

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

## WOCHENBERICHT 35/87

Berlin

27. August 1987

54. Jahrgang

### Öffentliche Haushalte 1987/88: Beschleunigter Anstieg der Finanzierungsdefizite

*Das vergangene Jahr brachte einen Wendepunkt in der Finanzpolitik. Nachdem von 1982 bis 1985 die Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden um fast die Hälfte auf 38 Mrd. DM reduziert worden waren — die Gemeinden erzielten 1984 und 1985 sogar Überschüsse —, stieg die Finanzierungslücke 1986 auf 42 Mrd. DM. Dieser Anstieg wird sich in diesem und im nächsten Jahr beschleunigen. Aus konjunktur- und beschäftigungspolitischer Sicht sind höhere Staatsdefizite positiv zu werten. Sie sind weniger Folge einer expansiven Ausgabenpolitik, sondern resultieren in erster Linie aus Einnahmeausfällen: Bedingt durch das abgeschwächte Wirtschaftswachstum müssen in diesem Jahr die öffentlichen Haushalte mit erheblichen Steuermindereinnahmen rechnen, und 1988 werden Steuersenkungen in Höhe von nahezu 13 Mrd. DM wirksam. Allerdings besteht die Gefahr, daß diese Mindereinnahmen zu Kürzungen auf der Ausgabenseite führen. Damit würde die gewünschte Wirkung der Steuerentlastungen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu beleben, konterkariert.*

Vergleicht man das finanzpolitische Verhalten der einzelnen Haushaltsebenen in den letzten Jahren, so zeigen sich einige bemerkenswerte Unterschiede. Wie in den Jahren zuvor hat der Bund auch 1985 und 1986 den Ausgabenanstieg stark gedrosselt; die Ausgaben sind im Durchschnitt um weniger als 2 vH ausgeweitet worden. Die Ausgaben der Länder haben indes um jeweils 4 vH und die der Gemeinden sogar um knapp 6 vH pro Jahr zugenommen. Hierzu trug bei, daß die kommunalen Investitionen — die Gemeinden sind Hauptinvestor der öffentlichen Hand — wieder merklich erhöht worden sind, ohne daß sie allerdings das Niveau zu Beginn der achtziger Jahre erreichten. Hinzu kam die Dynamik der Sozialausgaben, u.a. bedingt durch die Anhebung der Regelsätze für Sozialhilfe, aber auch, weil die Gemeinden immer mehr Sozialhilfe für Arbeitslose leisten und somit Aufgaben wahrnehmen, für die der Sache nach der Bund zuständig sein sollte. Auch die Personalausgaben und laufenden Sachaufwendungen haben bei den Gemeinden, ebenso bei den Ländern, stärker als auf Bundesebene zu-

genommen. Während beim Bund die Zahl der Beschäftigten bereits seit einem Jahrzehnt stagniert, haben die Kommunen deutlich mehr Personal als in den Jahren zuvor beschäftigt; im Durchschnitt der beiden letzten Jahre stieg die Zahl der Beschäftigten um 2,5 vH. Bei den Bundesländern betrug der Zuwachs 0,7 vH pro Jahr. Entscheidend für die schwache Zunahme der Bundesausgaben war die Entwicklung der Transferzahlungen. Zum Teil hing dies mit der rückläufigen Zahl der Anspruchsberechtigten bei der Kriegsopferversorgung und dem Kindergeld zusammen, teilweise auch mit dem stagnierenden Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger an der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen.

Das unterschiedliche Ausgabenverhalten auf den einzelnen Haushaltsebenen war aber auch Reflex der differierenden Einnahmenentwicklung. Die Einnahmen des Bundes haben sich im Durchschnitt um gut 3 vH erhöht, während Länder und Gemeinden Mehreinnahmen von jeweils 4,5 vH verbuchen konnten. Die Entwicklung 1986

war geprägt von der ersten Stufe der Steueränderung 1986/88, mit der die Lohn- und Einkommensteuerzahler um über 10 Mrd. DM entlastet wurden. Im Endergebnis haben sich die Finanzierungsüberschüsse der Gemeinden wieder in Defizite gewandelt, und die Defizite der Länder sind etwas stärker gestiegen als das des Bundes.

### Einnahmen 1987 und 1988

Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden werden 1987 schwächer als im Vorjahr zunehmen, obwohl damals die reformbedingten Mindereinnahmen den Anstieg dämpften. Die abgeschwächte Wirtschaftsentwicklung hat sich ohne Verzögerung im Steueraufkommen niedergeschlagen; bis Juli konnten die öffentlichen Kassen gegenüber der gleichen Periode des Vorjahres nur ein Plus von 2 vH verbuchen. Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß bei den Gewinnsteuern das Vorjahresergebnis durch einmalige Mehreinnahmen aufgrund der Veräußerung eines großen Industrievermögens überhöht war und das Aufkommen in diesem Jahr durch eine Erstattung von 1,9 Mrd. DM im gleichen Zusammenhang geschmälert wurde. Auch wenn

die Konjunktur im zweiten Halbjahr wieder an Fahrt gewinnt und die Steuern reichlicher fließen, können insgesamt für dieses Jahr Steuermehreinnahmen von nur knapp 3 vH erwartet werden. Nach der hier vorgelegten Prognose errechnet sich ein Steueraufkommen von 465 Mrd. DM, das sind 2,5 Mrd. DM weniger, als der Arbeitskreis „Steuerschätzung“ im Mai prognostiziert hat; bereits damals mußte der Arbeitskreis seine Schätzung vom November 1986 um 10 Mrd. DM nach unten revidieren.

Progressionsbedingt wird sich das *Lohnsteueraufkommen* um 7 vH erhöhen. In den ersten sieben Monaten übertrafen die Lohnsteuereingänge das Vorjahresergebnis um 7,2 vH; bereinigt um die Entlastungen im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleiches, die etwas geringer als im Vorjahr waren, errechnet sich eine Rate von 6,8 vH.

Die Kasseneingänge aus den *Gewinnsteuern* (veranlagte Einkommensteuer und Körperschaftsteuer) sind bis Juli um 13 vH hinter dem entsprechenden Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Auch wenn diese Entwicklung zu einem großen Teil durch die genannten Sonderfaktoren geprägt war, ist unübersehbar, daß die Konjunkturab-

### Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland von 1985 bis 1988

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Veränderungen gg. Vorjahr in vH		
	1985	1986	1987 <sup>1)</sup>	1988 <sup>1)</sup>	1986	1987 <sup>1)</sup>	1988 <sup>1)</sup>
Gemeinschaftliche Steuern	324,1	333,7	345,2	353,7	3,0	3,4	2,5
Lohnsteuer <sup>2)</sup>	147,6	152,2	163,0	164,5	3,1	7,1	0,9
Veranlagte Einkommensteuer <sup>2)</sup>	28,6	29,9	29,0	28,3	4,6	-3,0	-2,4
Nichtveranlagte Steuern vom Ertrag <sup>3)</sup>	6,2	8,1	7,7	7,9	30,8	-4,9	2,6
Körperschaftsteuer <sup>3)</sup>	31,8	32,3	30,0	32,0	1,5	-7,1	6,7
Steuern vom Umsatz <sup>4)</sup>	109,8	111,1	115,5	121,0	1,2	4,0	4,8
Sonstige Steuern	113,1	118,7	119,7	121,5	5,0	0,8	1,5
Bundessteuern <sup>5)</sup>	55,0	56,4	56,9	57,7	2,5	0,9	1,4
dar.: Mineralölsteuer	24,5	25,6	25,9	26,2	4,6	1,2	1,2
Tabaksteuer	14,5	14,5	14,6	14,7	0,2	0,7	0,7
Branntweinmonopol	4,2	4,1	4,1	4,1	-2,1	0,0	0,0
Ländersteuern	18,5	21,3	21,3	20,9	15,1	0,0	-1,9
dar.: Kraftfahrzeugsteuer	7,4	9,4	8,4	8,0	27,3	-10,6	-4,8
Gemeindesteuern <sup>6)</sup>	39,6	41,2	41,5	42,9	4,0	0,7	3,4
Steuereinnahmen insgesamt	437,2	452,4	464,9	475,2	3,5	2,8	2,2
davon:							
Bund <sup>7)</sup>	206,3	208,9	215,0	219,6	1,3	2,9	2,1
Länder <sup>8)</sup>	159,3	166,8	171,5	174,9	4,7	2,8	2,0
Gemeinden <sup>9)</sup>	56,5	58,8	60,2	61,5	4,1	2,4	2,2
EG-Anteile u. a.	15,2	18,0	18,2	19,3	18,4	1,1	6,0

<sup>1)</sup> DIW-Schätzung. — <sup>2)</sup> Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — <sup>3)</sup> Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — <sup>4)</sup> Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 1985: 65,5/34,5 vH, von 1986 an: 65/35 vH. — <sup>5)</sup> Einschließlich Zölle (100 vH). — <sup>6)</sup> Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — <sup>7)</sup> EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (1,5 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt. — <sup>8)</sup> Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin (West); um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. — <sup>9)</sup> Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder.

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

schwächung die Unternehmensgewinne — nach sehr günstigen Erträgen in den Vorjahren — gedrückt hat und die Unternehmen ihre Steuervorauszahlungen wohl rasch an die veränderten Gegebenheiten angepaßt haben. Hinzu kommt, daß die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsgebäude und Heizungsanlagen zu Mindereinnahmen geführt hat. In den ersten sieben Monaten lagen die Eingänge aus der veranlagten Einkommensteuer um 2 vH und aus der Körperschaftsteuer um 21 vH unter dem Niveau vom Vorjahr. Bereinigt um die Erstattungszahlungen im Rahmen der Einkommensteuerveranlagungen (§ 46 EStG), die mit den Kasseneingängen verrechnet werden und um ein Fünftel niedriger als im vergleichbaren Vorjahreszeitraum waren, errechnet sich bei der veranlagten Einkommensteuer sogar ein Rückgang um 8 vH. Über das gesamte Jahr gesehen ist bei der veranlagten Einkommensteuer ein Minus von 3 vH und bei der Körperschaftsteuer von 7 vH zu erwarten; bereinigt um den großen Erstattungsfall stagniert das Körperschaftsteueraufkommen.

Die Einnahmen aus den *Steuern vom Umsatz* erhöhten sich in den ersten sieben Monaten überraschend kräftig (über 6 vH), nachdem sie in den beiden Jahren zuvor — u.a. bedingt durch die Erhöhung der Vorsteuerpauschale für Landwirte — rückläufig waren bzw. stagniert hatten. Ein Teil der Entwicklung in diesem Jahr ist auf abrechnungstechnische Sondereinflüsse zurückzuführen, doch auch ohne diese verbleibt eine Rate von reichlich 5 vH. Sie kann zum Teil damit erklärt werden, daß die wirtschaftliche Entwicklung im bisherigen Jahresverlauf nicht mehr von den — Mehrwertsteuerfreien — Exporten und Unternehmensinvestitionen, sondern von der übrigen inlands-wirksamen Nachfrage getragen worden ist; die der Mehrwertsteuer unterliegenden Umsätze sind im ersten Halbjahr nur um 3 vH gestiegen. Für das ganze Jahr dürften sich die Steuern vom Umsatz 1987 um 4 vH erhöhen.

Nur mäßig haben sich bisher die „sonstigen Steuern“ — spezielle Verbrauchsteuern sowie Länder- und Gemeindesteuern — entwickelt (1 vH). Von Januar bis Juli sind die Einnahmen aus der Mineralölsteuer, die mit Abstand das größte Gewicht innerhalb der speziellen Verbrauchsteuern hat, nur um 1 vH gestiegen; ähnlich schwach hat das Tabaksteueraufkommen zugenommen (2 vH). Die Kraftfahrzeugsteuer, die den Länderhaushalten zufließt, war deutlich rückläufig (–9 vH), nachdem sie im gleichen Vorjahreszeitraum um 25 vH expandiert hatte; diese Entwicklung war Folge der neuen steuerlichen Regelung zur beschleunigten Einführung umweltfreundlicher Pkw, nach der nichtschadstoffarme Autos seit Anfang 1986 erheblich stärker belastet werden.

Im Unterschied zum Vorjahr dürfte sich das gesamte Steueraufkommen gleichmäßiger auf die verschiedenen Haushaltsebenen aufteilen: Bund und Länder können mit Mehreinnahmen von jeweils knapp 3 vH rechnen, der Anstieg des den Gemeinden zustehenden Steueraufkommens dürfte um einen halben Prozentpunkt niedriger aus-

fallen. Die übrigen Einnahmen der Gebietskörperschaften (Gebühren, spezielle Entgelte, Gewinnabführungen u.ä.), die inzwischen ein Volumen von knapp 100 Mrd. DM erreicht haben und fast ein Fünftel aller Einnahmen ausmachen, werden im Vergleich zum Vorjahr leicht zurückgehen. Das hängt in erster Linie damit zusammen, daß die Einnahmen des Bundes durch die Verringerung der Gewinnabführung der Bundesbank um 5,5 Mrd. DM gedrückt werden; hingegen bleibt die Gewinnabführung der Bundespost mit knapp 5 Mrd. DM fast unverändert. Ein noch größeres Gewicht als für Bund und Länder haben die „sonstigen Einnahmen“ für die Gemeinden; ihr Anteil an den Gesamteinnahmen liegt bei fast einem Drittel. Hierbei handelt es sich vor allem um Benutzungsgebühren für kommunale Einrichtungen, die im Unterschied zu den Steuern nach dem Äquivalenzprinzip erhoben werden und deren Höhe sich zunehmend an der Kostendeckung orientiert. In diesem Jahr können die Gemeinden hier mit Mehreinnahmen von 5 vH rechnen — Ausdruck dafür, daß viele Kommunen angesichts der schwächer fließenden Steuereinnahmen versuchen, ihre Finanzsituation durch fiskalisch ergiebige Gebührenerhöhungen zu verbessern.

Im Jahr 1988 steht die Entwicklung der Steuereinnahmen im Zeichen der zweiten Stufe der Steuerrechtsänderung 1986/88 sowie der im Vorgriff auf die Steuerreform 1990 beschlossenen zusätzlichen Maßnahmen (u.a. Erhöhung des Grundfreibetrages, weitere Abflachung der Einkommensteuerprogression, Verbesserung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe). Insgesamt sollen die Steuerzahler um rund 14 Mrd. DM entlastet werden, davon fallen 13 Mrd. DM in das Jahr 1988. Das gesamte Steueraufkommen wird nur um etwas mehr als 2 vH steigen, die Mehreinnahmen verteilen sich ziemlich gleichmäßig auf Bund, Länder und Gemeinden.

Bei der Lohnsteuer kann nur mit geringen Mehreinnahmen (1 vH) gerechnet werden. Für die Schätzung des Lohnsteueraufkommens wurde ein Anstieg der Brutto-lohn- und -gehaltsumme um reichlich 3 vH unterstellt. Ohne die Steuerrechtsänderungen würde sich ein Aufkommenszuwachs von 6,5 vH ergeben, tatsächlich schlagen die reformbedingten Ausfälle bei der Lohnsteuer mit über 10 Mrd. DM zu Buche. Mit dieser Steuersenkung geht der Anteil der Lohnsteuer an den Arbeitnehmer-einkommen gegenüber 1987 um 0,4 Prozentpunkte auf 18,4 vH zurück; dies entspricht dem Niveau von 1985, also bevor die Steuerpakete 1986/88 in Kraft traten.

Bei der veranlagten Einkommensteuer ist — auch aufgrund der Steuerrechtsänderungen — mit einem Rückgang (–2 vH) zu rechnen. Hingegen dürfte das Körperschaftsteueraufkommen um etwa 7 vH steigen. Allerdings ist diese Entwicklung primär darauf zurückzuführen, daß die Basis 1987 durch den großen Erstattungsfall sehr niedrig ist. Die Unternehmensgewinne werden 1988 nur geringfügig zunehmen.

Die Steuern vom Umsatz dürften im kommenden Jahr mit knapp 5 vH stärker als 1987 steigen. Diese Rate liegt deutlich über dem Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts. Die wirtschaftliche Entwicklung wird 1988 vor allem vom privaten Verbrauch getragen; infolge der Steuerensenkungen erhöht sich das verfügbare Einkommen der Privaten zusätzlich. Hinzu kommt, daß die steuerbaren Einfuhren deutlich stärker expandieren als die von der Mehrwertsteuer befreiten Exporte.

Das Aufkommen an „sonstigen Steuern“ wird weiterhin nur schwach steigen (1,5 vH). Die übrigen Einnahmen der Gebietskörperschaften werden sich ebenfalls nur geringfügig erhöhen (1 vH), vor allem deshalb, weil die Gewinnabführung der Bundesbank nochmals reduziert werden dürfte. Für die Gebühreneinnahmen der Gemeinden wird eine Zunahme um reichlich 4 vH unterstellt.

### Ausgabenentwicklung 1987 und 1988

Für 1987 ist damit zu rechnen, daß die Ausgaben der Gebietskörperschaften insgesamt um 4 vH und damit etwas stärker als in den Jahren zuvor expandieren. Wiederum dürfte der Ausgabenzuwachs in den Länder- und Gemeindehaushalten mit fast 5 vH deutlich über der Steigerungsrate der Bundesausgaben (3 vH) liegen. Noch zeichnet sich nicht ab, daß die spärlicher fließenden Einnahmen zu einer nennenswerten Einschränkung bei den Ausgaben führen werden.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Jahren sind 1987 die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst nicht hinter denen der Gesamtwirtschaft zurückgeblieben. Während auf Bundesebene abermals kaum zusätzliche Stellen geschaffen werden, wird sich die Zahl der Beschäftigten bei Ländern und Gemeinden gegenüber 1986 voraussichtlich um 25 000 Personen erhöhen; davon entfällt der überwiegende Teil auf Teilzeitbeschäftigung. Insgesamt werden die Personalausgaben um 4 vH zunehmen. Mit der gleichen Rate dürften die laufenden Sachaufwendungen steigen. Während die Ausgaben für militärische Beschaffungen nur um 1 vH ausgeweitet werden sollen, ist beim Unterhaltungsaufwand für öffentliche Gebäude aufgrund der Unterlassungen in der jüngeren Vergangenheit mit überdurchschnittlichen Zuwächsen zu rechnen. Hinzu kommt, daß die mit dem gesunkenen Ölpreis verbundenen Einsparungen auch für die öffentlichen Haushalte mehr und mehr an Bedeutung verlieren.

Bei den laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften ist mit einem Anstieg um 4,5 vH zu rechnen. Ins Gewicht fällt weiterhin die von den Gemeinden getragene Sozialhilfe, auch wenn sich hier die Steigerungsrate (5 vH) gegenüber den Vorjahren etwas verringern wird. Während die Kindergeldzahlungen stagnieren und die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe (–5 vH) ebenso wie die

Aufwendungen für die Kriegsopferversorgung (–2 vH) gegenüber dem Vorjahr zurückgehen, ergeben sich für den Bund Mehrbelastungen infolge des Erziehungsgeldgesetzes, das in diesem Jahr voll ausgabenwirksam wird<sup>1</sup>. Ebenfalls voll ausgabenwirksam wird die 6. Wohngeld-Novelle, die u.a. höhere Einkommensgrenzen und Höchstbeträge für die zuschufähige Miete vorsieht. Die Zahlungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung dürften um knapp 4 vH steigen: Während die jährliche Anpassung des Bundeszuschusses mit einem Plus von 3,2 vH zu Buche schlägt, sind die Aufwendungen, die der Bund für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung erstattet, mit 750 Mill. DM (Vorjahr: 150 Mill. DM) veranschlagt. Die Bundesanstalt für Arbeit benötigt auch 1987 keine Bundeszuschüsse, obwohl aus ihrer Kasse die Verbesserungen in der Gewährung von Arbeitslosengeld an ältere Arbeitslose geleistet werden. Diese Maßnahme wiederum entlastet den Bundeshaushalt, denn dadurch verringert sich die vom Bund getragene Arbeitslosenhilfe. Die laufenden Zuschüsse an die Unternehmen erhöhen sich um knapp 5 vH; der größte Teil der Zahlungen entfällt auf die öffentlichen Unternehmen, vor allem die Deutsche Bundesbahn, und auf Hilfen für den übrigen öffentlichen Personennahverkehr wie auch Zuschüsse an die Krankenhäuser mit eigener Rechnungsführung.

Niedrige Kapitalmarktzinsen und der Abbau der Finanzierungsdefizite in den letzten Jahren haben dazu geführt, daß sich die Steigerungsraten der Zinsausgaben im Rahmen der Gesamtausgabenentwicklung bewegen, ihr Anteil also nicht mehr steigt. Für 1987 wird mit einer Mehrbelastung um 4 vH gerechnet.

Mit einer Rate von über 5 vH dürften Ausgaben für die Sachinvestitionen zunehmen. Diese Schätzung liegt eher am oberen Rand der Bandbreite; in der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß Einnahmeausfälle bald zu einer Kürzung der Investitionsausgaben führen. Die relativ optimistische Schätzung basiert darauf, daß die Finanzlage der Kommunen — zumindest aus globaler Sicht — gegenwärtig weitaus günstiger ist als in den frühen achtziger Jahren, als die Investitionen drastisch gekürzt worden sind, aber auch darauf, daß die Länder ihre Zuweisungen und Zuschüsse an die Gemeinden für 1987 noch aufgestockt haben.

Das Niveau der übrigen vermögenswirksamen Ausgaben — Vermögensübertragungen, Darlehen und Beteiligungen — wird sich wie in den Vorjahren kaum verändern.

<sup>1</sup> Die Einführung des Erziehungsgeldes war stichtagsgebunden, d.h. Anspruch haben nur die Eltern, deren Kinder nach dem 31.12.1985 geboren wurden/werden. Da das Erziehungsgeld zehn Monate lang gezahlt wird, überlappen sich 1987 die Zahlungen für jene, die 1986 geboren sind und für die noch 1987 Ansprüche geltend gemacht werden können, und für im Jahre 1987 Geborene.

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

	Bund				Länder				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988
	in Mrd. DM															
Einnahmen	234,3	238,2	241,2	244,3	218,0	226,4	231,9	236,1	144,3	149,9	156,1	160,7	518,0	533,6	544,8	555,1
Steuern u.ä. <sup>2)</sup>	206,4	208,9	215,0	219,6	160,2	168,0	172,8	176,2	56,4	58,8	60,2	61,5	423,1	435,7	448,0	457,3
von Gebietskörperschaften	1,4	1,5	1,6	1,7	34,0	34,2	35,1	35,4	43,4	45,2	47,7	48,9	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen	26,5	27,8	24,6	23,0	23,8	24,2	24,0	24,5	44,5	45,9	48,2	50,3	94,9	97,9	96,8	97,8
Ausgaben	257,1	261,5	269,9	278,1	234,1	243,9	255,3	263,6	143,4	151,5	158,7	164,1	556,1	575,9	599,5	619,8
Personalausgaben	36,7	37,9	39,3	40,6	95,7	99,6	103,7	107,4	39,5	42,0	43,7	45,2	171,9	179,5	186,7	193,2
Laufender Sachaufwand	38,5	39,4	41,0	42,5	21,6	22,4	23,5	24,3	27,1	27,9	28,8	29,8	87,2	89,7	93,3	96,6
Zinsausgaben	29,2	30,3	31,4	33,0	18,5	19,6	20,7	22,1	7,8	7,5	7,6	7,8	55,1	57,0	59,3	62,4
an Gebietskörperschaften	-	-	-	-	0,4	0,4	0,4	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	117,2	119,4	123,2	127,0	58,9	61,5	65,0	67,7	32,8	35,3	37,9	40,3	152,3	157,3	164,6	171,8
an Gebietskörperschaften	21,4	22,2	22,6	23,0	32,1	33,5	35,6	36,8	3,1	3,2	3,3	3,4	-	-	-	-
Sozialversicherung	41,0	42,1	43,7	45,9	0,2	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-	41,2	42,2	43,8	46,0
LAF, ERP, Zweckverbände	0,9	0,9	0,9	0,9	0,5	0,5	0,5	0,6	3,0	2,7	2,8	2,9	4,4	4,1	4,2	4,4
Renten, Unterstützungen	32,5	34,0	34,5	34,8	8,4	9,6	10,4	11,2	22,5	24,7	26,8	28,7	63,4	68,3	71,7	74,7
Unternehmen	14,4	15,0	16,0	16,5	8,5	8,5	8,6	8,7	1,7	1,9	2,0	2,1	24,6	25,4	26,6	27,3
Soziale Einrichtungen u.ä.	0,8	0,9	0,9	1,0	7,6	7,7	8,3	8,7	2,5	2,8	3,0	3,2	10,9	11,4	12,2	12,9
Ausland	6,1	4,4	4,6	4,9	1,6	1,5	1,5	1,6	-	-	-	-	7,7	5,9	6,1	6,5
Sachinvestitionen	7,4	7,5	7,5	7,5	8,9	9,6	10,3	10,2	30,0	32,8	34,8	35,0	46,3	49,9	52,6	52,7
dar. Bauten	5,8	5,8	5,8	5,7	6,3	6,7	7,2	7,2	23,0	25,2	26,9	27,0	35,1	37,7	39,9	39,9
Vermögensübertragungen	17,7	17,5	17,9	18,0	22,7	23,0	23,9	23,9	2,9	3,0	2,9	3,0	25,4	25,8	26,2	26,7
an Gebietskörperschaften	6,6	5,9	6,3	6,2	10,3	10,7	11,1	10,9	1,0	1,1	1,1	1,1	-	-	-	-
Sonstige Vermögensausgaben	10,5	9,5	9,6	9,5	7,9	8,1	8,2	8,0	3,2	3,0	3,0	3,0	17,7	16,7	16,8	16,4
an Gebietskörperschaften	2,9	2,8	2,9	2,9	0,9	1,0	1,0	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-
Finanzierungssaldo	-22,8	-23,3	-28,7	-33,8	-16,1	-17,5	-23,4	-27,5	+0,9	-1,6	-2,6	-3,4	-38,1	-42,3	-54,7	-64,7
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH															
Einnahmen	5,0	1,7	1,3	1,3	5,3	3,9	2,4	1,8	5,2	3,9	4,1	2,9	5,3	3,0	2,1	1,9
Ausgaben	2,1	1,7	3,2	3,0	4,0	4,2	4,7	3,3	5,6	5,6	4,8	3,4	3,6	3,6	4,1	3,4
Personalausgaben	3,4	3,3	3,7	3,3	3,5	4,1	4,1	3,6	3,9	6,3	4,0	3,4	3,6	4,4	4,0	3,5
Laufender Sachaufwand	1,3	2,3	4,1	3,7	6,9	3,7	4,9	3,4	6,7	3,0	3,2	3,5	4,3	2,9	4,0	3,5
Zinsausgaben	5,0	3,8	3,6	5,1	6,9	5,9	5,6	6,8	-1,3	-3,8	1,3	2,6	4,8	3,4	4,0	5,2
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	2,4	1,9	3,2	3,1	4,8	4,4	5,7	4,2	9,0	7,6	7,4	6,3	3,9	3,3	4,6	4,4
an Gebietskörperschaften	3,9	3,7	1,8	1,8	5,6	4,4	6,3	3,4	3,3	3,2	3,1	3,0	-	-	-	-
Sozialversicherung	4,1	2,7	3,8	5,0	-	-	-	-	-	-	-	-	4,0	2,4	3,8	5,0
Renten, Unterstützungen	-0,9	4,6	1,5	0,9	2,4	14,3	8,3	7,7	10,8	9,8	8,5	7,1	3,4	7,7	5,0	4,2
Unternehmen	-5,9	4,2	6,7	3,1	6,3	0,0	1,2	1,2	0,0	11,8	5,3	5,0	-1,6	3,3	4,7	2,6
Soziale Einrichtungen u.ä.	-11,1	12,5	0,0	11,1	7,0	1,3	7,8	4,8	8,7	12,0	7,1	6,7	5,8	4,6	7,0	5,7
Sachinvestitionen	4,2	1,4	0,0	0,0	4,7	7,9	7,3	-1,0	4,2	9,3	6,1	0,6	4,3	7,8	5,4	0,2
dar. Bauten	1,8	0,0	0,0	-1,7	1,6	6,3	7,5	0,0	2,2	9,6	6,7	0,4	2,0	7,4	5,8	0,0
Vermögensübertragungen	-1,7	-1,1	2,3	0,6	1,3	1,3	3,9	0,0	16,0	3,4	-3,3	3,4	0,8	1,6	1,6	1,9
Sonstige Vermögensausgaben	-4,5	-9,5	1,1	-1,0	0,0	2,5	1,2	-2,4	3,2	-6,3	0,0	0,0	-4,8	-5,6	0,6	-2,4

<sup>1)</sup> In Abgrenzung der Finanzstatistik. — <sup>2)</sup> Mehrwertsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund gekürzt und bei den Ländern zugesetzt.

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

Die Schätzung der Ausgabenentwicklung für 1988 ist mit größeren Unsicherheiten als sonst verbunden, weil die Reaktion von Ländern und Gemeinden auf die reformbedingten Steuerausfälle ungewiß ist. Insgesamt werden die Gebietskörperschaften ihre Ausgaben wahrscheinlich um etwas mehr als 3 vH und damit weniger als 1987 ausdehnen. Diese Schätzung basiert auf folgenden Annahmen:

- Die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst werden etwas niedriger als in diesem Jahr ausfallen; auch werden Länder und Gemeinden in ihrer Einstellungspolitik zurückhaltend sein. Die Personalausgaben dürften deshalb nur um 3,5 vH steigen. Ähnlich ist die Entwicklung der laufenden Sachaufwendungen einzuschätzen. Hingegen werden die Zinsausgaben, bedingt durch die höhere Neuverschuldung wieder rascher zunehmen (5 vH); dabei wurde angenommen, daß es der Bundesbank gelingt, den Kapitalmarktzins auf einem niedrigen Niveau zu halten.
- Für die Transferausgaben der Gebietskörperschaften wird ein Anstieg um über 4 vH unterstellt. Die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungsträger richten sich nach der durchschnittlichen Einkommensentwicklung in den letzten drei Jahren, sie erhöhen sich um 3,2 vH; hinzu kommen Erstattungen des Bundes an die Sozialversicherung in Höhe von 1,9 Mrd. DM, die sich aus der Anerkennung der Kindererziehungszeiten bei der Rente und daraus ergeben, daß der Kreis der Begünstigten vom 1.10.1987 an stufenweise um die Jahrgänge vor 1921 erweitert wird. Die Leistungen für Kriegsoffer (–1 vH) werden ebenso zurückgehen wie die Kindergeldzahlungen (–2 vH), während die Sozialhilfeausgaben abermals kräftig expandieren werden (7 vH). Die laufenden Zuschüsse an Unternehmen werden relativ wenig zunehmen.
- Angesichts der beschleunigt steigenden Finanzierungsdefizite ist zu befürchten, daß die Gebietskörperschaften 1988 ihre Investitionsausgaben nicht mehr aufstocken. Wahrscheinlich werden die Ausgaben für Bauten und Ausrüstungen stagnieren. Dabei dürfte sich das Verhalten der finanzpolitischen Entscheidungsträger auf den einzelnen Haushaltsebenen kaum voneinander unterscheiden. Die Erfahrung spricht dafür, daß die Länder Mindereinnahmen zum Teil dadurch zu kompensieren suchen, daß sie ihre Zuweisungen an die Gemeinden zurückschrauben. Vielen Gemeinden bleibt dann nur die Möglichkeit, diese Einnahmefälle durch eine Kürzung ihrer investiven Ausgaben auszugleichen. Ein solches Verhalten wurde für die Prognose unterstellt. Die übrigen vermögenswirksamen Ausgaben dürften sich kaum ändern.

#### Entwicklung nach Haushaltsebenen

Bund, Länder und Gemeinden werden 1987 voraussichtlich knapp 600 Mrd. DM und 1988 rund 620 Mrd. DM

ausgeben; dem stehen Einnahmen in Höhe von 545 bzw. 555 Mrd. DM gegenüber; daraus errechnen sich Defizite von 55 bzw. 65 Mrd. DM. Im Jahre 1986 hat das Finanzierungsdefizit der Gebietskörperschaften 42 Mrd. DM betragen.

Die Ausgaben des *Bundes* werden in beiden Jahren um jeweils 3 vH zunehmen, während die Einnahmen jeweils nur um etwas über 1 vH steigen dürften. Das Finanzierungsdefizit wird sich 1987 voraussichtlich auf 29 Mrd. DM und 1988 auf 34 Mrd. DM erhöhen; diese Beträge liegen über den Ansätzen im Haushaltsplan 1987 bzw. Entwurf 1988. Die Differenzen zwischen der hier vorgelegten Prognose und dem jeweiligen „Soll“ beruhen vor allem auf einer unterschiedlichen Einschätzung der Einnahmentwicklung, die wiederum Resultat der unterschiedlichen Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist. Auffällig ist, daß der Anteil der investiven Ausgaben (Sachinvestitionen und Vermögensübertragungen) im Bundeshaushalt mittelfristig nicht steigt, sondern sinkt: 1982 waren es 11 vH, 1988 werden es nur 9 vH sein. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu den immer wieder gegebenen Absichtserklärungen; die erheblichen Einsparungen bei den laufenden Transferzahlungen, die fast die Hälfte der Bundesausgaben ausmachen, sind nicht einmal zum Teil für investive Zwecke eingesetzt worden.

Auch die *Länder* müssen 1987 und 1988 mit steigenden Finanzierungsdefiziten rechnen. Die Mehreinnahmen betragen reichlich bzw. knapp 2 vH, während die Ausgaben voraussichtlich um fast 5 vH bzw. 3 vH zunehmen, so daß die Defizite auf 23 und 28 Mrd. DM wachsen werden. Die Ausgabenentwicklung der Länder wird von den Personalausgaben geprägt, die über 40 vH der Gesamtausgaben ausmachen. Von den laufenden Transferausgaben, auf die ein Viertel aller Ausgaben entfällt, fließt mehr als die Hälfte an die Gemeinden. Die laufenden Zuweisungen an die Gemeinden dürften 1987 um über 6 vH, 1988 aber nur um etwa 3 vH angehoben werden; die Investitionszuweisungen an die Kommunen werden dieses Jahr voraussichtlich noch um 3 vH aufgestockt, 1988 indes wohl wieder gekürzt werden (–2 vH). Auch bei den Ländern sinkt mittelfristig der Anteil der investiven Ausgaben; 1982 lag er bei fast 15 vH, 1988 werden es knapp 13 vH sein.

Mit einer Rate von 4 vH erzielen die *Gemeinden* in diesem Jahr deutlich höhere Mehreinnahmen als Bund und Länder, dennoch steigen die kommunalen Defizite, weil die Ausgaben um fast 5 vH ausgeweitet werden. 1988 müssen auch die Gemeinden mit spärlicher fließenden Einnahmen rechnen (3 vH), und es ist zu erwarten, daß sie ihre Ausgabenentwicklung daran anpassen werden. Das kommunale Gesamtdefizit wird auf über 3 Mrd. DM steigen. Dabei ist unterstellt, daß die Gemeinden ihre Investitionsausgaben kaum ausweiten und sich in ihrem Einstellungsverhalten mehr zurückhalten als zuletzt. Die vergleichsweise günstige Finanzsituation des kommu-

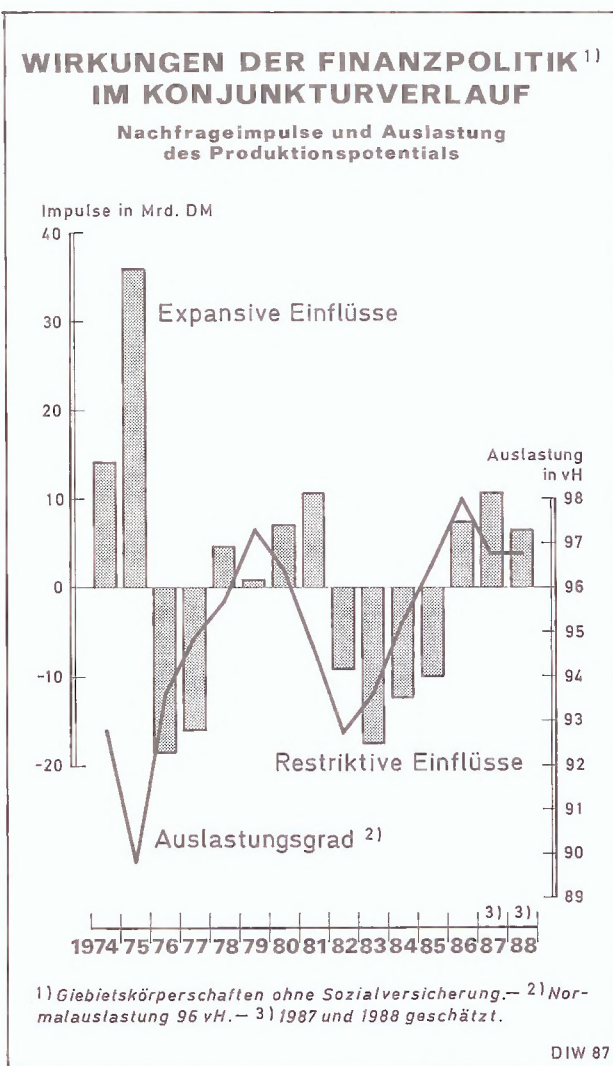
nalen Gesamthaushalts täuscht freilich darüber hinweg, daß die Finanzausstattung der Gemeinden in Abhängigkeit von den Unterschieden der regionalen Wirtschaftskraft erheblich streut. Insbesondere die Städte in den traditionellen Ballungsgebieten haben mit erheblichen Finanzproblemen zu kämpfen.

### Finanzpolitische Überlegungen

Wie sich jetzt zeigt, ist die Konsolidierungsphase der öffentlichen Haushalte 1985 beendet worden. Während aber im vergangenen Jahr die Defizite der Gebietskörperschaften trotz der Steuersenkung nur in geringem Maß zugenommen haben, werden sie 1987 und 1988 beschleunigt steigen. Konjunktur- und beschäftigungspolitisch ist die Hinnahme dieser Defizite erwünscht, denn dadurch wird die nach wie vor labile gesamtwirtschaftliche Entwicklung gestützt. Immerhin gehen von den Haushalten der Gebietskörperschaften 1987 expansive Impulse<sup>2</sup> auf die Gesamtwirtschaft in Höhe von mehr als 10 Mrd. DM und 1988 von knapp 7 Mrd. DM aus. Sie sind vor allem auf das Verhalten von Bund und Ländern zurückzuführen, während die kommunalen Haushalte kaum Impulse geben. Diese Verteilung spiegelt auch die Tatsache wider, daß die Impulse — wie schon 1986 — in erster Linie von der Einnahmenseite ausgehen: In diesem Jahr sind es die im Steuersystem eingebauten „automatischen“ Stabilisatoren, im nächsten Jahr sind es die Wirkungen der Steuerentlastungen, die aber zum Teil durch die zurückhaltende Ausgabenpolitik, insbesondere beim Bund, kompensiert werden.

Dem finanzpolitischen Kurs könnte uneingeschränkt zugestimmt werden, wenn allein der Auslastungsgrad der gesamtwirtschaftlichen Sachkapazitäten als Beurteilungskriterium heranzuziehen wäre. Doch sind die Produktionskapazitäten in den letzten Jahren viel zu langsam gewachsen, so daß schon die relativ bescheidene Aufwärtsentwicklung ausgereicht hat, die Kapazitäten auszulasten. Vor allem aber besteht nach wie vor das wirtschaftspolitische Hauptproblem der Unterbeschäftigung. Aus diesem Grunde darf sich die Finanzpolitik nicht allein am Auslastungsgrad orientieren. Im Mittelpunkt muß vielmehr jenes der gesamtwirtschaftlichen Ziele stehen, das am meisten verfehlt ist.

Eine Politik, die konsequent die hohe Arbeitslosigkeit senken will, kann nicht allein auf die Wirkung von Steuerentlastungen vertrauen, zumal dann, wenn diese Entlastungen zum Teil über Ausgabenkürzungen finanziert werden. Die beschäftigungspolitische Effizienz würde wesentlich erhöht, wenn die steuerpolitischen Maßnahmen von einer bedarfsgerechten Ausgabenentwicklung begleitet wären. Das DIW hat wiederholt auf die Aufgabefelder hingewiesen, wo reichlich Bedarf vorhanden ist: vor allem Umweltschutz, Stadterneuerung, Modernisierung



der staatlichen Infrastruktur. Nicht geeignet sind kurzzeitige, lediglich Handlungsbereitschaft vortäuschende „Sonder-“ oder „Beschäftigungsprogramme“. Vielmehr geht es darum, Probleme der Gegenwart, die in Zukunft immer brisanter werden, jetzt in Angriff zu nehmen, zumal Arbeitspotential brach liegt. Die Inkaufnahme höherer Staatsdefizite ist aus makroökonomischer Sicht vertretbar. Auch sei darauf hingewiesen, daß die Bundesrepu-

<sup>2</sup> Zur Messung der Wirkungen der Finanzpolitik auf den Konjunkturverlauf verwendet das DIW seit Jahren ein „Impulskonzept“. Die im Schaubild ausgewiesenen Nachfrageimpulse sind als „Primärimpulse“ zu interpretieren, die Multiplikatorwirkungen und Verzögerungen nicht berücksichtigen. Als Impulse werden die Abweichungen der verschiedenen inlandswirksamen Einnahme- und Ausgabekategorien angesehen, die sich — fortgeschrieben mit dem nominalen Anstieg des Produktionspotentials — gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode ergeben. Die Konjunkturadäquanz wird anhand der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials geschätzt; je nach Auslastungsgrad können auch von einem „neutralen“ Verhalten stabilisierende oder destabilisierende Effekte ausgehen.

blik Deutschland im internationalen Vergleich sowohl im Verhältnis der öffentlichen Schulden zum Bruttosozialprodukt, im Tempo der Schuldenzunahme als auch im Verhältnis der Zins- zu den Gesamtausgaben im unteren Drittel der Skala rangiert. Vor allem aber sollte bedacht werden, daß die staatliche Schuldenpolitik kein eigenständiges Ziel sein kann, sondern daß die zusätzliche Inanspruchnahme von Kapitalmarktmitteln dazu dient, größere Produktions-, Wachstums- und damit auch Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Für die Finanzierung von Aufgaben, die der Zukunftssicherung dienen, sind Kredite ein geeignetes Instrument.

Es ist wohl aber zu befürchten, daß die finanzpolitischen Entscheidungsträger versuchen werden, den Anstieg der Defizite durch eine weitere Begrenzung des Ausgabenanstiegs einzudämmen, dies um so mehr, als die Finanzierung der Steuerreform von 1990 ihre Schatten vorauswirft. Eine Kürzung von Ausgaben, insbesondere solcher für die Infrastruktur, bedeutet aber auch immer eine Schwächung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumskräfte. Damit aber würden die erstrebten Wirkungen der Steuerentlastung 1988 unterlaufen und die Finanzierung der Reform von 1990 würde noch mehr in Frage gestellt.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33  
Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00  
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner,  
Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Dr. Bernhard Seidel.

*Öffentliche Haushalte 1987/88: Beschleunigter Anstieg der Finanzierungsdefizite.* Bearbeitet von Dieter Vesper. —

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, 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 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.