

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## WOCHENBERICHT 39/84

Berlin

27. September 1984

51. Jahrgang

### Defizitabbau behält Vorrang Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1984/85

*Den finanzpolitischen Entscheidungsträgern ist es gelungen, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte stärker voranzutreiben als ursprünglich geplant. Wie schon im vergangenen Jahr werden auch 1984 die Haushaltsansätze merklich unterschritten: In den Haushaltsplänen von Bund, Ländern und Gemeinden wurde noch mit einem Finanzierungsdefizit in Höhe von 65 Mrd. DM gerechnet, tatsächlich dürfte es jedoch nur eine Größenordnung von 40 Mrd. DM erreichen. Die finanzwirtschaftlichen Eckdaten für 1985 lassen einen weiteren spürbaren Rückgang der öffentlichen Defizite erwarten. Schon im kommenden Jahr wird die Deckungslücke kleiner sein als das Defizit, das für das Endjahr der mittelfristigen Finanzplanung der Gebietskörperschaften 1987 ausgewiesen ist (33 Mrd. DM). Damit nähert sich der Finanzierungssaldo dem Stand von 1974, jenem Jahr, das den Beginn der staatlichen Verschuldungsphase markiert; relativ gesehen wird die Neuverschuldung 1985 nur noch 1,7 vH des Bruttosozialprodukts betragen und einen Prozentpunkt niedriger sein als 1974. Allerdings war die Konsolidierung mit erheblichen Beschäftigungsverlusten — bei ohnedies hoher Arbeitslosigkeit — verbunden und wurde mit Defiziten in der staatlichen Aufgabenerfüllung erkauf.*

#### Ausgabenentwicklung 1984

Die Ausgabenpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden ist auch 1984 von äußerster Sparsamkeit geprägt. Nachdem bereits im Vorjahr die Ausgaben unerwartet deutlich um rund 15 Mrd. DM hinter den Planungen zurückgeblieben waren<sup>1</sup>, werden sie in diesem Jahr um etwas über 2 vH zunehmen und das geplante Volumen um 10 Mrd. DM unterschreiten<sup>2</sup>.

Die niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst und die Verschiebung der Besoldungsanpassung für Beamte auf den 1.4.1985 haben den Personalkostenanstieg weiter gebremst. Für 1984 errechnet sich eine Tarifierhöhung um 2 vH. Wie schon in den Vorjahren wird voraussichtlich auch in diesem Jahr der Beschäftigungsstand nahezu stagnieren: Die Zahl der Vollzeitstellen dürfte abermals leicht rückläufig sein, obwohl vermehrt Ausbildungsplätze bereitgestellt werden; dem steht eine weitere Zunahme

der Teilzeitbeschäftigung gegenüber. Auch die strukturelle Komponente, in der sich Stellenanhebungen sowie Veränderungen der Alters- und Beschäftigungsstruktur niederschlagen, führt nicht mehr zu steigenden Personalkosten; eher ist das Gegenteil der Fall: Ausdehnung der Teilzeitarbeit, Stagnation der Beschäftigung im hochqualifizierten Bildungs- und Wissenschaftssektor, Absenkung der sog. Eingangsbeholdung im höheren und gehobenen Dienst sowie der Beförderungsstopp deuten in diese Richtung. Insgesamt ist bei den Personalausgaben nur mit einem Anstieg um knapp 2 vH zu rechnen (1983: 2,6 vH).

Die laufenden Sachaufwendungen werden mit einem Plus von 4 vH stärker als im Vorjahr expandieren,

<sup>1</sup> Davon Bund 6 Mrd. DM, Länder 3 Mrd. DM und Gemeinden 6 Mrd. DM.

<sup>2</sup> Zu den Haushaltsplänen 1984 vgl. Hans Rehm: Öffentliche Haushaltsplanungen 1984. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5/1984, S. 450 ff.

obwohl der Ansatz für militärische Beschaffungen im Bundeshaushalt eine merklich geringere Steigerungsrate (3,5 vH) aufweist als in den Jahren zuvor. Im ersten Halbjahr haben Länder und Gemeinden die laufenden Sachkäufe überdurchschnittlich ausgeweitet (6 vH), und auch über das gesamte Haushaltsjahr gesehen ist mit einem Zuwachs von über 5 vH zu rechnen. Offensichtlich veranlaßt die verbesserte Finanzlage die Verantwortlichen nunmehr dazu, den in den letzten Jahren aufgestauten Bedarf zu decken.

Im Gegensatz dazu entwickeln sich die wachstums- und beschäftigungspolitisch bedeutsamen Sachinvestitionen (Bauten und Ausrüstungen). Nach den massiven Kürzungen in den Jahren 1981 bis 1983 um insgesamt ein Fünftel — in realer Rechnung um über ein Viertel — war für 1984 allgemein erwartet worden, daß die öffentlichen Investitionen wieder, wenn auch nur verhalten, aufgestockt würden. Erklärtes finanzpolitisches Ziel der Bundesregierung war es zudem, die Ausgabenstruktur zugunsten der investiven Ausgaben zu verändern. Tatsächlich aber läßt die Entwicklung im bisherigen Jahresverlauf befürchten, daß die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungen abermals hinter dem ohnehin äußerst niedrigen Vorjahresniveau zurückbleiben; lediglich auf Bundesebene dürfte geringfügig mehr als 1983 investiert werden. Diese unerfreuliche Perspektive überrascht insofern, als sich die Finanzlage der Gemeinden — sie sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand — zuletzt spürbar verbessert hat; 1984 dürften die kommunalen Haushalte sogar mit einem Überschuß abschließen. Es muß jedoch in Rechnung gestellt werden, daß 1984 Bund und Länder ihre Investitionshilfen an die Gemeinden abermals gekürzt haben; mit diesen Finanzzuweisungen werden rund ein Drittel der kommunalen Investitionen finanziert. Hinzu kommt, daß sich hinter den Globalzahlen zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungen verbergen: Während vor allem die sog. Umlandgemeinden selbst in den letzten Jahren noch Rücklagen bilden konnten, haben insbesondere größere Städte in strukturschwachen Gebieten mit erheblichen Schwierigkeiten, die nicht selten auch im kommunalen Haushaltsrecht begründet liegen<sup>3</sup>, zu kämpfen.

Nachhaltig sichtbar werden die Konsolidierungserfolge in der Entwicklung der Zinsausgaben. Nachdem sie 1982 und 1983 um 22 bzw. 15 vH gestiegen waren, ist in diesem Jahr nur noch mit einem Zuwachs um 6 vH zu rechnen. Freilich schlagen die Zinsausgaben inzwischen mit 53 Mrd. DM zu Buche, das sind 10 vH des gesamten Ausgabevolumens der Gebietskörperschaften (1979: 5 vH). Die Zunahme wird im wesentlichen bestimmt durch das Volumen der Neuverschuldung im Vorjahr, die Höhe des Kapitalmarktzinses sowie den Zinsunterschieden zwischen zu tilgenden Alt-schulden und den dafür aufgenommenen Kapital-

marktmitteln. Die Entwicklung bei den Gemeinden deutet darauf hin, daß die Zinsbelastung nicht nur durch den raschen Defizitabbau, sondern auch durch Umschuldungen gesenkt werden konnte.

Wie im Vorjahr sind 1984 zahlreiche Maßnahmen im Transferbereich wirksam, die auf eine Lastenverschiebung von den öffentlichen zu den privaten Haushalten zielen. Die Haushalte der Gebietskörperschaften, insbesondere der Bundeshaushalt, werden vor allem aufgrund der Maßnahmen bei der Arbeitslosenhilfe, beim Mutterschutz und in der Landwirtschaft unmittelbar um über 1 Mrd. DM entlastet. Einsparungen ergeben sich vor allem dadurch, daß die Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherung entfallen: Nicht zuletzt infolge der 1983 beschlossenen Leistungskürzungen und Einnahmeverbesserungen<sup>4</sup> wird die Bundesanstalt für Arbeit einen Überschuß von über 3 Mrd. DM erzielen; im Haushaltsplan war noch ein Defizit von 1,7 Mrd. DM veranschlagt. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherungen werden ihre Rücklagen mit über 3 Mrd. DM in Anspruch nehmen müssen, obwohl der Bundeszuschuß — nach der einmaligen Kürzung um 900 Mill. DM im Vorjahr — wieder entsprechend der durchschnittlichen Lohnentwicklung der letzten Jahre um knapp 5 vH auf 33 Mrd. DM erhöht wird. Insgesamt werden die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger wiederum, wenn auch diesmal nur geringfügig, sinken (– 1 vH); ihr Volumen beträgt knapp 40 Mrd. DM, 1982 waren es 45 Mrd. DM.

Die von den Gebietskörperschaften zu tragenden Rentenzahlungen (vor allem an Kriegsofopfer) werden um 1 vH zurückgehen. Zwar sind die Renten wie in der gesetzlichen Rentenversicherung — nach Abzug des Beitrags zur Krankenversicherung um 2 vH-Punkte — zur Jahresmitte um 1,3 vH erhöht worden; gleichzeitig sinkt aber die Zahl der Anspruchsberechtigten. Wegen der unverändert hohen Arbeitslosigkeit und der weiterhin sinkenden Quote der Arbeitslosengeldempfänger muß die aus dem Bundeshaushalt gezahlte Arbeitslosenhilfe erneut kräftig aufgestockt werden: Die Zahlungen betragen 1984 über 9 Mrd. DM und sind damit um ein Viertel höher als im Vorjahr. Unmittelbare finanzielle Folgen haben Arbeitslosigkeit und Leistungseinschränkungen der Arbeitslosenversiche-

<sup>3</sup> Gemeint ist vor allem das Konstrukt der „freien Spitze“, also die — konjunkturabhängige — Differenz zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben (einschl. der Tilgungen); die freie Spitze ist zugleich Indikator für den Verschuldungsspielraum der Gemeinden und damit auch für ihre kreditfinanzierten Investitionsmöglichkeiten.

<sup>4</sup> Dabei handelt es sich vor allem um die Senkung des Leistungssatzes für Leistungsempfänger ohne Kinder beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld um 5 vH-Punkte auf 63 vH des zuletzt bezogenen Nettoarbeitsentgelts sowie auf die Einbeziehung von einmaligen Zuwendungen und Lohnersatzleistungen (Krankengeld u.ä.) in die Beitragspflicht.

**Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1</sup>**  
1982 bis 1985

	Bund				Länder				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985	1982	1983	1984	1985
	- in Mrd. DM -															
<b>Einnahmen</b>	207,0	214,8	225,0	236,5	192,6	199,5	209,0	219,7	128,7	132,4	137,4	143,5	450,7	470,8	495,6	522,6
Steuern u. ä. <sup>2)</sup>	183,1	190,3	199,2	209,9	136,6	143,6	152,4	161,7	47,0	49,6	52,2	55,1	366,7	383,4	403,8	426,7
von Gebietskörperschaften	1,2	1,3	1,4	1,6	33,3	32,8	32,6	32,8	42,9	41,7	41,8	42,7	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen	22,7	23,3	24,4	25,0	22,7	23,0	24,0	25,2	38,7	41,0	43,4	45,7	84,0	87,4	91,8	95,9
<b>Ausgaben</b>	244,6	246,7	252,6	258,2	217,1	220,6	225,3	232,3	135,7	133,5	135,6	140,7	519,8	525,0	537,7	554,1
Personalausgaben	34,4	35,1	35,5	36,4	89,6	92,3	94,2	97,6	36,5	37,3	38,1	39,5	160,5	164,7	167,8	173,5
Laufender Sachaufwand	34,8	36,7	37,6	38,6	19,5	20,0	21,0	22,0	24,1	23,9	25,2	26,4	78,4	80,6	83,8	87,0
Zinsausgaben	22,1	26,6	28,5	30,0	13,8	16,1	17,6	18,6	8,4	8,0	7,7	7,5	43,9	50,3	53,3	55,5
an Gebietskörperschaften	-	-	-	-	0,2	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	-	-	-	-
Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse an Gebietskörperschaften	118,2	113,0	114,5	116,1	54,6	54,2	54,8	56,2	28,0	28,9	30,1	31,6	146,8	143,2	146,3	149,7
Sozialversicherung	21,6	21,3	20,5	20,7	29,2	28,5	29,8	30,7	3,2	3,0	2,8	2,8	-	-	-	-
LAF, ERP, Zweckverbände	45,0	39,6	39,3	40,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	45,3	39,9	39,6	40,5
Renten, Unterstützungen	1,2	1,2	1,2	1,2	0,7	0,6	0,6	0,6	1,9	2,2	2,4	2,5	3,8	4,0	4,2	4,3
Unternehmen	31,3	31,6	33,0	32,5	10,8	10,1	8,7	8,7	18,4	19,3	20,6	21,8	60,5	61,0	62,3	63,0
Soziale Einrichtungen u.ä.	14,4	14,2	15,3	14,8	5,6	6,5	7,0	7,4	1,8	1,7	1,7	1,8	21,8	22,4	24,0	24,0
Ausland	0,7	0,9	0,9	0,9	6,4	6,6	6,8	7,0	2,6	2,5	2,5	2,6	9,7	10,0	10,2	10,5
Sachinvestitionen dar. Bauten	4,2	4,2	4,3	5,8	1,7	1,7	1,7	1,6	-	-	-	-	5,9	5,9	6,0	7,4
Vermögensübertragungen an Gebietskörperschaften	7,0	7,1	7,3	7,5	9,0	8,8	8,7	8,8	32,9	29,7	28,7	30,0	48,9	45,6	44,7	46,3
Sonstige Vermögensausgaben an Gebietskörperschaften	5,5	5,7	5,9	6,1	7,0	6,6	6,5	6,6	26,5	23,5	23,0	24,0	39,0	35,8	35,4	36,7
Sonstige Vermögensausgaben an Gebietskörperschaften	20,3	19,5	18,4	18,8	23,4	22,6	21,5	21,4	2,8	2,7	2,6	2,5	27,2	25,9	25,0	25,1
Finanzierungssaldo	-37,7	-31,9	-27,6	-21,7	-24,5	-21,1	-16,3	-12,6	-7,0	-1,1	+1,8	+2,8	-69,2	-54,2	-42,1	-31,5
	Veränderung gegenüber Vorjahr in vH															
<b>Einnahmen</b>	6,1	3,8	4,7	5,1	4,5	3,6	4,8	5,1	2,2	2,9	3,8	4,4	5,3	4,5	5,3	5,4
<b>Ausgaben</b>	5,0	0,9	2,4	2,2	3,3	1,6	2,0	3,1	-0,6	-1,6	1,6	3,8	3,3	1,0	2,4	3,0
Personalausgaben	0,9	2,0	1,1	2,5	3,2	3,0	2,1	3,5	2,0	2,2	2,1	3,7	2,4	2,6	1,9	3,4
Laufender Sachaufwand	6,8	5,5	2,5	2,7	4,4	2,6	5,0	4,8	2,5	-0,8	5,4	4,7	5,0	2,8	4,0	3,8
Zinsausgaben	22,8	20,4	7,1	5,3	27,2	16,7	9,3	5,7	14,4	-4,8	-3,8	-2,6	22,5	14,6	6,0	4,5
Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse an Gebietskörperschaften	2,6	-4,4	1,3	1,4	1,4	-0,7	1,1	2,6	7,7	3,2	4,2	5,0	2,9	-2,5	2,2	2,3
Sozialversicherung	0,7	-1,4	-3,8	1,0	3,3	-2,4	4,6	3,0	18,7	-6,3	-6,7	0	-	-	-	-
Renten, Unterstützungen	5,3	-12,0	-0,8	2,3	-	-	-	-	-	-	-	-	5,2	-11,9	-0,8	2,3
Unternehmen	0,6	1,0	4,4	-1,5	-0,2	-6,5	-13,9	0	8,1	4,9	6,7	5,8	2,6	0,8	2,1	1,1
Soziale Einrichtungen	0	-1,4	7,7	-3,3	0	16,1	7,7	5,7	0	-3,6	0	5,9	-0,5	2,8	7,1	0
Sachinvestitionen dar. Bauten	28,6	0	0	0	1,5	3,1	3,0	2,9	0	-3,8	0	4,0	2,1	3,1	2,0	2,9
Vermögensübertragungen	-4,5	1,4	2,8	2,7	-1,5	-2,2	-1,1	1,1	-13,1	-9,7	-3,4	4,5	-10,0	-6,7	-2,0	3,6
Sonstige Vermögensausgaben	-5,2	3,6	3,5	3,4	1,4	-5,7	-1,5	1,5	-12,5	-11,3	-2,1	4,3	-9,3	-8,2	-1,1	3,7
Finanzierungssaldo	8,8	-3,9	-5,6	2,2	-4,6	-3,4	-4,9	-0,5	2,2	-3,6	-3,7	-3,8	6,0	-4,8	-3,5	0,4
Finanzierungssaldo	10,2	10,1	24,1	0	15,8	-6,9	11,9	2,7	-7,8	11,1	6,7	0	11,8	4,3	14,3	0,6

1) In Abgrenzung der Finanzstatistik. - 2) Mehrwertsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund gekürzt und bei den Ländern zugesetzt.

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

rung für die kommunalen Haushalte: Vor allem die steigende Zahl der Langzeitarbeitslosen ohne oder mit nur geringem Transfereinkommen läßt die Sozialhilfeleistungen weiter anschwellen. In der Vergangenheit haben die Gemeinden versucht, diese Mehrbelastungen durch Kürzungen bei den von ihnen selbst beeinflussbaren Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe teilweise aufzufangen. Insgesamt werden die sozialen Leistungen der Gemeinden um 7 vH auf über 20 Mrd. DM steigen; davon entfallen rund 16 Mrd. DM auf Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe (1980: 10,8 Mrd. DM).

Die laufenden Zuschüsse an Unternehmen dürften überdurchschnittlich um 7 vH auf 24 Mrd. DM zuneh-

men. Ins Gewicht fällt hier der hohe Finanzbedarf der Bundesbahn. Diese Mehraufwendungen werden aber zum Teil ausgeglichen durch Kappung der Investitionshilfen. Die Entwicklung der von den Bundesländern gezahlten Unternehmenszuschüsse wird weitgehend bestimmt durch den Finanzbedarf der kaufmännisch buchenden Krankenhäuser (7 vH). Einen kräftigen Zuwachs (14 vH) verzeichnen die sonstigen Vermögensausgaben (Darlehen und Erwerb von Beteiligungen). Hierin schlagen sich die steigenden Gewährleistungen des Bundes vor allem zur Abdeckung außenwirtschaftlicher Risiken (Inanspruchnahme von Bürgschaften) sowie die Umstellungen beim BAFöG auf Darlehensbasis nieder.

### Ausgabenschätzung 1985

Auch im kommenden Jahr wird die Finanzpolitik ihren 1981 eingeschlagenen Sparkurs fortsetzen. Der Ausgabenanstieg der Gebietskörperschaften wird mit 3 vH nur wenig größer sein als 1984. Infolge der abgeflachten Preissteigerungen ist aber zu erwarten, daß die Staatsausgaben — anders als in den Jahren zuvor — in realer Rechnung nicht mehr rückläufig sein werden. Den stärksten Zuwachs werden die kommunalen Haushalte aufweisen (4 vH), gefolgt von den Ländern (3 vH) und vom Bund (2 vH).

Die Ausgabenschätzung basiert auf der Annahme, daß sich die Tarifparteien in den kommenden Tarifverhandlungen kompromißfähig zeigen und die Abschlüsse wegen des Produktivitätsgefälles zwar wie in der Vergangenheit unter denen der gewerblichen Wirtschaft liegen; die Unterschiede werden aber wohl geringer als zuletzt sein. Die mäßigen Tarifierhebungen waren in Verbindung mit den verschiedenen Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst mitentscheidend für die Konsolidierungserfolge. Nimmt man den Ansatz im Haushaltsentwurf des Bundes zum Maßstab — hiernach sollen die Aktivitätsbezüge immerhin um 5 vH steigen —, so haben die öffentlichen Arbeitgeber offensichtlich Vorsorge für einen Kompromiß getroffen. Zu erwarten ist auch, daß die restriktive Einstellungspolitik etwas gelockert wird, zumal je nach Umfang vereinbarter Arbeitszeitverkürzungen auch zusätzliche Stellen geschaffen werden dürften. Hingegen wird die Strukturkomponente auch weiterhin keinen Einfluß auf die Personalkostenentwicklung haben. Insgesamt werden die Personalausgaben voraussichtlich um 3,5 vH steigen.

Die laufenden Sachaufwendungen werden um knapp 4 vH zunehmen; in realer Rechnung verbleibt wegen der geringen Preissteigerungen ein Plus von rund 2 vH. Auch der Haushaltsansatz für die militärischen Beschaffungen (Volumen: 21 Mrd. DM) liegt in diesem Rahmen.

Die stark verbesserte Finanzlage der kommunalen Haushalte läßt hoffen, daß die Gemeinden ihre Investitionsausgaben endlich wieder aufstocken werden; ihren finanziellen Spielraum dürften sie allerdings nicht ausschöpfen. Skeptischer sind die Investitionsplanungen von Bund und Ländern zu beurteilen: Auf beiden Ebenen hat der Defizitabbau noch Vorrang, so daß nicht mit einer nennenswerten Zunahme ihrer Investitionsausgaben zu rechnen ist. Insgesamt wird bei den öffentlichen Sachinvestitionen — bei einem sehr niedrigen Ausgangsniveau — ein Plus von knapp 4 vH für wahrscheinlich gehalten; in realer Rechnung bedeutet dies aber nur ein geringfügiges Wachstum.

Der Anstieg der Zinsausgaben wird sich weiterhin abflachen; bei weitgehend unverändertem Kapitalmarktzins wird die Entwicklung in erster Linie durch

die starke Reduzierung der Neuverschuldung bestimmt. Die Steigerungsrate dürfte im kommenden Jahr weniger als 5 vH betragen.

Auch der große Block der Transferausgaben wird nur verhalten — um etwas über 2 vH — expandieren. Aufgrund des Fortwirkens der früher beschlossenen Sparmaßnahmen werden die Transfers im sozialen Bereich kaum zunehmen. Rückläufig werden die Leistungen im Rahmen des Kinder- und Wohngeldes sowie der Kriegsopferversorgung sein; auch das Volumen der Wohnungsbau- und Sparprämien wird sinken. Dem stehen steigende Zuschüsse an die Rentenversicherungsträger (3 vH) sowie höhere Aufwendungen für die Sozialhilfe gegenüber. Die Bundesanstalt für Arbeit benötigt auch 1985 keine Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, und die Arbeitslosenhilfe wird nicht weiter zunehmen. Auch die laufenden Zuschüsse und Investitionshilfen an die Unternehmen werden vermutlich stagnieren. Hingegen müssen die Transfers an das Ausland — unter Einschluß der Vermögensübertragungen und Darlehen belaufen sich die Hilfen auf über 13 Mrd. DM — kräftig aufgestockt werden; im Bundeshaushalt ist Vorsorge für die höheren EG-Forderungen im Zusammenhang mit der Anhebung der Umsatzsteuerbemessungsgrundlage getroffen worden.

### Steueraufkommen 1984 und 1985

Die Entwicklung der Steuereinnahmen deutet daraufhin, daß die Haushaltsansätze trotz der streikbedingten Ausfälle im Frühjahr dieses Jahres übertroffen werden. Auf der letzten Sitzung des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ im Juni dieses Jahres wurde das Steueraufkommen im Vergleich zu den Ansätzen um knapp 2,5 Mrd. DM höher veranschlagt. Diese Mehreinnahmen werden sich jedoch nur zu einem Teil in den öffentlichen Kassen niederschlagen. Inzwischen ist über das Steueränderungsgesetz 1984 hinaus die Vorsteuerpauschale für die Landwirte zum 1. Juli 1984 angehoben worden. Damit sollen die Einkommensverluste, die im Zusammenhang mit dem Abbau des Währungsausgleichs entstanden sind, ausgeglichen werden. Diese in den Schätzungen nicht berücksichtigte Steuervergünstigung führt bei der Umsatzsteuer noch in diesem Jahr zu Ausfällen von gut 1,5 Mrd. DM.

Von Januar bis Juli stiegen die Steuerzahlungen gegenüber dem Vorjahr um gut 6 vH, obwohl Mindererinnahmen aus dem Steueränderungsgesetz 1984 das Aufkommen gedrückt hatten. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß in der ersten Jahreshälfte noch Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Umsatzsteuersätze zum 1. Juli 1983 zu verzeichnen waren. Zudem kam es im Zusammenhang mit der Erweiterung der Beitragspflicht in der Sozialversicherung zu außerplanmäßigen Lohnsteuereingängen im ersten Quartal: Eine

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland

1982 bis 1985

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Veränderung gg. Vorjahr in vH		
	1982	1983	1984 <sup>1)</sup>	1985 <sup>1)</sup>	1983	1984 <sup>1)</sup>	1985 <sup>1)</sup>
Gemeinschaftliche Steuern	277,89	291,42	308,9	330,0	4,9	6	7
Lohnsteuer <sup>2)</sup>	123,41	128,89	137,5	147,0	4,4	6,5	7
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2)</sup>	30,60	28,28	27,0	30,0	-7,6	-4,5	11
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag <sup>3)</sup>	4,70	4,71	5,4	5,6	0,2	14,5	3,5
Körperschaftsteuern <sup>3)</sup>	21,46	23,67	26,0	30,0	10,3	10	15,5
Steuern vom Umsatz <sup>4)</sup>	97,72	105,87	113,0	117,4	8,3	6,5	4
Sonstige Steuern	100,83	105,16	108,6	111,0	4,3	3,5	2
Bundessteuern <sup>5)</sup>	49,58	52,12	53,8	54,9	5,1	3	2
dar.: Mineralölsteuer	22,84	23,34	24,2	24,4	2,2	3,5	1
Tabaksteuer	12,21	13,88	14,0	14,2	13,7	1	1,5
Branntweinmonopol	4,28	4,28	4,3	4,4	-0,1	0,5	2,5
Ländersteuern	17,00	18,38	18,6	18,5	8,1	1	-1
Gemeindesteuern <sup>6)</sup>	34,25	34,66	36,2	37,6	1,2	4,5	4
LAG Angaben	0,00	0,00	0,0	0,0	57,1	-100	-
Steuereinnahmen insgesamt	378,72	396,58	417,5	441,0	4,7	5,5	5,5
davon:							
Bund <sup>7)</sup>	183,12	190,28	199,1	209,8	3,9	4,5	5,5
Länder <sup>8)</sup>	135,91	142,87	151,5	160,7	5,1	6	6
Gemeinden <sup>9)</sup>	47,10	49,60	52,2	55,1	5,3	5,5	5,5
Sonstige <sup>10)</sup>	12,59	13,83	14,7	15,4	9,9	6,5	5

1) DIW-Schätzung.- 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH.- 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH.- 4) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 1982 = 67,5/32,5 vH; 1983 = 66,5/33,5 vH; ab 1984 = 65,5/34,5 vH.- 5) Einschließlich Zölle (100 vH).- 6) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage.- 7) EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (1,5 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt.- 8) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht.- 9) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 10) EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben.-

Reihe von Unternehmen hatte, um die erweiterte Beitragspflicht für Sonderzahlungen ab April zu umgehen, die Auszahlung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld vorgezogen. Dies und die jetzt anfallenden Mindereinnahmen aus der Anhebung der Vorsteuerpauschale lassen erwarten, daß sich die Expansion des Steueraufkommens in den kommenden Monaten abschwächt. Für 1984 zeichnen sich Steuereinnahmen von etwa 417 Mrd. DM (5,5 vH) ab — ein Ergebnis, das weitgehend der Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Juni entspricht.

Aus heutiger Sicht sind indes die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung für das Jahr 1985, auf deren Basis die Juni-Prognose erstellt wurde, zu korrigieren: Für die Zunahme des nominalen Bruttosozialprodukts werden hier 4,5 vH und für die Zunahme der Brutto Lohn- und -gehaltsumme 4 vH zugrunde gelegt — bei beiden Größen also jeweils ein Prozentpunkt weniger. Auf dieser Basis errechnet sich für das Jahr 1985 ein Steueraufkommen von 441 Mrd. DM (5,5 vH); es bleibt um gut 4 Mrd. DM hinter dem Ergebnis des Arbeitskreises Steuerschätzungen zurück<sup>5)</sup>.

In den ersten sieben Monaten 1984 hat der überraschend kräftige Anstieg der *Lohnsteuer* (8 vH) maß-

geblich die Zunahme des gesamten Steueraufkommens geprägt. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht Ausdruck einer spürbaren Verbesserung am Arbeitsmarkt, sondern beruht zum großen Teil auf Sonderfaktoren. Einmal haben die bis jetzt aus dem Lohnsteueraufkommen geleisteten Erstattungen im Zusammenhang mit dem Lohnsteuerjahresausgleich kräftig abgenommen (- 8,5 vH), zum anderen haben die aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen vorgezogenen Sonderzahlungen in den ersten Monaten dieses Jahres zu beträchtlichen Lohnsteuereinnahmen geführt; allein im März übertrafen die Einnahmen das Vorjahresniveau um ein Fünftel. Bereinigt um beide Faktoren reduziert sich der Anstieg des kassenmäßigen Aufkommens auf etwa 5 vH.

Im weiteren Jahresverlauf dürfte sich das Expansionstempo der Lohnsteuereingänge merklich abschwächen. Hierbei ist einkalkuliert, daß die nach dem Ende der Arbeitskämpfe zu erwartenden Überstunden zu zusätzlichen Lohnsteuerzahlungen führen. Berücksichtigt man zudem die etwas günstigere

<sup>5)</sup> Für den Vergleich wurde die Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ um die dort nicht berücksichtigten Steuerausfälle infolge der Anhebung der Vorsteuerpauschale für Landwirte korrigiert.

Beschäftigungssituation in den kommenden Monaten, dann ist für das ganze Jahr ein Lohnsteueraufkommen von 137,5 Mrd. DM (6,5 vH) zu erwarten. Die für das Jahr 1985 prognostizierte Zunahme der Brutto-lohn- und -gehaltsumme um 4 vH beruht auf der Annahme, daß die Tarifabschlüsse weitgehend den dies-jährigen Abschlüssen folgen und die Beschäftigten-zahl nicht mehr sinken wird. Auf dieser Basis ist mit Lohnsteuereingängen von insgesamt 147 Mrd. DM (7 vH) zu rechnen.

Die Einnahmen aus den Gewinnsteuern haben sich bis Juli völlig entgegengesetzt entwickelt. Während bei der *Körperschaftsteuer* (13,5 vH) und den *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* (25 vH) aufgrund des nachhaltigen Gewinnanstiegs bei den Unternehmen kräftige Mehreinnahmen verbucht werden konnten, hat sich die schon seit Jahren ungünstige Entwicklung der Einkommensteuer im bisherigen Jahresverlauf fortgesetzt. Bis Juli blieben die Kasseneingänge abermals beträchtlich hinter dem Vorjahresergebnis zurück (– 13 vH).

Sonderfaktoren können den von der Gewinnentwicklung völlig losgelösten Verlauf der Einkommensteuer nur teilweise erklären. Die aus der Einkommensteuer gezahlten Erstattungen an Arbeitnehmer im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung (§ 46 EStG) haben das Kassenaufkommen sogar entlastet; bis Juli wurden weniger Zahlungen geleistet als im Vorjahr (– 4 vH). Dagegen haben die stark gestiegenen Investitionszulagen das Aufkommen in den ersten sieben Monaten um fast 1,6 Mrd. DM geschmälert; die kassenmäßige Abwicklung der befristeten Investitionszulage von 1982 fällt schwerpunktmäßig in dieses Jahr. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die zahlreichen Steuerrechtsänderungen der vergangenen Jahre, aber auch schon Mindereinnahmen aus dem Steueränderungsgesetz 1984 das Aufkommen kürzen (– 2,5 Mrd. DM). Bereinigt um diese Faktoren verbleibt bei der Einkommensteuer aber noch immer ein Minus von 3 vH. Bei weiterhin hoher Auszahlung von Investitionszulagen wird auch ein deutliches Plus in den Vorauszahlungsmonaten September und Dezember nicht verhindern können, daß die Kasseneingänge bei der Einkommensteuer wiederum hinter dem Vorjahresergebnis zurückbleiben dürften (– 4,5 vH).

Kräftig zunehmen wird im kommenden Jahr das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer (11 vH). Den Ausschlag hierfür gibt — neben der weiterhin günstigen Gewinnsituation — der rapide Rückgang in der Auszahlung der Investitionszulagen. Darüber hinaus haben die steuerrechtsbedingten Ausfälle ein geringeres Gewicht als in diesem Jahr.

Bei der Körperschaftsteuer wird aus dem Verlauf der Vorauszahlungen die hohe Konjunkturreakibilität deutlich. Seit Mitte 1982 haben die Unternehmen ihre

Zahlungen verstärkt der verbesserten Ertragslage angepaßt. In den Vorauszahlungsmonaten März und Juni dieses Jahres lagen die Kasseneinnahmen um 17 bzw. 19 vH über dem Vorjahresergebnis. In den Kassenergebnissen kommt die tatsächliche Dynamik freilich nur abgeschwächt zum Ausdruck, da auch hier die befristete Investitionszulage das Aufkommen gemindert hat. Bereinigt ergibt sich bis Juli sogar ein Plus von 22 vH. Im weiteren Jahresverlauf ist mit einer Abschwächung der Körperschaftsteuerzahlungen zu rechnen, so daß für das ganze Jahr ein Aufkommen von 26 Mrd. DM (10 vH) erwartet werden kann. Diese Einschätzung beruht auf der Annahme, daß das Auszahlungsniveau bei den Investitionszulagen hoch bleibt und es zum Jahresende zu Mindereinnahmen kommen wird, weil eine Reihe von Unternehmen im Zusammenhang mit der Vorruhestandsregelung verstärkt steuermindernde Pensionsrückstellungen geltend machen dürfte.

Aus der für das Jahr 1985 prognostizierten Entwicklung der Unternehmensgewinne läßt sich nochmals eine Zunahme der Körperschaftsteuer ableiten. Die aufkommensdämpfenden Wirkungen der Investitionszulage und der verschiedenen Steuerrechtsänderungen, die sich aufgrund der Verzögerung in der Veranlagung noch nach Jahren auswirken, werden im kommenden Jahr erheblich an Gewicht verlieren. Die Kasseneingänge (15,5 vH) werden daher im Vergleich zu den Erträgen der Kapitalunternehmen stärker expandieren.

Die *Steuern vom Umsatz* haben bis Juli zugenommen (7 vH). Die Mehreinnahmen waren jedoch weitgehend Folge der Mitte 1983 vorgenommenen Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Einfuhrumsatzsteuer und Mehrwertsteuer entwickelten sich in den ersten sieben Monaten völlig konträr: Während die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer entsprechend der raschen Zunahme der Warenimporte das Vorjahrsergebnis deutlich übertrafen (23 vH), erreichte die Umsatzsteuer nicht einmal das Aufkommen des entsprechenden Vorjahreszeitraums. Dieser Rückgang (– 4,5 vH) läßt sich aber kaum mit streikbedingten Umsatzeinbußen erklären, sondern ist vielmehr im System der Mehrwertsteuer begründet: Die hohen Zahlungen an Einfuhrumsatzsteuer, aber auch die steuerfreien Exporte schmälern über den Vorsteuerabzug das Kassenaufkommen der Mehrwertsteuer. Wegen der in den kommenden Monaten einsetzenden Mindereinnahmen aus der Anhebung der Vorsteuerpauschale für Landwirte wird das Aufkommen vermutlich schwächer zunehmen als die gesamtwirtschaftlichen Umsätze. Für das ganze Jahr ist ein Umsatzsteueraufkommen von etwa 113 Mrd. DM (6,5 vH) zu erwarten. Auch 1985 werden steigende Mindereinnahmen im Zusammenhang mit der Vorsteuerpauschale den Anstieg der Umsatzsteuer niedrig halten, so daß sich nur

eine Aufkommenssteigerung um knapp 4 vH errechnet.

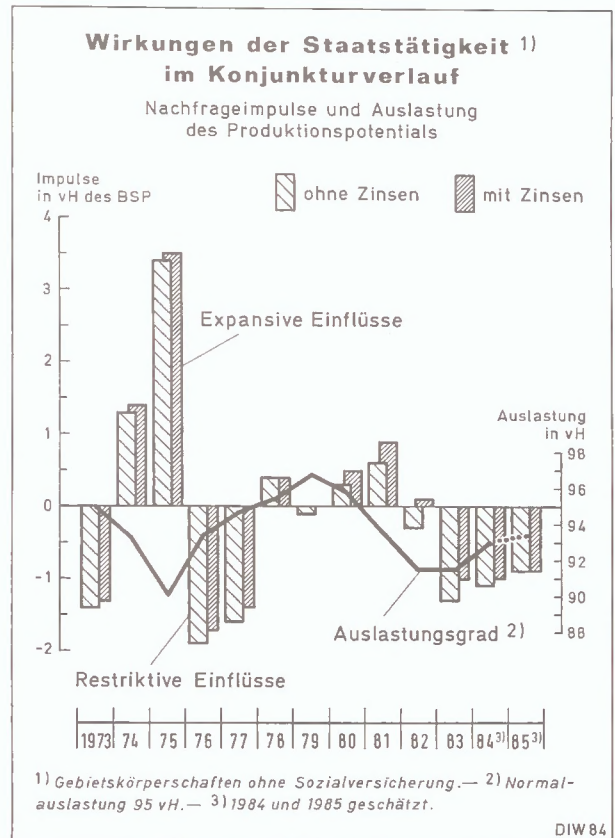
Die speziellen Verbrauchsteuern, deren Bemessungsgrundlagen sich weitgehend unabhängig von nominalen Größen entwickeln, werden auch in diesem Jahr hinter dem Anstieg des nominalen Sozialprodukts zurückbleiben (3 vH); im nächsten Jahr wird der Anstieg vermutlich sogar noch geringer ausfallen (2 vH).

### Nachfrageimpulse der Gebietskörperschaften

Zur Messung des Einflusses der Finanzpolitik auf die konjunkturelle Entwicklung verwendet das DIW seit einigen Jahren ein „Impulskonzept“. Die konjunkturneutrale Bezugsbasis in dieser Berechnung ist das Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, inflationiert mit einem gleitenden Durchschnitt des BSP-Deflators. Als konjunkturrelevant werden die Abweichungen der wichtigsten inlands-wirksamen Einnahme- und Ausgabekategorien<sup>6</sup> angesehen, die sich — fortgeschrieben mit dem nominalen Anstieg des Produktionspotentials — gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode ergeben. Die Abweichungen sind Primärimpulse und geben einen groben Aufschluß über Wirkungsrichtung und -umfang der Staatsaktivitäten<sup>7</sup>. Die Konjunkturadäquanz wird anhand der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials beurteilt (siehe Schaubild). Je nach Auslastungsgrad des Produktionspotentials können schon von einem „neutralen“ Verhalten destabilisierende Wirkungen ausgehen.

Nach dem Impulskonzept ist auch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren ein konjunkturpolitisch relevanter Vorgang. Nimmt das Sozialprodukt schwächer (stärker) zu als das Produktionspotential, so entstehen z.B. konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen (-mehrereinnahmen). Deren Hinnahme, d.h. die Unterlassung von kompensierenden Steuererhöhungen (Steuersenkungen) wird als expansiver (kontraktiver) Vorgang gewertet. Für die Beurteilung ist allein die tatsächliche Entzugswirkung, die vom Steuersystem ausgeht, entscheidend.

Die Finanzpolitik reagierte auf die 1980 einsetzende Talfahrt völlig anders als auf die Krise 1974/75. Während vor einem Jahrzehnt noch mit massivem „deficit-spending“ die Rezession — zunächst mit Erfolg — bekämpft wurde, hat die Finanzpolitik bereits Mitte 1981, als sich rezessionsbedingt hohe Defizite abzeichneten (Steuermindereinnahmen, höhere Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit), verschiedene Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte getroffen. Dieser Kurs wurde in der Folgezeit verschärft und führte auch dazu, daß die Wirkung der „automatischen“ Stabilisatoren eingeschränkt wur-



de. Neben dem Sozialbereich waren es vor allem die öffentlichen Investitionen, aber auch die Stellenpläne im öffentlichen Dienst, an die der Rotstift angesetzt wurde.

Anders als in der Konsolidierungsphase 1976/77 konzentrierten sich die jüngsten Bemühungen um eine Verringerung der öffentlichen Defizite auf die Ausgabenseite. Die verschiedenen steuerpolitischen Beschlüsse seit 1982 dürften in den Jahren 1983/84 die Einnahmen insgesamt nur um 2,5 Mrd. DM erhöht haben. Allerdings zielten die Maßnahmen nur zum geringen Teil auf eine Entlastung der öffentlichen Haushalte.

<sup>6</sup> Die Gewinnabführungen der Bundesbank an den Bundeshaushalt sind eliminiert, da sie für die Wirtschaft keinen Entzugseffekt darstellen, sondern zum größten Teil aus den Anlagen der Bundesbank in Fremdwährungen und aus Kursgewinnen bei Devisenmarktinterventionen resultieren. Da die Gewinnabführungen Reflex der Hochzinspolitik sind und die Gewinnausschüttungen wiederum im Rahmen monetärer Steuerung durch die Bundesbank erfolgten, sind diese Vorgänge der monetären, nicht aber der finanzpolitischen Impulsgebung zuzuordnen.

<sup>7</sup> Eine Berechnung auch der multiplikativen Wirkungen hat das DIW für frühere Jahre durchgeführt. Dabei zeigte sich, daß die Primärimpulse ein recht guter Gradmesser für den Einfluß der Finanzpolitik auf den Konjunkturverlauf sind. Vgl. Konjunktuelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981. Ergebnisse ökonomischer Simulationsrechnungen. Bearb.: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 19/1982.

te, vielmehr war eine Umverteilung zugunsten des Unternehmenssektors beabsichtigt: Während die Unternehmen in beiden Jahren insgesamt um fast 10 Mrd. DM entlastet worden sind — allein die befristete Investitionszulage verursachte 1983/84 Steuerausfälle in Höhe von 4 Mrd. DM —, ergaben sich für die privaten Haushalte Mehrbelastungen in Höhe von knapp 12 Mrd. DM<sup>8</sup>. Wenn 1984 und 1985 nun auch von der Einnahmeseite in stärkerem Umfang retardierende Einflüsse auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgehen, so ist dies in erster Linie auf im Steuersystem wirksame Stabilisatoren zurückzuführen.

Gemessen an den Nachfrageimpulsen der Gebietskörperschaften waren 1983 unmittelbar kontraktive Einflüsse in Höhe von 21 Mrd. DM wirksam, dies entsprach 1,3 vH des nominalen Bruttosozialprodukts. Unter Einschluß der multiplikativen Verknüpfungen ergibt sich nach überschlägigen Berechnungen eine Größenordnung von 33 Mrd. DM. Hätte sich die Finanzpolitik am Wachstum des Produktionspotentials orientiert, so wäre der nominale Anstieg des BSP um 2 vH-Punkte höher ausgefallen. Auch in diesem und im nächsten Jahr werden in erheblichem Umfang restriktive Einflüsse auf die Wirtschaft ausgehen; die Steigerung des nominalen Sozialprodukts dürfte jeweils um einen Prozentpunkt gedrückt werden. Ein Vergleich der Finanzpolitik im jüngsten Ab- und Aufschwung mit der Entwicklung vor und nach 1975 zeigt, daß vor einem Jahrzehnt die Politik zwar sehr unstetig war — einer Phase stark expansiver impulsgebung folgte eine Phase sehr restriktiver Politik —, per Saldo überwogen aber die expansiven Einflüsse. Im jüngsten Zyklus hingegen wirkt die Finanzpolitik fast

durchweg restriktiv, mit der Folge, daß der Erholungsprozeß spürbar gehemmt wird; nach 1975 hingegen konnte sich die Wirtschaft rascher von der Krise erholen. Relativiert wird das Bild, wenn man die Anstoßwirkungen der befristeten Investitionszulage von 1982 und der Förderung des Wohnungsbaus berücksichtigt: Diese Maßnahmen haben 1983 die Investitionstätigkeit merklich stimuliert<sup>9</sup>. Ein erster Vergleich mit der Wirkung der 1975 gewährten befristeten Investitionszulage läßt vermuten, daß die jüngste Maßnahme wegen ihrer differenzierten Ausgestaltung<sup>10</sup> effizienter war, insbesondere weniger Mitnahmeeffekte auslöste und mit insgesamt 5,5 Mrd. DM viel weniger kostete als die Zulage im Jahre 1975 (9 Mrd. DM).

### Finanzpolitische Überlegungen

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden werden im nächsten Jahr voraussichtlich ein Volumen von 554 (1984: 538) Mrd. DM erreichen; dem stehen Einnahmen von 523 (1984: 496) Mrd. DM gegenüber, so daß sich ein Defizit von 31 (1984: 42) Mrd. DM

<sup>8</sup> Vgl. Restriktionspolitik behindert wirtschaftliche Erholung. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 38/1983, S. 471.

<sup>9</sup> Vgl. Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1984. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 1-2/1984.

<sup>10</sup> Die Investitionszulage in Höhe von 10 vH (1975: 7,5 vH) wurde nur für Investitionen gewährt, die das durchschnittliche Investitionsvolumen des Unternehmens in den drei dem Begünstigungszeitraum vorangegangenen Jahren überstiegen.

### Komponenten der Nachfrageimpulse (Gebietskörperschaften)

1973 bis 1985

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 <sup>1)</sup>	1984 <sup>2)</sup>	1985 <sup>2)</sup>
	in Mrd. DM												
Steuern <sup>3)</sup>	-14,8	4,8	20,1	-18,2	-16,3	3,2	-0,4	3,7	19,9	14,1	-2,6	-10,0	-7,0
Sonstige Einnahmen <sup>4)</sup>	-0,5	-0,8	1,0	-1,4	-0,6	-1,9	-1,9	-0,4	-0,7	0,7	0,4	-1,5	-0,5
<b>Einnahmen insgesamt</b>	<b>-15,3</b>	<b>4,0</b>	<b>21,1</b>	<b>-19,6</b>	<b>-16,9</b>	<b>1,3</b>	<b>-2,3</b>	<b>3,3</b>	<b>19,2</b>	<b>14,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-11,5</b>	<b>-7,5</b>
Staatsverbrauch <sup>5)</sup>	3,9	6,1	0,3	-0,7	0,6	1,8	2,5	1,6	-0,9	-7,5	-3,7	-2,5	-2,0
Bruttoinvestitionen	-2,3	1,5	-3,0	-2,9	-1,9	1,3	3,0	2,4	-7,6	-8,3	-5,4	-2,5	-0,5
Transfers <sup>6)</sup>	0,6	1,6	16,6	2,1	-0,5	0,6	-4,3	-2,3	-1,9	-4,4	-10,1	-2,0	-7,0
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>2,2</b>	<b>9,2</b>	<b>13,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>3,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,7</b>	<b>-10,4</b>	<b>-20,2</b>	<b>-19,2</b>	<b>-7,0</b>	<b>-9,5</b>
<b>Nachfrageimpulse insgesamt</b>	<b>-13,1</b>	<b>13,2</b>	<b>35,0</b>	<b>-21,1</b>	<b>-18,7</b>	<b>5,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>5,0</b>	<b>8,8</b>	<b>-5,4</b>	<b>-21,4</b>	<b>-18,5</b>	<b>-17,0</b>
Zinsausgaben	0,9	1,0	1,1	2,5	2,0	-0,2	1,1	2,9	4,7	6,3	4,6	1,1	0,3

1) Vorläufiges Ergebnis.- 2) Schätzung.- 3) Investitionszulagen abgesetzt.- 4) Ohne Bundesbankgewinne.- 5) Ohne Abschreibungen.- 6) Einschließlich Investitionszulagen, die im System der VGR als Ausgaben verbucht werden.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

ergibt. In dieser Rechnung ist eine Gewinnabführung der Bundesbank in Höhe von 12 Mrd. (1984: 11,4 Mrd. DM) unterstellt; der Haushaltsplan sieht 10,5 Mrd. DM vor. Anhaltend hohe Zinsen und massive Devisenmarktinterventionen der Bundesbank lassen einen Rekordgewinn erwarten. In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergeben sich bedeutend niedrigere Fehlbeträge, nämlich 30 Mrd. DM in diesem und weniger als 20 Mrd. DM im nächsten Jahr. Diese Unterschiede erklären sich vor allem daraus, daß in der Gesamtrechnung — anders als in der Finanzstatistik — die mit der öffentlichen Darlehensvergabe und dem Erwerb von Beteiligungen verbundenen Zahlungen nicht als Ausgaben verbucht werden.

Die bisherigen Konsolidierungserfolge sind teuer erkaufte worden. Nach wie vor hemmt die Finanzpolitik den konjunkturellen Erholungsprozeß. Der Nachfrageausfall, den die Sparpolitik verursacht, und die damit einhergehenden Beschäftigungsverluste werden eben nicht, wie immer wieder behauptet und erhofft, ausgeglichen oder sogar überkompensiert durch hohe Investitionen im privaten Sektor. Das DIW hat mehrfach darauf hingewiesen, daß der Einfluß der staatlichen Defizite auf die Höhe der Kapitalmarktzinsen — verglichen mit den anderen Bestimmungsfaktoren — nur von untergeordneter Bedeutung ist. Diese Einschätzung wird durch die jüngste Entwicklung wiederum bestätigt: Die rasche Rückführung der staatlichen Neuverschuldung hat zu keinen sichtbaren Reaktionen auf dem Kapitalmarkt geführt; noch immer ist das Zinsniveau investitionshemmend.

Im kommenden Jahr wird sich das gesamtwirtschaftliche Wachstum wieder abschwächen. Die Finanzpolitik hat inzwischen genügend Spielraum, dieser Tendenz entgegenzuwirken. Dringend erforderlich ist die Aufstockung der öffentlichen Investitionen. Hier sind nicht nur die Gemeinden, sondern auch Bund und Länder gefordert, indem sie ihre Investitionshilfen an die Kommunen erhöhen. Die relativ stabilen Baupreise sowie die Kapazitätsauslastung im Baugewerbe zeigen an, daß selbst eine kräftige Steigerung der staatlichen Baunachfrage erhebliche reale Effekte nach sich zöge und nicht in höheren Preisen verpuffen würde; zudem wären rasche Beschäftigungswirkungen zu erwarten. Bedarf an öffentlichen Investitionen ist reichlich vorhanden: Einmal sind aufgrund der Unterlassungen in den letzten Jahren Ersatzinvestitionen in den klassischen Aufgabenbereichen immer dringlicher, zum anderen bieten Umweltschutzmaßnahmen ein reichhaltiges Betätigungsfeld.

Nachholbedarf besteht auch im öffentlichen Dienst. Ausgehend von der derzeitigen Arbeitszeitregelung wäre die Schaffung von jährlich 30 000 bis 40 000 zusätzlichen Vollzeitstellen, unter Berücksichtigung der bestehenden Relation zwischen Voll- und

Teilzeitbeschäftigten sogar von 50 000 Stellen, durchaus bedarfsgerecht<sup>11</sup>. Je mehr in den kommenden Tarifverhandlungen — bei mäßigen Einkommensteigerungen — die Arbeitszeitkomponente berücksichtigt wird, um so eher sind arbeitsmarktentlastende Wirkungen wahrscheinlich.

Immer wieder haben die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihren Sparkurs mit dem Argument begründet, Handlungsspielraum zurückgewinnen zu müssen. Wenn die bisherige Konsolidierung nicht Selbstzweck gewesen sein soll, so muß die Finanzpolitik endlich auch den Spielraum, den sie sich fraglos geschaffen hat, nutzen. Die Auswirkungen der Konsolidierung waren sozial ungleich verteilt, wachstums- und beschäftigungspolitische Impulse würden dies begradien. Vorbeugende Mehrausgaben zur Stützung der Konjunktur und zur Entlastung des Arbeitsmarktes sollten nicht mit Hinweis auf die für 1986 geplanten Steuerentlastungen und dem damit verbundenen Finanzbedarf abgewiesen werden. Welchen Sinn ergibt es, wenn die Finanzpolitik heute bewußt die konjunkturelle Erholung hemmt, um morgen konjunkturelle Impulse zu geben?

Von den für 1986 vorgesehenen Steuerentlastungen sind Impulse in Höhe von 11 Mrd. DM zu erwarten; 1988 soll die Steuerbelastung der Privaten um weitere 9 Mrd. DM gesenkt werden<sup>12</sup>. Positiv ins Gewicht fällt der Verzicht auf die ursprünglich geplante Kompensation der Ausfälle durch die Anhebung der indirekten Steuern. Verteilungspolitisch fragwürdig ist die Erhöhung der 1983 wieder eingeführten Kinderfreibeträge, die im Rahmen der Steuerreform 1975 durch ein einheitliches Kindergeld ersetzt worden waren. Nunmehr wird der überwiegende Teil der kinderbezogenen Leistungen von der Höhe des Steuersatzes bestimmt: Je Kind und Jahr läuft dies auf eine Entlastung von 547 DM im Proportionalbereich und 1 391 DM im oberen Progressionsbereich hinaus. Die jetzt beschlossene Tarifkorrektur (Tarif T1A) sieht zwar im oberen Einkommensbereich eine gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag (Tarif T1) geringere Absenkung der Progression vor, dennoch bleibt die Begünstigung höhe-

<sup>11</sup> Vgl. Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 23/1984.

<sup>12</sup> In der ersten Stufe werden 1986 die Kinderfreibeträge unter Wegfall der Kinderzuschläge bei den Vorsorgeaufwendungen — von 432 auf 2 484 DM erhöht (Volumen: 5,2 Mrd. DM). Darüber hinaus sind eine Anhebung der Grundfreibeträge um 324/648 DM (Ledige/Verheiratete) auf 4 536/9 072 DM (Volumen: 2,1 Mrd. DM) sowie ein erster Abschlag auf die für 1988 vorgesehene Tarifkorrektur vorgesehen (Volumen: 3,7 Mrd. DM). Ab 1988 wird in der zweiten Stufe der neue Steuertarif T1A eingeführt, der eine durchgehende Progressionsabsenkung für mittlere und höhere Einkommen bringen soll. Die gesamte Tarifentlastung wird für das Jahr 1988 auf 15 Mrd. DM beziffert.

rer Einkommen bestehen<sup>13</sup>. Rund zwei Drittel der gesamten Tarifentlastung in Höhe von 15 Mrd. DM (ohne Kindergeldkomponente) entfällt auf Steuerpflichtige mit einem Bruttoeinkommen von über 75 000 DM pro Jahr. Zu dieser Gruppe zählen rund ein Sechstel der Steuerpflichtigen, auf die sich über 40 vH der gesamten Bruttoeinkommen und über die Hälfte des Einkommensteueraufkommens konzentrieren.

Die Erfahrungen der letzten Jahre und auch die Perspektiven für 1985 und danach sollten die Wirtschafts- und Finanzpolitik nachdenklich stimmen. Weder die lohnpolitische Zurückhaltung noch der Rückzug des Staates aus seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung haben dazu geführt, daß sich ein dauerhafter, von den privaten Investitionen getragener Aufschwung durchgesetzt hat oder in naher Zukunft durchsetzen wird. Abgesehen davon dürfte eine

Strategie, die industrielles Wachstum favorisiert, nur begrenzt beschäftigungswirksam sein; Beschäftigungseffekte dürften auch in Zukunft vor allem durch eine Ausdehnung des tertiären Sektors zu erreichen sein. Die Entwicklung in den USA zeigt, daß es kräftiger Impulse der Finanzpolitik (Steuersenkungen und Mehrausgaben) bedarf, um den Wachstumsprozeß in Gang zu setzen<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> So wird z.B. ein lediger Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 100 000 DM im Jahr um 6 450 DM (- 8 vH) entlastet, während ein Steuerpflichtiger mit einem Jahreseinkommen von 20 000 DM nur 160 DM (- 2,5 vH) weniger an Steuern zahlt.

<sup>14</sup> Vgl. Sind die Unterschiede der Beschäftigtenentwicklung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in der Reallohnentwicklung begründet? Bearb.: Ulrich Brasche, Manfred Teschner und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 33/1984.

---

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  
BTX-Systemnummer • 880 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp  
Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler,  
Dr. Wolfgang Watter, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dr. Jochen Bethkenhagen

*Defizitabbau behält Vorrang.* Bearbeitet von Dieter Teichmann, 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, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.