

Restriktionspolitik behindert wirtschaftliche Erholung .....	463
Veränderungen im sowjetischen Wirtschaftssystem? .....	473

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 38/83

Berlin

22. September 1983

50. Jahrgang



### Restriktionspolitik behindert wirtschaftliche Erholung Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1983/84

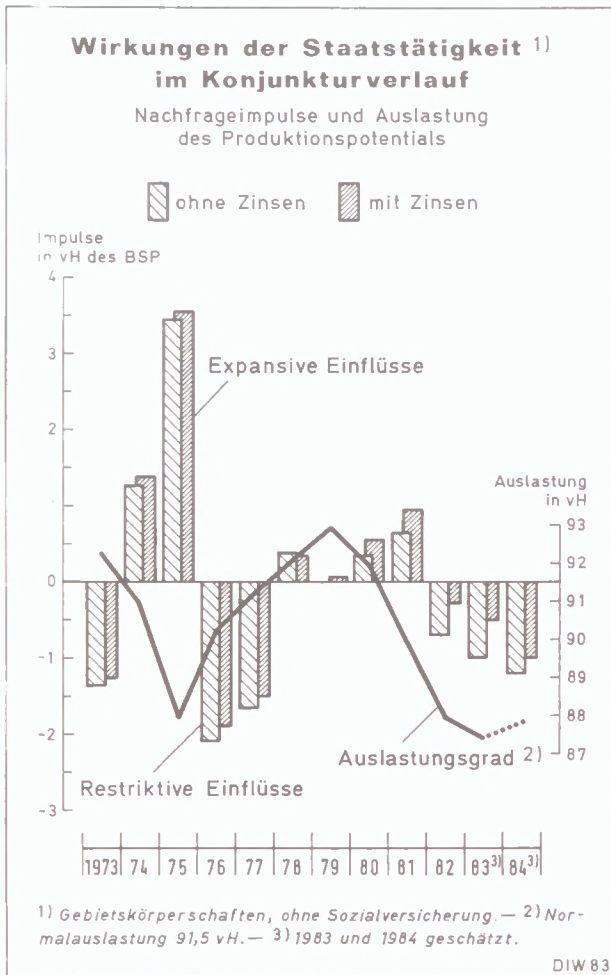
*Auch die leichte konjunkturelle Besserung in den letzten Monaten kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Anzeichen für einen nachhaltigen Aufschwung nach wie vor rar sind. Dabei haben sich die Bedingungen auf der Angebotsseite spürbar verbessert, sieht man einmal ab von dem anhaltend hohen Zinsniveau. Was in der gegenwärtigen Lage vor allem fehlt, ist ein Mehr an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Auch eine primär angebotsorientierte Wirtschaftspolitik hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn die wechselseitigen Beziehungen zwischen Nachfrage und Angebot berücksichtigt werden.*

*Tatsächlich aber wird diese Voraussetzung von der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Finanzpolitik, nicht erfüllt: Trotz offenkundiger Fehlentwicklungen bei Wachstum und Beschäftigung hat das Ziel, die öffentlichen Defizite möglichst rasch zu verkleinern, noch immer Vorrang. Der Defizitabbau ging vor allem zu Lasten der wachstums- und beschäftigungswirksamen öffentlichen Investitionen sowie der Sozialleistungen, deren Kürzungen die Konsumnachfrage erheblich beeinträchtigen. Mit einem Teil der eingesparten Mittel wurde der Unternehmenssektor steuerlich entlastet und der ohnedies hochsubventionierte Wohnungsbau gefördert. Die dadurch ausgelösten Wachstumspulse reichen jedoch bei weitem nicht aus, die negativen Wirkungen der Ausgabenkürzungen zu kompensieren. Es bestätigen sich die Befürchtungen, daß ein überstürzter Defizitabbau in einer Phase der Wachstumsschwäche gesamtwirtschaftlich mehr Schaden als Nutzen anrichtet.*

Fraglos befindet sich die Finanzpolitik seit einigen Jahren in einem Dilemma. Nachdem es ihr im Aufschwung 1978/79 nicht gelungen war, die Haushaltsdefizite abzubauen — damals war die Finanzpolitik bestrebt, den Wachstumsprozeß abzusichern —, geriet sie infolge des neuerlichen Konjunkturreinbruchs zunehmend in Schwierigkeiten. Zunächst glaubte man, es reiche aus, der als vorübergehend angesehene Wachstumsabschwächung im Vertrauen auf die Wirkung der automatischen Stabilisatoren begegnen zu können. Ein Expansionskurs wie noch in der Rezession 1974/75 stand auch dann nicht zur Debatte, als sich die Anzeichen für eine längere Rezession verstärkten. Schuldenstand und Zinsbelastung des Staates hatten inzwischen eine völlig andere Größenordnung erreicht. Dennoch wurde 1981 der geplante Neu-

verschuldungsrahmen weit überschritten, das Haushaltsdefizit in Höhe von 75 Mrd. DM lag sogar um 10 Mrd. DM über dem von 1975 — und dies, obwohl die Bundesbank einen Gewinn von über 10 Mrd. DM abgeführt hatte.

Im Sommer 1981 schwenkte die Finanzpolitik auf einen restriktiven Kurs, den sie in der Folgezeit noch verschärfte. Dies war jedoch eine Ursache dafür, daß es auch 1982 nicht gelang, die selbst auferlegten Verschuldungsgrenzen einzuhalten. Mehrmals mußten die Ansätze revidiert werden, weil der Konjunkturreinbruch und dessen Folgen für die Staatsfinanzen unterschätzt worden waren. Obwohl der Ausgabenanstieg (3,4 vH) gegenüber 1981 kräftig gedrosselt wurde — in erster Linie durch eine massive Kürzung der



Investitionsausgaben (– 10 vH), aber auch durch eine merkliche Verringerung der Mehrausgaben im öffentlichen Dienst — und die Einnahmen mit 5,2 vH rascher expandierten als die Ausgaben, konnten die Defizite, insbesondere der Fehlbetrag im Bundeshaushalt, nicht im erhofften Umfang abgebaut werden. Vor allem aber haben die hektischen Diskussionen und der finanzpolitische Aktionismus jener Tage die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte destabilisiert; dadurch ist wahrscheinlich ebensoviel Schaden angerichtet worden wie mit der unmittelbar kreislaufwirksamen Ausgabenrestriktion.

Gemessen an den Nachfrageimpulsen der Gebietskörperschaften — das hier verwendete Impulskonzept stellt einen Grobindikator zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen der Staatstätigkeit dar<sup>1</sup> — waren 1982 unmittelbar kontraktive Einflüsse in Höhe von 11 Mrd. DM wirksam, dies entsprach 0,7 vH des nominalen Bruttosozialprodukts<sup>2</sup>. Unter Einschluß der multiplikativen Verknüpfungen errechnen sich restriktive Effekte in doppelter Höhe. In diesem und im nächsten Jahr werden sich die negativen Einflüsse noch verstärken, obwohl die effektive Auslastung des

gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials derzeit um 4 vH-Punkte unter dem „normalen“ Auslastungsgrad liegt (siehe Schaubild).

### Steueraufkommen 1983 und 1984

Die jüngsten Prognosen des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ scheinen wirklichkeitsnäher zu sein als frühere Vorausschätzungen. Gegenüber den Haushaltsplanansätzen 1983 ist das Steueraufkommen auf der letzten Sitzung im Juni dieses Jahres nur geringfügig (nach oben) korrigiert worden. Die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung gingen von einem Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts um 4 vH und einem Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltsumme um 1,5 vH aus. Aus heutiger Sicht dürfte das nominale Sozialprodukt um einen halben Prozentpunkt stärker, die Bruttolohn- und -gehaltsumme um einen halben Prozentpunkt weniger zunehmen.

Die Steuereinnahmen von Januar bis Juli übertrafen das Vorjahresergebnis lediglich um 3 vH. In den kommenden Monaten wird das Aufkommen etwas rascher expandieren. Einmal stehen die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1.7.1983 und aus den Lohnerhöhungen im öffentlichen Dienst noch aus. Zum anderen signalisieren die jüngsten Arbeitslosenzahlen einen weniger starken Beschäftigtenrückgang und damit geringer zunehmende Lohnsteuerausfälle. Für das ganze Jahr können die öffentlichen Haushalte voraussichtlich mit einem Steueraufkommen von 395 Mrd. DM (4,5 vH) rechnen — ein Volumen, das nur wenig über den Ansätzen der Schätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ liegt. 1984 dürften die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden um 7 vH auf 422,5 Mrd. DM steigen; dieser Schätzung liegt ein Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts um 5,5 vH und der Bruttolohn- und -gehaltsumme um 4 vH zugrunde. Ähnliche Eckwerte waren dem „Arbeitskreis Steuerschätzung“ von der Bundesregierung vorgegeben worden.

<sup>1</sup> Als Nachfrageimpulse werden jene Abweichungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite angesehen, die sich gegenüber dem jeweils realisierten Volumen des Vorjahrs, fortgeschrieben mit dem nominalen Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials (= Null- bzw. Neutralitätlinie), ergeben. Expansiv ist ein Impuls dann, wenn die Differenz zwischen tatsächlichen Käufen und realisiertem Übertragungssaldo größer ist als die Differenz der durch die Fortschreibung gewonnenen hypothetischen Werte beider Größen. Die Primärimpulse umfassen den unmittelbaren Staatseinfluß auf die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufströme in der jeweiligen Periode. Nicht berücksichtigt werden in diesem Konzept die Multiplikatorwirkungen der einzelnen Primärimpulse und ihre Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Die Frage der Konjunkturadäquanz kann durch den Bezug zum Auslastungsgrad des Produktionspotentials verdeutlicht werden (siehe Schaubild).

<sup>2</sup> Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben.

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland von 1981 bis 1984

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Zuwachs gegenüber Vorjahr in vH		
	1981	1982	1983	1984	1982	1983	1984
Gemeinschaftliche Steuern	272,07	277,88	291,0	314,7	2,1	4,5	8
Lohnsteuer <sup>2)</sup>	116,56	123,41	130,0	140,0	5,9	5,5	7,5
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2)</sup>	32,93	30,60	28,5	29,0	-3,1	-7	2
Nicht veranlagte St. vom Ertrag	4,63	4,70	4,9	5,2	1,5	4,5	6
Körperschaftsteuern <sup>3)</sup>	20,16	21,46	22,6	24,5	6,4	5,5	8,5
Steuern vom Umsatz <sup>3)</sup>	97,79	97,71	105,0	116,0	-0,1	7,5	10,5
Sonstige Steuern	98,25	100,82	104,3	107,8	2,6	3,5	3,5
Bundessteuern <sup>4)</sup>	48,07	49,57	52,0	53,5	3,1	5	3
dar.: Mineralölsteuer	22,18	22,84	23,2	23,5	3,0	1,5	1,5
Tabaksteuer	11,25	12,21	14,0	14,3	8,5	14,5	2
Branntweinmonopol	4,48	4,28	4,2	4,4	-4,5	-2	3,5
Ländersteuer	16,36	17,00	18,1	18,9	3,9	6,5	4,5
Gemeindesteuern <sup>5)</sup>	33,82	34,24	34,2	35,4	1,2	0	3,5
LAG-Abgaben	0,00	0,01	0		-	-	
Steuereinnahmen insgesamt	370,32	378,70	395,3	422,5	2,3	4,5	7
davon:							
Bund <sup>6)</sup>	180,47	183,11	190,1	203,4	1,5	4	7
Länder <sup>7)</sup>	131,55	135,91	142,5	152,7	3,3	5	7
Gemeinden <sup>8)</sup>	46,10	47,10	49,2	52,2	2,2	4,5	6
Sonstige <sup>9)</sup>	12,20	12,58	13,5	14,2	3,1	7,5	7

1) DIW-Schätzung.- 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH.- 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 1981 und 1982 = 67,5 : 32,5 vH., ab 1983 = 66,5 : 33,5 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; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (1,5 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt.- 7) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht.- 8) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 9) EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben.-

In den Kasseneingängen der *Lohnsteuer* spiegeln sich die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit und die zurückhaltenden Tarifierhebungen dieses Jahres. In den ersten sieben Monaten konnte der Fiskus Mehreinnahmen von 4,5 vH verbuchen; ein Plus, das angesichts der nur schwachen Expansion der Löhne und Gehälter — weniger als 1 vH im ersten Halbjahr — dennoch beachtlich ist und die nach wie vor starke Progressionswirkung des Steuertarifs deutlich macht. Allerdings wird die Zunahme dadurch überzeichnet, daß die Erstattungen im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs für 1982, die die Lohnsteuereinnahmen des laufenden Jahres schmälern, bis Juli deutlich abgenommen haben (– 8,5 vH). Bereinigt verbleibt ein Anstieg der Lohnsteuer um 3,5 vH. Im weiteren Jahresverlauf wird sich die Aufkommensentwicklung etwas beschleunigen: Neben den Mehreinnahmen aus der (späten) Tarifierhebung im öffentlichen Dienst ist mit einer etwas günstigeren Beschäftigungsentwicklung im zweiten Halbjahr zu rechnen, so daß bis zum Jahresende rund 130 Mrd. DM (5,5 vH) an Lohnsteuern in die öffentlichen Kassen geflossen sein können; damit würde sich ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen auf über ein Drittel erhöhen. Aus der für 1984 vorgegebenen Steigerungsrate der Löhne und Gehälter um 4 vH — dabei sind kein weiterer Beschäftigungsrückgang und ein etwas höherer

Tarifabschluß als 1983 unterstellt — errechnen sich Einnahmen in Höhe von 140 Mrd. DM (7,5 vH).

Aus der Entwicklung der *Einkommen- und Körperschaftsteuer* wird deutlich, daß sich die Verbesserung der Unternehmensgewinne wie immer mit unterschiedlicher Intensität in den Gewinnsteuern niederschlägt. Es hat sich — wie schon in anderen vergleichbaren Perioden — gezeigt, daß die Körperschaftsteuer erheblich rascher auf Gewinnsteigerungen reagiert als die Einkommensteuer. Während bei der Körperschaftsteuer seit Juni 1982 in den aufkommenstarken Vorauszahlungsmonaten (Juni, September, Dezember, März) deutlich positive Zuwachsraten zu registrieren sind, kam es bei der Einkommensteuer in den letzten zwei Jahren fast durchweg zu Rückgängen; im Juni war die Abnahme (– 5,4 vH) sogar stärker als in den beiden vorangegangenen Vorauszahlungsmonaten. Insgesamt sind bis Juli 1983 die Einnahmen aus der Einkommensteuer um fast 10 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurückgeblieben, die Körperschaftsteuer dagegen wies ein Plus von fast 6 vH auf.

Die Entwicklung der kassenmäßigen Einnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer können aber nicht als Ergebnis einer Gewinnkompression interpretiert werden. Vielmehr haben zahlreiche Sonderfaktoren zur Schmälerung des Aufkommens beigetragen.

Wie schon in den Vorjahren haben die Erstattungszahlungen im Rahmen der Einkommensteuerveranlagungen (§46 EStG), die mit den Kasseneingängen verrechnet werden, erheblich zugenommen (11,5 vH). Hinzu kommt, daß sich die Gewährung der befristeten Investitionszulagen vom Juni 1982 kassenmäßig auszuwirken beginnt: Bereinigt um diese Effekte reduziert sich der Rückgang der Einkommensteuer auf 1,5 vH. Darüber hinaus schmälern die zahlreichen Steuersenkungen in den vergangenen Jahren (vgl. auch Übersicht), die wegen der verzögerten Veranlagungen 1983 verstärkt zu Buche schlagen, das Aufkommen um 2,5 Mrd. DM. Für 1983 ist zu erwarten, daß die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer um 7 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurückbleiben.

Im nächsten Jahr wird sich die befristete Investitionszulage weniger stark im Aufkommen niederschlagen; der Schwerpunkt der Begünstigung liegt in diesem Jahr. Zudem wird sich die Gewinnsituation weiter stabilisieren, so daß die Einkommensteuer wieder steigen wird (2 vH). Darüber hinausgehende Mehreinnahmen sind nicht zu erwarten, weil sich die zahlreichen Steuerentlastungsmaßnahmen von 1982 (z.B. erweiterter Schuldzinsenabzug für selbstgenutzte Häuser und befristete Rücklage bei Übernahme stillgelegter oder von Stilllegung bedrohter Betriebe) 1984 voll auswirken werden.

Unter Berücksichtigung der Auszahlungen der befristeten Investitionszulagen errechnet sich für das Körperschaftsteueraufkommen bis Juli ein Plus von knapp 8 vH. Wie bei der veranlagten Einkommensteuer werden die Investitionszulagen und die steuerlichen Beschlüsse die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer im weiteren Jahresverlauf drücken. Auf Jahresbasis ist dennoch mit einem Anstieg von 5,5 vH zu rechnen. Die prognostizierten Einkommen aus Unternehmertätigkeit lassen auch für das nächste Jahr eine Steigerung im Körperschaftsteueraufkommen erwarten (8,5 vH), zumal die ausgezahlten Investitionszulagen vermutlich niedriger als 1983 sein werden.

Nach der äußerst schwachen Entwicklung der Umsatzsteuern im vergangenen Jahr konnten die öffentlichen Kassen bis Juli Mehreinnahmen um 5,5 vH verbuchen. In diesen Zahlen drückt sich die Belebung der privaten Konsumnachfrage aus. Die sprunghafte Entwicklung zur Jahresmitte zeigt, daß die Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1.7.1983 auch diesmal zu vorgezogenen Käufen von hochwertigen Gebrauchsgütern und beschleunigten Abrechnungen von Teilleistungen geführt hat. Bis Juli war die Entwicklung der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer völlig entgegengerichtet: Während die Einfuhrumsatzsteuer wegen der gedämpften Importnachfrage ihr Vorjahresniveau geringfügig unterschritt (-0,5 vH), erreichte das Umsatzsteueraufkommen ein deutliches Plus (10 vH). Unter der Annahme, daß die Umsatzsteuer im

weiteren Jahresverlauf mit der Expansion der gesamtwirtschaftlichen Umsätze Schritt hält, wird das Jahresergebnis um 7,5 vH über dem des Vorjahres liegen; die steuersatzbedingten Mehreinnahmen schlagen mit 3 Mrd. DM zu Buche. Für das nächste Jahr ist mit einer Aufkommensteigerung um 9 vH zu rechnen; dabei wirkt sich die Steuererhöhung zum 1.7.1983 noch mit über 5 Mrd. DM aus.

Sehr viel geringer ist der Anstieg bei den speziellen Verbrauchsteuern, die im wesentlichen auf Mengen basieren, so daß der Staat hier nicht an Preissteigerungen partizipiert. Nach einer Zunahme von 5 vH in diesem Jahr — hier gab es noch kräftige Mehreinnahmen aus der höheren Besteuerung von Tabakerzeugnissen — wird sich der Anstieg des Aufkommen 1984 auf weniger als 3 vH abschwächen.

### Ausgabenentwicklung 1983

Etatansätze, finanzpolitische Absichtserklärungen und die bisher vorliegenden Ergebnisse der Haushaltsführung 1983 lassen erwarten, daß die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden mit 2,7 vH nochmals schwächer als im Vorjahr steigen werden; ohne Berücksichtigung der Zinsverpflichtungen ergibt sich ein Zuwachs um lediglich 1,3 vH. Die Bundesausgaben werden mit 3 vH zunehmen, bei Ländern und Gemeinden dürfte der Zuwachs deutlich unter 2 vH liegen.

Ein wichtiger Faktor für den geringen Ausgabenanstieg sind die niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst; für 1983 errechnet sich eine durchschnittliche Tarifanhebung um 2,5 vH. Abermals liegen die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst um fast einen Prozentpunkt unter denen im gewerblichen Bereich; die Differenzen werden häufig als „Risikoabschlag“ für die vergleichsweise hohe Arbeitsplatzsicherheit im staatlichen Sektor interpretiert. Freilich dürfte die Lohnzurückhaltung kaum mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze honoriert werden.

Im günstigsten Fall wird sich der Personalstand bei den Gebietskörperschaften wie 1982 entwickeln; das Vorjahr markiert eine Trendwende in der Beschäftigungsentwicklung des öffentlichen Dienstes: Die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze<sup>3</sup> ist erstmals — wenn auch geringfügig — zurückgegangen. Ohne das erweiterte Angebot an Ausbildungsplätzen (um 2,5 vH auf über 200 000 Stellen) hätte die Vollzeitbeschäftigung stärker abgenommen. Diese Entwicklung ist auf eine vermehrte Zurückhaltung bei der Wiederbesetzung freigewordener Stellen zurückzuführen, immerhin stehen hier jährlich Arbeitsplätze in einer Größen-

<sup>3</sup> Einschließlich Streitkräfte, ohne rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen und kaufmännisch buchende Krankenhäuser.

**Beschäftigung der Gebietskörperschaften  
nach Aufgabenbereichen**  
in 1000 Personen

	1980	1981	1982
Allgemeine Verwaltung	479	482	480
Verteidigung	702	707	704
dar. Streitkräfte	530	535	532
Öffentl. Sicherheit, Rechtsschutz	416	425	429
Schulen	573	580	583
Wissenschaft	212	214	212
Soziale Sicherung	124	125	125
Gesundheit, Erholung	81	82	79
Verkehr und Nachrichten	104	104	103
Wohnungswesen, Kommunale			
Gemeinschaftsdienste	150	153	153
Sonstige	46	47	47
Vollbeschäftigte insgesamt	2887	2919	2915
dar. Personal in Ausbildung	203	202	207
Teilzeitbeschäftigte	497	534	553

Quelle : Statistisches Bundesamt.

ordnung von 30 000 bis 40 000 zur Disposition<sup>4</sup>. Hingegen wurde die Teilzeitbeschäftigung neuerlich ausgeweitet, um 3,5 vH auf 550 000 Beschäftigte. Von der restriktiven Einstellungspolitik sind nahezu alle Aufgabenbereiche gleichermaßen betroffen, lediglich im schulischen Bereich und im Sektor öffentliche Sicherheit und Rechtsschutz wurden noch in geringem Umfang zusätzliche Stellen geschaffen. Auch die strukturelle Komponente (Stellenanhebungen, Beförderungen, Alterssteigerungsbeträge etc.) erhöht die Personalkosten nicht mehr; in früheren Jahren hatte sie ein zum Teil beachtliches Gewicht. Veränderungen in der Alters- und Stellenstruktur (Rückgang „normaler“ Vollzeitstellen zugunsten weniger aufwendiger Ausbildungsplätze), aber auch die Auswirkungen früherer Sparbeschlüsse (z.B. der Abbau örtlicher Sonderzuschläge) werden — wie schon 1982 — den Personalkostenanstieg dämpfen. Per Saldo wird somit der Zuwachs bei den Personalausgaben (2,3 vH) geringfügig hinter der Tarifierhebung zurückbleiben.

Der Ansatz für die laufenden Sachkäufe (Geschäftsbedarf, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, Mieten, Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens, Bewirtschaftung der Grundstücke usw., aber auch militärische Bauten und Beschaffungen) wird zu einem großen Teil von der laufenden Preisentwicklung bestimmt, denn mit Ausnahme der militärischen Beschaffungen blockieren die Sparbeschlüsse eine mengenmäßige Ausdehnung dieser Güterkäufe. Insgesamt wird der laufende Sachaufwand um 3,5 vH zunehmen, dabei werden die militärischen Beschaffungen um über 6 vH und die zivilen Sachkäufe um 2,5 vH steigen.

Der Zuwachs der Zinszahlungen ist determiniert durch das Volumen der Netto-Kreditaufnahme im Vorjahr und die Höhe des Kapitalmarktzinses. Eine Rolle spielen auch die Zinsdifferenzen zwischen zu tilgenden Altschulden und den Mitteln, die dafür am Kapitalmarkt aufgenommen werden müssen. Die Begren-

zung der Neuverschuldung sowie die Zinssenkungen werden 1983 zu einem etwas geringeren Anstieg der Zinszahlungen als im Vorjahr führen (18 vH).

Die Expansion der laufenden Transferausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden kommt in diesem Jahr fast zum Stillstand (0,5 vH). Rückläufig werden die Zahlungen des Bundes an die Sozialversicherungsträger sein (-4,5 vH): Nachdem schon das „Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz“ von 1982 zu erheblichen Einsparungen geführt hatte, sind mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 weitere umfangreiche Sparmaßnahmen in Höhe von 7 Mrd. DM realisiert worden<sup>5</sup>. Die neuerliche Erhöhung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,6 vH bringt Mehreinnahmen in Höhe von 3,6 Mrd. DM. Eine Verringerung des Zuschußbedarfs ergibt sich auch im Zusammenhang mit dem steigenden Anteil der Langzeitarbeitslosen: Ihr Anspruch auf Arbeitslosengeld erlischt und wird in vielen Fällen durch die Zahlung von Arbeitslosenhilfe ersetzt, die unmittelbar aus dem Bundeshaushalt bestritten wird. Mehr Arbeitslosenhilfe ist auch deshalb erforderlich, weil sich die Zahl der Arbeitslosen, die die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld erst gar nicht erfüllen, laufend erhöht. Der Zuschuß an die Arbeitslosenversicherung wird in diesem Jahr um über 2 Mrd. DM zurückgehen, die Arbeitslosenhilfe indes um mehr als 2 Mrd. DM auf über 7 Mrd. DM steigen.

Zu Einsparungen von über 1 Mrd. DM kommt es beim Kindergeld, teils Folge der rückläufigen Kinderzahl, überwiegend aber Folge der gesetzlichen Neuregelung<sup>6</sup>. Die Beseitigung „struktureller Verzerrungen“ bei der Einkommensermittlung für das Wohngeld bringt geringe Entlastungen (100 Mill. DM), ebenso die Einschränkung der Schülerförderung im Rahmen des BAföG (300 Mill. DM). Die Umstellung der Studentenförderung auf Darlehensbasis wird zunächst nicht kassenwirksam, denn die Haushaltsmittel werden von den laufenden Transfers zu den ge-

<sup>4</sup> Vgl. W. Breidenstein: Personal des öffentlichen Dienstes am 30. Juni 1982, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 6/1983, S. 478.

<sup>5</sup> Wichtigste Maßnahmen sind die Senkung der Beitragsbemessungsgrundlage für Rentenversicherungsbeiträge der Bundesanstalt für Arbeit (4,8 Mrd. DM), die Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie zur knappschaftlichen Rentenversicherung (1,1 Mrd. DM), die Verschiebung der Rentenanpassung auf den 1.7.1983 (0,6 Mrd. DM), die stufenweise Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags der Rentner (0,2 Mrd. DM) sowie eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung.

<sup>6</sup> Nach der Novellierung wird das Kindergeld für das zweite und weitere Kind gemindert, wenn das Haushaltsnettoeinkommen mehr als 42 000 DM (Alleinerziehende : 34 000 DM) beträgt; für jedes weitere Kind steigen die Einkommensgrenzen um netto 7 800 DM. Mindestens aber werden 70 DM für das zweite und 140 DM für das dritte und jedes weitere Kind gezahlt.

währten Darlehen<sup>7</sup> umgeschichtet. Dabei ist nicht berücksichtigt, ob die veränderten Förderungsbedingungen zu einer geringeren Beanspruchung führen werden.

Die von den Gebietskörperschaften zu tragenden Rentenzahlungen (Kriegsopfer) werden nur geringfügig steigen: Die schwache Zunahme (1 vH bei einem Gesamtvolumen von 13 Mrd. DM) ergibt sich aufgrund der Verschiebung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr bei rückläufiger Zahl der Anspruchsberechtigten (-1,5 vH); per Saldo werden die Kriegsopferrenten 1983 netto um 2,3 vH erhöht. Wegen der hohen Arbeitslosigkeit, insbesondere der steigenden Zahl der Langzeitarbeitslosen wird die Sozialhilfe — sie wird vor allem von den kommunalen Haushalten bestritten — überdurchschnittlich zunehmen (7 vH), obwohl die Steigerung der Regelsätze nochmals gekappt und auf lediglich 1 vH (Jahresbasis) festgelegt wurde.

Die lautenden Zuschüsse an Unternehmen werden 1983 um 3,5 vH steigen; hierin schlagen sich vor allem der höhere (laufende) Finanzbedarf der Bundesbahn (9,5 Mrd. DM), aber auch die Hilfen für die Stahlindustrie nieder. Zum überwiegenden Teil werden diese Mehraufwendungen kompensiert durch Kürzungen bei den Investitionshilfen an die Bundesbahn.

In abgeschwächter Form wird auch in diesem Jahr der Defizitabbau über eine Kürzung der staatlichen Sachinvestitionen vorangetrieben. In nomineller Rechnung werden die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen um 1 bis 2 vH hinter dem Vorjahrsergebnis zurückbleiben; im letzten Jahr sind die Sachinvestitionen um 10 vH gesunken. Vor allem die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand bauen ihre Defizite auf Kosten der Investitionen ab. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Kommunen bei der Planung ihrer Investitionen nicht autonom sind: Die Höhe ihrer Investitionsausgaben richtet sich einmal nach der „freien Spitze“ — das ist die (konjunkturabhängige) Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben einschl. der Kredittilgung — und zum anderen nach der Höhe der Finanzzuweisungen von Bund und Ländern; mit ihnen wird rund ein Drittel der kommunalen Investitionen finanziert. Die freie Spitze ist zugleich Indikator für die Verschuldungsmöglichkeiten einer Kommune; je höher die Eigenmittel, um so größer ist der Verschuldungsspielraum. Sind schon in dieser Konstruktion Elemente für eine prozyklische Investitionstätigkeit der Gemeinden enthalten, so wird dieses Verhalten gestärkt durch die in der Regel prozyklischen Zuweisungen von Bund und Ländern<sup>8</sup>. Auch in diesem Jahr werden die Zuweisungen hinter dem Vorjahresniveau zurückbleiben. Insgesamt gesehen wird sich die Ausstattung der Gemeinden mit Investitionsmitteln weiter verschlechtern; freilich gibt es auch heute noch Kommunen (vor

allem sog. Umlandgemeinden), die sogar noch Rücklagen bilden können.

Auch die Vermögensübertragungen der Gebietskörperschaften werden in diesem Jahr unter dem Vorjahresniveau liegen, obwohl die Mittel für die Sparförderung aufgrund einer überdurchschnittlich hohen Zahl fällig gewordener Sparverträge um über 20 vH auf 2,1 Mrd. DM aufgestockt worden sind. Diesem Mehraufwand stehen Minderausgaben bei den Investitionszuschüssen an Dritte gegenüber.

#### Ausgabenschätzung 1984

Die Sparpolitik wird 1984 auf allen Haushaltsebenen fortgesetzt. Hoffnungen, daß die finanzpolitischen Entscheidungsträger unter dem Eindruck der anhaltenden Beschäftigungsmisere und dem Ausbleiben eines nachhaltigen Konjunkturaufschwungs ihre restriktive Politik etwas lockern, sind aus heutiger Sicht unangebracht. Die Mehrausgaben dürften bei 3 vH die Obergrenze finden; mit dieser Rate würde der Ausgabenanstieg abermals merklich hinter der nominalen Sozialproduktzunahme zurückbleiben. Die prognostizierte Entwicklung entspräche der vom Finanzplanungsrat empfohlenen Linie.

Die hier vorgelegte Ausgabenschätzung basiert auf der Annahme, daß keine weiteren Abstriche an den Investitionsetats vorgenommen werden und die Beschäftigungskomponente für die Entwicklung der Personalausgaben weder in der einen noch in der anderen Richtung zum Tragen kommt. Das bedeutet nicht, daß der Personalstand unverändert bleiben muß: Vollzeitstellen können teilweise durch vermehrte Teilzeitstellen ersetzt werden; ebenso können Mittel von freierwerdenden Stellen, die nicht wiederbesetzt werden sollen, zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze verwendet werden. Die tarifliche Entwicklung ist durch die Laufzeit der diesjährigen Abschlüsse weitgehend vorgegeben. Auf das ganze Jahr gesehen werden sich die Tariferhöhungen kaum von der Lohn- und Gehaltsteigerung 1983 unterscheiden, so daß sich auch die Personalausgaben insgesamt wie in diesem Jahr (knapp 2 1/2 vH) entwickeln werden. Eine ähnliche Einschätzung gilt für die Zunahme der laufenden Sachkäufe (fast 4 vH); weiterhin werden die militärischen Beschaffungen mit 6 vH überdurchschnittlich stark steigen.

Die laufenden Transferzahlungen von Bund, Ländern und Gemeinden werden nur schwach expandieren (2 1/2 vH). Abgesehen von der Aktualisierung der

<sup>7</sup> In der Terminologie der öffentlichen Finanzwirtschaft ist dies eine Umschichtung von den konsumtiven zu den investiven Ausgaben.

<sup>8</sup> Vgl. Trotz Sparmaßnahmen kein Defizitabbau. Bearb.: D. Teichmann und D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, 38/1982, S. 478.

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1)</sup>

	Bund				L ä n d e r				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984	1981	1982	1983	1984
- in Mrd. DM -																
Einnahmen	195,0	207,0	213,8	225,2	184,7	193,0	197,8	209,2	125,9	128,7	134,4	140,1	427,4	449,7	467,9	495,5
Steuern u.ä. <sup>2)</sup>	180,5	183,1	190,1	203,4	132,1	136,6	143,3	153,5	46,1	47,0	49,2	52,1	358,7	366,7	382,6	409,0
von Gebietskörperschaften	1,1	1,2	1,2	1,3	33,3	33,8	33,5	33,7	43,9	44,1	43,4	44,0	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen	13,5	22,7	22,5	20,5	19,3	22,7	21,0	22,0	35,9	37,6	41,8	44,0	68,7	83,0	85,3	86,5
Ausgaben	233,0	244,6	252,2	259,0	210,6	217,6	220,8	226,5	136,5	135,7	138,0	142,5	501,7	518,8	532,8	548,7
Personalausgaben	34,1	34,4	35,1	35,7	86,8	89,6	92,0	94,2	35,8	36,5	37,1	38,0	156,7	160,5	164,2	167,9
Lfd. Sachaufwand	32,6	34,8	36,1	37,6	18,4	19,2	19,8	20,5	23,6	24,1	25,0	25,8	74,5	78,1	80,9	83,9
Zinsausgaben	18,0	22,1	27,0	30,0	10,9	13,8	16,1	18,0	7,4	8,4	9,0	9,3	35,9	43,9	51,7	56,8
dar. an Gebietskörpersch.	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	-	-	-	-
Lfd. Zuweisungen, Zuschüsse	115,2	118,2	117,6	118,8	54,5	55,3	54,2	55,0	26,0	28,0	29,5	31,6	142,8	146,9	147,8	151,3
an Gebietskörperschaften	21,4	21,6	21,4	21,6	29,0	30,0	29,1	29,3	2,5	3,0	3,2	3,4	-	-	-	-
Sozialversicherung	42,7	45,0	43,0	42,8	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	43,1	45,3	43,3	43,1
LAF, ERP, Zweckverbände	1,1	1,2	1,2	1,2	0,7	0,7	0,6	0,6	2,1	2,1	2,2	2,3	3,9	3,9	4,0	4,1
Renten, Unterstützungen	31,1	31,3	32,0	33,0	10,8	10,8	10,3	10,5	17,0	18,4	19,5	21,0	58,8	60,4	62,0	64,7
Unternehmen	14,4	14,4	14,8	14,8	5,6	5,5	5,8	6,0	1,8	1,8	1,8	1,9	21,8	21,7	22,4	22,7
Soziale Einrichtungen	0,7	0,8	0,9	0,9	6,3	6,4	6,5	6,7	2,6	2,6	2,7	2,9	9,5	9,7	10,1	10,5
Ausland	3,9	4,2	4,3	4,5	1,8	1,7	1,7	1,7	-	-	-	-	5,6	5,9	6,0	6,2
Sachinvestitionen	7,3	7,0	7,5	7,3	9,2	9,1	9,0	9,0	37,9	32,9	31,7	32,2	54,4	48,9	48,2	48,5
dar. Bauten	5,8	5,5	6,3	6,2	6,9	7,0	6,6	6,7	30,3	26,5	25,4	26,0	43,0	39,0	38,3	38,9
Vermögensübertragungen	18,7	20,3	20,2	19,2	24,6	23,4	23,0	23,0	2,7	2,8	2,8	2,7	24,5	26,0	25,5	24,1
dar. an Gebietskörpersch.	7,5	7,3	7,4	7,5	13,4	12,6	12,4	12,5	0,5	0,7	0,7	0,8	-	-	-	-
Sonst. Vermögensausgaben	7,1	7,9	8,7	10,4	6,2	7,2	6,5	6,5	3,0	2,7	2,7	2,7	12,9	14,4	14,5	16,2
dar. an Gebietskörpersch.	2,0	1,9	1,9	1,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	-	-	-	-
Finanzierungssaldo	-37,9	-37,7	-38,4	-33,8	-25,9	-24,5	-23,0	-17,3	-10,6	-7,0	-3,6	-2,4	-74,3	-69,2	-64,9	-53,2
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH																
Einnahmen	3,7	6,1	3,3	5,3	2,1	4,5	2,5	5,8	0,7	2,2	4,4	4,2	2,5	5,2	4,1	5,9
Ausgaben	8,0	5,0	3,1	2,7	3,6	3,3	1,5	2,6	4,9	-0,6	1,7	3,3	6,3	3,4	2,7	3,0
Personalausgaben	6,0	0,9	2,0	1,7	6,0	3,2	2,7	2,4	6,6	2,0	1,6	2,4	6,2	2,4	2,3	2,3
Lfd. Sachaufwand	8,2	6,8	3,7	4,2	4,9	4,4	3,2	3,5	6,8	2,5	3,6	3,2	6,9	4,9	3,5	3,7
Zinsausgaben	28,8	22,8	22,1	11,1	21,6	27,2	16,4	11,8	16,1	14,4	6,7	3,3	24,7	22,5	17,7	9,9
Lfd. Zuweisungen, Zuschüsse	9,9	2,6	-0,5	1,0	3,7	1,4	-1,9	1,5	10,1	7,7	5,3	7,1	9,5	2,9	0,6	2,4
an Gebietskörperschaften	5,0	0,7	-0,7	0,9	3,9	3,3	-3,0	0,7	12,5	18,7	7,0	6,3	-	-	-	-
Sozialversicherung	12,8	5,3	-4,4	-0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	12,5	5,2	-4,4	0,0
Renten, Unterstützungen	14,3	0,6	2,4	3,1	4,9	-0,2	-4,4	1,9	9,3	8,1	6,3	7,7	11,3	2,6	2,7	4,4
Sachinvestitionen	-11,3	-4,5	7,8	-2,7	-5,5	-1,5	-0,5	0,0	-3,8	-13,1	-3,7	1,6	-5,2	-10,0	-1,5	0,6
Vermögensübertragungen	-5,0	8,8	-0,6	-5,0	-6,5	-4,6	-1,9	0,0	7,5	2,2	0,7	-3,6	-3,0	6,0	-1,9	-5,5
dar. an Gebietskörpersch.	-7,1	-2,9	1,2	1,4	-8,0	-6,2	-1,3	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige Vermögensausgaben	4,4	10,2	10,7	19,5	-1,6	15,8	-9,7	0,0	42,8	-7,8	-0,7	0,0	3,5	11,8	0,5	11,7
1) In Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne LAF, ERP, Zweckverbände.- 2) Mehrwertsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund gekürzt und bei den Ländern zugesetzt.-																
Quellen : Statistisches Bundesamt, Bundesministerium für Finanzen, Berechnungen des DIW.-																

allgemeinen Bemessungsgrundlage für Renten, die zu einer geringeren Rentenanpassung führt, sind für 1984 keine größeren Einschnitte in das soziale Netz vorgesehen. Die Nachwirkung der 1982/83 realisierten Maßnahmen ist aber noch zu spüren. Hinzu tritt die deutliche Abschwächung der allgemeinen Einkommensentwicklung, die den Anstieg der anderen Transferzahlungen dämpft, welche an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gekoppelt sind. So werden die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherung eine Größenordnung von knapp 43 Mrd. DM erreichen und damit geringfügig unter dem Vorjahrsniveau liegen. Maßgeblich für die Zunahme der Bundeszuschüsse

an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung ist die jährliche Rentenanpassung. Sie wird 1984 — nach Abzug des um zwei Prozentpunkte erhöhten Krankenversicherungsbeitrags und auf Jahresbasis umgerechnet — rund 3 vH betragen. Der Zuschußbedarf der Bundesanstalt für Arbeit hingegen wird rückläufig sein; bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit ist abermals mit einer merklich sinkenden Quote der Arbeitslosengeldempfänger zu rechnen. Diese Entwicklung hat zur Folge, daß sich die aus dem Bundeshaushalt unmittelbar gezahlte Arbeitslosenhilfe abermals kräftig erhöhen wird, und zwar auf ein Volumen von mindestens 8,5 Mrd. DM.

Die Kriegsoferrenten werden 1984 wie die Renten der Arbeiter und Angestellten netto um 3 vH angehoben; dennoch werden die Leistungen gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändert bleiben, da die Zahl der Anspruchsberechtigten weiter zurückgeht. Auch beim Kindergeld sinkt wegen der Geburtenentwicklung die Zahl der Anspruchsberechtigten; hier ist mit Minderungen von 500 Mill. DM zu rechnen. Beim Wohnungsgeld hingegen sind wieder vermehrte Zahlungen fällig, ebenso bei der Sozialhilfe. Zwar werden die Regelsätze der Sozialhilfe — auf Jahresbasis umgerechnet — nur um knapp 2 vH erhöht, doch dürfte diese Hilfe infolge der Einschränkungen bei der Arbeitsförderung auch weiterhin verstärkt in Anspruch genommen werden.

Die laufenden Zuschüsse an Unternehmen werden geringfügig steigen, der Zuschußbedarf an die Bundesbahn erhöht sich auf knapp 10 Mrd. DM und die laufende Hilfe für die Stahlindustrie voraussichtlich auf 600 Mill. DM; die vermehrten Zuschüsse für laufende Zwecke dürften abermals durch verminderte Investitionszuschüsse ausgeglichen werden. Die rückläufige Entwicklung bei den übrigen Vermögensübertragungen ist durch die verminderte Auszahlung von Sparprämien bedingt, die in diesem Jahr einen Höhepunkt erreicht hatte. In der Position „Sonstige Vermögensausgaben“ sind die Darlehen und Beteiligungen zusammengefaßt; aufgrund der Umstellungen beim BAföG wird sich die Darlehensgewährung 1984 merklich beschleunigen. Abermals überdurchschnittlich werden die Zinsausgaben zunehmen (10 vH), wenngleich sich ihr Anstieg gegenüber den vorangegangenen Jahren halbieren wird: Ein verminderter Nettokreditbedarf, sinkende Kapitalmarktzinsen und Umschuldungen sind hierfür ausschlaggebend. Der Anteil der Zinsaufwendungen an den Gesamtausgaben steigt von 9,7 vH auf 10,4 vH, 1980 hatte er noch bei 6 vH gelegen.

### Finanzpolitische Überlegungen

Nachdem die rigide Konsolidierungspolitik — eingeleitet im Herbst 1981 und noch verschärft von der neuen Bundesregierung — in diesem Jahr nur in geringem Umfang defizitmindernd gewirkt hat, werden die Erfolge bei der Etatsanierung 1984 sehr viel stärker zu Buche schlagen: Nach einer Deckungslücke von knapp 70 Mrd. DM im vergangenen Jahr werden die Ausgabenüberschüsse von Bund, Ländern und Gemeinden am Ende dieses Jahres eine Größenordnung von 65 Mrd. DM und 1984 nur noch eine Höhe von 53 Mrd. DM erreichen.

Das Finanzierungsdefizit im Bundeshaushalt wird 1983 sogar noch geringfügig steigen (auf über 38 Mrd. DM), gleichwohl dürfte der Planansatz (41 Mrd. DM) unterschritten werden. Im kommenden Jahr könnte

das Defizit des Bundes unter den hier skizzierten Bedingungen um fast 5 Mrd. DM reduziert werden, dabei ist eine Gewinnabführung der Bundesbank in einer Größenordnung von 10 Mrd. DM unterstellt; der Haushaltsentwurf sieht eine Gewinnabführung in Höhe von 6,5 Mrd. DM vor. Zu spürbaren Entlastungen kommt es auf Länderebene, hier geht der Nettokreditbedarf von 23 Mrd. DM auf 17 Mrd. DM zurück. Die Haushalte der Kommunen werden im kommenden Jahr mit einer Lücke von lediglich 2 Mrd. DM (1983: knapp 4 Mrd. DM) abschließen — und dies, obwohl die Zuweisungen und Zuschüsse von Bund und Ländern kaum ausgeweitet werden. Noch nicht berücksichtigt sind in diesen Berechnungen die Auswirkungen des Steuerentlastungsgesetzes 1984; den öffentlichen Haushalten werden wegen der geplanten Maßnahmen noch in diesem Jahr 2,4 Mrd. DM und 1984 4,6 DM fehlen.

Die Erfolge der Konsolidierungspolitik dürfen indes nicht isoliert betrachtet werden, vielmehr werden sie mit zum Teil erheblichen Einbußen an gesamtwirtschaftlicher Produktion und Beschäftigung erkauft. Nach überschlägigen Berechnungen summieren sich die negativen Beschäftigungswirkungen der restriktiven Finanzpolitik<sup>9</sup> in den Jahren 1983/84 auf eine Größenordnung von jährlich 150 000 bis 200 000 Erwerbspersonen. Diese Verluste werden bei weitem nicht wettgemacht durch die Wirkungen der befristeten Investitionszulage, des Wohnungsprogramms oder der Umverteilungspolitik zugunsten des Unternehmenssektors.

In der nebenstehenden Übersicht sind die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Beschlüsse seit 1982 aufgelistet. Im Endergebnis führen die Maßnahmen in den Jahren 1984/85 zu Mehreinnahmen von jeweils 2,5 Mrd. DM. Dahinter verbergen sich aber zum Teil beträchtliche Umverteilungen: Eine grobe Aufgliederung der Einzelmaßnahmen nach Sektoren zeigt, daß der Unternehmenssektor mit jährlich 5,5 Mrd. DM entlastet wird, während sich für die privaten Haushalte Mehrbelastungen von jeweils 8 Mrd. DM errechnen. Hier fragt sich einmal mehr, ob die kontraktiven Effekte, die durch die Schmälerung der verfügbaren Einkommen ausgelöst werden, durch die positiven Effekte im Unternehmensbereich wettgemacht oder sogar überkompensiert werden können. Zum Beispiel dürften von der geplanten Vermögenssteuerentlastung kaum positive Wirkungen auf die Investitionstätigkeit ausgehen; überdies profitieren von dieser Maßnahme Großunternehmen sehr viel mehr als Klein- und Mittelbetriebe, die noch am ehesten auf Förderungsmaßnahmen angewiesen sind.

Mit der zusätzlichen Förderung des Wohnungsbaus wollte die neue Bundesregierung schnell wirksame

<sup>9</sup> Verglichen mit einer Haushaltspolitik, die sich an der Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials orientieren würde.

**Finanzielle Auswirkungen wichtiger Steuerbeschlüsse seit 1982**  
 Mehr- (+) und Minder- (-) Einnahmen  
 in Mill. DM

	<u>Steuerart</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
<b>Beschäftigungspolitische Maßnahmen (3.6.1982)</b>		-2000	-1500	-500
Befristete Investitionszulage	EST/KST	-2000	-1500	-500
<b>Haushaltsbegleitgesetz 1983 (29.10.1982)</b>		+1870	+6630	+7660
Befristete Rücklage beim Erwerb von Betrieben (§6d EStG)	EST	-190	-340	-540
Kappung Vorsorgepauschale für nicht rentenversicherungspflichtige Arbeitnehmer	LSt/EST	+1100	+950	+900
Absetzbarkeit von Schuldzinsen (§21a EStG)	EST	-400	-1200	-2000
Einführung eines Kinderfreibetrages (§32 EStG)	LSt/EST	-1600	-1830	-1770
Wegfall der Kinderbetreuungskosten (§33a EStG)	LSt/EST	+1610	+2300	+2300
Halbierung der Ausbildungsfreibeträge ab 1.1.84 (§33 EStG)	LST/EST	-	+300	+370
Nachträgliche volle Kinderbetreuungskosten	LSt/EST	-150	-	-
Wegfall von 40 vH für 1983 und 50 vH ab 1984 der Hinzurechnung von Dauerschulden und Dauerschuldzinsen (§§8,12 u. 36 GewStG)	GewSt GewErtSt EST/KSt	-1500	-1750	-400
Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1.7.83 von 6,5/13 vH auf 7/14 vH (§12 UStG)	USt	+3000	+8200	+8800
<b>Steuerentlastungsgesetz 1984</b>		-	-2377	-4570
Ansatz des Betriebsvermögens (§117a BewG) bis 125 000 DM mit 0, darüber mit 75 vH	VSt	-	-550	-1700
Senkung des Vermögensteuersatzes für Körperschaften von 0,7 vH auf 0,6 vH	VSt	-	-260	-340
Verkürzung des Abschreibungszeitraumes für langlebige bewegliche Wirtschaftsgüter (§7 EStG)	GewSt EST/KSt	-	-50	-170
Sonderabschreibungen für - kleine und mittlere Unternehmen - Forschung und Entwicklung	GewSt EST KSt	-	-760	-1290
Verlängerung der Sonderabschreibungen für Schiffe u. Luftfahrzeuge (§51 BewG)	GewSt EST/KSt	-	-100	-100
Verdoppelung des Verlustrücktrags auf 10 Mill. DM (§10d EStG)	EST/KSt	-	-100	-300
Beseitigung körperschaftsteuerlicher Nachteile bei Vorabausschüttungen und verdeckten Gewinnausschüttungen ab 1977 (§§27-29 KStG)	KSt/VSt GewKapSt	-	-200	-56
Einschränkung Kfz-Steuerbefreiung für Behinderte (§3 Nr.11 KfzStG)	KfzSt	-	+70	+120
<b>Insgesamt</b>		-130	+2726	+2500
Entlastung des Unternehmenssektors		-3690	-5627	-5441
Belastung der privaten Haushalte		+3560	+8353	+7941
<b>Quellen</b> : Finanzbericht 1983, Finanznachrichten des Bundesministeriums der Finanzen.				

Impulse geben, von denen sie sich erhoffte, daß Funken von der Bauwirtschaft auf die Gesamtwirtschaft überspringen würden. Ohne Zweifel beleben die Beschlüsse zusätzlich die Wohnungsbaunachfrage, allerdings weit weniger, als sich die Bundesregierung erhofft: Sie erwartet den zusätzlichen Bau von 70 000 bis 100 000 Wohnungen, nach Berechnungen des DIW werden es höchstens 45 000 sein; entsprechend niedriger sind die Beschäftigungseffekte<sup>10</sup>. Vor allem aber ist zu bemängeln, daß mit diesem Programm ein ohnedies hochsubventionierter Sektor abermals gefördert wird, denn die konzentrierte Förderung des Wohnungsbaus — bei zugleich rapidem Rückgang der öffentlichen Investitionen — schafft nicht nur für die Bauwirtschaft strukturelle Probleme. Darüber hinaus wird das Programm weder der sozialen Struktur der Wohnungssuchenden noch den regionalen Ungleichgewichten auf dem Wohnungsmarkt gerecht, denn durch die Beschlüsse wird insbesondere der Ei-

genheimbau in weniger dicht besiedelten Regionen gefördert.

Fraglich ist auch, ob die verschiedenen Beschlüsse im Transferbereich im Hinblick auf ihre Effizienz genügend durchdacht waren. Konsequenter ist — unter den gegebenen Umständen — die nochmalige Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Auch die Einführung von Einkommensgrenzen für das Zweit- und Drittkindergeld ist vertretbar, wenn gleich die Grenzen recht eng gesteckt sind. Widersprüchlich wird die Kürzung, weil sie mit einer erneuten Steuerbegünstigung über pauschalierte Kinder-

<sup>10</sup> Hierzu im einzelnen D. Vesper: Die Bedeutung des Wohnungsbaus für die Bau- und Gesamtwirtschaft unter Berücksichtigung der wohnungspolitischen Maßnahmen vom Oktober 1982 und ihrer Auswirkungen auf die Ballungsräume. Gutachten des DIW im Auftrage des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Berlin 1983 (unveröffentlichtes Manuskript).

freibeträge (432 DM je Kind) einhergeht. Aus dem Konzept der — einkommensunabhängigen — Kindergeldzahlung wird ein Mischsystem, in dem die Empfänger hoher Einkommen profitieren, da Pauschalbeträge in Abhängigkeit von der Progression als Steuerentlastung wirksam werden. Negativ zu werten ist ferner das Festhalten am Ehegatten-Splitting, das — unabhängig von der Kinderzahl — Alleinverdiener mit großem Einkommen begünstigt. Es fehlt also ein klares Konzept bei den Ansätzen zur Neuregelung des Familienlastenausgleichs. In der Summe wirken die bisherigen Maßnahmen (einschl. BAföG und Mutterschaftsgeld) häufig kumulativ und treffen besonders Haushalte mit Kindern und mittleren Einkommen.

Alle diese Mängel wären eher hinzunehmen, wenn die Einsparungen mit Mehrausgaben für beschäftigungswirksame Zwecke gekoppelt worden wären, d.h. die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihre Absichtserklärung, die öffentlichen Haushalte zugunsten der investiven Ausgaben umzuschichten, in die Tat umgesetzt hätten. So aber trägt die Finanzpolitik mit Verantwortung dafür, daß der bitter notwendige Aufschwung noch immer lahmt.

In der heutigen Situation wäre schon viel erreicht, wenn sich die Finanzpolitik in ihrer Ausgabengestaltung zumindest am Wachstum des Produktionspotentials (unter Einschluß der erwarteten Preissteigerungen) orientierte. Weiterhin wird die Hoffnung der Wirtschaftspolitik zur Illusion, daß ein forcierter Abbau der staatlichen Finanzierungsdefizite die Investitionstätigkeit der Unternehmen stimuliert; diese Hoffnung gründet sich darauf, daß eine Verminderung der Haushaltslücken zinssenkend wirkt und die notwendigen Nachfrageimpulse von der Konsumnachfrage und vom Export kommen. Mehr denn je steht aber der Glaube, daß sich das Angebot seine Nachfrage schafft, auf tönernen Füßen. Abgesehen davon, daß es in der Vergangenheit kaum eine Phase gab, in der die Staatsdefizite einen signifikanten Einfluß auf die Zinsentwicklung hatten, sind die zinspolitischen Entscheidungen der Bundesbank neuerdings wieder außenwirtschaftlich determiniert. Wenn sich die Notenbank aus diesem Grunde derzeit nicht in der Lage sieht, den Zinssenkungsprozeß fortzuführen — eher das Gegenteil wird der Fall sein —, so hat in Anbetracht der in- und ausländischen Nachfrageschwäche gerade die Finanzpolitik die Aufgabe, wachstums- und beschäftigungspolitische Impulse zu setzen. Dafür bedarf es aber einer Umkehr der gegenwärtigen Politik: Die relativ günstigen Angebotsbedingungen können nur dann realwirtschaftlich umgemünzt werden, wenn der Staat Mehrnachfrage entfaltet.

Möglichkeiten hierfür sind reichlich vorhanden: Verstärkte Bemühungen um den Umweltschutz und die Wasserwirtschaft, Investitionen in energiesparende Systeme und in das Verkehrssystem (Ausbau und

Modernisierung des öffentlichen Personennahverkehrs) sind nur einige Beispiele. In anderen Infrastrukturbereichen besteht kein Erweiterungsbedarf, wohl aber ein Ersatz- und Modernisierungsbedarf; Bedarf besteht auch im Ausbau sozialer Dienste. Nicht in jedem Fall sind ausschließlich staatliche Aktivitäten erforderlich; denkbar sind auch Mischsysteme sowohl in der Finanzierung als auch in der Organisationsform der Leistungserstellung.

Konsolidierungsansätze sind in der Vergangenheit zum Teil deswegen gescheitert, weil die wirtschaftliche Entwicklung schlechter als erwartet verlief. Die Ansätze für 1984 können zum gleichen Dilemma führen, so daß dringend davor zu warnen ist, die Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden im geplanten Umfang abzubauen. Nur in konjunkturell guten Zeiten — diese sind vorerst nicht gegeben — ist es vertretbar, die Nettokreditaufnahme so einzuschränken, daß der Schuldenbestand relativ — gemessen am Ausgabenvolumen der Gebietskörperschaften oder auch am Sozialprodukt — kleiner wird. Die harten Eingriffe auf der Ausgabenseite sind auch nicht dadurch zu entkräften, daß neuerlich Steuerentlastungen in Aussicht gestellt werden.

Zwar sind steuerliche Entlastungen ein Weg, der Wirtschaft Wachstumsimpulse zu vermitteln; in der heutigen Situation ist aber zu befürchten, daß die positiven Effekte durch die Negativwirkungen der Ausgabekürzungen überspielt werden: In einer so schwierigen Phase wie gegenwärtig bedeutet eine Verbesserung der Angebotsbedingungen nicht unbedingt auch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen. Hinzu kommt, daß angesichts weltweiter Störungen im ökonomischen Gefüge die staatlichen Funktionen auf Dauer eher zu- als abnehmen, auch wenn offenkundig ist, daß der Staat allein überfordert ist, Impulse für ausreichendes Wachstum und vermehrte Beschäftigung zu geben. Forcierte Konsolidierungsbemühungen auf der einen Seite und Steuersenkungen auf der anderen Seite stehen somit im Widerspruch zueinander.

Davon unabhängig bleibt verteilungspolitisch die Aufgabe, den Tarif der Einkommensteuer so zu gestalten, daß die kleineren Einkommen nicht weiter in die Progression hineinwachsen; Kürzungen im unteren Bereich müßten mit einer stärkeren Besteuerung höherer Einkommen verbunden werden, zumal Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze durch Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung relativ schwächer belastet werden. Steuersenkungen nach bisherigem Muster würden dagegen die soziale Kluft zwischen den Beschäftigten und den Arbeitslosen vergrößern und auch aus dieser Sicht die Frage aufwerfen, warum „Entlastungen“ der Arbeitsplatzbesitzer unmittelbaren Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorgezogen werden.

# Veränderungen im sowjetischen Wirtschaftssystem?

## Diskussionen und Experimente

*Trotz zahlreicher Ansätze ist es in der Sowjetunion in den vergangenen 20 Jahren nicht gelungen, zentrale Planung mit betrieblicher Selbständigkeit und Eigeninitiative optimal zu verbinden<sup>1</sup>. Immer deutlicher wird die Tendenz zur Zentralisierung mit einem entsprechend aufgeblähten bürokratischen „Überbau“. Die Erkenntnis der damit verbundenen Mängel hat lediglich häufige Reformdiskussionen, nicht aber wirkungsvolle Reformmaßnahmen veranlaßt – im Westen wird von der sowjetischen „Reform-Tretmühle“ gesprochen<sup>2</sup>.*

*Der neue sowjetische Parteiführer, inzwischen mit derselben politischen Machtfülle wie sein Vorgänger ausgestattet, hat in mehreren Reden die geringe Effizienz der zentralen Planung scharf kritisiert und eine grundlegende Verbesserung gefordert. Als erste Maßnahme wird 1984 in ausgewählten Industriebereichen mit einem „Planungsexperiment“ begonnen. Eine die gesamte Volkswirtschaft umfassende Reform des Wirtschaftssystems in Richtung auf stärkere Dezentralisierung und größere Flexibilität wird derzeit nicht angestrebt. Für eine solche Reform fehlt der sowjetischen Führung offensichtlich das Konzept.*

### Schwerpunkt der „Reform“-Diskussion

In der Breznev-Ära wurden im Oktober 1965<sup>3</sup> und im Juli 1979<sup>4</sup> zwei breitangelegte Versuche unternommen, die zentrale Planung grundlegend zu verändern und die Leistungsfähigkeit der staatlich gesteuerten Wirtschaft zu steigern. Im Vorfeld dieser Maßnahmen hat es in beiden Fällen eine Diskussion in der sowjetischen Tages- und Fachpresse gegeben. In seinem berühmten Pravda-Artikel (September 1962) „Plan, Gewinn, Prämie“ forderte der sowjetische Ökonom Liberman: „Schluß mit der kleinlichen Bevormundung der Betriebe durch administrative Maßnahmen“ und „Was der Gesellschaft nutzt, muß auch dem Betrieb nützlich sein“. Er hat damit auf die beiden bis heute ungelösten „Dauerprobleme“ der sowjetischen Wirtschaft hingewiesen: das Spannungsverhältnis zwischen zentralisierten und dezentralisierten Leitungsfunktionen sowie dasjenige zwischen gesamtwirtschaftlichen und betrieblichen Interessen.

Im November 1977 hat Valovoj (stellvertretender Chefredakteur der Pravda) in einer Pravda-Serie scharfe Kritik am sowjetischen Wirtschaftssystem geäußert. Er stellte zunächst fest, „daß die Ausnutzung des Gesetzes der Ökonomie der Zeit das schwächste Glied in unserem Wirtschaftsmechanismus ist“ und fuhr dann fort: „Das Wertgesetz wird bei uns planmäßig ausgenutzt. Richtig. Richtig ist aber auch, daß Planmäßigkeit und Effektivität keine Synonyme sind“. Im Marx'schen Gedankengebäude ist das Gesetz der Ökonomie der Zeit das Effizienzkriterium einer Gesellschaft schlechthin: Die Knappheit aller Ressourcen kann gleichgesetzt werden der Knappheit an Zeit (= lebendige oder „vergegenständlichte“ Arbeitszeit); sinnvolle und rationelle Einteilung der Zeit ist somit oberstes Gesetz der Ökonomie. Die effektive Anwendung des Wertgesetzes heißt, daß Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung gebracht werden.

Die Feststellung von Valovoj ist somit ein harter Vorwurf gegen den geltenden Wirtschaftsmechanismus.

In den meisten Reden des neuen Parteichefs Andropov finden sich diese kritischen Punkte wieder<sup>5</sup>. Die Schlüsselaufgabe der staatlichen Wirtschaftspolitik besteht für ihn heute „in der entscheidenden Steigerung der Arbeitsproduktivität“. Voraussetzung dafür ist „eine gut organisierte, störungsfreie Arbeit des gesamten Wirtschaftsmechanismus“. Als die „bekanntesten Mängel in unserer Planung“ bezeichnet er „die nicht gerechtfertigte Zersplitterung der Ressourcen,

<sup>1</sup> Vgl. Joseph S. Berliner: Managing the USSR Economy: Alternative Models. In: Problems of Communism, January-February 1983, S. 40 ff; ferner Hans-Hermann Höhmann: Veränderungen im sowjetischen Wirtschaftssystem: Triebkräfte, Dimensionen und Grenzen. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. Nr. 37/1980.

<sup>2</sup> Vgl. Gertrude E. Schroeder: The Soviet Economy on a Treadmill of „Reforms“. In: Soviet Economy in a Time of Change, Washington 1979. S. 312 ff, und: Soviet Economic „Reform“ Decrees; More Steps on the Treadmill. In: Soviet Economy in the 1980s: Problems and Prospects, Washington 1982, S. 65 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Hans-Hermann Höhmann: Die sowjetische Wirtschaftsreform vom Herbst 1965 — Ausmaß und Bedeutung der institutionellen Veränderungen. In: Wirtschaftsreformen in Osteuropa. Herausgegeben von Karl C. Thalheim und Hans-Hermann Höhmann, Köln 1968, S. 41 ff.

<sup>4</sup> Vgl. Die UdSSR an der Schwelle des 11. Fünfjahrplans. Bearbeiter: Heinrich Machowski und Maria Elisabeth Ruban. In: Wochenberichte des DIW. Nr. 19/1981.

<sup>5</sup> Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Juri Andropov, auf dem Plenum des Zentralkomitees der KPdSU am 22. November 1982. In: Außenhandel der UdSSR, Nr. 1/1983, S. 4 ff. Die Lehre von Karl Marx und einige Fragen des sozialistischen Aufbaus in der UdSSR. In: Neues Deutschland vom 25. Februar 1983; Rede von Juri Andropov auf dem Plenum des Zentralkomitees der KPdSU. In: Neues Deutschland vom 16. Juni 1983; Rede Juri Andropovs auf einem Treffen mit Parteiveteranen im ZK der KPdSU. In: Neues Deutschland vom 18. August 1983.

die Nichtbilanziertheit der Pläne, die Kluft zwischen der Warenmenge und den Einkünften der Bevölkerung.“ Nach westlicher Terminologie verbergen sich dahinter Materialverschwendung, Versorgungsengpässe in Produktion und Verbrauch sowie zurückgestaute Inflation. Im einzelnen hält es Andropov für besonders wichtig,

- die Selbständigkeit der Betriebe in allen Sparten der Wirtschaft zu erweitern,
- die Innovationsfeindlichkeit des Planungssystems zu beseitigen,
- den Widerstand der Wirtschaftsbürokratie gegen die Durchsetzung von Neuerungen zu brechen,
- das Prinzip der Verteilung nach Leistung strikt einzuhalten,
- Plan- und Arbeitsdisziplin zu erhöhen, Arbeitskultur und Produktionsorganisation zu verbessern,
- die Wirtschaftsmoral in allen Schichten der Gesellschaft anzuheben.

Der Katalog macht deutlich, daß sich Andropov in dieser Beziehung kaum von seinem Vorgänger unterscheidet. Allerdings ist er noch rigoroser in seiner Stellungnahme gegen Mißstände wie Schlendrian, Korruption, ungesetzliche Bereicherung, Bummelantentum und Diebstahl gesellschaftlichen Eigentums.

Ganz neue Töne schlägt er jedoch an, wenn er das Theoriedefizit der (verkrusteten und geistig verarmten) Wirtschaftswissenschaften beklagt („Immer stärker spüren wir zum Beispiel die Notwendigkeit ernsthafter Forschungen auf dem Gebiet der Politischen Ökonomie des Sozialismus“); hierzu gehört auch die Erkenntnis, daß die Klassiker des Marxismus-Leninismus kaum Rezepte für die Lösung der heutigen Probleme der sowjetischen Gesellschaft und Wirtschaft anbieten („Wir wären schlechte Schüler unserer Lehrer, wenn wir uns mit der Wiederholung jener von ihnen entdeckten Wahrheiten begnügen und auf die magische Kraft einstmals auswendig gelernter Zitate verlassen würden“).

Ein besonderes Dilemma liegt darin, daß Andropov weiß, daß er keine Zeit zu verlieren hat. Das Programm zur Verbesserung der Planung und Leitung in der UdSSR hat bisher freilich keine klaren Umrisse, ganz zu schweigen von einer endgültigen Gestalt. Bisher gibt es nur vage Absichtserklärungen (Alle Maßnahmen „müssen sorgfältig vorbereitet, müssen realistisch sein“, bei ihrer Festlegung „muß konsequent von den Entwicklungsgesetzen des ökonomischen Systems des Sozialismus“ ausgegangen werden und schließlich „abzuwägen und zu berücksichtigen sind auch die Erfahrungen der Bruderländer“).

## Die Kritik aus Novosibirsk

In den Westen ist eine Analyse der Funktionsstörungen des sowjetischen Planungssystems gelangt<sup>6</sup>, die anscheinend in der Sibirischen Abteilung der Akademie der Wissenschaften der UdSSR in Novosibirsk angefertigt wurde. Die wichtigsten Schlußfolgerungen dieser Studie, in der überwiegend soziologisch argumentiert wird, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Grundlagen des sowjetischen Wirtschaftssystems wurden in den dreißiger Jahren gelegt. Sie blieben bis heute qualitativ unverändert, trotz der weitreichenden und tiefgehenden Veränderungen, die seither in der sowjetischen Wirtschaftsstruktur eingetreten sind.
- Dieses „System der zentralisierten administrativen Lenkung der Wirtschaft (ist) an den Grenzen seiner Leistungskraft angelangt“, weil es eine effiziente Anwendung der modernen Technik nicht gewährleiste, das Management zum schlechten Wirtschaften anleite, die Arbeiter zu systemschädlichem Verhalten „erziehe“ und den aktivsten Teil der Gesellschaft in die Schattenwirtschaft abdränge.
- Es hat sich erwiesen, „daß es nicht möglich ist, den vor mehreren Jahrzehnten entstandenen Mechanismus der Wirtschaftslenkung zu verbessern, indem man seine am meisten veralteten Bestandteile nach und nach gegen effizientere austauscht“.
- Der wichtigste Grund für das Scheitern einer kontinuierlichen Systemanpassung: „das bestehende System kann nur von den sozialen Gruppen geändert werden, die darin ziemlich hohe Positionen bekleiden und infolgedessen an dieses System durch persönliche Interessen gebunden sind“<sup>7</sup>.
- Da mithin eine kontinuierliche Veränderung des Systems unmöglich ist, müssen die veralteten Formen und Methoden ökonomischer Lenkung in zeitlich größeren Abständen abgelöst werden, diese Erneuerung sollte dann aber umfassend und tiefgreifend sein.

<sup>6</sup> Die deutsche Fassung wurde in „Die Welt“ vom 18., 19. und 20. August 1983 abgedruckt; allerdings ist die Übersetzung an manchen Stellen nicht hundertprozentig korrekt.

<sup>7</sup> Mit dem Hinweis auf die Existenz unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in der sowjetischen Gesellschaft, die sich von unterschiedlichen Interessen leiten lassen, kommen die Novosibirsker Autoren der Auffassung Lew Kopelews nahe, für den die Sowjetunion zu einem Ständestaat geworden ist, „dessen innere und äußere Entwicklungsgesetze weder von Marx noch von Lenin hätten vorausgesehen werden können. Dieser Staat kann eher mit altchinesischen oder byzantinischen Modellen verglichen werden“ (Ein Imperium wird verkannt. In: Die Zeit, Nr. 32, vom 5. August 1983).

— In der Sowjetunion sei man heute zu einem solchen Schritt indes nicht in der Lage, weil es kein einheitliches, in sich geschlossenes und in allen Einzelheiten durchdachtes „Modell des neuen Wirtschaftsmechanismus“ gebe, und bei „den gegenwärtigen Organisationsmethoden der wissenschaftlichen Forschung“ läßt sich ein solches Modell auch gar nicht ausarbeiten.

Das von Andropov beklagte Theoriedefizit wird in der Studie also bestätigt, wie es überhaupt eine weitgehende Übereinstimmung mit der parteiamtlichen Kritik am Wirtschaftssystem gibt. Das größte Verdienst der Studie aus Novosibirsk dürfte darin liegen, daß mit Nachdruck darauf hingewiesen wurde, die Verbesserung der Planung und Leitung sei primär ein soziologisches und nicht so sehr — wie viele Ökonomen in der UdSSR, übrigens auch in Novosibirsk, denken — ein mathematisch-technisches Problem.

### Planungsexperiment in der staatlichen Industrie

In ausgewählten Vereinigungen und Betrieben der sowjetischen Industrie wird am 1. Januar 1984 ein „wirtschaftliches Experiment“ gestartet, mit dem die Effizienz größerer Selbständigkeit bei der Planung und höherer Verantwortung für die Produktionsergebnisse getestet werden soll. Dies sieht ein gemeinsamer Beschluß von Zentralkomitee der KPdSU und Regierung vor<sup>8</sup>. In dem Beschluß werden allerdings nur die allgemeinen Grundsätze und nicht die konkreten Einzelheiten für die beabsichtigten Veränderungen aufgeführt. Sie sollen von den zuständigen Planungsorganen ausgearbeitet werden.

Das Experiment erstreckt sich auf fünf Industriebereiche: Unionsministerium für Schwer- und Transportmaschinenbau, Unionsministerium für elektrotechnische Industrie, Ministerium für Lebensmittelindustrie in der Ukrainischen SSR, Ministerium für Leichtindustrie in der Weißrussischen SSR und Ministerium für örtlich geleitete Industrie in der Litauischen SSR.

Im Grundsatz hat das Experiment zwei Ansatzpunkte. Einmal soll die Zahl der den Betrieben extern vorgegebenen Plankennziffern reduziert werden, so daß die Betriebe die Detail-Planung eigenverantwortlich durchführen können. Wichtigste Plankennziffer der Experimentierbetriebe ist die vertragsgerechte Produktion (nach Sortiment, Qualität und Termin)<sup>9</sup>. Hinzu kommen ein paar andere, branchenspezifisch unterschiedlich gewichtete Kriterien: Entwicklung von Wissenschaft und Technik, Qualitätssteigerung, Steigerung der Arbeitsproduktivität, Kostensenkung (= Gewinnzuwachs). Zum anderen soll das Gewicht sogenannter „ökonomischer Normative“ als Hebel zur indirekten Steuerung der wirtschaftlichen Tätigkeit der

Experimentierbetriebe vergrößert werden. Diese Normative, von den übergeordneten Planungsinstanzen zu Beginn eines Fünfjahresabschnitts jeweils festgelegt, sollen über diesen Planungszeitraum unverändert bleiben und so in enger Abhängigkeit vom Produktionsergebnis die betriebliche Liquiditätslage, die Höhe des Gewinns und der materiellen Entlohnung bestimmen.

Aus Plankennziffer und Normativ ergibt sich direkt die Höhe des Lohnfonds und des Prämienfonds der Betriebe. Auf diese Weise soll das materielle Interesse sowohl des Managements als auch der Belegschaft an einer bedarfsgerechten Produktion, an höchstmöglicher Produktivitätssteigerung, effizienter Nutzung aller betrieblichen Ressourcen sowie an voller Nutzung der Kapazitäten nachhaltig stimuliert werden. Das Recht zur selbständigen Verwendung von Lohn- und Prämienfonds soll „erweitert werden“, wenn sich dies günstig auf das wirtschaftliche Ergebnis auswirkt.

Ausgedehnt werden soll auch die Entscheidungsbefugnis dieser Betriebe über (1) den betrieblichen Entwicklungsfonds, (2) den betrieblichen Abschreibungsfonds (sofern er der Finanzierung von Generalreparaturen dient), (3) die Betriebsmittel aus dem Entwicklungsfonds von Wissenschaft und Technik (hier soll insbesondere auch die Entwicklung von exportfähigen Maschinen, Ausrüstungen und Geräten prämiert werden), (4) den Fonds für sozial-kulturelle Zwecke sowie (5) den Wohnungsbaufonds der Betriebe. In allen diesen Fällen geht es um mehr betrieblichen Freiraum bei der Mittelverwendung; die Höhe dieser Fonds wird weiterhin durch den Plan, d.h. zentral von oben, vorgegeben. Daneben soll die Rolle des Kredits bei der Finanzierung betrieblicher Investitionen vergrößert werden. Außerdem sollen erfolgreiche Betriebe einen größeren Gewinnanteil zurückbehalten dürfen.

Zur Auswertung der Ergebnisse dieses Planungsexperiments — und der entsprechenden Erfahrungen der übrigen RGW-Staaten — wurde ein interministerieller Rat unter dem Vorsitz von Baibakov, Chef der staatlichen Planungskommission, gegründet.

<sup>8</sup> Über ergänzende Maßnahmen zur Erweiterung der Rechte von Produktionsvereinigungen (Unternehmungen) der Industrie in der Planung und wirtschaftlichen Tätigkeit sowie zur Stärkung ihrer Verantwortung für die Arbeitsergebnisse (russ.). In: Pravda vom 26. Juli 1983.

<sup>9</sup> Ein Detail wurde inzwischen bekanntgegeben: Bei Produktions- und Lieferplanerfüllung sollen die Betriebe 15 vH (bisher zehn) Prämie erhalten; Nichterfüllung der Lieferpläne soll mit einer Prämienkürzung von drei Prozent je ein Prozent Planrückstand bestraft werden.

### Erfolgsaussichten des Experiments

Dieses sachlich und regional eng begrenzte Planungsexperiment beweist zunächst, daß die neue Führung den bisherigen — nicht gerade sehr erfolgreichen — Weg der Systemanpassung fortführt; Vorsicht und Kontrolle haben Vorrang vor der Bereitschaft zur praktischen Erprobung radikal neuer Instrumente. Es fällt auch schwer zu glauben, daß man mit Hilfe von Erfahrungen aus ausgewählten Betrieben allgemein gültige Erkenntnisse für eine geplante „Verbesserung des Wirtschaftsmechanismus“ gewinnen könnte.

Seit Anfang der sechziger Jahre hat es in der Sowjetunion immer wieder ökonomische Experimente gegeben, mit denen neue, bessere Methoden der Planung und Leitung in ausgewählten Betrieben erprobt werden sollten. So wurde z.B. 1964 zwei Produktionsvereinigungen der Bekleidungsindustrie, „Bolshevik“ in Moskau und „Majak“ in Gorki, das Recht zu weitgehend selbständigen Produktionsentscheidungen eingeräumt, „von oben“ wurden ihnen nur noch zwei Plankennziffern verbindlich vorgeschrieben: Absatzvolumen und Rentabilität. Ziel dieses Experiments war die bessere Abstimmung zwischen Produktionssortiment und Konsumentennachfrage. Ein anderes Experiment, das Scekino-Experiment, 1967 in einem Chemiekombinat begonnen und Mitte der siebziger Jahre erneut intensiv propagiert, erlaubt es dem Betrieb, die durch Freisetzung von Beschäftigten eingesparten Lohnfondsmittel an die verbleibende Belegschaft auszuzahlen. Ziel des Experiments war der betrieblichen „Hortung“ von Arbeitskräften entgegenzuwirken.

Allgemein gültige Regeln wurden in keinem Fall abgeleitet. Es ist zwar schwer auszumachen, ob diese (oder die Vielzahl anderer) Experimente weiter verfolgt werden oder inzwischen abgebrochen worden sind. Aber es besteht der Eindruck, daß sie in der Mehrzahl im Sande verlaufen sind. So erklärte Aganbegjan zum Abbruch des Scekino-Experiments im Erdölverarbeitungskombinat Omsk: „Der Grund ist sehr einfach: Das Ministerium hat es so leichter. Bei der alten Ordnung ist es bequemer, dem Betrieb zusätzliche Auflagen zu erteilen; da kann man besser manövrieren“<sup>10</sup>.

Trotz aller Experimente konnte die Effizienz des sowjetischen Planungsmechanismus nicht erkennbar verbessert werden. Dies weist auf die Grundproblematik solcher Experimente hin: 1. In der sozialen Wirklichkeit sind isolierbare, also „ceteris-paribus“-Experimente gar nicht durchführbar; ihre Ergebnisse unterliegen vielfältigen und unkontrollierbaren Einflüssen. 2. Die Experimentierbetriebe repräsentieren in der Regel die erfolgreichen und gut funktionierenden Betriebe; ihre Ergebnisse lassen sich nicht ohne

weiteres auf die übrige Industrie bzw. Wirtschaft übertragen. 3. Alle Beteiligten sind sich der experimentellen, d.h. vorübergehenden Situation bewußt; aufgrund dieses psychologischen Moments weicht die Verhaltensweise vom Normalzustand ab und läßt sich nicht verallgemeinern.

### Weitere Maßnahmen

In der UdSSR wurden in diesem Jahr weitere wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen. Das neue „Gesetz über die Arbeiterkollektive“ räumt — wahrscheinlich auch durch die polnischen Geschehnisse inspiriert — den Betriebsbelegschaften zum ersten Mal in der sowjetischen Wirtschaftsgeschichte begrenzte Mitsprache- und Kontrollbefugnisse gegenüber dem Management ein (bei Arbeitsplanung und -organisation, Lohn- und Prämienfestsetzung, beruflicher Weiterbildung und bei Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsdisziplin). Partei- und Gewerkschaftsführung haben kürzlich einen gemeinsamen Beschluß zur „Festigung der sozialistischen Arbeitsdisziplin“ gefaßt; darin ist die materielle Bestrafung (Lohn- und Urlaubszeitkürzungen) im Falle schlechter Arbeitsergebnisse, Bummelantentums, Trunkenheit am Arbeitsplatz, häufigen Arbeitsplatzwechsels usw. vorgesehen. In der Landwirtschaft wird auf breiter Basis ein neues Entlohnungs- und Prämiensystem erprobt: Relativ kleine Arbeitskollektive erhalten von ihren Kolchosen bzw. Sovchosen eine bestimmte Ackerfläche zur selbständigen Bewirtschaftung zugeteilt (in der Tierzucht analoge Regelung); Kollektiv und Kolchos bzw. Sovchos legen gemeinsam die Gesamthöhe von Lohn- und Prämienzahlung fest; ein Bestimmungsfaktor für den individuellen Verdienst ist die Mitgliederzahl der Kollektive.

Als entscheidend hat Andropov die Intensivierung der RGW-Integration bezeichnet. In der sowjetischen Literatur wird eingeräumt, daß eine verstärkte Integration ohne eine Abstimmung der nationalstaatlichen Wirtschaftsmechanismen kaum erreicht werden kann<sup>11</sup>. Wie diese zu realisieren ist, bleibt allerdings offen. Darin liegt eine der Ursachen dafür, daß der Wirtschaftsgipfel der RGW-Staaten, dessen Einberufung seit Mitte 1980 gefordert wird, immer wieder verschoben werden mußte.

<sup>10</sup> A. Aganbegjan: Stimuli und Reserven. In: Trud vom 12. Dezember 1982; die deutsche Fassung wurde abgedruckt in: Sowjetwissenschaft. Gesellschaftswissenschaftliche Beiträge, Nr. 3/1983, S. 382 ff. Der Verfasser ist Direktor des Instituts für Ökonomie und Organisation der Industrieproduktion an der Sibirischen Abteilung der Akademie der Wissenschaften der UdSSR in Novosibirsk.

<sup>11</sup> Oleg Bogomolov (Direktor des Instituts für das sozialistische Weltwirtschaftssystem in Moskau): RGW: Wirtschaftsstrategie für die 80er Jahre (russ.). In: Kommunist, Nr. 7/1983, S. 80.

### Fazit

Die angekündigten Änderungen im Planungsablauf sollen den Wirtschaftsmechanismus der UdSSR verbessern. Dabei bleiben die Grundlagen der zentralen Planung unangetastet. Die im Westen oft herangezogenen Vergleiche mit der „Neuen Ökonomischen Politik“ Lenins bzw. dem ungarischen System sind irreführend.

Das sowjetische Wirtschaftssystem bleibt ein politisches Machtinstrument in den Händen der Parteilührung. In seinem Rahmen haben politische Interessen Vorrang vor ökonomischen Belangen; das gilt so-

wohl nach innen als auch nach außen. Die volkswirtschaftlich wichtigen Investitions- und Produktionsentscheidungen werden unmittelbar von der Parteilspitze getroffen, sie werden mittels der vollzugsverbindlichen Planung direkt in wirtschaftspolitische Maßnahmen umgesetzt und auf ihre Durchführung hin kontrolliert. Diese zentrale, vollzugsverbindliche Planung bestimmt im wesentlichen den Ablauf der Wirtschaftsprozesse in der UdSSR. Geld-, finanz- und währungspolitische Instrumente spielen nur eine abgeleitete, passive Rolle. Dies — und nicht die andersartige Eigentumsordnung — ist der entscheidende Unterschied zu westlichen Marktwirtschaften in ihrer heutigen Ausformung.

## Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Erscheinen zur Zeit im 51. Jahrgang. Format DIN A 4.

### Heft 2/1982. 124 S. DM 56,-

Bestimmungsgründe der Nachfrage nach Produktionsfaktoren in den Wirtschaftszweigen. Von *Jürgen Blazejczak*.  
Die Komponenten der Gewinn- und Renditeentwicklung in den Wirtschaftszweigen. Von *Bernd Görzig*.  
Zur Neuberechnung des Produktionspotentials im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe. Von *Rainer Pischner*.  
Ergebnisse einer Umfrage über Rechnerprogramme für ökonomische Entscheidungsmodelle. Von *Josef Gruber*.  
Hat die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in den USA Erfolgchancen? Von *Manfred Teschner*.  
Das Wirtschaftsjahrbuch Chinas 1981. Von *Ernst Hagemann*.  
Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

### Heft 3/1982. 115 S. DM 54,-

Ein monetäres Teilmodell – Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des ökonomischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute. Von *Reinhard Pohl* und *Rudolf Zwiener*.  
Structure and Performance of the Annual Macroeconomic Model for the FRG. By *Reinhard Hujer, Gerhard Bauer, Helmut Knepel*.  
Einige Überlegungen zur Berücksichtigung struktureller Unterschiede bei interregionalen Vergleichen. Von *Walter Schöning*.  
Eine Investitionsmatrix für die Bundesrepublik Deutschland 1976. Von *Egon Baumgart*.  
Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des dualen Systems. Von *Wolfgang Jeschek*.  
Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

### Heft 4/1982. 121 S. DM 62,-

DIW-Symposion: Neue ökonomische Theorien – Wegweisung für die Wirtschaftspolitik?  
I. Funktionsweise und Steuerung der Arbeitsmärkte – Vorurteile und Theorien.  
Arbeitslosigkeit als Gegenstand mikroökonomischer Theorien zur Funktionsweise der Arbeitsmärkte. Von *Christof Helberger*.  
Einige Marginalien zu Arbeitsmarkttheorie und -realität. Von *Dieter Mertens*.  
II. Politische Akzeptanz, Effizienz und Verteilung in der Steuertheorie – Überlegungen zur optimalen Steuerstruktur.  
Zur politischen und ökonomischen Akzeptanz der Einkommensteuer. Von *Dieter Bös*.  
Zum Verhältnis und zur Tarifstruktur von direkten und indirekten Steuern. Von *Wolfgang Wiegand*.  
III. Wirtschaft im Ungleichgewicht – Theoretische und politische Aspekte von Ungleichgewichtskonzepten.  
Theoretische und politische Aspekte makroökonomischer Ungleichgewichtskonzeptionen. Von *Hans Jürgen Ramser*.  
Theoretische und politische Aspekte von Ungleichgewichtskonzepten. Von *Harald Gerfin*.  
IV. Einführung in die Generaldiskussion. Von *Hans-Jürgen Krupp*.  
Zahlenanhang: I. Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.  
II. Beschäftigung und Arbeitnehmer Einkommen 1981.

### Heft 1/1983. 130 S. DM 52,-

Die Arbeitnehmereinkommen in Berlin (West) im interregionalen Vergleich. Von *Kurt Geppert*.  
Das Spendenaufkommen in der Bundesrepublik Deutschland. Von *Kurt Hornschild*.  
Kritische Anmerkungen zu einer Simulationsstudie der Deutschen Bundesbank. Von *Ulrich Heilemann*.  
Der Einfluß verkürzter Abschreibungsperioden auf Gewinne und Renditen. Von *Bernd Görzig*.  
Aspekte der Planung von Forschung und Entwicklung in der DDR. Von *Angela Scherzinger*.  
Zwischenbilanz der Neuorientierungen in der Wirtschaft der Volksrepublik China. Von *Ernst Hagemann*.  
Zahlenanhang: Vierteljährliche volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einschließlich Geldvermögensrechnung.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33  
Telefon (0 30) 82 99 10 – Telefax (0 30) 82 99 12 00

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. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl,  
Dr. Horst Seidler, Prof. Dr. Reiner Stäglin (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing.  
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

*Restriktionspolitik behindert wirtschaftliche Erholung.* Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.–  
*Veränderungen im sowjetischen Wirtschaftssystem?* Bearbeitet von Heinrich Machowski.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck Berlin, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.  
Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,-, vierteljährlich DM 30,-, Einzelnummer DM 4,-.  
Zuzüglich Versandkosten.