

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 25/89

Berlin

22. Juni 1989

56. Jahrgang

Finanzpolitische Probleme am Ende der 80er Jahre

Die Finanzpolitik war in den 80er Jahren durch mehrmalige Senkungen der direkten Steuern und eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs gekennzeichnet. Immer wieder war von den wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungsträgern gefordert worden, daß der staatliche Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen zurückgedrängt werden müsse. Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt müsse sinken, damit die Steuersenkungen finanziert werden können; ein hoher „Staatsanteil“ wirke letztlich kontraproduktiv. Tatsächlich ist der Anteil der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden am Sozialprodukt von 33 vH auf 30 vH im Jahre 1988 zurückgegangen, und auch die Steuerquote ist gesunken.

Dennoch entsprechen die finanzpolitischen Absichtserklärungen weiterhin denen zu Beginn der 80er Jahre, und dies, obwohl sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geändert haben und der Konjunkturaufschwung den öffentlichen Kassen erhebliche Mehreinnahmen beschert hat. Offenkundig ist auch, daß die öffentlichen Haushalte mit Problemen konfrontiert sind, die zum Teil aus Unterlassungen in den letzten Jahren resultieren: Eine zum Teil veraltete materielle wie personelle Infrastruktur, soziale Probleme und ein starkes regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft. Der Finanzbedarf ist groß, doch wird der Handlungsspielraum durch die reformbedingten Steuerausfälle 1990 eingeschränkt — indes längst nicht so stark, wie ursprünglich erwartet, weil die Steuerquellen kräftig sprudeln.

Die Finanzpolitik in den 80er Jahren war von dem ständigen Bemühen gekennzeichnet, den Anstieg der Staatsverschuldung, der mit dem Wachstumseinbruch Mitte der 70er Jahre eingesetzt hatte, zu begrenzen. Zunächst schossen — im Gefolge der Rezession 1981/82, deren Ausmaß allgemein unterschätzt worden war — die Defizite wieder in die Höhe, obwohl die Bereitschaft zu finanzpolitischem Gegensteuern aus Furcht vor noch höheren Defiziten gering war, und die Bundesbank zur Bekämpfung der ölpreisinduzierten hohen Inflationsraten eine sehr restriktive Politik betrieb. Als expansive Maßnahme fiel in dieser Phase allein die schon 1979 angekündigte Steuersenkung ins Gewicht.

Nach 1981 konzentrierten sich die finanzpolitischen Bemühungen darauf, die jährliche Neuverschuldung zu re-

duzieren. Die Ausgaben wurden nur wenig ausgeweitet, die Investitionsausgaben sogar kräftig gekürzt. Hohe Gewinnabführungen von Bundesbank und Bundespost bescherten zusätzliche Einnahmen, so daß die Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden 1985 auf 26 Mrd. DM — nach 63 Mrd. DM im Jahre 1981 — gesenkt werden konnten¹. Die Kehrseite dieser Politik war, daß der Wirtschaft Nachfrage entzogen worden ist und der Aufschwung lange Zeit nur wenig Dynamik entfalten konnte. Erst 1986 und danach wurde die restriktive Ausga-

¹ Jeweils in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die niedrigere Defizite als die Finanzstatistik ausweist. In der Finanzstatistik werden z.B. Darlehen und Beteiligungen als Ausgaben eingeordnet, in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dagegen als Teil der staatlichen Ersparnis.

benpolitik gelockert und die Steuern wurden gesenkt. Zweifellos hat dieser neue Kurs die gesamtwirtschaftliche Entwicklung gefördert und die Bemühungen der Geld- und der Lohnpolitik unterstützt; die stärksten Impulse kamen freilich von der Auslandsnachfrage. Zunächst stiegen die staatlichen Defizite wieder, doch dann kam es konjunkturbedingt zu beträchtlichen Mehreinnahmen. Diese sowie die Einnahmen aus den Verbrauchsteuererhöhungen führen dazu, daß sich die Defizite der Gebietskörperschaften 1989 drastisch verringern werden.

Ausgabenpolitik: Vernachlässigung der Infrastruktur

Anlaß zur Besorgnis gibt vor allem das Niveau der *öffentlichen Investitionen*. Während 1980 die staatlichen Anlageinvestitionen noch 53 Mrd. DM betragen hatten, waren es 1984, dem Tiefpunkt, nur 40 Mrd. DM, also ein Viertel weniger. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wurde mit einer massiven Einschränkung der öffentlichen Investitionen erkauft, obwohl die finanzpolitischen Entscheidungsträger immer wieder betonten, den Anteil der öffentlichen Investitionen erhöhen zu wollen. Nach 1985, und insbesondere 1986, sind zwar die Ausgaben wieder ausgeweitet worden, aber das Niveau von 1980 ist noch längst nicht erreicht; 1988 wurden 49 Mrd. DM für investive Zwecke ausgegeben. Umfang und Struktur der öffentlichen Investitionen sind vor allem Ausdruck des kommunalen Verhaltens, das wiederum eng mit der jeweiligen Finanzausstattung der Gemeinden zusammenhängt: Je günstiger die wirtschaftliche Entwicklung, desto größer sind die Einnahmen der Kommunen (Steuern, Zuweisungen der Länder) und auch ihr Spielraum, die Investitionen über Kredite zu finanzieren.

Die Entwicklung der Investitionen war in den einzelnen Funktionsbereichen unterschiedlich. Mit Abstand am stärksten war der Rückgang im schulischen Bereich, hier wurden die Investitionen um die Hälfte gekürzt. Auch im Verkehrsbereich, bei den kommunalen Gemeinschaftsdiensten und im Umweltschutz sind die Ausgaben überdurchschnittlich gesenkt worden, während sie in den Bereichen der Verwaltung und Gesundheit gesteigert worden sind. Der Umschwung nach 1985 schlug sich überall nieder. Überdurchschnittlich expandierten die Investitionsausgaben in den kommunalen Gemeinschaftsdiensten, im Umweltschutz, im Hochschulsektor und in der Allgemeinen Verwaltung. Die Ausgaben für den Verkehr sind ebenso wie für die Schulen nur wenig erhöht worden.

Unstrittig ist, daß in einigen Funktionsbereichen der Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen — demographisch bedingt — spürbar zurückgegangen ist (z.B. Schulen). Auch der Ausbau des Straßennetzes ist an Grenzen gestoßen. In anderen Aufgabenfeldern besteht hoher Neubedarf: Im Umweltschutz (Kläranlagen), in der Stadtentwicklung und

Entsorgung, aber auch an den Hochschulen und im öffentlichen Personennahverkehr. In vielen Bereichen ist der Ersatzbedarf drastisch gestiegen. Zu wenig Mittel sind in der jüngeren Vergangenheit in die Erhaltung von älteren Infrastruktureinrichtungen geflossen. Zudem werden auch bei jüngeren Beständen aufgrund von Konstruktionsmängeln oder falscher Materialwahl (z.B. Asbest) zunehmend Ersatz- bzw. Sanierungsmaßnahmen notwendig. Stichworte sind Kanalisations- und Wasseretze, öffentliche Gebäude². Aber auch die Substanzwertsicherung der Verkehrswege erfordert eine beträchtliche Steigerung der Finanzmittel³. Wollte man die bedarfsorientierten Überlegungen in die Wirklichkeit umsetzen, müßten die öffentlichen Investitionsausgaben in den nächsten Jahren mit zweistelligen Raten zunehmen. Dringlich ist der Bedarf vor allem in Ballungsbereichen.

Die Konsolidierungspolitik hat auch Entwicklung und Struktur der *Personalausgaben* nachhaltig beeinflußt. In den 80er Jahren sind die Personalausgaben im Durchschnitt um 3,5 vH pro Jahr ausgeweitet worden. Die jährlichen Tarifsteigerungen schlugen mit 3 vH zu Buche und die Beschäftigtenzahl nahm durchschnittlich um 0,7 vH zu (Teilzeitstellen auf Vollzeitstellen umgerechnet). Die Zahl der Vollzeitstellen war zuletzt nur wenig höher als 1980, während gleichzeitig über 200 000 Teilzeitbeschäftigte mehr beschäftigt worden sind; vor allem an den Schulen und Hochschulen hat sich der Wandel von Vollzeit- in Teilzeitarbeitsplätze vollzogen. Ein solcher Wandel ist dann erwünscht, wenn es genügend Bewerber gibt, die nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben wollen. Er ist problematisch, wenn die Bewerber eine Tätigkeit mit längerer Arbeitszeit anstreben. Der Trend, vermehrt Teilzeitstellen einzurichten, läßt auch die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung in günstigerem Licht erscheinen.

Auffällig ist, daß die durchschnittlichen Einkommenserhöhungen geringer waren als die Tarifsteigerungen. Einmal sind die Eingangsvergütungen im höheren und gehobenen Dienst herabgesetzt worden⁴; zum anderen hat sich der Trend zu den höherwertigen Beschäftigungspositionen merklich abgeflacht. Von Bedeutung ist auch die Veränderung der Altersstruktur: Ein Vergleich der Jahre 1986 und 1977 nach Altersgruppen zeigt, daß der Anteil der über 45jährigen — also jener, die das Endgehalt einer Besoldungs- bzw. Vergütungsgruppe erreicht haben — gestiegen ist, und somit die Dynamik der Alterssteigerungsbeträge gebremst wurde.

² Vgl. hierzu auch M. Reidenbach, G. Kühn: Die Erhaltung der städtischen Infrastruktur. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 79, Stuttgart u.a. 1989.

³ Vgl. Vorausschätzung des Finanzbedarfs für die Erhaltung und Unterhaltung der kommunalen Verkehrswege. Bearb.: H. Enderlein, H. Kuhfeld und U. Kunert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 48/1988, S. 649 ff.

⁴ Diese Maßnahmen sind zum 1.1.1989 (bzw. 1.1.1990) aufgehoben worden.

**Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften
nach Aufgabenbereichen¹⁾**

	1980	1985 Mill. DM	1988 ²⁾
Staatliche Verwaltung	2300	2260	2850
Sicherheit und Ordnung	2220	1980	2350
Schulen	6930	3450	3750
Hochschulen	1640	1660	2050
Gesundheitswesen	3840	4150	4600
Soziale Sicherung	720	650	800
Gemeinschaftsdienste, Umwelt	9550	7640	9550
Erholung und Kultur	3740	2670	3200
Verkehr und Nachrichten	17370	13560	14550
Sonstiges	5010	3720	4730
Insgesamt	52770	41260	47850
	Veränderung in vH		
	1985/80 1988/85		
Staatliche Verwaltung	— 1,7 26,1		
Sicherheit und Ordnung	—10,8 18,7		
Schulen	—50,2 8,7		
Hochschulen	1,2 23,5		
Gesundheitswesen	8,1 10,8		
Soziale Sicherung	— 9,7 23,1		
Gemeinschaftsdienste, Umwelt	—20,0 25,0		
Erholung und Kultur	—28,6 19,9		
Verkehr und Nachrichten	—21,9 7,3		
Sonstiges	—25,7 27,2		
Insgesamt	—21,8 16,0		

¹⁾ In Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. — ²⁾ Schätzung des DIW.

Aufgrund der Altersstruktur ist für die kommenden Jahre mit steigendem Ersatzbedarf zu rechnen, der bis Mitte der 90er Jahre auf mindestens 100 000 Arbeitskräfte zunehmen dürfte⁵. Aktueller Personalbedarf besteht im Hochschulbereich, dort hat sich die quantitative Versorgung — bezogen auf die Studentenzahlen — drastisch verschlechtert. Erst Mitte der 90er Jahre wird die Zahl der Studenten spürbar zurückgehen. Wollte man die Anfang der 70er Jahre erreichte Relation wiederherstellen, müßten zusätzlich 25 000 Stellen für wissenschaftliches und 10 000 Stellen für nichtwissenschaftliches Personal geschaffen werden. Im Gesundheitswesen besteht akuter Bedarf an Ärzten und Pflegepersonal, wie schon die Anhäufung von Überstunden und Bereitschaftsdiensten zeigt. Gleiches gilt für die sozialen Dienste: Anhaltende Arbeitslosigkeit und Veränderungen in der demographischen Struktur sind wichtige Gründe für deren zügigen Ausbau.

Im schulischen Sektor besteht aus globaler Sicht gegenwärtig kaum zusätzlicher Bedarf. Die Zahl der Vollzeitstellen lag 1987 bundesweit um 60 000 unter der von 1980, während die Zahl der Teilzeitkräfte um 55 000 aufgestockt worden ist. Per Saldo sind, rechnet man die

Teilzeit- auf Vollzeitstellen um, rund 20 000 Lehrerstellen gestrichen worden; dies entspricht einem Rückgang um knapp 4 vH⁶. Gleichwohl sank die Schüler-Lehrer-Relation weiter⁷, im Durchschnitt aller allgemeinbildenden Schulen von 18,5 (1980) auf zuletzt 15, weil die Zahl der Schüler noch stärker (um fast ein Viertel) zurückgegangen ist. An den beruflichen Schulen betrug die Relation 28, nach 32 im Jahre 1980; hier sind zwar 10 000 zusätzliche Stellen geschaffen worden, doch ist die Situation weiterhin verbesserungsbedürftig.

Alles in allem wird sich die Entwicklung, die in den 80er Jahren zu beobachten war, kaum fortschreiben lassen. Im Primärbereich nimmt die Zahl der Schüler wieder zu; für den Sekundärbereich I ist dies Anfang der 90er Jahre zu erwarten. Berücksichtigt werden muß zudem der verstärkte Zustrom von Aussiedlern; die Bewältigung dieses Problems erfordert auch qualitative Verbesserungen. Bedarf entsteht, wenn die Pflichtstundenzahl der Lehrer verringert wird; rein rechnerisch erhöht die Reduzierung um eine Wochenstunde den Bedarf um rund 20 000 Stellen. Gerade an den Schulen stellt sich das Problem der Überalterung. Dies hat unter anderem zur Folge, daß Dynamik und Innovation in diesem wichtigen Sektor zu verkümmern drohen.

Sozialausgaben: Anstieg gebremst

Die Transferausgaben der Gebietskörperschaften sind seit 1980 jährlich um 3,5 vH pro Jahr gestiegen. Während die Subventionen um fast 6 vH expandieren, haben die sozialen Leistungen (einschl. Zuschüsse an die Sozialversicherung) im Durchschnitt nur um 3,2 vH zugenommen. Diese Leistungen umfassen — neben den Zuschüssen an die Sozialversicherung — vor allem die öffentlichen Pensionen, das Kindergeld, die Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Kriegsopferversorgung. In dieser Betrachtung bleiben die Leistungen der Sozialversicherungsträger unberücksichtigt.

Die Ausgaben für Kriegsfolgelasten und die Kindergeldzahlungen gehen seit Anfang der 80er Jahre aufgrund der verminderten Zahl von Anspruchsberechtigten zurück. Die Entwicklung der öffentlichen Pensionen folgt weitgehend den Tarifierhöhungen im öffentlichen Dienst; hinzu kommt, daß die Zahl der Pensionäre zunimmt. Im Durch-

⁵ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt W. Breidenstein: Personal des öffentlichen Dienstes am 30. Juni 1986. In: Wirtschaft und Statistik 12/1987, S. 925.

⁶ Vgl. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz (KMK): Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 1980 bis 1987. Dokumentation Nr. 105 vom Dezember 1988, S. 19 ff.

⁷ Vgl. hierzu im einzelnen Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1988/89, Bonn 1988, S. 82 f.

schnitt der 80er Jahre sind die Pensionszahlungen um jährlich 3,2 vH gestiegen.

Stark expandiert haben die Ausgaben für die Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Seit 1981 trägt der Bund wieder allein die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe. In dieser Zeit haben sich die Zahl und der Anteil der Langzeitarbeitslosen kräftig erhöht und 1987 mußte der Bund über 9 Mrd. DM (1981: 2,9 Mrd. DM) für Arbeitslosenhilfe aufwenden. Infolge der Verbesserungen bei der Gewährung von Arbeitslosengeld an ältere Arbeitnehmer, das die Bundesanstalt für Arbeit auszahlt, gingen die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe zuletzt zurück. Zugleich mußte der Bund aber wieder Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherung leisten, 1988 rund 3 Mrd. DM. Von 1984 bis 1987 entfielen diese Zahlungen, die 1982 noch 7 Mrd. DM betragen hatten.

Der Sozialhilfeaufwand ist im Jahresdurchschnitt um fast 10 vH gestiegen. Mit einem Plus von 13 vH haben die Hilfen zum Lebensunterhalt besonders kräftig zugenommen, die Zahl der Empfänger dieser Leistungen hat sich mehr als verdoppelt, insbesondere, weil immer mehr Haushalte die Sozialhilfe zur Aufstockung des Arbeitslosengeldes bzw. der Arbeitslosenhilfe empfangen. Die Entwicklung der Sozialhilfe wurde aber auch von dem Anstieg der anderen Hilfearten mitbestimmt. Noch immer dominieren mit einem Anteil von 60 vH am gesamten Sozialhilfeaufwand die Hilfen in besonderen Lebenslagen (z.B. Pflegehilfen, Eingliederungshilfen für Behinderte).

Aufgrund der günstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen wird die Dynamik der Arbeitslosen- und Sozialhilfeausgaben merklich gebremst. Zusätzliche Belastungen ergeben sich durch das Programm zur Förderung der Langzeitarbeitslosen und dadurch, daß der positive Wanderungssaldo (Aussiedler bzw. Umsiedler) sehr viel höher ist als angenommen.

Stark gestiegen sind in den letzten Jahren das Erziehungsgeld und die Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherung im Zusammenhang mit der Anrechnung von Kindererziehungszeiten. In den kommenden Jahren wird das Erziehungsgeld (Volumen 1989: 3,6 Mrd. DM) kaum mehr steigen, während die Anrechnung von Kindererziehungszeiten noch zusätzliche Mittel erfordert. Zusätzliche Haushaltsmittel werden auch erforderlich, wenn ab 1990 der Bundeszuschuß an Träger der gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenhang mit der Rentenreform schrittweise erhöht wird.

Insgesamt gesehen haben die sozialpolitischen Korrekturen der jüngeren Vergangenheit die sozialen Fehlentwicklungen, die in den Jahren zuvor entstanden sind, nicht aufgehoben. Gravierend waren die Einschnitte vor allem bei den Leistungen der Renten- und Arbeitslosenversicherung.

Süd-Nord-Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft

In den 80er Jahren hat sich das regionale Wachstums- und Beschäftigungsgefälle verstärkt. Auch die verschiedenen Finanzausgleichsmechanismen konnten nicht verhindern, daß die Neuverschuldung von Ländern und Gemeinden in den wirtschaftsschwächeren Regionen weit höher ausfiel als in den wirtschaftsstärkeren. Dabei hat sich der Handlungsspielraum der finanzschwächeren Regionen verschlechtert: Die Belastung durch Zinsausgaben und Sozialhilfe ist überdurchschnittlich gestiegen, und Mittel zur Verbesserung der Infrastruktur fehlen auch deshalb, weil die kommunalen Verschuldungsmöglichkeiten in den wirtschaftsschwachen Regionen vielfach ausgeschöpft sind. Die in der Summe günstige Finanzsituation der Gemeinden verdeckt das starke Gefälle in der Finanzkraft. Der empirische Befund deutet nicht darauf hin, daß die regionalen Unterschiede in der Finanzausstattung auf der Ausgabenseite entstanden sind⁸.

Mit dem 1988 verabschiedeten „Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern“, dessen Grundlage Art. 104a Abs. 4 GG ist⁹, werden den Ländern vom Bund über einen Zeitraum von 10 Jahren jährlich 2,45 Mrd. DM zur Verfügung gestellt. Mit diesem Betrag sollen öffentliche Investitionen vor allem zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur gefördert und Maßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung, zur Förderung von Forschung und Technologie sowie zur städtebaulichen Sanierung und Entwicklung finanziert werden.

Letztlich verloren gegangen ist in diesem Gesetz die ursprüngliche Forderung, den Bund unmittelbar an den Belastungen der Länder und Gemeinden durch die Sozialhilfe zu beteiligen (sog. „Niedersachsen-Initiative“). Auch ist offen, ob die Mittel tatsächlich in die Regionen mit überdurchschnittlichen Beschäftigungsproblemen fließen und zur Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen. So kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Länder diese Mittel vorrangig zur Finanzierung eigener Vorhaben verwenden. Fraglich ist, ob der Verteilungsschlüssel — außer Hessen und Baden-Württemberg sind alle Länder empfangsberechtigt — den unterschiedlich hohen regionalen Problemdruck angemessen widerspiegelt. Im Gerangel um den Verteilungsschlüssel haben zuletzt politische Proporzüberlegungen im Vordergrund gestanden. Vor allem ist der Umfang der Hilfen deutlich hinter dem erforderlichen Volumen zurückgeblieben. Tatsächlich sind die Finanznöte im Saarland, im Ruhrgebiet

⁸ Vgl. Regionales Gefälle in der öffentlichen Finanzkraft verlangt nach umfassenden Lösungen. Bearb.: D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1989.

⁹ Danach kann der Bund „den Ländern Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren..., die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“.

und in den Stadtstaaten besonders groß. Hier sind umfassendere Lösungen als der Strukturhilfefonds notwendig, und zwar nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ. Zum Beispiel sollten von den Steuereinnahmen der Länder und ihrer Gemeinden, die als Bemessungsgrundlage für den Finanzausgleich dienen, die Sozialhilfeaufwendungen abgesetzt werden können. Das Finanzausgleichsvolumen könnte dadurch aufgestockt werden, daß der Länderanteil an der Umsatzsteuer erhöht wird. Länder und Gemeinden profitieren kaum von der jüngsten Verbrauchsteuererhöhung, ebensowenig partizipieren sie am Bundesbankgewinn. Im Zusammenhang mit der Reform 1990 müssen sie aber erhebliche Steuerausfälle hinnehmen.

Steuerpolitik: Konflikt zwischen Wachstumsförderung und sozialer Ausgewogenheit

In den 80er Jahren ist es mehrfach zu Entlastungen bei den direkten Steuern gekommen. Begründet wurde dies immer mit dem Ziel, der Wirtschaft Wachstumsimpulse zu vermitteln. Zugleich wurden die indirekten Steuern erhöht. Per Saldo hat sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote — Steuern in Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Relation zum Bruttosozialprodukt — von 25,7 vH im Jahre 1980 auf 24,2 vH im Jahre 1988 verringert; 1989 dürfte sie auf knapp 25 vH steigen. Auch in den 60er und 70er Jahren hat die Quote 23 bis 26 vH betragen. In der Summe hat die Steuerpolitik also den Status quo gehalten, nach jeder Steuersenkung ist die Steuerquote wieder gestiegen. Als wachstumsfördernd kann die Politik nur insoweit bezeichnet werden, als ein trendmäßiger Anstieg der Steuerquote — für sich genommen — das gesamtwirtschaftliche Wachstum hemmt, dieser Anstieg aber verhindert worden ist.

Die mehrmaligen Steuersenkungen haben — ebenso wie die Reform 1990 — die Progression des Einkommensteuertarifs gemildert; die 90er Reform knüpft an die zweistufige Steuerrechtsänderung 1986/88 an. Zwar entfiel der Hauptteil der Entlastungen 1986 auf Familien mit Kindern, doch wurden vor allem Familien in höheren Einkommenskategorien begünstigt¹⁰. Fragwürdig war vor allem die Wiedereinführung der pauschalierten Kinderfreibeträge. Sie waren mit der Reform 1975 abgeschafft worden, weil sie Empfänger mit hohen Einkünften und entsprechend hohen Grenzsteuersätzen begünstigten. Verteilungspolitisch umstritten war auch die Steuersenkung 1988, von der vor allem die Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen profitierten; dieser Effekt wurde nachträglich gemildert, indem ein Teil der Reform 1990 auf 1988 vorgezogen wurde (Erhöhung des Grundfreibetrags und weitere Abflachung der Einkommensteuerprogression).

Die mehrmaligen Tarifsenkungen milderten die Steuerprogression, begünstigten aber die Bezieher höherer Ein-

kommen — jedenfalls dann, wenn man die Verteilung der absoluten Entlastungsbeträge untersucht. Selbst wenn niedrige Einkommen prozentual stark entlastet werden, sind ins Gewicht fallende absolute Beträge erst in höheren Einkommensklassen relevant. Dies gilt auch für die Reform 1990: Auf das obere Fünftel der Einkommensbezieher entfällt weit mehr als die Hälfte des Entlastungsbetrages¹¹.

Verteilungspolitisch problematisch sind Steuerentlastungen vor allem dann, wenn zu ihrer Finanzierung die indirekten Steuern erhöht werden und die Nichtbegünstigten (Personen mit niedrigem Einkommen und Transfereinkommensbezieher) diese Steuererhöhung mittragen müssen. Besonders schwer wiegt eine solche Politik, wenn zudem Sozialausgaben beschnitten werden. Der Einschnitt im sozialen Netz Anfang der 80er Jahre war begleitet von einer Anhebung der indirekten Steuern (Mineralöl-, Tabak-, Brannt- und Schaumweinsteuer 1981/82, Mehrwertsteuer 1983).

Zur Teilfinanzierung der Steuerreform 1990 wurden wiederum die Mineralöl- und Tabaksteuer, dazu die Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw und die Versicherungssteuer erhöht; zudem wird nunmehr auch — befristet — der Verbrauch von Erdgas besteuert. Gerechtfertigt wurden diese Erhöhungen u.a. mit Mehrbelastungen im Zusammenhang mit der EG-Finanzierung; sie sind aber weit niedriger als ursprünglich geplant. Auch die Diskussion um eine Erhöhung der Mehrwertsteuer ist nicht verstummt: Eine Angleichung der Mehrwertsteuer in der Bundesrepublik ist im Zusammenhang mit den neuen Harmonisierungsvorschlägen der EG-Kommission (Mindesthöhe des Normalsatzes 15 vH) wieder im Gespräch.

Die Einführung der Kapitalertragsteuer von 10 vH auf Zinseinkünfte („Quellensteuer“) war mangelhaft konzipiert und ihre Aufhebung Ausdruck politischer Opportunität, aber auch Ausdruck davon, daß Steuerhinterziehung hingenommen wird. Zu Recht wird die Abschaffung der „kleinen“ Kapitalertragsteuer als Aushöhlung der Steuermoral bezeichnet: Letztlich opfert die Exekutive eine Rechtsnorm einem wirtschaftspolitischen Zwischenziel, nämlich dem möglichst niedriger Zinsen; mit diesem Ziel wird die Abschaffung explizit begründet. Will man tatsächlich niedrigere Zinsen, so gibt es wirksamere Mittel, nämlich die Geldpolitik. Fraglich ist zudem, ob die Abschaffung der Quellensteuer — bei einem Zinsgefälle zum Ausland — wirklich zu einem niedrigeren Zinsniveau führt. Wird schon in diesem Zusammenhang die Steuerpolitik bemüht, so müßte, dies wäre konsequent, auch die Quellenbesteuerung der übrigen Kapitalerträge, vor allem

¹⁰ Vgl. im einzelnen: Lockerung der finanzpolitischen Restriktion durch Steuerentlastungen. Bearb.: D. Teichmann und D. Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40/1985.

¹¹ Vgl. im einzelnen: Finanzierungsalternativen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 auf Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte. Bearb.: D. Vesper und R. Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/1987.

der Dividenden, reduziert werden; so aber werden Dividenden (und damit letztlich auch die Eigenfinanzierungsmöglichkeiten) diskriminiert.

Wenn es zutrifft, daß die hohen Netto-Kapitalexporte im letzten Jahre auch ein Reflex der „Quellensteuer“ waren, so kann dies letztlich als Indiz für den Umfang der Steuerhinterziehung gewertet werden. Allerdings fällt es schwer, die Quellensteuer als „Motor“ der Kapitalexporte zu identifizieren, denn gefragt waren vor allem amerikanische und kanadische Anleihen, die eine wesentlich höhere Rendite als vergleichbare DM-Anleihen aufweisen und deren Wechselkursrisiko wohl auch geringer als im Jahr zuvor eingeschätzt wurde.

Rückblickend wurde die Chance zu einem Mehr an Steuergerechtigkeit vertan: Arbeitseinkommen werden durchweg an der Quelle besteuert. Nicht einzusehen ist, warum Kapitaleinkünfte nicht ebenfalls an der Quelle besteuert werden. Die steuerliche Erfassung müßte allerdings Hand in Hand gehen mit einer starken Erhöhung des Sparerfreibetrages, was auch zur Verwaltungsvereinfachung beitragen würde. Grundsätzlich sollten Zinserträge, die lediglich die Werterhaltung von Ersparnissen sichern, nicht der Besteuerung unterliegen.

Zur Frage der Unternehmensteuerreform

Die Steuerreform wird den öffentlichen Kassen im Jahre 1990 über 20 Mrd. DM Mindereinnahmen bescheren¹². Darüber hinaus wird schon seit längerem eine Senkung der Unternehmensteuerlast gefordert. Diese Forderung wird umso nachdrücklicher gestellt, als sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte merklich entspannt hat.

Von vielen wird Handlungsbedarf für eine Reform der Unternehmensbesteuerung gesehen, weil die Besteuerung der deutschen Unternehmen, insbesondere die steuerliche Belastung der einbehaltenen Gewinne bei Kapitalgesellschaften, im internationalen Vergleich zu hoch sei und Wettbewerbsnachteile bestünden.

Die Diskussion ist in einer Zeit entbrannt, in der die Bundesrepublik Deutschland riesige Leistungsbilanzüberschüsse anhäuft und — als Korrelat zu diesen — hohe Nettokapitalexporte leistet. Zu kurz kommt in dieser Diskussion die Wettbewerbsfähigkeit auf den Gütermärkten, die vor allem von Höhe und Entwicklung der Lohnkosten und Arbeitsproduktivität abhängt. Tatsache ist, daß der vergleichsweise geringe Anstieg der Lohnstückkosten auch in den 80er Jahren (gemessen in Landeswährung) den deutschen Exporteuren potentielle Wettbewerbsvorteile auf den Auslandsmärkten verschafft hat. Sie wurden allerdings durch Wechselkursänderungen aufgehoben¹³. Nicht zuletzt der hausgemachte Stabilitätsbonus der deutschen Wirtschaft hat andere Länder zu steuerlichen Entlastungen im Unternehmenssektor animiert. Es macht wenig Sinn, wollte die deutsche Wirtschaftspolitik nun versuchen, diesen Bonus durch Steuersenkungen noch zu vergrößern.

Zudem darf nicht außer acht gelassen werden, daß die Gewinne der Unternehmen seit 1983 außerordentlich stark expandieren und die Rentabilität der investierten Mittel sich erheblich verbessert: Die Eigenkapitalrendite war zuletzt höher als Anfang der 60er Jahre¹⁴. Hierzu trug vor allem die Kostenentlastung (Vorleistungen und Löhne) bei, während die absatzbedingte Gewinnkomponente eine weniger bedeutsame Rolle spielte und wohl mit ein Grund dafür war, daß sich die private Investitionstätigkeit lange Zeit wenig dynamisch entwickelte. In diesem Zusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß die Eigenfinanzierungsquote der unternehmerischen Investitionen in den letzten Jahren sehr hoch war.

In der Diskussion um eine Reform der Unternehmensbesteuerung wird vielfach allein auf die Höhe der Grenzsteuersätze abgestellt. Sinnvoll ist aber nur ein Vergleich des gesamten Tarifsystems unter Berücksichtigung der Bemessungsgrundlagen, die international unterschiedlich ermittelt werden. Von Bedeutung ist natürlich auch das tatsächliche Ausschüttungsverhältnis und die Regelung, daß die Steuern auf ausgeschüttete Gewinne bei der Veranlagung zur Einkommensteuer angerechnet werden. Das DIW hat zu diesem Problemkomplex eine vergleichende Untersuchung für sieben wichtige Industrieländer angestellt; ihre Ergebnisse werden in Kürze veröffentlicht.

Eine weitere Frage ist die relativ hohe Belastung der deutschen Unternehmen mit ertragsunabhängigen Steuern, auch wenn die Belastung (außer bei der Vermögensteuer) durch die Abzugsfähigkeit vom Gewinn gemildert wird. Ende der 70er Jahre ist die ertragsunabhängige Besteuerung bereits gesenkt worden. In der Diskussion ist vor allem eine Reform der Gewerbesteuer¹⁵.

Grundsätzlich sollte diese Steuer ein Äquivalent für die vielfältigen Vorleistungen sein, die die Kommunen für die örtliche Wirtschaft erbringen. Dazu müßte sie stärker produktionsbezogen gestaltet werden. Zunächst ist denkbar, die Gewerbekapitalsteuer abzuschaffen, damit die ertragsunabhängige Belastung gesenkt wird. Darüber hinaus müßten die Bemessungsgrundlagen der Besteuerung stärker an der „Wertschöpfung“ orientieren und der Kreis der Steuerpflichtigen erweitert werden. Die Steuer-

¹² Die effektiven Ausfälle sind weit geringer, weil die Wachstumsimpulse wiederum Steuermehreinnahmen induzieren. Nach Modellrechnungen des DIW ist der „Selbstfinanzierungseffekt“ mit rund der Hälfte zu veranschlagen. Vgl. Finanzierungsalternativen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 auf Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte. Bearb.: D. Vesper und R. Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/1987.

¹³ Vgl. H. Flassbeck: Die Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland. In: Konjunkturpolitik. Heft 5/6, 1988.

¹⁴ Vgl. Gewinne und Investitionen der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: B. Görzig. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20/1989.

¹⁵ Die Position des DIW hierzu findet sich in: Zur Finanzlage der Gemeinden. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 37/1986.

pflicht sollte in Anlehnung an das Umsatzsteuergesetz abgegrenzt werden, wonach jede selbständige berufliche Tätigkeit steuerpflichtig ist. Auch sollten die zahlreichen Freibetragsregelungen abgebaut werden. Mehreinnahmen könnten zur Senkung der Gewerbesteuerlast der bisher Steuerpflichtigen genutzt werden.

Alles in allem besteht für die deutsche Wirtschaftspolitik kein Anlaß, sich an einem internationalen Steuersenkungswettlauf zu beteiligen. Schließlich muß berücksichtigt werden, daß die Bundesrepublik im internationalen Vergleich über eine recht gute Infrastruktur verfügt, deren Erhaltung und Modernisierung kostspielig ist.

Zur Finanzlage der Gebietskörperschaften 1989/90

In diesem Jahr gehen von den öffentlichen Haushalten restriktive Einflüsse auf die Gesamtwirtschaft aus. Dies ist in erster Linie auf die Verbrauchsteuererhöhungen zurückzuführen. Hinzu kommt, daß die konjunkturbedingten Mehreinnahmen nicht in vollem Umfang verausgabt und die Gewinnabführung der Bundesbank an den Bundeshaushalt zur Begrenzung des Defizits verwendet werden. Verbrauchsteuererhöhung und Bundesbankgewinn erbringen annähernd 20 Mrd. DM. Der Fehlbetrag der Gebietskörperschaften wird drastisch sinken, von 52 auf 25 Mrd. DM.

Steueraufkommen 1989

Die Einnahmen aus der Lohnsteuer werden um 8 1/2 vH expandieren. Neben der Progressionswirkung des Steuersystems kommt die günstige Beschäftigungsentwicklung zum Tragen. Die Bruttolohn- und -gehaltsumme dürfte sich um 4,7 vH erhöhen¹. Das Kassenergebnis wird dadurch geschmälert, daß sich im Aufkommen vom Januar — dabei handelt es sich um die Besteuerung der Dezemberbezüge — noch die Entlastungen von 1988 niedergeschlagen haben.

Diese Entlastungen werden 1989 verstärkt bei der veranlagten Einkommensteuer wirksam. Das Kassenaufkommen wird auch dadurch gedämpft, daß sich Unternehmen die abgeführte „Quellensteuer“ bei der veranlagten Einkommen- und auch Körperschaftsteuer im Vorauszahlungsverfahren anrechnen lassen können: Das Bruttoaufkommen an Quellensteuer ist mit 3,7 Mrd. DM zu veranschlagen, netto sind es etwa 2 Mrd. DM. Die Gewinnsteuern dürften, gekürzt um die Anrechnung der Quellensteuer, per Saldo um mindestens 8 vH expandieren; dies ist eine eher vorsichtige Schätzung. Nach dem Boom im Vorjahr wird die Gewerbesteuer nur schwach steigen (3 vH): Einmal sind die Zahlungen für Vorjahre rückläufig, weil die Veranlagung 1987 ein schlechteres Ergebnis bringt als die Veranlagung 1986; zum anderen haben sich die Vorauszahlungen merklich abgeschwächt.

Der Konjunkturaufschwung schlägt sich auch im Umsatzsteueraufkommen nieder (6 vH). Zudem kommt es hier zu Einnahmen, die durch die Verbrauchsteuererhöhungen induziert werden, und es entfallen Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft.

Insgesamt wird das Steueraufkommen mit einer Rate von über 8 vH steigen. Die Steuereinnahmen des Bundes expandieren mit über 10 vH doppelt so stark wie die der Gemeinden; die Länder können ein Plus von 7,5 vH erwarten. Die hier vorgelegte Schätzung liegt um fast 3 Mrd. DM über dem Ergebnis, das der „Arbeitskreis Steuer-schätzung“ im Mai prognostiziert hat. Der Konjunkturverlauf 1989 wird wohl noch günstiger sein als das Bundeswirtschaftsministerium in seinen gesamtwirtschaftlichen Vorgaben für den Arbeitskreis unterstellt hatte.

Ausgaben 1989

Bei den Ausgaben der Gebietskörperschaften ist mit einem Zuwachs von 4 vH zu rechnen. Die Personalaus-

gaben werden aufgrund der niedrigen Tarifabschlüsse mit knapp 3 vH unterdurchschnittlich steigen. In der Schätzung wurde angenommen, daß sich in einigen Bereichen die Bereitschaft erhöht hat, zusätzlich Stellen zu schaffen (Hochschulen, Gesundheitswesen, Schulen — bedingt durch die Senkung der Pflichtstundenzahl für Lehrer). Die Investitionsausgaben dürften um fast 6 vH ausgeweitet werden: Einmal verbessert sich die Finanzlage der Gemeinden spürbar; hinzu kommen die Wirkungen des Strukturhilfegesetzes.

Die Transferzahlungen — laufende und vermögenswirksame — werden kräftig aufgestockt (6 vH). Mehraufwendungen entstehen vor allem durch die erweiterte Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rentenberechnung, die Hilfen für Aussiedler und Umsiedler und Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit; hierdurch erhöhen sich auch die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung. Das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit wird vom DIW mit 3 Mrd. DM veranschlagt und muß vom Bund getragen werden; im Vorjahr wurde es noch überwiegend aus den Rücklagen der Bundesanstalt finanziert. Der „normale“ Bundeszuschuß an die Rentenversicherung, der sich nach der durchschnittlichen Einkommensentwicklung in den letzten drei Jahren richtet, nimmt um 3 vH zu. Auch die Ausgaben für das Erziehungsgeld und die Sozialhilfe werden nochmals kräftig wachsen, ebenso die Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Moderat ist der Anstieg der Zinsausgaben, weil der Nettokreditbedarf sinkt; hinzu kommt, daß beim gegenwärtigen Marktzins noch immer Einsparungen durch Umschuldungen möglich sind. Das Defizit im Bundeshaushalt dürfte 1989 nur 19 Mrd. DM betragen; es wäre damit nur halb so groß wie im Vorjahr. Ähnlich ist die Entwicklung in den Länderhaushalten, auch hier ist mit einer Halbierung des Fehlbetrags, auf 8 Mrd. DM, zu rechnen. Die Gemeinden erzielten 1988 einen geringen Überschuß, er dürfte sich in diesem Jahr vergrößern (+2 Mrd. DM).

Ausblick auf 1990

Das kommende Jahr steht finanzpolitisch im Zeichen der Steuerreform. Von ihr gehen beträchtliche expansive Impulse auf die Gesamtwirtschaft aus. Als Folge der kon-

¹ Die Elastizität des kassenmäßigen Lohnsteueraufkommens, d.h. seine prozentuale Veränderung im Verhältnis zur prozentualen Veränderung der Bruttolohn- und -gehaltsumme, liegt bei knapp 2 vH.

Kassenmäßiges Steueraufkommen der Gebietskörperschaften

	Ist Schätzung in Mrd. DM			Veränderung gegenüber Vorjahr in vH		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Gemeinschaftliche Steuern	362,7	391,6	389,7	4,0	8,0	— 0,5
Lohnsteuer ¹⁾	167,5	181,9	175,5	2,0	8,6	— 3,5
Veranlagte Einkommensteuer ¹⁾	33,2	35,0	32,7	8,1	5,4	— 6,6
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag	8,7	12,8	9,7	10,8	47,1	—24,2
Körperschaftsteuer ²⁾	30,0	31,2	33,5	9,9	4,0	7,4
Steuern vom Umsatz ³⁾	123,3	130,7	138,3	3,8	6,0	5,8
Bundessteuern ⁴⁾	52,7	61,3	62,7	1,7	16,3	2,3
Mineralölsteuer (einschl. Erdgas)	27,0	34,0	35,0	3,4	25,9	2,9
Tabaksteuer	14,6	14,9	15,0	0,3	2,1	0,7
Branntweinabgaben	4,0	4,0	4,0	—1,8	0,0	0,0
Versicherungssteuer	2,9	4,1	4,4	6,5	41,4	7,3
Sonstige	4,2	4,3	4,3	—0,8	2,4	0,0
Ländersteuern	22,7	23,8	24,3	2,3	4,8	2,1
Kraftfahrzeugsteuer	8,2	9,0	9,1	—2,3	9,8	1,1
Vermögensteuer	5,6	5,7	5,9	2,4	1,8	3,5
Sonstige	8,9	9,1	9,3	5,9	2,2	2,2
Gemeindesteuern ⁵⁾	43,7	45,1	47,8	8,4	3,2	6,0
Gewerbsteuer	34,5	35,6	38,0	9,6	3,2	6,7
Grundsteuer	8,2	8,5	8,8	3,9	3,7	3,5
Sonstige	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Steuereinnahmen insgesamt	488,1	528,7	531,9	4,1	8,3	0,6
Bund ⁶⁾	220,2	243,3	244,7	1,4	10,5	0,6
Länder ⁷⁾	180,5	194,3	193,3	4,1	7,6	— 0,5
Gemeinden ⁸⁾	63,7	67,2	68,5	6,2	5,5	1,9
EG-Anteile	23,7	23,9	25,4	29,2	0,8	6,3
Zölle	6,3	6,9	7,4	14,8	9,5	7,2
Anteil MWSt.	14,3	15,1	16,0	11,7	5,6	6,0
BSP-Eigenmittel	3,0	2,0	2,0	.	.	0,0

1) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 65/35 vH. — 4) Ohne Zölle. — 5) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder. — 6) EG-Anteile abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder gekürzt. — 7) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. — 8) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

junkturbedingten Mehreinnahmen 1988/89 und unter der Annahme, daß die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung nicht abbricht, werden die Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden zwar wieder in die Höhe klettern — auf 42 Mrd. DM —, aber längst nicht die Größenordnung erreichen, die einmal befürchtet worden war. Vor Jahresfrist hatte das DIW einen Betrag von fast 70 Mrd. DM prognostiziert, andere Projektionen wiesen einen Fehlbetrag von bis zu 100 Mrd. DM aus. Damals wurde allenthalben ein Rückgang der außenwirtschaftlichen Überschüsse unterstellt; tatsächlich sind diese aber noch in die Höhe geklettert.

Trotz Steuerreform dürfte aus heutiger Sicht das Steueraufkommen etwa gleichbleiben, während sich der Anstieg der Ausgaben etwas, auf 3 1/2 vH, abschwächt. Wie-

derum bremsen die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst (1,7 vH) den Zuwachs der Gesamtausgaben. Der Finanzierungsspielraum für Neueinstellungen, der durch die niedrigen Lohnsteigerungen geschaffen wurde, dürfte nicht ausgeschöpft werden. Erwartet wird, daß die öffentlichen Investoren trotz der reformbedingten Steuerausfälle ihre Ausgaben, wenn auch moderat (4 vH), erhöhen; vor allem die Finanzlage der Gemeinden stellt sich insgesamt gesehen besser dar als von vielen, auch von den kommunalen Spitzenverbänden, befürchtet wird. Die Transfers der Gebietskörperschaften werden nochmals überdurchschnittlich, aber schwächer als 1989 zunehmen. Ins Gewicht fallen wiederum die Maßnahmen für Aussiedler und Umsiedler, die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und die Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau, höhere Kindergeldzahlungen sowie die Anhe-

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹⁾

	Bund			Länder ²⁾			Gemeinden ²⁾			Insgesamt		
	Ist 1988	Schätzung 1989	Schätzung 1990	Ist 1988	Schätzung 1989	Schätzung 1990	Ist 1988	Schätzung 1989	Schätzung 1990	Ist 1988	Schätzung 1989	Schätzung 1990
in Mrd. DM												
Einnahmen	239,4	270,6	272,0	241,3	259,3	260,4	162,7	170,8	174,9	557,8	609,5	614,1
Steuern	220,2	243,3	244,7	180,5	194,3	193,3	63,7	67,2	68,5	464,4	504,8	506,5
Zuweisungen/Zuschüsse von Gebietskörperschaften	1,3	1,3	1,3	36,0	39,3	40,5	48,3	50,6	51,4	—	—	—
Sonstige Einnahmen	17,9	26,0	26,0	24,8	25,7	26,6	50,7	53,0	55,0	93,4	104,7	107,6
Ausgaben	275,4	289,7	298,8	257,4	267,5	275,5	162,1	168,7	175,0	609,4	634,7	656,1
Personalausgaben	40,1	41,1	42,0	105,3	108,5	111,5	45,4	46,7	48,0	190,8	196,3	201,5
Laufender Sachaufwand	39,7	41,0	42,4	23,9	25,0	26,1	29,3	30,3	31,4	92,9	96,3	99,9
Zinsausgaben	32,3	32,8	34,0	20,5	21,4	22,3	7,3	7,2	7,3	59,9	61,2	63,4
an Gebietskörpersch.	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—
Lfd. Zuweisungen/Zuschüsse an Gebietskörperschaften	128,9	137,3	142,0	67,2	68,9	70,6	39,6	41,9	43,9	171,9	183,2	190,3
Sozialversicherung	23,5	23,9	24,5	36,7	37,4	38,1	3,6	3,6	3,6	—	—	—
Renten, Unterstützungen	47,3	52,8	55,8	0,1	0,1	0,1	—	—	—	47,4	52,9	55,9
Unternehmen	34,5	36,2	37,2	10,5	11,2	11,9	27,4	29,5	31,4	72,4	76,9	80,5
Sonstige	17,1	17,8	17,8	9,6	9,7	9,8	2,2	2,3	2,3	28,9	29,8	29,9
Sachinvestitionen	6,5	6,6	6,7	10,3	10,5	10,7	6,4	6,5	6,6	23,2	23,6	24,0
Vermögensübertragungen	7,7	7,8	7,9	10,0	10,8	11,2	34,2	36,2	37,9	51,9	54,8	57,0
an Gebietskörperschaften	16,8	19,9	20,5	23,3	25,6	26,4	3,1	3,2	3,3	25,3	26,2	27,0
Sonstige	6,3	9,3	9,8	10,7	12,3	12,5	0,9	0,9	0,9	—	—	—
Übrige Vermögensausgaben	10,5	10,6	10,7	12,6	13,3	13,9	2,2	2,3	2,4	25,3	26,2	27,0
an Gebietskörperschaften	9,9	9,8	10,0	7,2	7,3	7,4	3,2	3,2	3,2	16,7	16,7	17,0
Sonstige	2,4	2,4	2,4	1,1	1,1	1,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—
Finanzierungssaldo	7,5	7,4	7,6	6,1	6,2	6,3	3,1	3,1	3,1	16,7	16,7	17,0
Finanzierungssaldo	—36,0	—19,1	—26,8	—16,5	—8,2	—15,1	0,4	2,1	—0,1	—51,6	—25,2	—42,0
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH												
Einnahmen	— 0,7	13,0	0,5	3,7	7,5	0,4	5,1	5,0	2,4	2,5	9,3	0,8
Steuern	1,5	10,5	0,6	4,2	7,6	—0,5	6,6	5,5	1,9	3,1	8,7	0,3
Zuweisungen/Zuschüsse von Gebietskörperschaften	— 7,0	0,0	0,0	1,1	9,2	3,1	1,3	4,8	1,6	—	—	—
Sonstige Einnahmen	—21,6	45,3	0,0	3,7	3,6	3,5	7,2	4,5	3,8	— 0,4	12,1	2,8
Ausgaben	2,4	5,2	3,1	2,2	3,9	3,0	3,3	4,1	3,7	2,6	4,2	3,4
Personalausgaben	2,1	2,5	2,2	2,6	3,0	2,8	2,5	2,9	2,8	2,4	2,9	2,6
Laufender Sachaufwand	— 0,9	3,3	3,4	4,3	4,6	4,4	2,5	3,4	3,6	1,4	3,7	3,7
Zinsausgaben	4,0	1,5	3,7	3,2	4,4	4,2	—0,7	—1,4	1,4	3,5	2,2	3,6
Lfd. Zuweisungen/Zuschüsse an Gebietskörperschaften	3,9	6,5	3,4	2,6	2,5	2,5	6,7	5,8	4,8	4,2	6,6	3,9
Sozialversicherung	2,0	1,7	2,5	3,7	1,9	1,9	5,5	0,0	0,0	—	—	—
Renten, Unterstützungen	8,1	11,6	5,7	—	0,0	0,0	—	—	—	8,2	11,6	5,7
Unternehmen	— 2,2	4,9	2,8	4,3	6,7	6,3	7,1	7,7	6,4	1,7	6,2	4,7
Sonstige	9,1	4,1	0,0	4,6	1,0	1,0	4,8	4,5	0,0	5,9	3,1	0,3
Sachinvestitionen	3,0	1,5	1,5	2,0	1,9	1,9	3,2	1,6	1,5	2,7	1,7	1,7
Vermögensübertragungen	0,0	1,3	1,3	1,3	8,0	3,7	2,4	5,8	4,7	1,8	5,6	4,0
Übrige Vermögensausgaben	— 3,4	18,5	3,0	—2,0	9,9	3,1	3,0	3,2	3,1	— 0,8	3,6	3,1
Finanzierungssaldo	3,6	—1,0	2,0	0,8	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	— 0,6	0,0	1,8

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik. — ²⁾ Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

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

bung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung im Zusammenhang mit der Rentenreform. Der an die all-

gemeine Einkommensentwicklung gekoppelte Zuschuß an die Rentenversicherung erhöht sich um 3,4 vH.

Bei den Einnahmen aus der Lohnsteuer ist mit einem Rückgang um 3,5 vH, bei der veranlagten Einkommensteuer gar mit einem Minus von 6,5 vH zu rechnen. Der hohe Ausfall bei der veranlagten Einkommensteuer hängt nicht nur mit der Reform zusammen, sondern auch mit weiteren Steuererleichterungen (z.B. Abschreibungsverbesserungen im Wohnungsbau). Trotz der Senkung des Steuersatzes auf einbehaltene Gewinne auf 50 vH, die Ausfälle von 1,7 Mrd. DM nach sich zieht, nehmen die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer um 7 vH zu. Wegen der Aufhebung der Quellensteuer entfällt hier die Anrechnung im Vorauszahlungsverfahren. Darüber hinaus lassen die hohen Gewinne im Jahre 1988 hohe Abschlußzahlungen erwarten, auch die Vorauszahlungen dürften sich aufgrund der anhaltend guten Gewinnsituation günstig entwickeln. Ähnliches gilt für die Gewerbesteuer; hier kommt es zudem zu Mehreinnahmen im Zusammenhang mit der Steuerreform.

Folgt man der hier vorgelegten Schätzung, so wird das Defizit des Bundes und das der Länder um 7 Mrd. DM auf 27 bzw. 15 Mrd. DM steigen. Die Haushalte der Kommunen dürften ausgeglichen sein. Während bei Bund und Ländern die Einnahmen nahezu stagnieren — für den Bundesbankgewinn wurde die gleiche Höhe wie 1989 unterstellt —, können die Gemeinden mit einem Plus von 2,5 vH rechnen. Die Ausgaben werden von Bund und Ländern um 3 vH, von den Gemeinden um fast 4 vH erhöht.

Fazit

Alles in allem zeigt sich, daß der finanzielle Handlungsspielraum zu Beginn der 90er Jahre größer sein wird, als vielfach angenommen: Das DIW rechnet für 1990 mit einem Gesamtdefizit von 42 Mrd. DM, die Finanzminister haben in ihrer jüngsten Jahreskonferenz einen Betrag von knapp 60 Mrd. DM genannt. Aus Sicht des DIW ist die Finanzlage der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden relativ günstig. Sie wird sich 1991 weiter verbessern, jedenfalls dann, wenn die finanzpolitischen Absichtserklärungen verwirklicht werden und der Ausgabenanstieg auf etwa 3 vH begrenzt wird. Die Aufkommenselastizität des Steuersystems hat sich durch die Reform 1990 nicht nennenswert vermindert, und die Steuerquote wird wieder steigen, insbesondere deshalb, weil das Lohnsteueraufkommen auch dann fast doppelt so rasch expandieren wird wie die Bemessungsgrundlage. Insgesamt dürfte das Defizit der Gebietskörperschaften 1991 rund 35 Mrd. DM betragen.

Die Bundesregierung strebt in ihrer gesamtwirtschaftlichen Projektion ein Sozialproduktwachstum von 2 bis 2 1/2 vH an. Die Erfahrungen aus der jüngeren Vergangenheit zeigen, daß ein ehrgeizigeres Wachstumsziel erreicht werden kann. Notwendig ist in der Zukunft jedoch eine Gewichtsverlagerung von der Außen- zur Binnen- nachfrage. Eine expansivere Finanzpolitik fördert eine solche Entwicklung.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 89 **Lehre und Berufsausübung.** Eine Längsschnittuntersuchung für Berlin (West). Von Klaus-Peter Gaulke und Detlef Filip unter Mitarbeit von Hans M. Duseberg. 122 S. 1986. DM 42,—.
- Heft 90 **Analyse der Rahmenbedingungen für energiesparende Investitionen im Mietwohnbereich.** Von Bernd Bartholmai, Eckhard Casser und Dieter Vesper. 276 S. 1986. DM 86,—.
- Heft 91 **Regionale Besonderheiten der Preisbildung und Ansätze zur Förderung des Wettbewerbs auf dem Berliner Baustoffmarkt.** Von Peter Ring. 188 S. 1986. DM 68,—.
- Heft 92 **/I Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Allgemeiner Teil.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 270 S. 1987. DM 58,—.
- Heft 92 **/II Industriepolitik im westlichen Ausland — Rahmenbedingungen, Strategien, Außenhandelsaspekte. Länderberichte.** Von Fritz Franzmeyer, Siegfried Schultz, Bernhard Seidel, Eirik Svindland und Joachim Volz. 332 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 93 **An der Schwelle zum Beruf — Erfahrungen und Erwartungen von Prüfungsteilnehmern zu betrieblichen Berufsausbildung in Berlin (West).** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 236 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 94 **Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesländer in den siebziger und achtziger Jahren — eine vergleichende Analyse —.** Von Kurt Geppert, Bernd Görzig, Wolfgang Kirner, Erika Schulz, Dieter Vesper (DIW), unter Mitarbeit von Johannes Bröcker (Universität Kiel). 548 S. 1987. DM 112,—.
- Heft 95 **Die Glasindustrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 364 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 96 **Verkehrsverhalten im Vergleich — Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1976 und 1982 nach Verkehrsarten, Zwecken, Entfernungsstufen, Gemeindetypen und Bevölkerungsgruppen.** Von Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld. 177 S. 1987. DM 59,60.
- Heft 97 **Die Einkommenslage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1981.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Bernd Freitag und Gerhard Göseke. 490 S. 1987. DM 98,—.
- Heft 98 **Förderung von Innovationen und Arbeitsplätzen im Rahmen der Berliner Strukturprogramme — Eine Erfolgskontrolle.** Von Kurt Hornschild und Uwe Müller. 276 S. 1987. DM 78,—.
- Heft 99 **Auswirkungen der Mehrwertsteuererhöhung vom 1.7.1983 auf volkswirtschaftliche Gesamtaggregate sowie Haushalte unterschiedlicher Einkommensstruktur.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. 239 S. 1987. DM 68,—.
- Heft 100 **Simulation gesamtwirtschaftlicher Perspektiven mit einem ökonometrischen Modell für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Jürgen Blazejczak. 418 S. 1987. DM 88,—.
- Heft 101 **Entwicklungshilfe, Ausfuhr und Beschäftigung — Eine empirische Untersuchung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland.** Von Dieter Schumacher. 178 S. 1988. DM 59,60.
- Heft 102 **SO₂- und NO_x-Emissionen in der DDR 1982.** Von Jochen Bethkenhagen, Rainer Hopf, Manfred Melzer, Cord Schwartau und Doris Cornelsen (Projektleitung). 530 S. 1988. DM 112,—.
- Heft 103 **Exportgetriebener Strukturwandel bei schwachem Wachstum — Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft.** Strukturberichterstattung 1987. 312 S. 1988. DM 82,—.
- Heft 104 **Struktur und Wettbewerbsfähigkeit der Schuhindustrie in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 172 S. 1988. DM 58,—.
- Heft 105 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Kurt Geppert und Bernd Görzig. 212 S. 1988. DM 68,—.
- Heft 106 **Berufsstart in Berlin.** Von Friederike Behringer und Klaus-Peter Gaulke. 250 S. 1988. DM 76,—.
- Heft 107 **Strukturverschiebungen zwischen sekundärem und tertiärem Sektor.** Von Frank Stille, Renate Filip-Köhn, Heiner Flassbeck, Bernd Görzig, Erika Schulz und Reiner Stäglin. 235 S. 1988. DM 74,—.
- Heft 108 **Investitionen, Beschäftigung und Produktivität.** Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen. Von Bernd Görzig, Jürgen Blazejczak, Gustav Adolf Horn, Wolfgang Kirner, Erika Schulz und Frank Stille. 265 S. 1988. DM 78,—.
- Heft 109 **Zukünftiger Finanzbedarf für die Verkehrswege in Städten und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Ersatzinvestitionen.** Von Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld und Uwe Kunert. 193 S. 1988. DM 66,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00
BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Hans Heuer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, 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.

Finanzpolitische Probleme am Ende der 80er Jahre. Bearbeitet von Dieter Vesper. —
Zur Finanzlage der Gebietskörperschaften 1989/90. 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 125,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.
Zuzüglich Versandkosten