

DIW

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 38/82

Berlin

23. September 1982

49. Jahrgang

Stöglin 1

Trotz Sparmaßnahmen kein Defizitabbau

Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1982/83

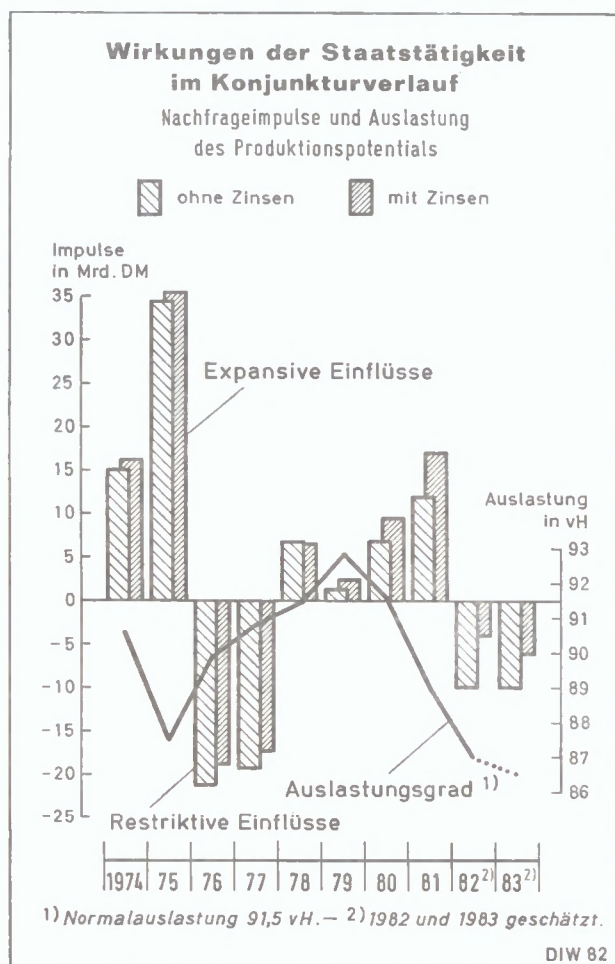
Wie die gesamtwirtschaftliche Lage bietet auch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte ein beklemmendes Bild. Obwohl finanzpolitisches Gegensteuern dringend vonnöten wäre, findet schon seit geraumer Zeit ein gefährlicher Wettlauf zwischen Einnahmenschwächen und Ausgabenkürzungen statt mit dem Ergebnis, daß sich die öffentlichen Hände sehr viel stärker neuverschulden müssen als geplant. Sowohl 1981 als auch 1982 sind finanzpolitische Zielvorstellungen von Wunschenken überlagert worden: Einmal wurden bei den Etatplanungen offensichtlich das Ausmaß des Konjunktur- und Beschäftigungseinbruchs sowie dessen Folgen für den Staatshaushalt unterschätzt oder ignoriert. Zum anderen ist wieder einmal deutlich geworden, daß Ausgabenkürzungen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage schwächen und zusätzlich Einnahmenschwächen nach sich ziehen. Effizienter und für das Vertrauen in die staatliche Entscheidungskraft förderlich wäre es gewesen, wenn die zur Finanzierung der Nachtragshaushalte 1981 und 1982 erforderliche Kreditaufnahme von vornherein eingeplant und beschäftigungswirksam eingesetzt worden wäre. Die gegenwärtige Diskussion um den Haushalt 1983 läßt befürchten, daß sich diese Fehler wiederholen.

Faktisch sind sowohl 1980 als auch 1981 von den öffentlichen Haushalten stabilisierende Einflüsse auf die Gesamtwirtschaft ausgegangen. In den angestrebten Zielen aber bestanden wesentliche Unterschiede: Während die Finanzpolitik im Jahre 1980 noch bewußt Elemente der Wachstumsförderung und Beschäftigungssicherung enthielt, sollte 1981 ein Kurswechsel vollzogen werden. Der Finanzplanungsrat hatte empfohlen, den Ausgabenanstieg für Bund, Länder und Gemeinden auf unter 4 vH zu begrenzen, um die Neuverschuldung auf dem Vorjahresniveau zu halten. Bestärkt wurde er in diesem Ansatz durch die damals vorherrschende Einschätzung, daß es sich bei dem Konjunkturreinbruch nur um eine vorübergehende Abschwächung handele und finanzpolitische Stimuli nicht erforderlich seien. Doch die

anvisierten Ziele wurden verfehlt. Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden nahmen um über 6 vH, die Einnahmen nur um 2,5 vH zu, das Finanzierungsdefizit übertraf mit 75 Mrd. DM das Vorjahresniveau um 20 Mrd. DM.

Per Saldo ist damit der gesamtwirtschaftlichen Abschwächung entgegengewirkt worden, doch nicht als Resultat einer aktiv auf Bekämpfung der Rezession ausgerichteten Politik, sondern vorwiegend als Folge der in das Steuer- und Transfersystem eingebauten Stabilisatoren. Fast die Hälfte des Finanzierungsdefizits war „konjunkturell“ bedingt. Wirksam waren ferner Steuerausfälle aufgrund der schon 1979 beschlossenen Steuerrechtsänderungen in einer Größenordnung von 7 Mrd. DM (nach Abzug der Mine-

Steueraufkommen 1982 und 1983



Seit der Aufstellung der Haushaltspläne 1982 mußte die Steuerschätzung — trotz der nahezu unveränderten gesamtwirtschaftlichen Vorgaben — bereits mehrmals der schwachen Entwicklung der Steuereingänge angepaßt werden. Der letzten Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ im Juni dieses Jahres lagen als gesamtwirtschaftliche Eckdaten der Bundesregierung für 1982 Zuwachsraten des nominalen Bruttosozialprodukts von 5,5 vH und der Bruttolohn- und -gehaltsumme von 3,5 vH zugrunde. Es wurde unterstellt, daß die konjunkturelle Stagnation im Verlaufe dieses Jahres von einer spürbaren Erholung abgelöst wird. Die jüngsten gesamtwirtschaftlichen Daten bestätigen diese Hoffnung jedoch nicht. Damit wird sich auch die Juni-Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzung mit einem Aufkommen von 386,5 Mrd. DM (+ 4,4 vH) als zu optimistisch erweisen. Bund und Länder konnten in den ersten sieben Monaten dieses Jahres lediglich Mehreinnahmen von knapp 2 vH verbuchen. Ähnlich ungünstig dürfte das Ergebnis bei den Gemeindesteuern ausgefallen sein. Geht man von der realistischen Annahme aus, daß das nominale Sozialprodukt nur um 4 vH und die Bruttolohn- und -gehaltsumme um knapp 3 vH zunehmen werden, ist für 1982 allenfalls ein Steueraufkommen von 383 Mrd. DM (+ 3,5 vH) zu erwarten.

Aufgrund des Konjunkturverlaufs sind auch für das Jahr 1983 Korrekturen der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten notwendig. Die von der Bundesregierung

ralöl- und Branntweinsteuererhöhung vom 1. 4. 1981). Dabei ist die Deckungslücke durch die Gewinnabführung der Bundesbank um über 10 Mrd. DM reduziert worden. Gemessen an den Nachfrageimpulsen — sie stellen einen Grobindikator zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der Staatstätigkeit dar (hier der Gebietskörperschaften, ohne Sozialversicherung)¹ — sind 1981 expansive Impulse in Höhe von 17 Mrd. DM auf die Gesamtwirtschaft ausgegangen; ohne Berücksichtigung der Zinszahlungen waren es 12 Mrd. DM.

In diesem Jahr hingegen überwiegen die kontraktiven Einflüsse. Läßt man die Zinszahlungen außer acht, so errechnen sich negative Impulse in Höhe von 10 Mrd. DM, mit Zinszahlungen sind es 4 Mrd. DM. Zu einer ähnlichen Entwicklung wird es im nächsten Jahr kommen. Sowohl 1982 als auch 1983 ist es der Wirkung der automatischen Stabilisatoren zuzuschreiben, daß es nicht zu noch massiveren Behinderungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch die Finanzpolitik kommt. Allerdings ist die Regierung immer weniger bereit, die Stabilisierungswirkung der Automatismen im Steuer- und Transfersystem hinzunehmen.

¹ Gegenüber früheren Veröffentlichungen (vgl. zuletzt Finanzpolitik verschärft Lage am Arbeitsmarkt — Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1981/82. Bearb.: D. Teichmann und D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW Nr. 47/1981) ist das Impulskonzept modifiziert worden. Die Nachfrageimpulse werden nicht mehr aus der absoluten Differenz zwischen den staatlichen Käufen und dem Übertragungssaldo (empfangene minus geleistete inländische Übertragungen) im Vergleich zum Vorjahr ermittelt. Als Bezug dient vielmehr eine hypothetische Größe, die sich ergibt, wenn man die staatlichen Käufe und den Übertragungssaldo des Vorjahres mit dem nominalen Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials im Berichtsjahr fortschreibt. Expansiv ist der Impuls dann, wenn die Differenz zwischen tatsächlichen Käufen und realisiertem Übertragungssaldo größer ist als die Differenz der hypothetischen Größen. Die Nachfrageimpulse stellen Primärimpulse dar; nicht berücksichtigt werden die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen, die ihnen zuzurechnen sind. Die Frage der Konjunkturadäquanz kann durch den Bezug zum Auslastungsgrad des Produktionspotentials verdeutlicht werden (siehe Schaubild).

In einer anderen Untersuchung des DIW (Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981 — Ergebnisse ökonomischer Simulationsrechnungen. Bearb.: D. Vesper und R. Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 19/1982) sind die gesamtwirtschaftlichen Effekte berechnet worden, jedoch für die gesamte Staatstätigkeit, d. h. einschließlich der Sozialversicherungen. In dem verwendeten ökonomischen Konjunkturmodell wird der Staatssektor nicht nach Gebietskörperschaften und Sozialversicherung unterteilt.

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1980 bis 1983

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in vH		
	1980	1981	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾	1981	1982 ¹⁾	1983 ¹⁾
Gemeinschaftliche Steuern	267,30	272,07	281,5	291,6	1,8	3,5	3,5
Lohnsteuer ²⁾	111,56	116,56	125,2	133,2	4,5	7,5	6,5
Veranlagte Einkommensteuer ²⁾	36,80	32,93	30,8	29,0	-10,5	-6,5	-6
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	4,17	4,63	4,7	4,9	10,9	1,5	4
Körperschaftsteuer ³⁾	21,32	20,16	20,8	20,5	-5,4	3	-1,5
Steuern vom Umsatz ³⁾	93,45	97,79	99,8	104,0	4,6	2	4
Sonstige Steuern	97,69	98,25	101,7	104,9	0,5	3,5	3
Bundessteuern ⁴⁾	46,05	48,07	50,7	52,4	4,4	5,5	3,5
dar.: Mineralölsteuer	21,35	22,18	22,7	22,7	3,9	2,5	0
Tabaksteuer	11,29	11,25	13,0	14,0	-0,3	15,5	7,5
Branntweinmonopol	3,88	4,48	4,5	4,6	15,3	0,5	2
Ländersteuern	16,07	16,36	17,1	17,3	1,8	4,5	1
Gemeindesteuern ⁵⁾	35,50	33,82	33,9	35,2	-4,7	0	4
LAG-Abgaben	0,07	.	.	.	-71,5	.	.
Steuereinnahmen insgesamt	364,99	370,32	383,0	396,5	1,5	3,5	3,5
davon:							
Bund ⁶⁾	177,54	181,93	187,7	194,3	2,5	3	3,5
Länder ⁷⁾	129,38	130,09	134,7	139,0	0,5	3,5	3
Gemeinden ⁸⁾	47,37	46,10	47,1	49,1	-2,7	2	4
Sonstige ⁹⁾	10,70	12,20	13,5	14,1	14,0	10,5	4,5

1) DIW-Schätzung.- 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden: 42,5/42,5 und 15 vH.- 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 67,5 : 32,5 vH.- 4) Einschließlich Zölle (100 vH).- 5) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage.- 6) EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt. Nicht um Ergänzungszuweisungen an die Länder gekürzt.- 7) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten. Nicht um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht.- 8) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 9) EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben.

vorgelegten Rahmendaten (Bruttosozialprodukt 6,5 vH, Bruttolohn- und -gehaltsumme 5,5 vH) sind aus heutiger Sicht zu optimistisch. Das nominale Sozialprodukt dürfte höchstens um 5 vH zunehmen, die Bruttolohn- und -gehaltsumme – bei noch mehr Arbeitslosen – etwa um 3,5 vH.

Unter Berücksichtigung der im Frühjahr beschlossenen befristeten Investitionszulage – die 1983 wirksamen Steuerausfälle werden auf 2 Mrd. DM geschätzt – sind auf der revidierten Basis 1982 für das nächste Jahr Steuereinnahmen von 396 Mrd. DM (+ 3,5 vH) zu erwarten. Gegenüber dem letzten offiziellen Ergebnis des Arbeitskreises Steuerschätzung bedeutet dies für 1982 und 1983 Mindereinnahmen von 3,5 Mrd. bzw. 11 Mrd. DM; sie verteilen sich wie folgt (in Mrd. DM):

	1982	1983
Bund	- 2	- 5,5
Länder	- 1	- 4
Gemeinden	- 0,5	- 1,5

Nach den umfangreichen Beschlüssen im Rahmen der „Operation '82“ (Mehreinnahmen von rund 3 Mrd. DM in diesem Jahr) hat das Bundeskabinett zur Drosselung der öffentlichen Neuverschuldung weitere steuerliche Maßnahmen beschlossen. Sie sollen 1983 Mehreinnahmen von 1,2 Mrd. DM bringen, sind aber in der hier vorgelegten Schätzung

noch nicht enthalten. Der heftig umstrittene Entwurf des Steueränderungsgesetzes 1983 sieht folgende Maßnahmen vor (Steuermehreinnahmen in Klammern):

- Ausschluß des Ausgleichs bestimmter ausländischer Verluste (Schätzung der Mehreinnahmen wegen fehlender Unterlagen nicht möglich);
- Begrenzung der Vorsorgepauschale für nichtrentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer (insbesondere Beamte) auf höchstens 2 000 DM für Ledige und 4 000 DM für Verheiratete (600 Mill. DM);
- Erhöhung der pauschalierten Lohnsteuer für Beiträge zu Direktversicherungen und Zuwendungen an Pensionskassen von 10 auf 15 vH (400 Mill. DM);
- Begrenzung des Ehegatten-Splitting auf 10 000 DM (260 Mill. DM).

Besonders umstritten ist die vorgesehene Begrenzung des Vorteils aus dem Ehegatten-Splitting²⁾, die auf erhebliche grundsätzliche und organisatorische Bedenken stößt. Betroffen von der Begrenzung wären Alleinverdiener mit zu versteuernden Ein-

²⁾ Der Splitting-Vorteil errechnet sich aus dem Vergleich der Einkommensteuer, die sich nach der Grund- und nach der Splittingtabelle ergibt. Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 DM hätte nach der Grundtabelle 41 236 DM und nach der Splittingtabelle 30 138 DM zu zahlen. Sein Splitting-Vorteil beträgt also 11 098 DM.

kommen von über 86 500 DM – dies entspricht einem Bruttoeinkommen von rund 100 000 DM. Bei Doppelverdienern liegt der Splitting-Effekt z. B. bereits unter 10 000 DM, wenn von 100 000 DM zu versteuerndem Gesamteinkommen 2 000 DM auf einen Ehepartner entfallen. Doch auch Alleinverdiener mit einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 DM können den Splitting-Vorteil von rund 11 000 DM durch Einkommensumschichtung auf den Ehepartner (z. B. Vermögenseinkünfte) drücken. Dieser „Umschichtungsbetrag“ zur Begrenzung des Splitting-Effekts auf 10 000 DM nimmt mit steigendem Einkommen zu und erreicht bei einem zu versteuernden Einkommen von 260 000 DM einen Betrag von 11 500 DM. Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen, insbesondere Selbständigen, dürfte es also leicht fallen, den Splitting-Vorteil durch Einkommensumschichtungen auf den Ehepartner zu begrenzen. Davon geht offenbar auch das Bundesfinanzministerium bei seiner vorsichtigen Schätzung der Mehreinnahmen aus. Der maximale Splitting-Effekt liegt bei knapp 15 000 DM pro Jahr, so daß nur Mehreinnahmen je Steuerpflichtigen von rund 5 000 DM möglich sind. Bezogen auf 150 000 Steuerpflichtige entsprechen die veranschlagten Mehreinnahmen von 260 Mill. DM einem Durchschnittsbetrag von 1 700 DM.

Berechnungen mit einem im DIW entwickelten Lohnsteuermodell ergeben, daß allein bei den Lohnsteuerpflichtigen – volle Wirkung unterstellt – etwa 300 000 Fälle (Lohnsteuerklasse III) unter diese Regelung fallen würden. Bezieht man die große Zahl der Einkommensteuerpflichtigen mit ein, dann müßte die Splitting-Begrenzung ohne Reaktion der Steuerpflichtigen Mehreinnahmen von über 1,5 Mrd. DM ergeben.

Den bereits im Steueränderungsgesetz 1981 enthaltenen Entlastungen³, die 1982 in Höhe von 1,8 Mrd. DM wirksam werden, folgten im Rahmen der Operation '82 weitere Streichungen von Steuervorteilen, die diese Haushaltsmehrbelastung zum größten Teil wieder wettmachten. Aus dem Wegfall des Haushaltsfreibetrages (864 DM) für Alleinstehende über 49 Jahre und der Herabsetzung der Arbeitnehmersparzulage werden 1982 Mehreinnahmen von 1 Mrd. DM erwartet.

Trotz der rapiden Verschlechterung der Lage am Arbeitsmarkt bleibt die *Lohnsteuer* die einträglichste Einnahmenquelle des Staates. In den ersten sieben Monaten dieses Jahres erbrachte sie immerhin ein Plus von 6,5 vH, obwohl die Mehreinnahmen aus der Tarifierhöhung der Beamteneinkommen, die erst vom August an wirksam ist, noch ausstehen. Die Zunahme spiegelt jedoch nicht nur die gestiegenen Effektivverdienste und die Progressionswirkungen

des Steuertarifs wider, sondern sie beruht zum Teil auch auf Sonderfaktoren: Bis Juli haben sich die Erstattungen im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs nur wenig erhöht (1,8 vH); hinzu kamen Mehreinnahmen aus der Kürzung der Arbeitnehmersparzulage, die ebenfalls aus dem Lohnsteueraufkommen gezahlt wird. Bereinigt um diese Faktoren verbleibt ein Plus von schätzungsweise 5,5 vH. Für das ganze Jahr 1982 ist damit zu rechnen, daß bei rückläufiger Entwicklung des Lohnsteuerjahresausgleichs die Ansätze der Juni-Schätzung weitgehend realistisch sind; dies läßt ein Lohnsteueraufkommen von über 125 Mrd. DM (7,5 vH) erwarten. Für 1983 errechnen sich bei Vorgabe eines Anstiegs der Bruttolohn- und -gehaltsumme um 3,5 vH Lohnsteuern in Höhe von 135 Mrd. DM (6,5 vH). Dabei war zu berücksichtigen, daß die Aufkommenselastizität (Lohnsteuerzuwachs in Relation zum Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltsumme), die 1982 wegen des Beschäftigungseinbruchs sprunghaft gestiegen ist, spürbar abnehmen dürfte, weil sich der Beschäftigungsrückgang relativ deutlich verringert⁴.

In der Entwicklung der *Einkommen- und Körperschaftsteuer* zeigte sich im bisherigen Jahresverlauf ein uneinheitliches Bild: Bei der veranlagten Einkommensteuer setzte sich bis Juli der seit 1980 andauernde negative Trend fort (– 12,5 vH), während die Körperschaftsteuer erstmals seit zwei Jahren wieder ein geringes Plus erbrachte (1,5 vH).

Bei der Einkommensteuer kann der überraschend ungünstige Verlauf indes nicht mit den gedrückten Gewinnen in den vergangenen Jahren erklärt werden. Eine wesentliche Rolle spielten die sprunghaft

³ Aufstockung des Haushaltsfreibetrages für Alleinstehende mit Kindern von 3 000 auf 4 212 DM sowie Anhebung der Sonderausgaben-Höchstbeträge von 2 100/4 200 DM für Ledige/Verheiratete auf 2 340/4 680 DM.

⁴ Die Frage, wie sich die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer in Abhängigkeit von der Beschäftigtenkomponente verändert, gewinnt bei starken Beschäftigungsschwankungen zunehmend an Bedeutung. Grundsätzlich gilt, daß die Aufkommenselastizität bei Zunahme (Abnahme) der Zahl der Lohnsteuerpflichtigen sinkt (steigt). Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Bei einem Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens um 4 vH ergibt sich bei einer unterstellten Lohnsteuerelastizität von 1,8 (Progressionswirkung) ein Anstieg der Lohnsteuer pro Beschäftigten von 7,2 vH. Bei konstanter Beschäftigung ist die Pro-Kopf-Einkommenssteigerung identisch mit der Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltsumme, ebenso die Pro-Kopf-Lohnsteuerelastizität und die gesamtwirtschaftliche Lohnsteuerelastizität. Nimmt man hingegen an, daß die Beschäftigung um 2 vH sinkt, so steigen die Löhne und Gehälter insgesamt nur um 2 vH, das Lohnsteueraufkommen erhöht sich – bei gleicher Pro-Kopf-Elastizität – wegen der hohen Pro-Kopf-Elastizität der noch Beschäftigten jedoch um 5 vH. Die gesamtwirtschaftliche Lohnsteuerelastizität erreicht in diesem Fall einen Wert von 2,5. Hierbei ist noch nicht berücksichtigt, daß die Elastizität auch davon abhängt, in welchen Einkommensklassen sich die Beschäftigungsveränderung vollzieht (Struktureffekt).

gestiegenen Erstattungen an Arbeitnehmer im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung (§ 46 EStG); bis Juli waren sie um fast 1,5 Mrd. DM oder knapp ein Viertel höher als im Vorjahr. Bereinigt reduziert sich der Rückgang auf 3 vH. Unter der Annahme, daß diese aufkommensmindernden Einflüsse in den nächsten Monaten an Gewicht verlieren und die beiden folgenden Vorauszahlungsmonate — wie im Juni — wieder geringe Mehreinnahmen erbringen, könnte das Aufkommen 31 Mrd. DM (– 6 vH) erreichen. Selbst wenn sich im kommenden Jahr die Gewinnlage verbessert, ist nur mit Kasseneingängen von 29 Mrd. DM (– 6 vH) zu rechnen. Weiterhin steigende Arbeitnehmererstattungen und die befristete Investitionszulage werden das Aufkommen schmälern.

Bei den Einnahmen aus der Körperschaftsteuer hat sich die rückläufige Entwicklung, die von Mitte 1980 an zu beobachten war, in den ersten sieben Monaten dieses Jahres nicht fortgesetzt. Ausschlaggebend war das gute Ergebnis im Vorauszahlungsmonat Juni mit Mehreinnahmen von 7,5 vH, nachdem schon im März das Vorjahresergebnis nur knapp verfehlt worden war. Die aktuelle Einnahmementwicklung deutet darauf hin, daß in diesem Jahr erstmals wieder geringe Mehreinnahmen verbucht werden können (+ 3 vH). Im nächsten Jahr wird die Auszahlung der befristeten Investitionszulage die Kasseneingänge drücken; hieraus resultiert im wesentlichen der Rückgang der Körperschaftsteuer um 1,5 vH.

In der enttäuschenden Entwicklung der *Steuern vom Umsatz* wird die schwache Wirtschaftstätigkeit voll sichtbar; die Einnahmen blieben sogar weitaus stärker hinter der Expansion der gesamtwirtschaftlichen Umsätze zurück als erwartet. In den ersten sieben Monaten konnten die öffentlichen Kassen nur ein minimales Plus (0,4 vH) verbuchen. Während die Einfuhrumsatzsteuer um 3,5 vH zunahm, blieb die Umsatzsteuer um 2 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Dabei hielt die Einfuhrumsatzsteuer weitgehend mit dem Anstieg der Importerlöse Schritt. Bei der Umsatzsteuer indes drückten neben der schwachen Entwicklung des privaten Verbrauchs eine Reihe weiterer Faktoren das Aufkommen. Die Unternehmen haben durch Ausnutzung der preislichen Wettbewerbsvorteile im Ausland versucht, die Absatzeinbußen im Inland durch — umsatzsteuerfreie — Exporte zu kompensieren. Darüber hinaus dürfte auch eine Rolle gespielt haben, daß Vorsteuerabzüge beschleunigt geltend gemacht werden, um die angespannte Liquiditätssituation im Unternehmensbereich zu verbessern. Unter der Annahme, daß diese aufkommensmindernden Einflüsse im weiteren Jahresverlauf an Gewicht verlieren und die Kasseneinnahmen wieder stärker den gesamtwirtschaftlichen Umsätzen

folgen, ist dennoch nur mit einem Aufkommen von knapp 100 Mrd. DM (2 vH) zu rechnen. Auf der Basis einer nominalen Sozialproduktzunahme von 5 vH im nächsten Jahr dürfte sich der Anstieg der Steuern vom Umsatz wieder stärker der gesamtwirtschaftlichen Expansion anpassen, so daß Mehreinnahmen von 4 vH erwartet werden können.

Die speziellen Verbrauchsteuern, deren Entwicklung im wesentlichen durch den mengenmäßigen Verbrauch der besteuerten Güter bestimmt wird, haben in den ersten Monaten mit knapp 4 vH nur wenig schwächer expandiert als das nominale Sozialprodukt. Entscheidend hierfür war der rasche Anstieg der Tabaksteuer (10,5 vH) sowie der Mineralölsteuer (6 vH). Preisanhebungen zu Beginn des Jahres und die Steuererhöhung zum 1. Juni 1982 bewirkten die beschleunigte Zunahme im Tabaksteueraufkommen. Bei der Mineralölsteuer kam es aufgrund der Steuererhöhung zum April 1981 trotz eines weiteren Rückgangs des Mineralölabsatzes zu deutlichen Mehreinnahmen. Im weiteren Verlauf des Jahres wird sich die Tabaksteuererhöhung verstärkt im Aufkommen niederschlagen, so daß für 1982 ein Anstieg der speziellen Verbrauchsteuern von 5 vH zu erwarten ist. Da auch 1983 noch Mehreinnahmen aus der höheren Besteuerung von Tabakerzeugnissen resultieren, dürfte die Zunahme nochmals in einer ähnlichen Größenordnung liegen (5,5 vH).

Zur Ausgabenentwicklung 1982

Im Gegensatz zum Vorjahr wird sich der Ausgabenanstieg 1982 mit weniger als 4 vH auf dem vor Jahresfrist festgelegten Pfad bewegen. In den beiden letzten Jahrzehnten gab es nur ein Jahr (1968) mit geringeren Steigerungsraten der Staatsausgaben (ohne Sozialversicherung). Vor allem bei den öffentlichen Investitionen, aber auch bei den Personalausgaben und einigen Transferausgaben sind zum Teil erhebliche Kürzungen vorgenommen worden. Weiterhin kräftig steigen dagegen infolge der ungünstigen Kapitalmarktbedingungen und der hohen Defizite die Zinszahlungen, aber auch bei den Militärausgaben ist der Zuwachs wiederum überdurchschnittlich hoch. Höhere Zuschüsse als ursprünglich geplant sind für die Arbeitslosenversicherung erforderlich; trotz Nachtragshaushalt entsprechen hier die Ansätze nicht dem tatsächlichen Stand der Arbeitslosigkeit.

Auch wenn allgemein erwartet worden war, daß die Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst abermals von den Tarifen in der gewerblichen Wirtschaft abgekoppelt werden — schon seit Jahren liegen die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst um jeweils einen halben Prozentpunkt unter denen im gewerblichen Bereich —, so hat doch die relativ geringe Steigerungsrate überrascht; unter Berücksichtigung

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹⁾

	Bund				Länder				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983	1980	1981	1982	1983
	in Mrd. DM															
Einnahmen	189,5	196,5	210,9	217,6	180,9	184,7	192,0	198,5	125,0	125,9	129,4	134,3	418,0	428,4	451,3	467,1
Steuern u.ä.	177,5	181,9	187,7	194,3	129,9	130,6	135,2	139,5	47,5	46,1	47,1	49,1	354,9	358,6	370,0	382,9
von Gebietskörpersch.	1,3	1,1	1,2	1,3	33,7	34,9	36,0	37,2	42,4	42,7	43,8	44,8	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen	10,7	13,5	22,0	22,0	17,3	19,2	20,8	21,8	35,1	37,1	38,5	40,4	63,1	69,8	81,3	84,2
Ausgaben	217,1	234,5	248,0	256,0	203,3	210,6	217,6	224,0	130,1	136,5	137,4	140,8	473,0	503,0	521,9	537,5
Personalausgaben	32,1	34,1	34,6	35,8	81,9	86,8	89,4	92,5	33,6	35,8	36,9	38,0	147,6	156,7	160,9	166,3
Lfd. Sachaufwand	30,1	32,6	35,1	36,9	18,2	19,1	20,1	21,0	21,1	22,5	23,1	23,7	69,4	74,2	78,3	81,6
Zinsausgaben	14,0	18,0	22,6	27,3	8,9	10,9	13,2	15,4	6,3	7,4	8,5	9,3	28,8	35,9	43,8	51,4
Lfd. Zuweisungen, Zuschüsse	106,2	116,7	121,7	119,8	52,1	54,0	55,0	56,6	24,7	27,2	29,6	31,8	130,6	143,0	149,2	149,4
an Gebietskörperschaften	21,8	22,9	23,9	24,5	28,3	29,4	30,4	31,4	2,4	2,7	2,8	2,9	-	-	-	-
Sozialversicherung	37,9	42,7	46,3	43,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	38,3	43,1	46,7	43,6
LAF, ERP, Zweckverbände	1,1	1,1	1,2	1,2	0,7	0,7	0,7	0,7	1,8	2,0	2,1	2,2	3,6	3,8	4,0	4,1
Renten, Unterstützungen	27,2	31,1	31,1	30,6	9,6	10,1	10,0	10,3	15,5	17,0	18,8	20,5	52,3	58,2	59,9	61,4
Unternehmen	14,0	14,4	14,3	15,3	6,9	6,7	6,5	6,5	2,9	3,1	3,2	3,3	23,8	24,2	24,0	25,1
Soziale Einrichtungen	0,7	0,7	0,7	0,7	4,6	5,0	5,2	5,4	2,0	2,3	2,6	2,8	7,3	8,0	8,5	8,9
Ausland	3,6	3,9	4,2	4,3	1,7	1,8	1,9	2,0	-	-	-	-	5,3	5,7	6,1	6,3
Sachinvestitionen	8,2	7,3	6,7	6,9	9,7	9,2	8,5	8,0	40,4	38,8	34,4	33,0	58,3	55,3	49,6	47,9
dar. Bauten	6,4	5,8	5,4	5,6	7,2	6,9	6,3	6,0	31,2	30,3	27,5	26,4	44,8	43,0	39,2	38,0
Vermögensübertragungen	19,7	18,7	19,2	20,3	26,2	24,5	24,4	24,5	2,6	2,8	2,9	3,0	26,7	25,9	26,7	27,8
dar. an Gebietskörpersch.	8,1	7,5	7,2	7,2	13,6	12,5	12,5	12,7	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-
Sonst. Vermögensausgaben	6,8	7,1	8,1	9,0	6,3	6,2	7,0	6,0	1,4	2,0	2,0	2,0	11,5	11,9	13,4	13,1
dar. an Gebietskörpersch.	1,7	2,0	2,2	2,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	-	-	-	-
Finanzierungssaldo	-27,6	-37,9	-36,8	-38,4	-22,3	-25,9	-25,6	-25,7	-5,1	-10,5	-8,0	-6,5	-55,0	-74,6	-70,6	-70,4
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH															
Einnahmen	6,0	3,7	7,3	3,2	4,7	2,1	4,0	3,4	12,0	0,7	2,8	3,8	0,5	2,5	5,3	3,5
Ausgaben	6,1	8,0	5,6	3,2	8,3	3,6	3,3	2,9	12,0	4,9	0,7	2,5	8,3	6,3	3,8	3,0
Personalausgaben	6,5	6,0	1,5	3,5	8,1	6,0	3,0	3,5	8,1	6,6	3,1	3,0	7,7	6,2	2,7	3,4
Lfd. Sachaufwand	6,0	8,2	7,7	5,1	6,9	4,9	5,2	4,5	9,6	6,8	2,7	2,6	7,1	6,9	5,5	4,2
Zinsausgaben	24,1	28,8	25,6	20,8	12,4	21,6	21,1	16,7	15,5	16,1	14,9	9,4	17,5	24,7	22,0	17,4
Lfd. Zuweisungen, Zuschüsse	7,4	9,9	4,3	-1,6	7,3	3,7	1,9	2,9	11,8	10,1	7,2	7,4	8,0	9,5	4,3	0,1
an Gebietskörperschaften	8,0	5,0	4,4	2,5	10,8	3,9	3,4	3,3	9,0	12,5	.	.	-	-	-	-
Sozialversicherung	12,4	12,8	8,4	-6,7	.	.	.	.	.	.	.	.	12,3	12,5	8,4	-6,6
Renten, Unterstützungen	1,6	14,3	0	-1,6	11,4	4,9	-1,0	3,0	9,9	9,3	10,6	9,0	5,2	11,3	2,9	2,5
Sachinvestitionen	3,0	-11,3	-8,2	3,0	12,7	-5,5	-7,6	-5,9	15,9	-3,8	-11,4	-4,1	13,0	-5,2	-10,3	-3,4
Vermögensübertragungen	-5,4	-5,0	2,7	5,7	6,8	-6,5	-0,4	0	13,8	7,5	3,6	3,4	3,5	-3,0	3,1	4,1
dar. an Gebietskörpersch.	-3,6	-7,1	-4,0	0	7,5	-8,0	0	1,6	.	.	.	.	-	-	-	-
Sonst. Vermögensausgaben	-5,3	4,4	14,1	11,1	11,6	-1,6	12,9	-14,3	7,7	42,8	0	0	0	3,5	12,6	-2,2

1) In Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne LAF, ERP, Zweckverbände.-Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

der Verschiebung der Besoldungserhöhung für Beamte auf den 1. August errechnet sich für den öffentlichen Dienst eine durchschnittliche Tarifierhöhung um 2,8 vH. Für das ganze Jahr ergibt sich eine tarifbedingte Erhöhung der Personalausgaben um etwas über 3 vH; die höheren Tarifabschlüsse im Vorjahr schlugen sich noch im ersten Quartal nieder. Die gesamten Personalausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden werden indes um weniger als 3 vH zunehmen. Neben verschiedenen strukturellen Maßnahmen, wie der Reduzierung des örtlichen Sonderzuschlags in Berlin oder Einschränkungen im Bereich der Beihilfen, scheinen die finanzpolitischen Entscheidungsträger trotz der geübten lohnpolitischen Zurückhaltung ihren Vorsatz zu realisieren, freierwerdende Stellen zumindest vorübergehend nicht wieder zu besetzen. So ist nicht auszuschließen, daß am Jahresende der Personalstand im öffentlichen Dienst – zumindest die Zahl der Vollbeschäftigten – erstmals unter dem des Vorjahres liegen wird.

Wie schon im Etat 1981 nehmen auch in diesem Jahr die Ausgaben für militärische Beschaffungen, Anlagen usw. doppelt so stark zu wie die Gesamtausgaben. Die zivilen und militärischen Sachaufwendungen werden zusammen um 5,5 vH steigen, die zivilen Käufe um 3,5 vH. Hingegen werden die Zinsausgaben abermals um mehr als 20 vH expandieren, obwohl die hohen Zinsen seit einem Jahr etwas abbröckeln. Der Anstieg der Zinszahlungen wird vor allem bestimmt durch das Volumen der Nettokreditaufnahme im Vorjahr und die Höhe der Zinssätze. Eine Rolle spielt auch, ob und in welchem Umfang Zinsdifferenzen zwischen zu tilgenden Altschulden und den Mitteln bestehen, die dafür am Kapitalmarkt aufgenommen werden müssen.

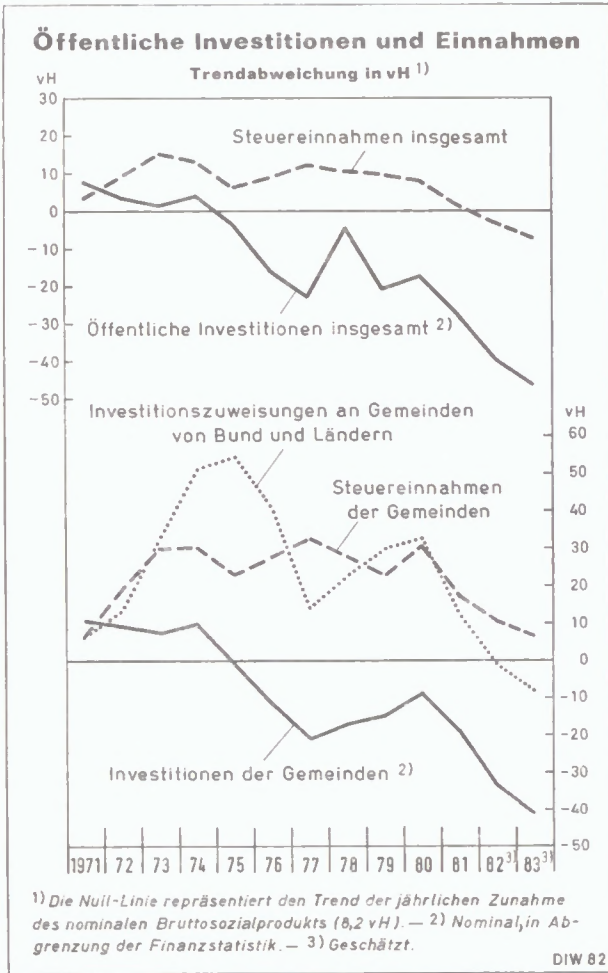
Trotz der „Operation '82“ werden die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften um 4 vH zunehmen. Einschränkungen insbesondere beim Kindergeld, der Ausbildungsförderung, beim Wohngeld, beim Bundeszuschuß zur Altershilfe der Landwirte und zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung sowie verschiedene Einzelmaßnahmen im Subventionsbereich – z. B. Verringerung der Kokskohlebeihilfe um 1,1 Mrd. DM – entlasten die öffentlichen Haushalte allein 1982 in einer Größenordnung von 5 Mrd. bis 6 Mrd. DM. Hinzu kommen die ausgabenmindernden Maßnahmen im Zuge des „Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetzes“ mit einem Volumen von 3,7 Mrd. DM; infolge der Erhöhung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 3 auf 4 vH verringert sich der Zuschußbedarf des Bundes um fast 6 Mrd. DM⁵. Dennoch dürfte der im Bundeshaushaltsplan (einschließlich Nachtragshaushalt) festgelegte Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 7,6 Mrd. DM aufgrund der sich weiter verschlechternden Arbeitsmarktlage um rund 1 Mrd. DM

überschritten werden. Mehrbelastungen ergeben sich auch für die vom Bund zu tragende Arbeitslosenhilfe.

Insgesamt werden die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungsträger um über 8 vH steigen. Erstmals seit 1978 werden die Renten wieder nach dem Bruttoprinzip (5,8 vH) angehoben. Wenn die Zuschüsse an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung um 12 vH zunehmen, so ist dies darauf zurückzuführen, daß im Vorjahr der Bundeszuschuß einmalig um 3,5 Mrd. DM gekürzt worden ist und der Zuschuß 1982 wieder entsprechend der Entwicklung der Durchschnittseinkommen im Dreijahresvergleich steigt. Die von den Gebietskörperschaften zu tragenden Renten (Kriegsopfer) und Unterstützungen (Kindergeld, Wohngeld, sonstige soziale Leistungen) werden um 3 vH zunehmen. Wie die Altersrenten wurden auch die Kriegspferrenten um 5,8 vH erhöht; die schwache Zunahme der Leistungen (2 vH bei einem Gesamtvolumen von 13 Mrd. DM) ergibt sich aufgrund der rückläufigen Zahl der Anspruchsberechtigten. Als Folge der Sparbeschlüsse und der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung werden die Kindergeldleistungen um 2 Mrd. DM auf 17 Mrd. DM zurückgehen. Hingegen werden die übrigen sozialen Leistungen wie die Sozialhilfe u. a. wegen der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen Einkommensexpansion kräftig steigen. Dies gilt besonders für die kommunalen Haushalte, die zudem aufgrund der Einschränkungen in der Arbeitsförderung belastet werden. Die laufenden Zuschüsse an Unternehmen – das sind überwiegend Zahlungen an die Deutsche Bundesbahn – werden geringfügig abnehmen; seit 1978 hat sich das Volumen dieser Zahlungen kaum mehr verändert.

Wie nicht anders zu erwarten, haben sich die Bemühungen um eine Begrenzung der staatlichen Finanzierungsdefizite neuerlich vor allem in den Investitionshaushalten niedergeschlagen. Nach einem Minus von 5 vH im Vorjahr ist 1982 sogar mit einem Rückgang der Ausgaben für Sachinvestitionen um über 10 vH zu rechnen; preisbereinigt werden es 13 vH sein. Noch nie hat es in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland einen solchen Einbruch in der öffentlichen Investitionstätigkeit gegeben. In Preisen von 1970 gerechnet liegen heute die Ausgaben des Staates für Sachinvestitionen auf dem Niveau, das bereits Ende der sechziger Jahre erreicht worden war. Freilich wäre es verfehlt, den Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand die Alleinschuld an dieser verhängnisvollen Politik zu geben. Die Möglichkeiten einer autonomen Ver-

⁵ Gleichzeitig wurde die 1981 in Kraft getretene Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung ausgesetzt; damit erhöhten sich die Sozialversicherungsleistungssätze per Saldo um einen halben Prozentpunkt.



schuldungspolitik der Gemeinden sind stark eingeschränkt. Die Genehmigung der kommunalen Kreditaufnahme durch das jeweilige Bundesland richtet sich allein nach den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte spielen dabei keine Rolle. Die eigenen finanziellen Möglichkeiten der Kommunen im Investitionsbereich werden durch die sogenannte „freie Spitze“ bestimmt, das ist die — in der Regel vom Konjunkturverlauf geprägte — Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben einschließlich der Tilgungen am Kreditmarkt⁶. Allerdings sind die Eigenmittel der Gemeinden für Investitionsvorhaben in den beiden letzten Jahren drastisch zurückgegangen, nach Einschätzung des Deutschen Städtetages tendieren sie gegen Null⁷. Hinzu kommt, daß auch die Investitionszuweisungen von Bund und Ländern — mit ihnen wird rund ein Drittel der kommunalen Investitionen finanziert — rückläufig sind.

Ausgabenschätzung 1983

Die anhaltenden Finanzierungsprobleme vergrößern die Wahrscheinlichkeit, daß die bisher angepeilten

und ohnedies sehr knapp bemessenen Ausgabenansätze abermals reduziert werden. Immer weniger scheinen die finanzpolitischen Entscheidungsträger bereit zu sein, konjunkturbedingte Belastungen über Kredite zu finanzieren. Sind vor Jahresfrist an dieser Stelle⁹ noch Hoffnungen gehegt worden, daß die Finanzpolitik unter dem Druck der katastrophalen Arbeitsmarktlage doch noch expansive Maßnahmen, etwa zur Stützung der Bauwirtschaft, ergreift, so sind derartige Hoffnungen heute kaum noch angebracht.

Im kommenden Jahr wird der Ausgabenanstieg abermals gedrosselt werden. In der hier vorgelegten Schätzung sind die Mehrausgaben mit 3 vH veranschlagt; eine Steigerung, die noch über der von den Gebietskörperschaften anvisierten Rate liegt. Wie schon im Haushalt 1982 werden auch 1983 Schwerpunkte der Ausgabeneinsparungen das soziale Sicherungssystem und die öffentlichen Investitionen sein.

Im Sozialbereich sind eine Reihe von Maßnahmen vorgesehen, die sich vor allem auf die Lage der Renten- und Arbeitslosenversicherung auswirken: So sollen die Bundeszuschüsse an die gesetzlichen Rentenversicherungsträger 1983 einmalig um insgesamt 1,5 Mrd. DM gekürzt werden. Als Folge der stufenweisen Einführung eines Krankenversicherungs-Beitrags der Rentner verringert sich zudem der Zuschuß des Bundes zur knappschaftlichen Rentenversicherung um 100 Mill. DM, und die entsprechende Verringerung des Rentenanstiegs in der Kriegsopferversorgung führt zu weiteren Einsparungen um 100 Mill. DM. Durch eine Senkung der Bemessungsgrundlage für die Beiträge Arbeitsloser zur Renten- und Krankenversicherung auf 70 vH des bisherigen Bruttoeinkommens soll die Bundesanstalt für Arbeit und damit der Bundeshaushalt um 3,3 Mrd. DM entlastet werden. Die neuerliche Beitragserhöhung zur Arbeitslosenversicherung um 0,5 vH auf 4,5 vH würde den Bundeszuschuß um weitere 3 Mrd. DM reduzieren. Über eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen hinaus sollen zudem die Bundesmittel für Arbeitslosenhilfe um 700 Mill. DM auf 4,3 Mrd. DM gesenkt werden. Insgesamt sollen durch diese Maßnahmen 8 Mrd. DM eingespart werden, dabei soll der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit um 5,6 Mrd. DM auf knapp 1 Mrd. DM reduziert werden. Allerdings sind diese Ansätze infolge der Arbeits-

⁶ Vgl. hierzu im einzelnen R. R. Klein und E. Münstermann: Kommunen und Konjunkturpolitik. Die politische Problematik einer Verstetigung des Gemeindefinanzsystems. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (1978), S. 219.

⁷ Vgl. Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag, Heft 2/1982, S. 25.

⁸ Vgl. Finanzpolitik verschärft Lage am Arbeitsmarkt . . . , a.a.O.

marktentwicklung schon heute revisionsbedürftig: Die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit werden — keine weiteren Eingriffe unterstellt — nicht 1 Mrd. DM, sondern 5 Mrd. DM betragen, und die Arbeitslosenhilfe muß wohl um eine halbe Mrd. DM aufgestockt werden.

Insgesamt werden die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungsträger 1983 eine Größenordnung von 43 Mrd. DM erreichen und damit um 3 Mrd. DM unter dem Niveau von 1982 liegen; der Haushaltsentwurf sieht Zuschüsse in Höhe von 39 Mrd. DM vor. Auch die aus dem Bundeshaushalt geleisteten Renten- und Unterstützungszahlungen werden das Vorjahresniveau geringfügig unterschreiten. Neben den erwähnten Kürzungen bei der Arbeitslosenhilfe und der Kriegsopferversorgung wirken sich vor allem die rückläufigen Kindergeldzahlungen aus. Die Kriegsopferrenten werden um 4,6 vH angehoben; dennoch werden die Leistungen stagnieren, da die Zahl der Anspruchsberechtigten weiter zurückgeht. Wie schon in den Vorjahren müssen auch 1983 die Gemeinden ihre Sozialhilfeleistungen kräftig ausweiten, weil die Sozialhilfe — jedenfalls dann, wenn keine Einschnitte im Sozialhilfegesetz erfolgen — auch wegen der Einsparungen bei der Arbeitsförderung stärker in Anspruch genommen werden wird. Die unmittelbaren Renten- und Unterstützungszahlungen aller Gebietskörperschaften dürften somit noch ein leichtes Plus (2,5 vH) aufweisen.

Für die laufenden staatlichen Käufe von Gütern und Diensten wird mit einer ähnlichen Entwicklung wie in diesem Jahr gerechnet. Allerdings ist es wenig wahrscheinlich, daß die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst so stark wie 1982 von den gewerblichen abweichen. Weiterhin wird unterstellt, daß die Länder dem Vorhaben des Bundes folgen werden, keine weiteren Stellenkürzungen vorzunehmen. Bei den Gemeinden hingegen ist mit einem weiteren Stellenabbau zu rechnen. Insgesamt wird in dieser Schätzung ein Personalkostenanstieg von 3,5 vH angesetzt. Etwas stärker dürften die laufenden Sachaufwendungen zunehmen, denn abermals expandieren die militärischen Beschaffungen überdurchschnittlich (6,5 vH). Für die zivilen Sachausgaben wird ein Zuwachs in der gleichen Größenordnung wie für die Personalausgaben prognostiziert.

Die Bemühungen um eine weitere Beschneidung der Ausgabensteigerungen werden sich wiederum in den Investitionsbudgets niederschlagen. Freilich ist noch offen, in welchem Umfang ehemals geplante Investitionsprojekte dem Rotstift zum Opfer fallen werden. Nach Lage der Dinge war aber die im Frühsommer vom DIW vorgelegte Prognose⁹ — damals wurde für die staatlichen Bruttoinvestitionen (in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung)

eine Zunahme von 1,5 vH unterstellt — wohl eine zu optimistische Variante, denn durch die anhaltende Rezession ist die ohnedies prekäre Lage der Staatsfinanzen weiter verschlechtert worden. Es entspricht den Erfahrungen, daß in einer solchen Situation kurzfristige fiskalische Überlegungen gegenüber gesamtwirtschaftlichen Belangen dominieren. Auch wenn zur Zeit nur spärliche Informationen über die Investitionspläne der Länder und Gemeinden vorliegen — der Entwurf für den Bundeshaushalt sieht sogar einen leichten Anstieg der nominalen Sachinvestitionen vor —, so ist bei den Kassenausgaben¹⁰ für 1983 abermals mit einem Rückgang um mindestens 3 vH zu rechnen. Sollten die hier skizzierten Größenordnungen für die zu erwartenden Defizite politisch nicht akzeptiert werden, so sind weitere Abstriche bei den Ausgaben für Sachinvestitionen wohl kaum zu vermeiden.

Die übrigen vermögenswirksamen Ausgaben, d. h. Vermögensübertragungen, Darlehen und Beteiligungen, werden nur geringfügig (2 vH) steigen; hierbei sind Risiken, wie sie jüngst beim Reaktorbau zutagegetreten sind, allerdings nicht berücksichtigt. Den höchsten Zuwachs (17 vH) weisen nach wie vor die Zinsausgaben auf; die Abschwächung im Anstieg beruht auf dem gesunkenen Kapitalmarktzins. Bezogen auf die Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften erhöht sich der Anteil der Zinsausgaben auf über 9 vH; 1980 hatte er noch 6 vH betragen.

Finanzpolitische Überlegungen

Die hier vorgelegte Schätzung für die Haushalte der Gebietskörperschaften zeigt, daß es trotz äußerster restriktiver Gestaltung der Ausgaben nicht gelingen wird, die geplante Reduzierung der Neuverschuldung zu erreichen. Nach einem Ausgabenüberschuß von 75 Mrd. DM im vergangenen Jahr wird das Finanzierungsdefizit von Bund, Ländern und Gemeinden sowohl 1982 als auch 1983 fast die gleiche Größenordnung erreichen. Lediglich die Gemeinden werden in beiden Jahren ihr Defizit aufgrund der massiven Kürzungen bei den Investitionsausgaben von 10,5 Mrd. DM auf 6,5 Mrd. DM abbauen, bei Bund und Ländern wird dagegen der Finanzierungssaldo nahezu unverändert bleiben. Das Defizit des

⁹ Vgl. Tendenzen der wirtschaftlichen Entwicklung 1982 und 1983. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/1982.

¹⁰ Im System der VGR werden die Investitionen zum Zeitpunkt der Entstehung von Forderungen und Verbindlichkeiten, in der finanzstatistischen Abgrenzung zum Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit verbucht. Seit 1977 weist die Statistik zwischen beiden Reihen immer stärkere Abweichungen auf; 1980 und 1981 haben die staatlichen Bruttoinvestitionen gemäß VGR das Volumen der Bruttoinvestitionen nach Rechnungsstatistik um jeweils mehr als 6 Mrd. DM übertroffen.

Bundes wird unter den hier skizzierten Bedingungen mit 38 Mrd. DM um 10 Mrd. DM höher ausfallen als im Entwurf zum Bundeshaushalt 1983 vorgesehen — und dies, obwohl eine Gewinnabführung der Bundesbank in gleicher Höhe wie 1982 (über 10 Mrd. DM) unterstellt wurde. Schon in diesem Jahr werden bei Bund und Ländern die in den Nachtragshaushalten geplanten Deckungslücken übertroffen werden. Es fehlen jeweils mindestens 3 Mrd. DM, und nach den soeben veröffentlichten Steuereingängen für August ist nicht einmal auszuschließen, daß die Defizite insgesamt noch um 1 Mrd. bis 2 Mrd. DM höher ausfallen. Entsprechend größere Haushaltslücken würden sich dann für 1983 ergeben.

Immer mehr drängt sich das Bild vom Wettlauf zwischen Hase und Igel auf, immer mehr erweist sich die Fixierung auf den Abbau der Defizite in einer schweren Rezession als Bumerang: Ausgabenkürzungen — und dies gilt insbesondere für die öffentlichen Investitionen — bedeuten Nachfrage- und Produktionseinbuße, belasten zusätzlich den Arbeitsmarkt, bescheren dem Staatshaushalt weitere Mindereinnahmen/Mehrausgaben und schaffen neuen Konsolidierungsbedarf. Bleibt in der gegenwärtigen Lage die Haushaltskonsolidierung mittels Ausgabenkürzungen vorrangiges Ziel, dann ist zu befürchten, daß die Finanzpolitik ihren restriktiven Kurs nochmals verschärft.

Vielfach herrscht die Meinung vor, daß eine Finanzpolitik, deren Handeln nicht auf Reduzierung der Haushaltsdefizite hinwirke, sondern sich der Stabilisierung von Konjunktur und Beschäftigung verpflichtet fühle, gesamtwirtschaftlich eher schädlich denn nützlich sei. Das DIW hat wiederholt vor einer solch einseitigen Ausrichtung gewarnt und auf die negativen Produktions- und Beschäftigungswirkungen einer restriktiven Haushaltsführung hingewiesen. Für die Behauptung, daß kreditfinanzierte Staatsausgaben zinstreibend wirkten und private Investitionen verdrängten, finden sich empirisch kaum Anhaltspunkte¹¹. Einmal wird der Staat — jedenfalls in rezessiven Phasen — durch die geringe private Kreditnachfrage eher in die Verschuldungsposition hineingedrängt, zum anderen wird der Zinssatz von verschiedenen inländischen, aber auch ausländischen Faktoren beeinflusst. Trotz gestiegenem Finanzierungsdefizit des Staates ist der Zinssatz seit einem Jahr rückläufig.

Angesichts der drängenden Probleme am Arbeitsmarkt ist ein Umdenken in der Wirtschafts- und Finanzpolitik dringend erforderlich. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre die Bereitschaft der finanzpolitischen Entscheidungsträger, konjunkturbedingte Haushaltslücken endlich zu tolerieren und nicht zu versuchen, diese durch weitere diskretionäre Maß-

nahmen zu schließen. Dies gilt sowohl für konjunkturbedingte Steuerausfälle wie für konjunkturbedingte Mehrausgaben. Ökonomisch läßt sich nicht begründen, daß man die einen hinnehmen und die anderen durch Sparmaßnahmen kompensieren müsse. Darüber hinaus sollten in den bevorstehenden Beratungen über den Bundeshaushalt 1983 die Weichen für eine stärker beschäftigungsorientierte Ausrichtung der Finanzpolitik gestellt werden. Die im Rahmen der „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“ vorgesehenen Maßnahmen sind so gering dosiert, daß signifikant positive Effekte kaum zu erwarten sind, zumal die restriktiven Wirkungen der Sparbeschlüsse sehr viel stärker zu Buche schlagen.

Die schlechteste Lösung wäre es, den Rotstift bei den öffentlichen Investitionen anzusetzen. Die Bauwirtschaft hat nicht zuletzt wegen des staatlichen Verhaltens am härtesten unter der Rezession zu leiden; gemessen am Höchststand der Beschäftigung im Sommer 1980 werden in diesem Sektor bis zum Jahresende (saisonbereinigt) mehr als eine Viertelmillion Arbeitsplätze weniger zur Verfügung stehen. Ziemlich genau die Hälfte dieses Beschäftigungsrückgangs ist allein auf die Kürzung der öffentlichen Investition 1981/82 zurückzuführen; im kommenden Jahr droht ein weiterer, durch das staatliche Investitionsverhalten verursachter Arbeitsplatzabbau. Dabei sind in einer Rezession die Investitionen am ehesten geeignet, die Wirtschaft zu stimulieren. Bedarf an qualitativem Wachstum ist reichlich vorhanden (Umweltschutz, Wohnungs- und Städtebau, Energie, Ersatz- und Modernisierungsmaßnahmen im Infrastrukturbereich). Eine Veränderung des Trends der öffentlichen Investitionen ist freilich nur unter Einbindung der Gemeinden zu erreichen. Dies setzt unter den heutigen Bedingungen voraus, daß Finanzierung und Realisierung zusätzlicher Investitionen im Rahmen eines alle Haushaltsebenen umfassenden Programms gesichert würden. Revisionsbedürftig ist auch die Entwicklung der personellen Infrastruktur, etwa im Bereich der sozialen Dienste: Ein Stellenabbau im öffentlichen Dienst, gerade in einer Zeit rapide steigender Arbeitslosigkeit, ist nicht zu vertreten. Würde man auf einen derartigen Stellenabbau verzichten, könnte man auch eher auf Verständnis für eine Politik der Lohnzurückhaltung im öffentlichen Dienst zählen. Vor allem sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, in noch stärkerem Umfang als bisher Teilzeitarbeitsplätze im öffentlichen Dienst zu schaffen.

¹¹ Vgl. Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik . . . , a.a.O. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt T. Tewes: Kreditfinanzierte Staatsausgaben und private wirtschaftliche Aktivitäten in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Analyse mit Hilfe des ökonomischen Modells des IfW. In: Die Weltwirtschaft, Heft 1/1982, S. 38 ff.

Freilich wirft die Forderung nach beschäftigungspolitischen Aktivitäten in der gegenwärtigen Situation sofort die Frage der Finanzierung auf. Auch wenn das Problem der Staatsverschuldung mehr emotional als unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert wird, müßte es möglich sein, der Öffentlichkeit deutlich zu machen, daß der Staat Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung trägt und daß es letztlich keine Alternative zu einer beschäftigungssichernden Vorsorge gibt. Eine Konsolidierung der Staatsfinanzen — und dies sollte außer Zweifel stehen — ist nur auf mittlere Sicht zu realisieren, und auch nur dann, wenn Staat und Gesellschaft bereit sind, die Vorfinanzierung finanzpolitischer Aktivitäten zu übernehmen. Das heißt, höhere Defizite sollten mit dem Ziel der Wachstumsstimulierung und vermehrter Beschäftigungsmöglichkeiten in Kauf genommen werden, um damit die Voraussetzungen für einen Defizitabbau auf mittlere Frist zu schaffen. Eine Austeritätspolitik indes schafft mehr Probleme als Lösungen — dies zeigen die allerjüngsten Erfahrungen, z. B. in den USA und Großbritannien. Zu den erhofften „klimatischen“ Rückwirkungen ist es bisher jedenfalls nicht gekommen.

Wie schon die „Operation '82“ hat auch die „Operation '83“ einige positive Ergebnisse beschert. Dies gilt vor allem für die geplante Herabsetzung der Vorsorgepauschale für Beamte, denn diese haben im Gegensatz zu Arbeitern und Angestellten keine Sozialbeiträge zu entrichten. Dem Vorschlag, den Splitting-Vorteil zu begrenzen, ist grundsätzlich zu-

zustimmen, doch sollte der Familienaspekt im Vordergrund stehen. Da es sich bei der Arbeitslosigkeit um ein längerfristiges Problem handelt, ist die Entscheidung angemessen, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung anzuheben. Nicht unberechtigt jedoch sind Vorwürfe einer sozialen Unausgewogenheit der Maßnahmen, denn betroffen von den geplanten Einsparungen sind in erster Linie die sozial ohnedies schwächer gestellten Bevölkerungsgruppen.

Wenn schon eine Begrenzung der Schuldenaufnahme zum Primat der Politik erhoben wird, sollten Maßnahmen wie die Erhebung einer Ergänzungsabgabe für Höherverdienende oder eine Arbeitsmarkt-abgabe für Beamte nicht länger tabu sein. Auch eine Erhöhung der indirekten Steuern sollte dann nicht ausgeschlossen werden. Solche Maßnahmen sind umso eher akzeptabel, wenn mit ihnen beschäftigungspolitische Aktivitäten finanziert werden. Gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Wirkung wären sie aber nur die zweitbeste Lösung. Bedarfsgerechte Staatsausgaben, die voll über Kredite finanziert werden, sind in Phasen unterausgelasteter Kapazitäten vorzuziehen. Freilich: Die Finanzpolitik kann die gravierenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt nur mildern und nicht lösen. Tatsache ist, daß die vor noch nicht langer Zeit als „Horrorszenarien“ abqualifizierten Projektionen für Wachstum und Beschäftigung rasch Wirklichkeit geworden sind. Dies bedeutet aber auch, daß sich die Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte noch verschärfen werden.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- 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 Melzer. 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.
- Heft 63 **Triangulation und Blocktriangulation von Input-Output-Tabellen und ihre Bedeutung.** Von Hans Wessels. 124 S. 1981. DM 86,—.
- Heft 64 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung.** Von Bernd Bartholmai, Herwig Birg, Wolfgang Erfeld, Nikolai Lutzky, Horst Mentrup, Friedhelm Plogmann, Hans Joachim Schalk. Koordination: Wolfgang Kirner und Rainer Thoss. 84 S. 1981. DM 44,60.
- Heft 65 **Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (Berlin FG).** Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung. Von Peter Ring. 276 S. 1981. DM 64,—.
- Heft 66 **Handel mit Entwicklungsländern und Beschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft.** Eine vergleichende Analyse für sechs EG-Länder anhand aktueller Import- und Exportströme im Handel mit Industrieprodukten. Von Dieter Schumacher unter Mitarbeit von Karin Hollmann. 84 S. 1981. DM 44,60.
- Heft 67 **Tarifpolitik und europäische Integration.** Von Bernhard Seidel. 176 S. 1981. DM 110,—.
- Heft 68 **Regionale Struktur des Personenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975.** Von Henryk Bolik, Dieter Holsken, Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld, Norman Treinies, Dieter Wilken. Koordination Heinz Enderlein und Hartmut Kuhfeld. 226 S. 1981. DM 112,—.
- Heft 69 **Staatliche Einflußnahme auf die Baunachfrage.** Eine Analyse für die Jahre 1965 bis 1980. Von Dieter Vesper. 262 S. 1981. DM 89,60.
- Heft 70 **Analyse und Projektion der Personenverkehrsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000.** Von Rainer Hopf, Heilwig Rieke und Ulrich Voigt. 167 S. 1982. DM 98,—.
- Heft 71 **Das Sachvermögen in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Görzig. 101 S. 1982. DM 38,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 8 29 11 — Telefax (0 30) 8 29 12 00

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevalerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl,
Dr. Horst Seidler, Prof. Dr. Reiner Stäglin (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing (kommissarisch)

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Trotz Sparmaßnahmen kein Defizitabbau. Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.

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,—.
Zuzüglich Versandkosten.