213,6	223,7	235,3	247,5	8,5	4,0	4,7	5,2	5,2	5,6	4,8
Gemeinden	129,0	132,6	137,5	139,9	141,5	10,9	2,8	3,7	1,8	1,2	4,0	2,3
Gesamteinnahmen ¹⁾	495,5	511,7	539,0	570,0	605,9	7,0	3,3	5,3	5,8	6,3	5,6	5,2
Bund	188,0	196,7	209,0	222,0	238,4	5,1	4,6	6,2	6,2	7,4	5,9	6,1
Länder	183,0	188,7	201,0	216,0	232,5	4,9	3,1	6,5	7,5	7,6	5,9	6,2
Gemeinden	124,5	126,3	129,0	132,0	135,0	11,6	1,4	2,1	2,3	2,3	4,9	2,0
Finanzierungssaldo insgesamt	-54,7	-59,1	-57,7	-52,2	-42,1	.	.	.	.	.	.	.
Bund	-27,7	-27,9	-26,5	-25,0	-20,6	.	.	.	.	.	.	.
Länder	-22,5	-24,9	-22,7	-19,3	-15,0	.	.	.	.	.	.	.
Gemeinden	-4,5	-6,3	-8,5	-7,9	-6,5	.	.	.	.	.	.	.

1) Einschließlich der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften.- 2) Einschließlich globaler Mehr- bzw. Minderausgaben.-
Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Der Zuwachs der Verbrauchsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden wird im Planungszeitraum auf 5 vH (Bezugsbasis 1980) bzw. 5,5 vH (Basis 1979) veranschlagt. Im Gegensatz zu den Investitionen bewegen sich diese Ansätze im Rahmen der in der Zielprojektion unterstellten Zunahme des Staatsverbrauchs (6 vH pro Jahr), denn erfahrungsgemäß ist der Anstieg des Verbrauchs der Sozialversicherung höher zu veranschlagen. Offensichtlich beabsichtigen die Gebietskörperschaften keine Stellenausweitung im öffentlichen Dienst, denn die Ansätze für die Personalausgaben dürften gerade ausreichen, die jährlichen Tarifierhebungen zu decken. Für das laufende Jahr errechnet sich noch ein relativ hoher Zuwachs (6 vH); allerdings wurde das für 1980 ge-

plante Niveau auch deutlich überschritten. Für die laufenden Sachkäufe verbleibt nach Abzug der voraussichtlichen Preissteigerungen ebenfalls kaum Expansionspielraum. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß die offensichtlich noch nicht einkalkulierten Risiken (Rüstungsausgaben, Ölverteuerung) im Zweifel durch Einsparungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden.

Die Entwicklung der laufenden Transferzahlungen erscheint aus heutiger Sicht mit Ansätzen von 4 vH pro Jahr (bezogen auf 1980) eher als zu knapp kalkuliert, denn ein Fortbestand der extremen Arbeitslosigkeit – von dieser Annahme geht auch die Bundesregierung aus – erfordert unter den geltenden Rechtsnormen sehr viel höhere Zuschüsse an

die Sozialversicherung, als in der Finanzplanung vorgesehen ist. Schon jetzt ist abzusehen, daß die dem Bundeshaushaltsplan 1981 zugrunde liegende Schätzung über den Anstieg der Arbeitslosenzahl um mindestens 200 000 Personen überschritten wird, so daß allein für 1981 dem Bund Mehrbelastungen von über 4 Mrd. DM entstehen. Andererseits sind die niedrigen Ansätze seiner Transferausgaben Indiz dafür, daß in bestimmten Bereichen die staatlichen Sozialleistungen beschnitten werden sollen.

Wegen der nach wie vor hohen Finanzierungsdefizite in den Haushalten der Gebietskörperschaften werden die Zinsausgaben weiterhin kräftig zunehmen. Werden die Pläne realisiert, so wird sich der Anstieg der Zinsausgaben freilich spürbar abschwächen: Das Finanzierungsdefizit soll von knapp 60 Mrd. DM (1981) bis 1984 auf etwas über 40 Mrd. DM gesenkt werden.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Nach den Ansätzen der derzeit geltenden Finanzpläne bis zum Jahre 1984 wird der Anstieg der Staatsausgaben deutlich hinter dem anvisierten Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts zurückbleiben: Während das Sozialprodukt um knapp 7 vH jährlich zunehmen soll, ist für die Staatsausgaben eine durchschnittliche Erhöhung von 4 vH pro Jahr (jeweils auf 1980 bezogen) vorgesehen. Auch dann verringern sich die Defizite nennenswert erst in den beiden Endjahren der Planung und dies nur unter der Hypothese, daß die schwachen Ausgabenansätze die erhoffte wirtschaftliche Belebung nicht hemmen.

Zweifellos ist der Balanceakt der Finanzpolitik sehr viel schwieriger geworden. Patentrezepte zur Lösung des Konfliktes zwischen Sicherung der Beschäftigung und Begrenzung der Staatsverschuldung gibt es nicht. Dennoch überrascht die Strategie, mit der die Wirtschaftspolitik die Probleme zu lösen sucht. Weder mittelfristige Zielprojektion noch Finanzplanung zeigen einen Weg zur Überwindung des Hauptproblems, nämlich der Arbeitslosigkeit. Indem die Bundesregierung auf einen lang anhaltenden Investitionsboom im Unternehmenssektor setzt und damit den Staat als Träger der Wirtschaftspolitik aus seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung entläßt, sind weitere gravierende Abweichungen von den gesamtwirtschaftlichen Zielen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zu befürchten. Dies zeigt zugleich, wie wenig wirklichkeitsnah die der Finanzplanung zugrunde liegende Zielprojektion ist. Damit ist auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit solcher Projektionen gestellt: Ihr Zweck besteht – im Gegensatz zur Prognose – ja gerade darin, Mittel und Wege zu zeigen, die auf mittlere Frist zu einer Annäherung an das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht führen können. Wenn die Bundes-

regierung lediglich konstatiert, daß eine Erhöhung der Arbeitslosenquote bis 1984 nicht ausgeschlossen werden kann, dann hat sie vor dem Beschäftigungsziel resigniert, und zwar zumindest insoweit, als sie die Erfolgsaussichten einer beschäftigungsorientierten Finanzpolitik als gering einstuft.

Sieht man einmal davon ab, daß Zielprojektion und Finanzplanung offensichtlich erhebliche Unstimmigkeiten aufweisen – dies gilt nicht nur für die Entwicklung der öffentlichen Investitionen und die durch Arbeitslosigkeit verursachten Transferzahlungen –, so wären bei einer Verwirklichung der Planansätze negative Wirkungen auf den Arbeitsmarkt vorprogrammiert. Selbst wenn man im kommunalen Bereich „planungstechnische Unvollkommenheiten“¹⁰ einräumt und die Plandaten nur bedingt als Gradmesser für den wahrscheinlichen Verlauf ansieht, bleibt die Entwicklung besorgniserregend. Offensichtlich werden die Fehler der Vergangenheit wiederholt: Als Manövriermasse ausgabeorientierter Aktivitäten bzw. Unterlassungen müssen immer wieder die öffentlichen Investitionen erhalten mit dem Ergebnis, daß kurzen Phasen expansiver Investitionstätigkeit längere Phasen folgen, in denen von den staatlichen Investitionsausgaben in starkem Maße negative, zudem prozyklische Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung ausgehen.

Auch wenn die Finanzpläne der Gebietskörperschaften keine Vollzugsverbindlichkeit besitzen, so sollte in ihnen doch der Stellenwert zum Ausdruck kommen, den die Finanzpolitik zur Lösung der gesamtwirtschaftlichen Probleme besitzt: Eine längerfristig orientierte Planung der staatlichen Aktivitäten sollte – dies war ursprünglich der Anspruch – die Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte stabilisieren und damit zur Verstetigung des Wirtschaftsablaufes beitragen. Tatsächlich jedoch beruhen die Planungen zumeist auf wenig realistischen, zudem widersprüchlichen Annahmen und müssen schon nach kurzer Zeit revidiert werden. So sieht sich die Finanzpolitik trotz der Rekordarbeitslosigkeit bisher noch nicht zum Handeln veranlaßt. Es ist abzusehen, daß die Arbeitslosenzahl – die jüngsten Beschlüsse werden wohl ohne nennenswerte Wirkungen bleiben – weiter steigen und der Handlungsdruck zunehmen wird. Damit besteht die Gefahr, daß wieder ein kurzlebiges „Konjunkturprogramm“ gestartet wird, dessen Effekte unbefriedigend bleiben müssen, da die von den Kernhaushalten ausgehenden Negativwirkungen nur zu einem geringen Teil kompensiert werden.

¹⁰ Die Gründe für die Unvollkommenheiten liegen wohl einmal in der mangelhaften Vorgabe der Orientierungsdaten, zum anderen geben sie aber auch Aufschluß über die Qualität der Planungsprozesse.

Fazit: Die unrealistischen gesamtwirtschaftlichen Annahmen und Ansätze der Finanzplanung stehen der beschäftigungspolitisch gebotenen Ausrichtung der Finanzpolitik entgegen. Zugleich sind diese Ansätze auch Ausdruck dafür, daß durch die zahlreichen Steuersenkungen in der Vergangenheit viel Handlungsspielraum verschenkt worden ist. Beschäftigungspolitisch befindet sich die Finanzpolitik auf dem Rückzug. Selbst in jenen Bereichen, in denen rasche und nachhaltige Wirkungen erzielt werden könnten (Bauwirtschaft), werden gravierende Beschäftigungseinbußen provoziert. Auch die Pläne, keine zusätzlichen Stellen im öffentlichen Dienst zu

schaffen, möglicherweise sogar pauschal Stellenkürzungen vorzunehmen, sind gesamtwirtschaftlich nicht vertretbar. Akzeptiert man nicht einen Abbau des öffentlichen Leistungsangebotes, so ist eine Neu-besinnung in der Finanzpolitik dringend erforderlich. Neben einer rationalen Diskussion um Sinn und Zweck der Staatsverschuldung gehört hierzu aber auch eine kritische Bestandsaufnahme der Steuerpolitik sowie noch mehr Mut der politischen Entscheidungsträger, Haushaltsumschichtungen vorzunehmen und insbesondere die Subventionspraxis zu ändern.

Beschäftigtenzahl geht zurück

Beschäftigung und Arbeitnehmereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland im vierten Quartal 1980

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt wird seit dem Herbst 1980 verstärkt durch den allgemeinen konjunkturellen Abschwung geprägt. Hatte die Beschäftigtenzahl zunächst noch verlangsamt zugenommen und schließlich stagniert, so ging sie im Berichtsquartal – saisonbereinigt – zurück.

Die Zahl der Arbeitslosen, die in der ersten Phase des Konjunkturabschwungs nur deshalb gestiegen war, weil das Arbeitskräftepotential weiter wuchs und dieses zunehmende Angebot nicht mehr auf eine sich ausweitende Nachfrage nach Arbeitskräften stieß, nahm dabei beschleunigt zu.

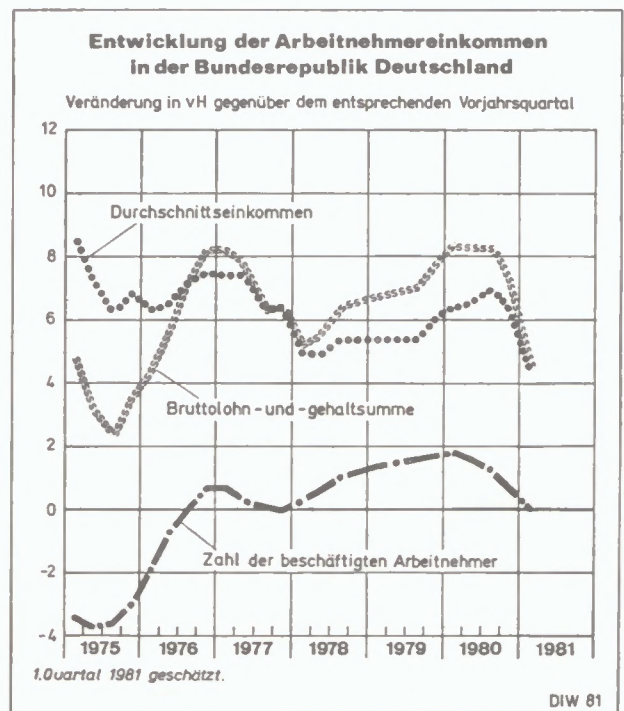
Die Expansion des Einkommens der Arbeitnehmer wurde – bei im ganzen kaum verändertem Anstieg der Stundenlohnsätze – durch ungünstige Witterungseinflüsse etwas gedämpft. Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden ging deutlich zurück, der Zuwachs der durchschnittlichen Monatseinkommen reduzierte sich dabei auf 6,3 vH (Vorjahresvergleich). Auf die Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltsumme wirkte sich außerdem aus, daß die Zunahme der Beschäftigtenzahl im Vorjahresvergleich mit 0,7 vH nur noch halb so groß war wie im Vorquartal.

Obwohl die Unternehmen offensichtlich nicht mehr an eine rasche Überwindung der Konjunkturflaute glauben und deshalb die Zahl der Beschäftigten an das gesunkene Produktionsniveau anzupassen versuchen, hat dies im Berichtsquartal noch zu keiner Reduzierung des Lohnkostenanstiegs geführt. Im verarbeitenden Gewerbe erhöhten sich die Lohnstückkosten sogar beschleunigt und übertrafen das Niveau der entsprechenden Vorjahresperiode um nahezu 11 vH. In der Gesamtwirtschaft hat sich der

Kostendruck ebenfalls verstärkt; die Lohnstückkosten waren hier um 7,5 vH höher als ein Jahr zuvor.

Arbeitsmarkt

Die Lage am Arbeitsmarkt hat sich im Berichtsquartal zunehmend verschlechtert. Die Arbeitslosen-zahl ist – saisonbereinigt – um fast 90 000 (im Vorquartal um 50 000) gestiegen. Ende Dezember 1980 lag sie damit um nicht weniger als 250 000 über dem entsprechenden Vorjahresstand. Andere Indikatoren



Beschäftigte und Einkommen der Arbeitnehmer¹⁾ in der Bundesrepublik Deutschland²⁾ im 4. Quartal 1980

Wirtschaftsbereich	Absolute Zahlen									Veränderung gegen- über Vorjahr in vH		
	Männer				Frauen				Ins- gesamt	Männer	Frauen	Ins- gesamt
	Gesamt	Arbeiter	Angest. u. Beamte	Auszu- bildende	Gesamt	Arbeiter	Angest. u. Beamte	Auszu- bildende				
Beschäftigte Arbeitnehmer (in 1 000 Personen)												
Land- und Forstwirtschaft	189	132	24	33	84	64	7	13	273	0,5	1,2	0,7
Bergbau	227	174	38	15	7	2	5	0	234	0,4	.	0,4
Energiewirtschaft	197	126	64	7	24	6	18	0	221	1,5	0,0	1,4
Verarbeitendes Gewerbe 3)	6 079	4 052	1 511	516	2 637	1 674	780	183	8 716	-0,1	0,2	-0,0
dav.: Grundst.-u. Prod.-güter	1 303	917	331	55	299	139	140	20	1 602	-0,1	1,4	0,2
Investitionsgüter	3 245	2 073	850	322	1 082	649	368	65	4 327	0,2	0,9	0,4
Verbrauchsgüter	1 053	757	221	75	910	707	153	50	1 963	-1,1	-1,3	-1,2
Nahrungs- u. Genußmittel	478	305	109	64	346	179	119	48	824	0,2	0,9	0,5
Baugewerbe	1 454	1 138	142	174	110	13	85	12	1 564	0,1	5,8	0,5
Produzierendes Gewerbe	7 957	5 490	1 755	712	2 778	1 695	888	195	10 735	0,0	0,4	0,1
Handel	1 300	464	643	193	1 468	204	1 015	249	2 768	0,2	1,3	0,8
Verkehr 4)	1 160	510	592	58	258	83	163	12	1 418	1,0	2,0	1,2
Handel und Verkehr	2 460	974	1 235	251	1 726	287	1 178	261	4 186	0,6	1,4	0,9
Öffentlicher Dienst 5)	2 431	393	1 990	48	1 284	227	1 003	54	3 715	0,9	2,8	1,5
Geld-, Bank- u. Vers.-wesen	419	14	353	52	386	27	314	45	805	1,5	2,7	2,0
Gaststättenwesen	151	79	47	25	267	141	112	14	418	0,7	1,1	1,0
Häusliche Dienste	1	-	1	-	245	156	78	11	246	.	0,0	0,0
Dienstleistungshandwerk 6)	97	64	15	18	442	257	108	77	539	4,3	2,3	2,7
Sonstige Dienstleistungen 7)	411	89	280	42	886	181	611	94	1 297	1,2	1,6	1,5
Dienstleistungen, gesamt	3 510	639	2 686	185	3 510	989	2 226	295	7 020	1,1	2,1	1,6
Insgesamt	14 116	7 235	5 700	1 181	8 098	3 035	4 299	764	22 214	0,4	1,4	0,7
Bruttolöhne und -gehälter (in Mill. DM) ⁸⁾												
Land- und Forstwirtschaft	1 049	745	255	49	340	275	46	19	1 389	7,8	8,3	7,9
Bergbau	2 525	1 840	653	32	69	15	54	0	2 594	11,5	.	11,6
Energiewirtschaft	2 034	1 222	800	12	210	38	172	0	2 244	7,9	7,7	7,9
Verarbeitendes Gewerbe 3)	59 214	36 246	22 112	856	16 884	9 748	6 852	284	76 098	6,6	7,4	6,8
dav.: Grundst.-u. Prod.-güter	14 273	8 673	5 501	99	2 346	894	1 417	35	16 619	5,5	7,8	5,8
Investitionsgüter	31 845	19 070	12 240	535	7 533	4 100	3 332	101	39 378	7,2	8,1	7,4
Verbrauchsgüter	8 978	5 938	2 910	130	5 192	3 820	1 291	81	14 170	5,6	5,8	5,7
Nahrungs- u. Genußmittel	4 118	2 565	1 461	92	1 813	934	812	67	5 931	7,8	8,6	8,0
Baugewerbe	11 916	9 625	1 986	305	762	85	657	20	12 678	0,5	11,9	1,2
Produzierendes Gewerbe	75 689	48 933	25 551	1 205	17 925	9 886	7 735	304	93 614	5,8	7,6	6,1
Handel	9 832	3 165	6 372	295	7 659	1 047	6 244	368	17 491	7,0	8,4	7,6
Verkehr 4)	10 802	4 429	6 273	100	1 947	484	1 443	20	12 749	7,2	8,6	7,4
Handel und Verkehr	20 634	7 594	12 645	395	9 606	1 531	7 687	388	30 240	7,1	8,4	7,5
Öffentlicher Dienst 5)	29 497	3 665	25 738	94	12 475	1 432	10 942	101	41 972	7,7	9,3	8,2
Geld-, Bank- u. Vers.-wesen	4 133	108	3 923	102	2 823	159	2 578	86	6 956	8,8	9,5	9,1
Gaststättenwesen	1 008	523	448	37	1 265	621	624	20	2 273	6,7	7,7	7,2
Häusliche Dienste	7	-	7	-	1 035	612	407	16	1 042	.	6,5	6,4
Dienstleistungshandwerk 6)	539	369	143	27	1 850	1 093	651	106	2 389	10,0	8,9	9,1
Sonstige Dienstleistungen 7)	3 436	620	2 748	68	4 632	875	3 609	148	8 068	7,3	7,9	7,7
Dienstleistungen, gesamt	38 620	5 285	33 007	328	24 080	4 792	18 811	477	62 700	7,8	8,8	8,2
Insgesamt	135 992	62 557	71 458	1 977	51 951	16 484	34 279	1 188	187 943	6,6	8,3	7,0
Monatliches Durchschnittseinkommen (in DM)												
Land- und Forstwirtschaft	1 850	1 881	3 542	495	1 349	1 432	2 190	487	1 696	7,2	7,0	7,1
Bergbau	3 708	3 525	5 728	711	3 286	2 500	3 600	.	3 695	11,0	.	11,1
Energiewirtschaft	3 442	3 233	4 167	571	2 917	2 111	3 185	.	3 385	6,3	7,7	6,4
Verarbeitendes Gewerbe 3)	3 247	2 982	4 878	553	2 134	1 941	2 928	517	2 910	6,7	7,2	6,8
dav.: Grundst.-u. Prod.-güter	3 651	3 153	5 540	600	2 615	2 144	3 374	583	3 458	5,5	6,4	5,6
Investitionsgüter	3 271	3 066	4 800	554	2 321	2 106	3 018	518	3 034	7,0	7,1	7,0
Verbrauchsgüter	2 842	2 615	4 389	578	1 902	1 801	2 813	540	2 406	6,8	7,2	7,0
Nahrungs- u. Genußmittel	2 872	2 803	4 468	479	1 747	1 739	2 275	465	2 399	7,6	7,6	7,5
Baugewerbe	2 732	2 819	4 662	584	2 309	2 179	2 576	556	2 702	0,4	5,8	0,6
Produzierendes Gewerbe	3 171	2 971	4 853	564	2 151	1 944	2 904	520	2 907	5,8	7,2	6,0
Handel	2 521	2 274	3 303	509	1 739	1 711	2 051	493	2 106	6,7	7,0	6,7
Verkehr 4)	3 104	2 895	3 532	575	2 516	1 944	2 951	556	2 997	6,1	6,5	6,1
Handel und Verkehr	2 796	2 599	3 413	525	1 855	1 778	2 175	496	2 408	6,4	6,9	6,5
Öffentlicher Dienst 5)	4 045	3 109	4 311	653	3 239	2 103	3 636	623	3 766	6,8	6,3	6,6
Geld-, Bank- u. Vers.-wesen	3 288	2 571	3 704	654	2 438	1 963	2 737	637	2 880	7,3	6,7	6,9
Gaststättenwesen	2 225	2 207	3 177	493	1 579	1 468	1 857	476	1 813	6,0	6,4	6,2
Häusliche Dienste	2 333	-	2 333	-	1 408	1 308	1 739	485	1 412	.	6,5	6,4
Dienstleistungshandwerk 6)	1 852	1 922	3 178	500	1 395	1 418	2 009	459	1 477	5,5	6,4	6,3
Sonstige Dienstleistungen 7)	2 787	2 322	3 271	540	1 743	1 611	1 969	525	2 074	6,0	6,2	6,1
Dienstleistungen, gesamt	3 668	2 757	4 096	591	2 287	1 615	2 817	539	2 977	6,7	6,6	6,5
Insgesamt	3 211	2 882	4 179	558	2 138	1 810	2 658	518	2 820	6,2	6,9	6,3

1) Einschl. Heimarbeiter. - 2) Einschl. Berlin (West). - 3) Einschl. produzierendes Handwerk und sonstiges Kleingewerbe. - 4) Einschl. Bundesbahn und -post. - 5) Einschl. Soldaten. - 6) U. a. fotografisches Gewerbe, Wäschereien, Friseure, Gebäudereinigung. - 7) U. a. Organisationen ohne Erwerbscharakter und freie Berufe. - 8) Abweichungen der Bruttolohn- und -gehaltssumme von der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich durch weitergehende sektorale Differenzierung.

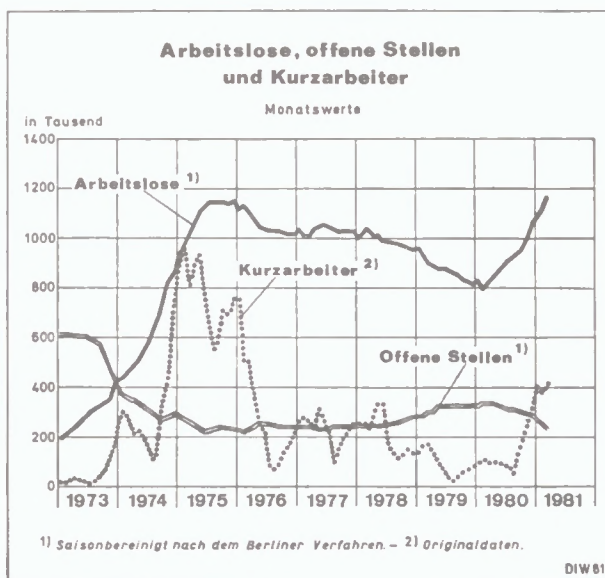
unterstreichen die zunehmende Verschlechterung. So ist die saisonbereinigte Zahl der offenen Stellen im vierten Quartal um 20 000 zurückgegangen und lag damit Ende Dezember um 40 000 unter dem bereits niedrigen Vorjahresstand. Die Kurzarbeit, die Mitte des Jahres noch ohne Bedeutung war, ist bis Ende Dezember auf fast 360 000 angestiegen; das waren fast 280 000 mehr als ein Jahr zuvor.

Beschäftigung

Im Durchschnitt des Berichtsquartals ist die saisonbereinigte Beschäftigtenzahl erstmals seit Mitte 1977 – um 25 000 – zurückgegangen. Der Vorjahresstand wurde aber immer noch um 0,7 vH übertroffen. Gebremst wurde der saisonbereinigte Rückgang durch das noch zunehmende Angebot an Ausbildungsplätzen.

Die nachlassende Konjunktur hat sich am stärksten im produzierenden Gewerbe bemerkbar gemacht. Lediglich im Bergbau hat die Beschäftigung noch geringfügig zugenommen. Im verarbeitenden Gewerbe belief sich der Rückgang der saisonbereinigten Beschäftigtenzahl auf 48 000. Hiervon waren alle Bereiche mit Ausnahme des Nahrungs- und Genussmittelgewerbes betroffen. Besonders ausgeprägt war die Abnahme der Beschäftigung im Investitionsgütergewerbe (– 23 000), nachdem hier in der ersten Jahreshälfte 1980 noch eine kräftige Expansion zu verzeichnen gewesen war. Auch im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe (– 9 000) und im Verbrauchsgütergewerbe (– 16 000) hat die Beschäftigtenzahl saisonbereinigt deutlich abgenommen.

Die Branchen des verarbeitenden Gewerbes weisen ausnahmslos eine rückläufige Beschäftigungstendenz auf. Überdurchschnittlich stark war der Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften im Straßenfahrzeugbau (– 8 000), in der Elektrotechnik (– 9 000) und im Textilgewerbe (– 5 000), so daß auf diese



drei Wirtschaftszweige fast die Hälfte der gesamten Abnahme im verarbeitenden Gewerbe entfiel.

Überraschend schwach blieb der Rückgang in der Bauwirtschaft. Saisonbereinigt nahm die Zahl der Beschäftigten lediglich um 4 000 ab; sie war damit sogar geringfügig höher als ein Jahr zuvor.

Im Handel war auch im vierten Quartal 1980 insgesamt noch eine positive Beschäftigungstendenz zu registrieren. Einer ungünstigen Entwicklung im Einzelhandel stand eine noch expandierende Beschäftigtenzahl im Großhandel gegenüber, so daß insgesamt saisonbereinigt eine leichte Zunahme von 3 000 zu verzeichnen war. Ein auffallend günstiges Bild hat sich im Verkehrsbereich ergeben. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Bundespost wieder mehr Neueinstellungen als in den vorangegangenen Quartalen 1980 vorgenommen hat, wobei sich zugleich der Rückgang der Beschäftigten-

Saisonbereinigte Entwicklung der Beschäftigtenzahl¹⁾

in 1 000 Personen

	1978				1979				1980			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Land- u. Forstwirtsch.	261	261	261	261	261	261	262	263	263	264	264	265
Produzierendes Gewerbe	10 451	10 459	10 485	10 515	10 537	10 580	10 618	10 673	10 731	10 747	10 734	10 684
dar.: Verarb. Gewerbe	8 570	8 568	8 579	8 589	8 596	8 619	8 648	8 685	8 722	8 745	8 732	8 684
Baugewerbe	1 430	1 440	1 459	1 480	1 493	1 512	1 521	1 538	1 560	1 553	1 550	1 546
Handel und Verkehr	4 071	4 078	4 086	4 094	4 103	4 113	4 125	4 136	4 150	4 158	4 164	4 174
Dienstleistungen	6 632	6 671	6 711	6 751	6 799	6 842	6 887	6 915	6 947	6 982	7 009	7 024
Beschäftigte, gesamt	21 416	21 469	21 543	21 621	21 700	21 796	21 893	21 986	22 092	22 150	22 171	22 148

1) Saisonbereinigt nach dem Berliner Verfahren.

zahl der Bundesbahn deutlich abschwächte. Insgesamt hat die saisonbereinigte Beschäftigtenzahl im Verkehrswesen um 8 000 zugenommen; ein solches Ergebnis war seit 1973 nicht mehr zu verzeichnen.

Die Personalpolitik im öffentlichen Dienst steht seit dem zweiten Halbjahr 1980 im Zeichen der Ausgabeneinschränkung. Anders als in früheren Perioden nachlassender Konjunktur ist dabei der Staat tendenziell der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsentwicklung gefolgt. Im Berichtsquartal hat die saisonbereinigte Beschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst nämlich nur noch um 3 000 zugenommen; im privaten Dienstleistungssektor ist dagegen – auch hier allerdings gegenüber dem Vorquartal abgeschwächt – die Beschäftigtenzahl um 11 000 gestiegen.

Die Beschäftigtenentwicklung nach der Stellung im Beruf wies im Berichtsquartal eher noch größere Unterschiede als in den vorangegangenen Quartalen auf. Im Vorjahresvergleich ist die Zahl der beschäftigten Arbeiter recht deutlich – nämlich um 0,8 vH – gesunken, während die Zahl der Angestellten um 1,0 vH und damit kaum weniger als im Vorquartal zugenommen hat. Immer noch sehr günstig blieb die Entwicklung der Zahl der Auszubildenden, die um 7,8 vH höher als ein Jahr zuvor war. So entfielen – im Vorjahresvergleich – von der absoluten Zunahme von 160 000 allein 140 000 auf Auszubildende: ein bisher einmaliges Ergebnis.

Durchschnittseinkommen

Der Anstieg der Durchschnittseinkommen der Arbeitnehmer hat sich im Berichtsquartal verlangsamt. Nachdem im vorangegangenen Vierteljahr im

Vorjahresvergleich noch ein Zuwachs von 7 vH zu registrieren war, verminderte sich dieser auf reichlich 6 vH. Die Abschwächung betraf allein die Gruppe der Arbeiter; ungünstige Witterungsbedingungen waren der Grund dafür, daß die Durchschnittseinkommen im Baugewerbe kaum höher waren als in der entsprechenden Vorjahresperiode. Beeinträchtigt wurde aber auch die Einkommensentwicklung im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe.

Betrachtet nach Wirtschaftsbereichen streute die Zunahme der Durchschnittseinkommen sonst nur wenig um den gesamtwirtschaftlichen Mittelwert. Weit darüber lag allein der Bergbau. Hier betrug die Zunahme der Individualeinkommen 11 vH; eine solche Ausweitung ist in keinem der übrigen Wirtschaftsbereiche auch nur annähernd erreicht worden. Eine zwar nicht große, aber doch deutlich sichtbare Abstufung der Einkommensentwicklung zeigte sich zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und den Dienstleistungen: Stiegen im verarbeitenden Gewerbe (mit Ausnahme des Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes) die Durchschnittseinkommen um 7 bis 7,5 vH, so waren es bei den Dienstleistungen nur etwa 6,5 vH.

Wegen der sich im vierten Quartal eines Jahres kumulierenden Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld u. ä.) ist das durchschnittliche Einkommensniveau am Jahresende stets deutlich höher als in der davor liegenden Zeit. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt betrug dieser „Weihnachtsgeldeffekt“ im vierten Quartal 1980 rund 13 vH. Von relativ geringer Bedeutung sind diese Sonderzahlungen offenbar noch in den meisten Dienstleistungssektoren (mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes sowie der

Entwicklung von Effektiv- und Tariflöhnen¹⁾ und -gehältern in ausgewählten Wirtschaftszweigen²⁾

	1977		1978				1979				1980			
	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Zunahme in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit														
Arbeiter														
effektiv	5,7	6,4	4,4	5,7	5,6	5,7	5,1	5,8	6,6	8,4	9,3	7,1	7,8	5,7
tariflich 3)	7,2	7,1	5,3	5,0	5,5	5,4	6,0	5,8	5,1	5,1	4,2	6,6	7,5	7,5
Angestellte														
effektiv	7,2	7,7	5,9	5,6	6,0	5,9	6,4	5,6	5,7	6,2	5,8	7,5	7,5	7,7
tariflich 3)	6,5	6,6	5,3	4,8	5,0	5,0	5,4	5,2	4,6	4,5	3,8	6,1	6,8	6,8
Differenz zwischen effektiver und tariflicher Veränderungsrate														
Arbeiter	-1,5	-0,7	-0,9	+0,7	+0,1	+0,3	-0,9	0,0	+1,5	+3,3	+5,1	+0,5	+0,3	-1,8
Angestellte	+0,7	+1,1	+0,6	+0,8	+1,0	+0,9	+1,0	+0,4	+1,1	+1,7	+2,0	+1,4	+0,7	+0,9

1) Berechnungsbasis: Tarifliche Wochenlöhne. - 2) Produzierendes Gewerbe, Handel, Verkehr und öffentlicher Dienst; bei den Angestellten zusätzlich Geld-, Bank- und Versicherungswesen. - 3) Jeweils der erste Monat eines Vierteljahres.

Zahl der durchschnittlich geleisteten Arbeiterstunden
Veränderung in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit

	1979				1980			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Verarb.Gew. ¹⁾	+1,0	-1,0	-0,9	-0,3	+0,1	-2,7	-1,2	-2,4
Bauhauptgew.	-16,5	-1,0	+1,4	+3,5	+25,4	-5,2	-2,4	-10,2

1) Einschl. Bergbau. Nur Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

Banken und Versicherungen); bei ihnen war das durchschnittliche Einkommensniveau im Berichtsquartal nur um 5 bis 7 vH höher als im dritten Quartal 1980. Absolute Einkommensdaten des Jahresendquartals geben vor allem aus diesem Grund kein realistisches Bild über die Hierarchie der Bezahlung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen.

Ausblick

Der Abschwung am Arbeitsmarkt hat sich zu Beginn des Jahres 1981 unvermindert fortgesetzt. Die Zahl der Beschäftigten ist im ersten Jahresviertel saisonbereinigt noch stärker als im Vorquartal – schätzungsweise um 50 000 – gesunken. Dabei dürfte der Abbau der Beschäftigtenzahl nun auch vermehrt auf das Baugewerbe übergreifen haben. Bei dieser Entwicklung hat die Zahl der Beschäftigten erstmals seit Ende 1976 ihr entsprechendes Vorjahrsniveau nicht mehr übertroffen. Stark verkürzt hat sich – auch aus Witterungsgründen – die

durchschnittliche Arbeitszeit. Dies führte zu einer erheblichen Verlangsamung des Anstiegs der Löhne und Gehälter.

Saisonbereinigt ist die Zahl der Arbeitslosen seit Herbst letzten Jahres wieder höher als 1 Million. Ende März betrug sie 1,13 Millionen, d. h. sie hat innerhalb von drei Monaten um reichlich 80 000 zugenommen. Der Abstand zum Niveau der entsprechenden Vorjahrszeit hat sich dabei weiter vergrößert und belief sich auf mehr als 330 000.

Die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute haben in ihrem Frühjahrsgutachten festgestellt, daß im Laufe dieses Jahres zwar der Rückgang des realen Bruttozialprodukts zum Stillstand kommen dürfte; erst gegen Jahresende erhoffen sie eine leichte Aufwärtsbewegung. Damit verbunden ist aber eine Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt während des ganzen Jahres. Die für den Jahresdurchschnitt 1981 prognostizierte Arbeitslosenzahl von 1 1/4 Million liegt erheblich über den schon sehr ungünstigen Ergebnissen der Jahre 1975 und 1976 und fordert schon deshalb zu einer Politik des Gegensteuerns heraus. Zwar betonen die Institute, daß ein solches Gegensteuern nicht aus kurzlebigen Konjunkturprogrammen bestehen, sondern überlegt und mit einem mittelfristigen Zeithorizont stattfinden solle. Dies schließt jedoch keineswegs aus, entsprechende Maßnahmen nun endlich einzuleiten. Das von der Bundesregierung am 8. April beschlossene Programm kann schon vor dem Hintergrund der bedrohlichen Entwicklung am Arbeitsmarkt nur als ein erster und dazu zaghafter Schritt gewertet werden.

Beschäftigung, Bruttolöhne und -gehälter sowie Durchschnittseinkommen
Veränderungen in vH gegenüber der entsprechenden Vorjahrszeit

	1978	1979	1980	1978	1979				1980				1981
				IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I ¹⁾
Beschäftigung	0,8	1,5	1,4	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,6	1,3	0,7	0
Bruttolöhne und -gehälter	6,0	7,2	8,0	6,6	6,7	6,9	7,0	7,8	8,3	8,3	8,3	7,0	4,5
Durchschnittseinkommen	5,2	5,5	6,5	5,3	5,3	5,3	5,3	6,0	6,4	6,5	7,0	6,3	4,5

1) Schätzung.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 45 **Multiplikatorwirkungen des Konjunkturprogramms von 1975** — Anwendung des um den Keynes'schen Multiplikator erweiterten Input-Output-Modells. Von Reiner Stäglin unter Mitarbeit von Rainer Pischner, Brigitta Weiser und Hans Wessels. 55 S. 1976. DM 36,60.
- Heft 46 **Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung.** Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen. Von Jochen Schmidt. 113 S. 1977. DM 46,60.
- Heft 47 **Entwicklungshilfe und internationale Arbeitsteilung** — Ableitung sektoraler Schwerpunkte mit Hilfe der linearen Programmierung am Beispiel der Republik Korea. Von Dieter Schumacher unter Mitarbeit von Helmut Stütz. 96 S. 1977. DM 39,80.
- Heft 48 **Dienstleistungen in der Gesamtwirtschaft.** Von Charlotte Otto-Arnold unter Mitarbeit von Ulrich Burschat. 172 S. 1978. DM 82,—.
- Heft 49 **Einkommens- und Verbrauchsschichtung für die größeren Verwendungsbereiche des privaten Verbrauchs und die privaten Ersparnisse in der Bundesrepublik Deutschland 1955 bis 1974.** Von Gerhard Göseke und Klaus-Dietrich Bedau. 215 S. 1978. DM 89,60.
- Heft 50 **Die Osteinfuhrstruktur der Bundesrepublik Deutschland und anderer westlicher Länder — Eine vergleichende Darstellung.** Von Jochen Bethkenhagen, Hans Martin Duseberg, Maria Lodahl. 139 S. 1978. DM 64,—.
- Heft 51 **Produktions- und Beschäftigungseffekte im innerdeutschen Handel.** Von Horst Lambrecht und Hans Wessels. 54 S. 1978. DM 29,60.
- Heft 52 **Untersuchungen zu Fragen regional unterschiedlicher Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland.** Darstellung — Begründung und Auswirkungen am Beispiel ausgewählter Bundesländer. Von Urs Dolinski. 217 S. 1979. DM 116,—.
- Heft 53 **Das Arbeitsplatzpotential, die Besetzung mit Arbeitskräften und deren Anspannung im Konjunkturverlauf.** Eine Analyse der vierteljährlichen Entwicklung von 1960 bis 1976 für die Hauptgruppen der verarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik Deutschland. Von Arthur Boneß. 100 S. 1979. DM 48,—.
- Heft 54 **Jährliche nominale Input-Output-Tabellen, Importmatrizen und Investitionsmatrizen für die Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1974.** Von Egon R. Baumgart, Reiner Stäglin, Jörg-Peter Weiß, Hans Wessels und Mitarbeiter. 128 S. 1979. DM 48,60.
- Heft 55 **Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern.** Von Kurt Geppert und Kurt Hornschild unter Mitarbeit von Walter Schöning. Betriebliche Fallstudien der Treuarbeit AG, Berlin. 147 S. 1979. DM 89,60.
- Heft 56 **Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Einflüssen der Umsatzkonzentration auf industrielle Kennziffern.** Eine empirische Analyse anhand ausgewählter Industriezweige der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1962 bis 1974. Von Rainer Pischner. 80 S. 1979. DM 39,80.
- Heft 57 **Ursachen für die Unterschiede in der Höhe der Versichertenrenten an Frauen und an Männer in der gesetzlichen Rentenversicherung.** Von Ellen Kirner. 135 S. 1980. DM 89,60.
- Heft 58 **Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Klaus-Dietrich Bedau und Rudi Ulbrich. 161 S. 1980. DM 98,—.
- Heft 59 **Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der DDR von 1936 bis 1978 sowie Schätzung des künftigen Angebotspotentials.** Von Manfred Meizer. 250 S. 1980. DM 124,—.
- Heft 60 **Die Bedeutung des strukturellen Wandels für die Beschäftigung.** Input-Output-Analysen der Beschäftigungswirkungen von Strukturveränderungen der Nachfrage 1962 bis 1976. Von Jochen Schmidt, Reiner Stäglin, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels. 69 S. 1980. DM 36,80.
- Heft 61 **Abschwächung der Wachstumsimpulse.** Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. 288 S. 1981. DM 58,—.
- Heft 62 **Berechnung des Industriellen Brutto-Anlagevermögens in den EG-Ländern unter Anwendung einheitlicher Definitionen, Abgrenzungen und Verfahren.** Von Bernhard Seidel unter Mitarbeit von Inge Schweiger. 363 S. 1981. DM 156,80.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Mittelfristige Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1980 bis 1984. Bearbeitet von Dieter Vesper. —
Beschäftigtenzahl geht zurück. Bearbeitet von Gerhard Göseke und Horst Seidler.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit
Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.
Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.