

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 37/92

Berlin

10. September 1992

2. Ex.

59. Jahrgang

Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1992/93: Finanzpolitik am Scheideweg

Die Anforderungen an die Finanzpolitik im schwierigen Prozeß der deutschen Einigung sind nach wie vor sehr hoch. Die Zweifel mehren sich, daß sie angemessen erfüllt werden. Es fehlt ein schlüssiges Konzept, das zeigt, welchen Beitrag die Politik zur Bewältigung der Anpassungskrise in Ostdeutschland leisten kann und will. Die Bundesregierung hält Steuererhöhungen über die beschlossene Mehrwertsteueranhebung hinaus noch immer für vermeidbar; sie strebt statt dessen einen strikten Sparkurs an. Die Gefahren einer solchen Politik liegen auf der Hand: Dringend benötigte Mittel für den Aufbau und die Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft könnten dem Rotstift zum Opfer fallen. Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur sind aber wesentliche Voraussetzung für einen „Aufschwung Ost“. Geht der Politik nun die Luft aus, nimmt sie sogar die Schwächung der staatlichen Einnahmenbasis in Kauf. Zudem wird die Lösung der Probleme erschwert, die in den nächsten Jahren auf die öffentlichen Haushalte zukommen: der gewaltige Schuldendienst für die Altschulden der DDR und für die Schulden der Treuhandanstalt sowie die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs.

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte nach der Vereinigung war durch große Unsicherheiten geprägt, denn der Finanzbedarf der neuen Bundesländer und ihrer Gemeinden war nicht exakt zu planen. Zusätzliche Ausgaben waren 1991 durch den Beitrag zur Finanzierung des Golfkriegs sowie durch Hilfeleistungen für Osteuropa notwendig geworden.

Die Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden drohten riesige Ausmaße anzunehmen. Die Schätzungen vor Jahresfrist erstreckten sich von 130 Mrd. DM bis 180 Mrd. DM; das DIW lag am unteren Rand der Skala¹. Tatsächlich erreichten die Fehlbeträge der Gebietskörperschaften unter Einschluß der verschiedenen Sonderfonds eine Summe von 123 Mrd. DM.

Wenn die staatliche Kreditaufnahme geringer ausfiel als ursprünglich geplant, so lag dies nicht nur an den konjunkturbedingten Mehreinnahmen, sondern auch daran, daß die Finanzmittel der ostdeutschen Länder und Kommunen wegen eines unzureichenden Planungsvorlaufs und aufgrund von administrativen Engpässen — der Aufbau einer

effizienten Verwaltung ist noch längst nicht abgeschlossen — nur schleppend abflossen. Dennoch gaben die ostdeutschen Länder und Gemeinden je Einwohner nicht viel weniger aus als die entsprechenden Ebenen in Westdeutschland: Dort beliefen sich die konsolidierten Pro-Kopf-Ausgaben auf 7 100 DM, in Ostdeutschland waren es 6 100 DM. Gewaltig waren die Unterschiede indes bei den Steuereinnahmen, hier betrug die Relation 4 600 : 1 300 DM je Einwohner.

Die staatlichen Defizite, insbesondere die Neuverschuldung des Bundes, wären allerdings erheblich höher ausgefallen, wenn die Bundesregierung nicht entgegen ihrem im Wahlkampf gegebenen Versprechen die Steuern erhöht hätte. So wurden zur Jahresmitte 1991 der auf ein Jahr befristete „Solidaritätszuschlag“ auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer in Höhe von 7,5 vH eingeführt sowie die

¹ Vgl. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland 1991/92: Anhaltend hohe Finanzierungsdefizite trotz Steuererhöhungen. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 38/1991.

Mineralölsteuer (um ein Viertel) und die Versicherungssteuer (um 40 vH) angehoben, zum 1.3.1992 wurde auch die Tabaksteuer erhöht. Außerdem steigt Anfang 1993 der normale Mehrwertsteuersatz von 14 auf 15 vH, während der ermäßigte Satz aus sozialen Gründen unverändert bei 7 vH bleibt. Schließlich wird am 1.1.1993 die Zinsabschlagsteuer eingeführt; mit ihr sollen die Zinseinkünfte, die bisher weitgehend dem Fiskus verschwiegen wurden, der Besteuerung unterworfen werden. Sie hat die Kapitalanleger — das zeigen die hohen Transfers ins Ausland — eher verschreckt und ist wegen des Festhaltens am Bankgeheimnis kaum geeignet, die Steuerehrlichkeit der Bürger spürbar zu erhöhen. Für Gutverdienende bleibt es nach wie vor attraktiv, die Zinsabschlagsteuer zu umgehen.

All diese Maßnahmen trugen dazu bei, daß die Finanzpolitik in eine Glaubwürdigkeitskrise geraten ist. Ins Gerede kamen aber auch die westdeutschen Länder und Gemeinden, denn sie verhielten sich ausgesprochen prozyklisch, indem sie die konjunkturbedingten Mehreinnahmen wieder ausgaben und nicht zur Verringerung der Schuldenaufnahme nutzten. Im Zweifel hat dieses Verhalten die Versorgung der ostdeutschen Länder und Gemeinden mit Kapitalmarktmitteln zur Finanzierung von wichtigen Infrastrukturausgaben erschwert. Im übrigen sollten die westdeutschen Länder und Gemeinden beachten, daß der Defizitabbau in einer konjunkturellen Schwächephase ungleich schwerer fällt und gesamtwirtschaftlich auch nicht erwünscht ist. Sind die Defizite bereits in Zeiten der Prosperität hoch, fehlt in rezessiven Phasen der Spielraum zum Gegensteuern.

Steueraufkommen der Gebietskörperschaften 1992 und 1993

Von Januar bis Juli dieses Jahres expandierten die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und EG² — vor allem aufgrund von Sondereinflüssen — überaus kräftig (17 vH). Allein ein Viertel des Anstiegs resultierte aus der Solidaritätsabgabe; auch wirkte die Erhöhung der Verbrauchsteuern nach. Bereinigt um diese Einflußfaktoren errechnet sich ein Zuwachs von knapp 10 vH. Bei der Tabaksteuer ging die Rechnung des Fiskus indes nicht auf: Statt erhoffter Mehreinnahmen von jährlich 1,3 Mrd. DM ergaben sich aufgrund des starken Einbruchs im Zigarettenverbrauch in den ersten sieben Monaten sogar Mindereinnahmen (–3½ vH).

Die jüngsten Ergebnisse der vierteljährlichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des DIW³ signalisieren eine weitere Wachstumsabschwächung in Westdeutschland, und auch für Ostdeutschland ist nicht damit zu rechnen, daß es noch in diesem Jahr zu einer durchgreifenden Aufwärtsentwicklung kommt. Die vorliegenden Einnahmenschätzungen basieren auf der Annahme, daß sich in Westdeutschland der Anstieg des nominalen Brutto-

sozialprodukts in diesem Jahr auf 5½ vH abschwächt; für 1993 wird eine Zunahme um 6½ vH unterstellt. Bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme wird der Anstieg um 5½ vH bzw. 4 vH veranschlagt. Für Ostdeutschland ist in diesem Jahr mit einem nominalen Anstieg des Sozialprodukts um 30 vH und im nächsten Jahr mit einer Zunahme um 20 vH zu rechnen. Trotz weiter rückläufiger Beschäftigung sind bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme wegen der rasanten Lohnsteigerungen hohe Zuwachsraten zu erwarten — ein Fünftel in diesem und reichlich ein Zehntel im kommenden Jahr.

In Westdeutschland nehmen die Lohnsteuern bei unverändert hoher Aufkommenselastizität kräftig, um 12 vH, zu; der Anstieg wäre noch stärker, wenn nicht die Kinderfreibeträge — von 3 024 auf 4 104 DM — angehoben worden wären. Allerdings ist die Zunahme dadurch verzerrt, daß der Lohnsteuerjahresausgleich, der 1991 noch mit fast 4 Mrd. DM zu Buche schlug, von 1992 an nicht mehr mit der Lohnsteuer, sondern im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagungen mit der veranlagten Einkommensteuer verrechnet wird, es dort also zu Mindereinnahmen kommt. In den ersten sieben Monaten dieses Jahres sind etwa 3 vH-Punkte des Anstiegs bei der Lohnsteuer (11 vH) diesem Sonderfaktor zuzurechnen.

Für Ostdeutschland zeigen erste Berechnungen mit einem im DIW entwickelten Lohnsteuermodell⁴ signifikant höhere Aufkommenselastizitäten als in Westdeutschland⁵. Von Januar bis Juli 1992 haben die Lohnsteuereinnahmen in Ostdeutschland um fast die Hälfte zugenommen. Für das ganze Jahr 1992 wird ein Aufkommen von 17 Mrd. DM erwartet. Je Einwohner kassiert der Fiskus in Ostdeutschland im Durchschnitt etwa 1000 DM jährlich, also nur gut ein Viertel der Lohnsteuer im Westen (vgl. Schaubild).

Im nächsten Jahr wird die Lohnsteuer in Westdeutschland als Folge des deutlich niedrigeren Anstiegs der Lohnsumme um 8½ vH zunehmen. Ohne die Effekte, die aus

² Zölle, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, BSP-Eigenmittel.

³ Die wirtschaftliche Entwicklung im zweiten Quartal 1992. Bearb.: Karin Müller-Krumholz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 34-35/1992.

⁴ Dieses Modell baut auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels auf. Vgl. Joachim Frick u.a.: Erstellung einer Schichtung der Steuerpflichtigen in der DDR nach ihren Einkünften und sozio-demographischen Charakteristika auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen (als Manuskript vervielfältigt). Berlin, Januar 1991.

⁵ Die Aufkommenselastizität ist definiert als Zunahme der Lohnsteuer im Verhältnis zum Anstieg der Löhne und Gehälter. Systembedingt ergeben sich beim Übergang von nicht steuerpflichtigen zu steuerpflichtigen Einkommen sehr hohe Elastizitäten. Mit steigenden Einkommen sinkt die Aufkommenselastizität gegen den Wert eins im oberen Progressionsbereich. Hier steigt die Lohnsteuer mit der gleichen Rate wie das Einkommen. Die Höhe der gesamtwirtschaftlichen Aufkommenselastizität wird durch die Einkommensverteilung bestimmt. Aufgrund des niedrigeren Einkommensniveaus in Ostdeutschland ergibt sich eine hohe Elastizität.

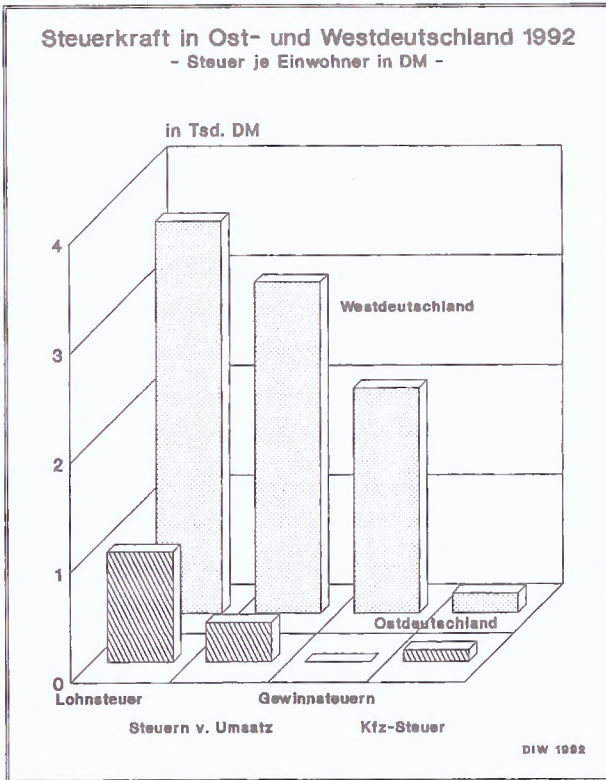
Tabelle 1

Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 1993
Mrd. DM

	1991			1992						1993												
	Ist			Schätzung																		
	West-1) deutschland	Ost-2) deutschland	Ins- gesamt	West-1) deutschl.	+/-	vH	Ost-2) deutschl.	+/-	vH	Ins- gesamt	+/-	vH	West-1) deutschl.	+/-	vH	Ost-2) deutschl.	+/-	vH	Ins- gesamt	+/-	vH	
Gemeinschaftliche Steuern	462,55	15,93	478,48	509,50	10,2	20,70	30,0	530,20	10,8	558,30	9,6	31,20	50,7	589,50	11,2							
Lohnsteuer ³⁾	204,58	9,60	214,18	229,00	11,9	16,00	66,7	245,00	14,4	248,00	8,3	24,00	50,0	272,00	11,0							
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	41,20	0,33	41,53	41,50	0,7	-0,70	-311,5	40,80	-1,8	26,00	-37,3	-0,50	-28,6	25,50	-37,5							
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ⁴⁾	11,35	0,03	11,38	11,00	-3,1	0,10	214,5	11,10	-2,5	35,30	220,9	0,10	0,0	35,40	218,9							
dar.: Zinsabschlagsteuer										23,00		0,00		23,00								
Körperschaftsteuer ⁴⁾	31,37	0,35	31,72	35,00	11,6	-0,50	-243,8	34,50	8,8	31,50	-10,0	0,40	-180,0	31,90	-7,5							
Steuern vom Umsatz ⁵⁾	174,05	5,62	179,67	193,00	10,9	5,80	3,2	198,80	10,6	217,50	12,7	7,20	24,1	224,70	13,0							
Zölle			8,31					8,30	-0,1					8,60	3,6							
Bundessteuern			93,63					104,26	11,4					94,61	-9,3							
Mineralölsteuer			47,27					56,10	18,7					57,30	2,1							
Tabaksteuer			19,59					18,80	-4,0					19,30	2,7							
Branntweinabgabe			5,65					5,50	-2,6					5,45	-0,9							
Versicherungsteuer			5,86					8,00	36,5					8,35	4,4							
Solidaritätszuschlag			10,49					12,00	14,4					0,50	-95,8							
Sonstige			4,77					3,86	-19,2					3,71	-3,9							
Ländersteuern	27,12	2,00	29,11	30,10	11,0	2,44	22,1	32,54	11,8	29,50	-2,0	2,76	13,2	32,26	-0,9							
Kraftfahrzeugsteuer	9,54	1,48	11,01	11,30	18,5	1,65	11,9	12,95	17,6	11,30	0,0	1,75	6,1	13,05	0,8							
Vermögensteuer	6,71	0,02	6,73	6,80	1,3	0,00	-100,0	6,80	1,1	5,90	-13,2	0,00	0,0	5,90	-13,2							
Sonstige	10,87	0,51	11,37	12,00	10,4	0,79	55,9	12,79	12,4	12,30	2,5	1,01	28,2	13,31	4,1							
														0,00								
Gemeindesteuern	51,03	1,35	52,38	54,68	7,2	2,03	49,7	56,71	8,3	52,53	-3,9	2,50	23,7	55,03	-3,0							
Gewerbesteuer	40,75	0,55	41,30	44,00	8,0	1,00	82,1	45,00	9,0	41,40	-5,9	1,30	30,0	42,70	-5,1							
Grundsteuern	9,15	0,75	9,91	9,55	4,3	0,95	26,6	10,50	6,0	9,95	4,2	1,11	16,8	11,06	5,3							
Sonstige	1,13	0,05	1,18	1,13	0,3	0,08	41,5	1,21	2,4	1,18	4,4	0,09	25,3	1,27	5,6							
Steuereinnahmen insgesamt			661,90					732,00	10,6					780,00	6,6							
davon:																						
Bund ⁶⁾ 7)			317,80					350,70	10,4					371,70	6,0							
Länder ⁶⁾ 8)	215,06	19,44	234,50	235,50	9,5	24,00	23,6	259,50	10,6	253,60	7,7	29,70	23,6	283,30	9,2							
Gemeinden ⁹⁾	75,59	2,51	78,10	80,50	6,5	4,20	67,6	84,70	8,5	81,70	1,5	5,20	22,5	86,90	2,5							
EG-Anteile			31,49					37,10	17,8					38,10	2,7							
EG-Zölle			8,31					8,30	-0,1					8,60	3,6							
EG-MWSt-Eigenmittel			19,24					22,30	15,9					22,00	-1,3							
EG-BSP-Eigenmittel			3,95					6,50	64,8					7,50	15,4							
nachr.:																						
Ergänzungszuweisungen	3,50			3,80						4,30												
USt-Verteilg. Fonds „Dtsch. Einheit“	1,00			2,60						7,60												
Erhöhung Gewerbesteuerumlage an westdeutsche Länder	0,20			0,60						0,80												

1) Westdeutschland einschl. West-Berlin. — 2) Ostdeutschland einschl. Ost-Berlin. — 3) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder/Gemeinden: 42,5/42,5/15 vH. — 4) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 50/50 vH. — 5) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 1991 und 1992: 65/35 vH, 1993: 63/37 vH. — 6) USt-Verteilung Fonds Deutsche Einheit beim Bund zu —/ bei den westdeutschen Ländern abgesetzt. — 7) EG-Zölle, EG-MWSt-Eigenmittel und EG-BSP-Eigenmittel abgesetzt. — 8) Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten. — 9) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an die westdeutschen Länder. Beteiligung der westdeutschen Gemeinden zum Fonds Deutsche Einheit über Erhöhung der Gewerbesteuerumlage an die westdeutschen Länder berücksichtigt. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Schätzungen des DIW.



der Änderung des Lohnsteuerjahresausgleichsverfahrens sowie aus dem weiteren Abbau der Berlin-Zulage für Arbeitnehmer resultieren, könnte mit einem Zuwachs von 7½ vH kalkuliert werden. In Ostdeutschland dürfte der Zuwachs bei der Lohnsteuer rund 50 vH betragen, obwohl eine deutlich sinkende Progression des Steuertarifs sowie schwächer zunehmende Löhne und Gehälter unterstellt sind. Insgesamt errechnet sich aus diesen Vorgaben ein Aufkommen von 24 Mrd. DM. Bezogen auf die Zahl der Arbeitnehmer wird sich die Lücke in der Steuerkraft zwischen Ost und West spürbar verringern: Die ostdeutschen Arbeitnehmer dürften 1993 pro Kopf schon etwa die Hälfte der Lohnsteuer der westdeutschen Arbeitnehmer zahlen; je Einwohner sind dies knapp 40 vH des westdeutschen Betrages.

Bei den gewinnorientierten Steuern — veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer — ist in Westdeutschland wegen zahlreicher Sonderfaktoren ein Zusammenhang zwischen steuerlicher Bemessungsgrundlage und Kassenaufkommen kaum herzustellen. Sowohl bei der Einkommensteuer (6 vH) als auch bei der Körperschaftsteuer (16,5 vH) waren die Mehreinnahmen größer als ursprünglich erwartet. Auch bei der Gewerbesteuer signalisieren die jüngsten Kassenergebnisse ein deutlicheres Plus. Lediglich bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kam es zu einem Einbruch (-24 vH). Es ist zu vermuten, daß die Unternehmen im ersten Halbjahr aus steuerpolitischen Gründen weniger an ihre Anteilseigner ausgeschüttet

haben. Ausschüttungen, die erst in der zweiten Hälfte des Jahres getätigt werden, sind nämlich nicht mehr von der 7,5prozentigen Solidaritätsabgabe betroffen. Geringere Gewinnausschüttungen erhöhen auch das Aufkommen bei der Körperschaftsteuer; der Steuersatz für thesaurierte Gewinne beträgt 50 vH, während ausgeschüttete Gewinne nur mit 36 vH belastet sind.

Eine Rolle für den unerwartet hohen Zuwachs bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer spielte auch, daß im Westen bisher weniger Investitionszulagen als erwartet ausgezahlt worden sind. Dafür waren die Investitionszulagen in Ostdeutschland viel höher als geplant. Offenbar bestätigt sich die Vermutung, westdeutsche Unternehmen würden die Zulage für Investitionen in Ostdeutschland bei ihren westdeutschen Finanzämtern geltend machen, nicht. Vielmehr haben westdeutsche Unternehmen wohl in weitaus stärkerem Maße als angenommen rechtlich selbständige Unternehmen in Ostdeutschland gegründet, denen dort die Investitionszulage ausgezahlt wurde.

Für eine langsamere Entwicklung der ertragsabhängigen Steuern im weiteren Jahresverlauf spricht die schlechtere Gewinnlage der Unternehmen; sie dürften ihre Vorauszahlungen im September und Dezember nach unten anpassen. Zudem werden sich wohl die Auszahlungen von Investitionszulagen beschleunigen. Insgesamt könnte dies bei den ertragsabhängigen Steuern in Westdeutschland 1992 zu einem kassenmäßigen Plus von 5½ vH führen.

Im Jahr 1993 kommt es bei den Ertragsteuern im Zusammenhang mit der Einführung der Zinsabschlagsteuer zu erheblichen Strukturverschiebungen, weil die gezahlte Zinsabschlagsteuer mit der Steuerschuld bzw. den Vorauszahlungen verrechnet werden kann. Schätzungen zum Aufkommen der Zinsabschlagsteuer sind mit großen Unsicherheiten behaftet. Vieles hängt davon ab, ob und in welchem Ausmaß westdeutsche Sparer ihr Kapital ins Ausland, z.B. nach Luxemburg, transferieren, um so dem Zugriff des deutschen Fiskus zu entgehen. Nachdem das Gesetz zur Zinsabschlagsteuer den Vermittlungsausschuß passiert hatte, kam es zu einem sprunghaften Anstieg des Kapitaltransfers ins Ausland. Entscheidend für die Ergiebigkeit der Steuer ist auch die Frage, wie sich Steuerpflichtige verhalten, die schon bisher „steuerehrlich“ waren, ihre Zinserträge also in voller Höhe bei der Einkommensteuerveranlagung angegeben haben. Sollten solche Steuerpflichtige mit einem individuellen Steuersatz von über 30 vH von der irrigen Annahme ausgehen, ihre Steuerschuld sei mit der Abführung der Zinsabschlagsteuer beglichen, dann wären Mindereinnahmen bei der veranlagten Einkommensteuer in Höhe der Steuersatzdifferenz die Folge. Das Bundesfinanzministerium schätzt die Nettoeinnahmen aus der Zinsabschlagsteuer auf 3 Mrd. DM, die sich wie folgt ergeben:

	<i>in Mrd. DM</i>
Zinsabschlagsteuer, brutto	23,0
Veranl. Einkommensteuer	-15,0
Körperschaftsteuer	-5,0
<i>Einnahmen, netto</i>	<i>3,0</i>

Auch unter Berücksichtigung der Mehreinnahmen aus der Zinsabschlagsteuer dürften die ertragsabhängigen Steuern in Westdeutschland nur wenig zunehmen (2 vH); ohne Zinsabschlagsteuer errechnet sich sogar ein leichter Rückgang. Ausschlaggebend dafür sind die erwartete Anpassung der Vorauszahlungen an die schlechtere Gewinnlage sowie steuerliche Verbesserungen aus dem Steueränderungsgesetz 1992 vor allem bei der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, die hier mit Mindereinnahmen von über 3 Mrd. DM erstmals 1993 zu Buche schlagen. Bei der Einkommensteuer wird das Aufkommen zudem durch höhere Erstattungen im Rahmen der Arbeitnehmerveranlagungen belastet.

Für Ostdeutschland sind nennenswerte Gewinne und entsprechende Gewinnsteuern auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Im Gegenteil, 1992 werden die Mindereinnahmen aus dem Steueränderungsgesetz 1992 sowie steigende Investitionszulagen das Aufkommen aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer um 1,2 Mrd. DM übertreffen. Selbst wenn man die voraussichtlichen Einnahmen aus der Gewerbesteuer und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag hinzunimmt, bleibt die Bilanz bei den ertragsabhängigen Steuern noch immer negativ (−0,1 Mrd. DM). Auch 1993 werden die Einnahmen aus diesen Steuern nur spärlich fließen. Es ist zwar mit Hilfe der westlichen Länder gelungen, im Ostteil in kurzer Zeit eine Finanzverwaltung quasi aus dem Nichts aufzubauen, doch wird die Effizienz westlicher Finanzämter — insbesondere bei den komplizierten Veranlagungssteuern — noch nicht so bald erreicht werden. Unsicher ist die Schätzung der Investitionszulagen, die gewährt werden. Wohl dürfte 1993 beträchtlich mehr als in diesem Jahr investiert werden, doch wird der Zulagensatz von 12 vH auf 8 vH gesenkt. Insgesamt kann bei den ertragsabhängigen Steuern allenfalls mit einem Volumen von 1½ Mrd. DM gerechnet werden. Das wären 80 DM je Einwohner gegenüber 2 200 DM in Westdeutschland.

In der Entwicklung der Steuern vom Umsatz spiegelt sich in Westdeutschland die anhaltend hohe Nachfrage von Unternehmen und privaten Haushalten aus Ostdeutschland, von der westdeutsche Unternehmen seit 1990 profitieren. Begünstigt wird das Aufkommen dieser Steuern auch durch das Nachlassen der Investitionsdynamik, weil dadurch weniger Vorsteuerabzüge geltend gemacht werden. In den ersten sieben Monaten dieses Jahres entwickelten sich die Kasseneingänge in Westdeutschland — mit einem Plus von 12 vH — wiederum überproportional zu den gesamtwirtschaftlichen Umsätzen. Bedeutsam hierfür waren auch die Mehreinnahmen, die sich aus dem Abbau der Berlin-Präferenz sowie aus der Streichung von Steuervergünstigungen für Landwirte ergeben haben. Unter Berücksichtigung von vorgezogenen Käufen zum Jahresende 1992, die erfahrungsgemäß im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuererhöhung zum 1.1.1993 vor allem bei langlebigen Gütern zu erwarten sind, ist mit einem Plus von 10½ vH zu rechnen.

Dabei ist unterstellt, daß im weiteren Jahresverlauf die Nachfrageimpulse aus Ostdeutschland nachlassen⁶. Als Folge der Anhebung der Mehrwertsteuersätze zu Beginn nächsten Jahres werden die Steuern vom Umsatz kräftig expandieren (13 vH).

In Ostdeutschland waren die Umsatzsteuern bisher die ergiebigste Steuer. Von Januar bis Juli blieben die Einnahmen indes um 2 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück, weil nach wie vor ostdeutsche Unternehmen und private Haushalte einen Teil ihrer Güter aus Westdeutschland beziehen. Eine Rolle spielt auch, daß westdeutsche Unternehmenszentralen die Umsätze ihrer ostdeutschen Filialen bei ihren heimischen Finanzämtern anmelden (sog. „Aldi-Effekt“). Hinzu kommt das große Gewicht, das vorsteuerabzugsberechtigte Käufe — vor allem Unternehmensinvestitionen — haben. Insgesamt wird für 1992 ein Zuwachs um 3 vH erwartet. Für das kommende Jahr ist dagegen mit einem beträchtlichen Plus (24 vH) zu rechnen. Dahinter steht die Einschätzung, daß der Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft vorankommt und die Wirtschaftssubjekte vermehrt Güter aus heimischer Produktion kaufen. Zudem wird die Anhebung der Steuersätze erhebliche Mehreinnahmen bescheren. Dennoch dürfte das Umsatzsteueraufkommen je Einwohner weit hinter dem westdeutschen Ergebnis zurückbleiben.

Die Entwicklung der Verbrauchsteuern ist in diesem Jahr vor allem noch von den zahlreichen Steuererhöhungen (Versicherung-, Mineralöl-, Tabak- und Kfz-Steuer) geprägt; immerhin beträgt der Zuwachs 12 vH. Im nächsten Jahr dürfte die Entwicklung der speziellen Verbrauchsteuern wieder durch den mengenmäßigen Verbrauch bestimmt werden, sie werden lediglich um 2 vH zunehmen. Ein Grund für den niedrigen Zuwachs ist darin zu sehen, daß bei manchen Gütern, die besteuert werden (z.B. Branntwein, Kaffee und Tee), Sättigungsgrenzen erreicht sind.

Nach der hier vorgelegten Schätzung können die öffentlichen Haushalte 1992 mit kräftig steigenden Steuereinnahmen rechnen (10½ vH). Im kommenden Jahr wird das Steueraufkommen etwa mit der Expansion des nominalen Bruttosozialprodukts Schritt halten und um 6½ vH auf 780 Mrd. DM steigen. Vergleicht man diese Schätzung mit der letzten Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 1992, so errechnen sich für 1992 Mehreinnahmen von 3½ Mrd. DM und für 1993 von knapp 7 Mrd. DM. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Arbeitskreis noch keine Mehreinnahmen aus der Zinsabschlagsteuer berücksichtigt hatte; in dieser Schätzung sind hierfür 3 Mrd. DM eingestellt.

Bei der Aufteilung der Steuern auf die einzelnen Haushaltsebenen zeigt sich folgendes Bild: Bedingt durch die niedrige Steuerbasis kommt es in Ostdeutschland bei den Länder- und Gemeindesteuern sowohl 1992 als auch 1993 zu hohen Zuwachsraten. In den Westländern verzeichnen

⁶ Vgl. Fortdauernder Exportrückgang. Bearb.: Herbert Lahmann. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 34-35/92, S.423.

die Gemeinden das geringste und die Länderhaushalte das höchste Plus. Beim Bund resultiert die starke Zunahme der Steuereinnahmen auch daraus, daß die alten Bundesländer im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung Mittel zur Stärkung des Fonds „Deutsche Einheit“ an den Bundeshaushalt abführen (1991: 1 Mrd. DM; 1992: 2,6 Mrd. DM; 1993: 7,6 Mrd. DM).

Ausgaben 1992

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden entwickeln sich 1992 recht unterschiedlich. Nachdem die westdeutschen Länder und Gemeinden im Vorjahr ihre Ausgaben beschleunigt — um 8 vH bzw. 9 vH — ausgeweitet hatten, ist in diesem Jahr mit einer etwas sparsameren Haushaltsführung zu rechnen. Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Ausgaben der westdeutschen Länder und Gemeinden um 5½ bis 6 vH steigen. In Ostdeutschland werden die Ausgaben der Länder nur wenig, die der Gemeinden mit 11 vH sehr viel stärker zunehmen als in Westdeutschland. Bei den Ausgaben des Bundes wird eine Steigerung um reichlich 7 vH prognostiziert.

Zu dem abgeschwächten Ausgabenzuwachs in Westdeutschland tragen die Tarifabschlüsse dieses Jahres bei, die mit durchschnittlich 5,3 vH zu Buche schlagen. Infolge der angespannten Haushaltslage werden Länder und Gemeinden voraussichtlich weniger Personal als in den Vorjahren einstellen. Die expansive Einstellungspraxis in den letzten Jahren hat den Personalbedarf vielfach gedeckt; nur in manchen Bereichen, so an den Schulen und Hochschulen, nimmt der Bedarf aus demographischen Gründen wieder zu oder besteht unvermindert fort. Insgesamt wird bei den Personalausgaben mit einem Zuwachs um 6 vH gerechnet. Hingegen werden in Ostdeutschland die Personalausgaben gewaltig steigen: Zum 1.5.1992 wurden die Gehälter im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands auf 70 vH des Westniveaus angehoben, und am 1. Dezember ist eine Anhebung auf 74 vH geplant; in einem weiteren Schritt sollen sie dann am 1.7.1993 auf 80 vH aufgestockt werden. Für sich genommen heißt dies, daß die Personalausgaben in diesem Jahr um knapp 30 vH expandieren werden. Allerdings dürfte der Personalkostenanstieg dadurch gemindert werden, daß die ostdeutschen Verwaltungen — legt man westdeutsche Maßstäbe an — die Zahl ihrer Stellen per Saldo verringern müssen. Für die Gemeinden ist der Zwang zum Stellenabbau noch größer als für die Länder. Bei den ostdeutschen Ländern wird in diesem Jahr der Anstieg der Personalausgaben mit 23 vH, bei den Gemeinden mit 20 vH veranschlagt.

Ein noch größeres Gewicht als der Personalaufwand haben die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften. Ihre Entwicklung wird von dem Tempo bestimmt, mit dem die sozialen Leistungen zunehmen. Bedeutsam sind in diesem Jahr vor allem die Erhöhung des Kindergeldes und -zuschlags, die vermehrten Aufwendungen

für das Erziehungsgeld und für das Wohngeld, für die Arbeitslosenhilfe und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, aber auch die nur wenig verminderte Expansion der Sozialhilfe. Ein gewichtiger Teil der Mehrausgaben fällt als Folge der deutschen Einigung an. Die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungsträger⁷ werden vermutlich stärker expandieren als geplant. Für die Bundesanstalt für Arbeit sind zwar keine Hilfen vorgesehen, nachdem 1991 dorthin noch 6 Mrd. DM geflossen waren, größtenteils Mittel zur Auffüllung ihrer Liquiditätsreserven. Tatsächlich benötigte aber die Bundesanstalt bis zur Jahresmitte Betriebsmitteldarlehen in Höhe von 3,2 Mrd. DM. Dieser Betrag wird im weiteren Jahresverlauf noch steigen — schätzungsweise auf 9 Mrd. DM —, da sich die Finanzlage der Bundesanstalt defizitär entwickelt; am Jahresende wird das Darlehen dann in einen Zyschuß umgewandelt. Entlastet wird der Bundeshaushalt indes durch rückläufige Anpassungshilfen für ostdeutsche Arbeitnehmer, die in den Vorruhestand eintreten. Die Zuschüsse an die Rentenversicherungen werden voraussichtlich um 3,3 Mrd. DM oder knapp 6 vH steigen.

Die Transfers an das Ausland werden um 10 Mrd. DM zurückgehen, denn es entfällt der einmalige Beitrag Deutschlands zur Finanzierung des Golfkriegs. Die Aufwendungen für den Aufenthalt und Abzug der russischen Truppen sollen hingegen um 2 Mrd. DM auf 4,5 Mrd. DM aufgestockt werden.

Die laufenden Zuschüsse an die Unternehmen werden in diesem Jahr vermutlich stagnieren, während die Investitionszuschüsse nochmals kräftig steigen dürften. Im ersten Fall spielt der Abbau von Finanzhilfen eine Rolle, im zweiten Fall schlagen insbesondere die Investitionszuschüsse an die Deutsche Reichsbahn zu Buche. Von Gewicht sind auch die Ausgaben für Gewährleistungen, die im Schadensfall fällig werden; ihren Umfang hat der Bund im Haushalt 1992 mit 4,6 Mrd. DM und damit mehr als dreimal so hoch veranschlagt wie im Vorjahr: Mehrbelastungen ergeben sich aufgrund des im „Pariser Club“ vereinbarten Zahlungsaufschubs für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie im Zusammenhang mit Umschuldungsabkommen mit Schuldnerstaaten der „Dritten Welt“. Schließlich ist in der Prognose unterstellt, daß der zusätzliche Subventionsbedarf der ostdeutschen Versorgungs- und Wohnungsunternehmen relativ moderat ausfällt.

Von großer Bedeutung vor allem für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland sind die öffentlichen Investitionsausgaben. Die rasche Rekonstruktion und ein zügiger Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sind wichtige Voraussetzungen für den Aufschwung in Ostdeutschland. Staatliche Ausgaben für die Infrastruktur mobilisieren aufgrund ihres Vorleistungscharakters nicht nur Wachstumsimpulse im privaten Sektor, sondern sie ziehen selbst positive Produktions- und Beschäftigungseffekte nach sich.

⁷ Zur finanziellen Lage der Sozialversicherungen wird in der nächsten Ausgabe des Wochenberichts ausführlich Stellung genommen.

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

	Bund ²⁾			Sondervermögen ³⁾			Länder ²⁾ ⁴⁾						Gemeinden ⁴⁾						Insgesamt			
							Westdeutschland ⁵⁾			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland						
	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung	1991 Ist	1992 Schätzung	1993 Schätzung				
Einnahmen	348,6	383,6	405,1	15,2	31,2	37,4	295,6	318,8	337,4	66,1	66,5	71,0	195,2	207,4	215,0	44,8	44,0	47,6	763,9	836,5	888,5	
Steuern u.ä.	317,9	350,7	371,7	—	—	—	220,0	240,9	258,5	16,2	19,4	24,2	75,8	80,9	81,2	2,2	3,7	4,5	632,1	695,6	740,1	
Zahlungen von Gebietskörp. Fonds Deutsche Einheit	1,7	1,8	1,9	9,8	25,7	31,8	49,1	50,0	50,0	14,9	12,4	13,5	55,9	59,2	62,5	35,2	32,0	33,8	—	—	—	
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	—	—	—	—	—	—	2,7 ⁶⁾	2,7 ⁶⁾	2,4 ⁶⁾	32,3	31,2	29,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Gebühren	15,0 ⁷⁾	16,8 ⁷⁾	17,0 ⁷⁾	—	—	—	6,3	6,7	7,1	0,7	1,0	1,2	18,6	19,6	20,6	3,0	3,2	3,4	43,6	47,3	49,3	
Sonstige Einnahmen	—	—	—	—	—	—	7,2	7,8	8,3	0,4	0,7	1,0	26,1	28,0	29,9	2,5	3,0	3,6	36,2	39,5	42,8	
Sonstige Einnahmen	14,0	14,3	14,5	5,4	5,5	5,6	10,3	10,7	11,1	1,6	1,8	2,0	18,8	19,7	20,8	1,9	2,1	2,3	52,0	54,1	56,3	
Ausgaben	401,8	431,1	444,4	51,2	60,4	58,0	314,6	332,1	347,4	76,9	81,4	90,0	200,7	212,4	221,5	43,4	48,2	53,5	887,0	950,6	989,9	
Personalausgaben	48,7	52,0	54,8	—	—	—	123,8	131,6	137,6	14,9	18,5	21,7	54,1	57,4	60,0	15,4	18,5	21,3	256,9	278,0	295,4	
Laufender Sachaufwand	43,1	45,3	45,9	—	—	—	31,1	32,7	34,0	5,3	5,9	6,5	36,6	38,8	40,5	9,5	10,1	10,8	125,6	132,8	137,7	
Zinsausgaben	39,6	44,2	48,5	4,5	7,7	10,7	24,2	25,9	27,1	0,1	1,0	1,8	8,7	9,2	9,6	0,2	0,2	0,6	76,7	87,6	97,7	
dar. an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—	
Lfd. Übertragungen an	207,7	225,1	233,4	35,0	33,9	31,5	85,0	89,5	94,3	31,1	32,9	35,0	51,0	54,5	57,6	5,6	6,5	7,1	267,3	273,8	281,9	
Gebietskörperschaften	33,0	35,0	36,0	35,0	33,9	31,5	44,8	47,5	50,1	20,2	21,0	22,0	5,0	5,2	5,3	0,3	0,3	0,3	—	—	—	
Fonds Deutsche Einheit	6,0	15,0	24,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Kreditabwicklungsfonds	1,1	8,0	5,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
LAF, ERP	1,2	1,2	1,2	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	1,2	1,2	1,3	—	—	—	—	—	—	
Sozialversicherungen	72,6	78,5	79,0	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	72,8	78,7	79,2	
Renten, Unterstützungen	48,2	53,5	55,5	—	—	—	13,7	14,7	15,8	4,2	4,8	5,5	34,7	37,4	39,9	2,3	2,9	3,4	103,1	113,3	120,1	
Unternehmen	26,1	25,0	24,0	—	—	—	16,1	16,5	17,0	5,3	5,5	5,7	2,7	3,0	3,1	1,5	1,6	1,6	51,7	51,6	51,4	
Ausland	17,0	6,3	6,0	—	—	—	1,4	1,4	1,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18,4	7,7	7,4	
Sonstige	2,5	2,6	2,7	—	—	—	8,5	8,9	9,5	1,4	1,6	1,8	7,4	7,7	8,0	1,5	1,7	1,8	21,3	22,5	23,8	
Sachinvestitionen	11,0	13,2	12,8	—	—	—	12,7	13,5	14,2	3,5	4,0	4,5	43,0	44,8	45,8	12,1	12,1	12,7	82,3	87,6	90,0	
Vermögensübertragungen an	41,2	41,3	39,5	0,2	0,3	0,3	30,1	31,0	32,0	21,1	18,0	19,3	3,9	4,1	4,3	0,4	0,5	0,6	47,2	52,6	51,9	
Gebietskörperschaften	22,2	18,5	18,5	—	—	—	13,4	14,0	14,6	13,0	9,0	9,8	1,0	1,0	1,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—	
Ausland	5,1	5,8	6,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5,1	5,8	6,0	
Sonstige	13,9	17,0	15,0	0,2	0,3	0,3	16,7	17,0	17,4	8,1	9,0	9,5	2,9	3,1	3,2	0,3	0,4	0,5	42,1	46,8	45,9	
Sonstige Vermögensausgaben dar. an Gebietskörperschaften	10,5	10,0	9,5	11,5	18,5	15,5	7,7	7,9	8,2	0,9	1,1	1,2	3,4	3,6	3,7	0,2	0,3	0,4	31,0	38,2	35,3	
dar. an Gebietskörperschaften	1,9	1,9	1,9	—	—	—	1,1	1,1	1,1	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	
Finanzierungssaldo	-53,2	-47,5	-39,3	-36,0	-29,2	-20,6	-19,0	-13,3	-10,0	-10,8	-14,9	-19,0	-5,5	-5,0	-6,5	1,4	-4,2	-5,9	-123,1	-114,1	-101,4	
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH																					
Einnahmen		10,0	5,6		105,3	19,9		7,8	5,8		0,6	6,8		8,3	6,3	3,7		-1,8	8,2		9,5	6,2
Ausgaben		7,3	3,1		18,0	-4,0		5,6	4,6		5,9	10,6		9,1	5,8	4,3		11,1	11,0		7,2	4,1
Personalausgaben		6,8	5,4		—	—		6,3	4,6		24,2	17,3		9,7	6,1	4,5		20,1	15,1		8,2	6,3
Laufender Sachaufwand		5,1	1,3		—	—		5,1	4,0		11,3	10,2		8,3	6,0	4,4		6,3	6,9		5,7	3,7
Zinsausgaben		11,6	9,7		71,1	39,0		7,0	4,6		—	80,0		10,1	5,7	4,3		—	—		14,2	11,5
Lfd. Übertragungen an		8,4	3,7		-3,1	-7,1		5,3	5,4		5,8	6,4		11,6	6,9	5,7		16,1	9,2		2,4	3,0
Gebietskörperschaften		6,1	2,9		-3,1	-7,1		6,0	5,5		4,0	4,8		19,0	4,0	1,9		0,0	0,0		—	—
Sozialversicherung		8,1	0,6		—	—		—	—		—	—		—	—	—		—	—		8,1	0,6
Renten, Unterstützungen		11,0	3,7		—	—		7,3	7,5		14,3	14,6		8,8	7,8	6,7		26,1	17,2		9,9	6,0
Unternehmen		-4,2	-4,0		—	—		2,5	3,0		3,8	3,6		8,0	11,1	3,3		6,7	0,0		-0,2	-0,4
Sachinvestitionen		20,0	-3,0		—	—		6,3	5,2		14,3	12,5		8,0	4,2	2,2		0,0	5,0		6,4	2,7
Vermögensübertragungen		0,2	-4,4		50,0	0,0		3,0	3,2		-14,7	7,2		-2,5	5,1	4,9		25,0	20,0		11,4	-1,3
Sonstige Vermögensausgaben		-4,8	-5,0		60,9	-16,2		2,6	3,8		22,2	9,1		0,0	5,9	2,8		50,0	33,3		23,2	-7,6

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik. — ²⁾ Umsatzsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund ab — und bei den Ländern zugesetzt. — ³⁾ LAF, ERP, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds. — ⁴⁾ Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — ⁵⁾ Einschl. Berlin. — ⁶⁾ Anteil Ost-Berlins am Fonds Deutsche Einheit. — ⁷⁾ Einschl. Bundesbankgewinn. Die gesamte Gewinnabführung für 1992 14,5 Mrd. DM, doch wurden 7,5 Mrd. DM unmittelbar zur Tilgung von Bundesschulden verwendet. — ⁸⁾ Der Vorjahresvergleich 1991/90 ist nicht aussagekräftig. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

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

1991 haben die Gebietskörperschaften in Ostdeutschland trotz des verzögerten Mittelabflusses über 17 Mrd. DM für Baumaßnahmen und Käufe von Ausrüstungen ausgegeben; dies waren 1 200 DM je Einwohner und damit bereits mehr als in Westdeutschland. Unter Bedarfsaspekten sind die Investitionen jedoch noch relativ gering. Akzeptiert man als grobe Richtschnur den Wert des westdeutschen Kapitalstocks, so müßten in Ostdeutschland in den nächsten Jahren jährlich mindestens 30 Mrd. DM an öffentlichen Investitionen getätigt werden⁸. Selbst die hier getroffene Annahme, daß die ostdeutschen Gemeinden in diesem Jahr noch einmal den gleichen Betrag wie 1991 investieren werden, erscheint optimistisch: Im Unterschied zum Vorjahr stehen Mittel des Bundes zur Unterstützung kommunaler Investitionen nicht mehr zur Verfügung, und auch die Finanzlage der ostdeutschen Länder dürfte es kaum zulassen, daß sie den Einnahmeverlust im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ganz kompensieren werden. Der Kreditfinanzierung kommunaler Investitionen sind aber haushaltsrechtliche Grenzen gesetzt, indem die Kreditfähigkeit der Kommunen von ihrem Einnahmepotential abhängt; dieses Potential ist in Ostdeutschland zumindest derzeit noch äußerst bescheiden. Ein Indiz dafür, daß es den ostdeutschen Gemeinden an Mitteln zum Investieren fehlt, mögen die Klagen von Ländervertretern sein, daß Landesmittel nur zögernd abgefragt werden; offensichtlich gibt es eine Reihe von Gemeinden, die den erforderlichen Eigenanteil nicht aufbringen können. In Westdeutschland dürfte sich die Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand abschwächen.

Der Anstieg des laufenden Sachaufwands wird auf knapp 6 vH geschätzt, in Ostdeutschland dürfte er wegen des Nachholbedarfs etwas stärker sein. Neben den sächlichen Verwaltungsausgaben (Geschäftsbedarf, Mieten, Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens usw.) und den Erstattungen von Verwaltungsaufwendungen an Dritte umfaßt diese Position auch die Ausgaben für militärische Beschaffungen. Sie sind im Vorjahr um 10 vH gesenkt worden, und auch in diesem Jahr kann mit einem merklichen Rückgang — um mindestens 5 vH — gerechnet werden. Wenn die Senkung der Verteidigungsausgaben nicht schneller vorankommt, so darf nicht außer acht bleiben, daß auch eine Abrüstung zunächst erhebliche Kosten verursacht.

Der nach wie vor hohe Kreditbedarf der Gebietskörperschaften bewirkt bei anhaltend hohen Kapitalmarktzinsen nochmals einen Schub bei den Zinsausgaben. Sie werden in diesem Jahr schätzungsweise um 8 Mrd. DM auf reichlich 80 Mrd. DM steigen. Der Anteil des Zinsaufwands an den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften beträgt dann nahezu 9 vH.

Ausgaben 1993

Über die Haushaltsplanungen 1993 liegen nur spärliche Informationen vor. Die Eckwerte für den Bundeshaushalt

sehen eine Zunahme um lediglich 2,5 vH vor. Sie liegt noch unter der Rate, die der Finanzplanungsrat den westdeutschen Gebietskörperschaften als Obergrenze empfohlen hatte. Angesichts der gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen sind diese Ziele wenig realistisch. In der vorliegenden Schätzung wird für die westdeutschen Länder und Gemeinden ein Ausgabenanstieg von 4½ vH und für den Bund ein Zuwachs von 3 vH prognostiziert. Die Ausgaben der ostdeutschen Länder und Gemeinden werden voraussichtlich mit einer zweistelligen Rate expandieren (11 vH).

Die Schätzung basiert auf folgenden Annahmen:

- Im öffentlichen Dienst Westdeutschlands werden die Tarifierhebungen niedriger als in diesem Jahr sein; eine Rate von 4 vH ist eher als Obergrenze anzusehen. In Anbetracht der Finanzprobleme wird mit einer zurückhaltenden Einstellungspolitik gerechnet, so daß die Personalausgaben in Westdeutschland per Saldo höchstens um 4,5 vH steigen werden. Die westdeutschen Tarifabschlüsse beeinflussen auch die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands, da sich die Lohnvereinbarungen dort auf die Anpassungsschritte an das westdeutsche Niveau beziehen; es ist mit einer Rate von über 18 vH zu rechnen. Auch 1993 werden die ostdeutschen Gebietskörperschaften, vor allem die Gemeinden, bestrebt sein, ihren Personalstand zu reduzieren.
- Angesichts der Finanzklemme der Gebietskörperschaften in Ost und West wird insgesamt nur ein geringer Zuwachs der staatlichen Anlageinvestitionen erwartet. Die öffentlichen Investitionen sind die flexibelste Ausgabeart; deshalb sind sie — neben den Sozialausgaben — bevorzugtes Objekt von Einsparungen. Sie werden in Ostdeutschland stärker als in Westdeutschland steigen.
- Die Sparbemühungen werden sich auch auf die laufenden Sachaufwendungen erstrecken und hier insbesondere auf die militärischen Beschaffungen. Der Aufbau einer effizienten Verwaltung bedingt in Ostdeutschland höhere Raten.
- Die Zunahme der Transferzahlungen der Gebietskörperschaften ist zum großen Teil an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelt. Weiterhin überdurchschnittlich werden die Sozialhilfeaufwendungen expandieren. Hingegen wurden die Arbeitsförderungsmaßnahmen bereits kräftig beschnitten. Die Bundesregierung wird nur dann keine Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit leisten müssen, wenn sich die Arbeitsmarktlage nachhaltig verbessert oder die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöht werden. In der Schätzung ist ein Zuschuß von 5 Mrd. DM unterstellt.

⁸ Gegenwärtig dürfte der Wert des staatlichen Anlagevermögens in Ostdeutschland je Einwohner um mehr als die Hälfte unter dem von Westdeutschland liegen. Vgl. Bernd Görzig: Zur Kapitalausstattung des verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands — Simulation für das Jahr 2000. In: Diskussionspapiere, DIW, Nr. 48, Berlin 1992, S. 4.

— Als Folge der hohen Finanzierungsdefizite und Kapitalmarktinzinsen werden die Zinsausgaben abermals mit einer zweistelligen Rate zunehmen; der Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben wird auf 10 vH steigen.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Einnahmen und Ausgaben in den öffentlichen Haushalten West- und Ostdeutschlands werden sich weiterhin sehr unterschiedlich entwickeln.

Der *Bund* wird seine relativ hohen Finanzierungsdefizite wieder verringern, nachdem 1991 der Fehlbetrag mit 53 Mrd. DM um etwa 15 Mrd. DM niedriger ausgefallen war als ursprünglich angesetzt. In diesem Jahr dürfte die Lücke im Bundesetat über 47 Mrd. DM betragen, 1993 ist mit einem Minus von 40 Mrd. DM zu rechnen. Den Minderausgaben in diesem Jahr — es entfallen insbesondere der Beitrag zur Finanzierung des Golfkriegs und die Soforthilfen für kommunale Investitionen in Ostdeutschland — stehen Mehrausgaben vor allem infolge der höheren Zuschüsse an den Fonds Deutsche Einheit und den Kreditabwicklungsfonds gegenüber; diese Entwicklung setzt sich 1993 fort. Hinzu kommen Mehraufwendungen für große Verkehrsprojekte in Ostdeutschland (einschl. Reichsbahn); sie werden von 1993 an wohl vermehrt durch Umschichtung der Mittel von West nach Ost finanziert. Dem hohen Ausgabenbedarf stehen hohe Mehreinnahmen aus den Steuererhöhungen gegenüber, die überwiegend in die Kassen des Bundes fließen.

Auch die *westdeutschen Länder* (einschl. Berlin) werden ihre Finanzierungslücken verringern, von 19 Mrd. DM auf 13 Mrd. DM. Dies wird sich teilweise zu Lasten der westdeutschen Gemeinden vollziehen, indem die Zuweisungen für Investitionen nur noch geringfügig erhöht werden. Im nächsten Jahr wird das Defizit nochmals, auf knapp 10 Mrd. DM, zurückgehen. Die Haushalte der *westdeutschen Gemeinden* dürften mit einem Fehlbetrag von 5 bzw. 6½ Mrd. DM abschließen.

Wichtigste Einnahmequelle der *ostdeutschen Länder und Gemeinden* sind weiterhin die Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit. Die degressive Staffelung dieser Zuweisungen wird durch die im Februar beschlossene Aufstockung der Beträge gemildert. Statt 28 Mrd. DM fließen in diesem Jahr 34 Mrd. DM aus dem Fonds nach Ostdeutschland, 1993 werden es nach den bisherigen Planungen 31,5 Mrd. DM sein, nachdem ursprünglich nur 20 Mrd. DM vorgesehen waren. Die Gemeinden erhalten über die Länderhaushalte 40 vH des Fondsvolumens. Dennoch geraten sie in Finanzierungsschwierigkeiten, weil die Soforthilfen des Bundes entfallen und die Mittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs das Loch nicht füllen können. Im Unterschied zu Westdeutschland werden die Defizite der ostdeutschen Länder in die Höhe klettern. Auch die Finanzlage der Gemeinden wird sich spürbar verschlechtern, nachdem sie 1991 sogar einen Überschuß er-

zielt hatten. Während die ostdeutschen Länder (ohne Berlin) Fehlbeträge von 15 Mrd. DM bzw. 19 Mrd. DM werden in Kauf nehmen müssen, wird das Minus in den Gemeindehaushalten auf 4 Mrd. DM bzw. 6 Mrd. DM geschätzt.

Insgesamt werden die Einnahmen der Gebietskörperschaften einschließlich der Sondervermögen 1992 eine Größenordnung von 837 Mrd. DM erreichen; ihnen stehen Ausgaben in Höhe von über 950 Mrd. DM gegenüber, so daß sich ein Defizit von 114 Mrd. DM errechnet. Es liegt um 9 Mrd. DM unter dem von 1991. Nach der vorliegenden Prognose für 1993 wird die Haushaltslücke 101 Mrd. DM betragen, d.h. weiter zurückgehen.

Finanzpolitische Überlegungen

Ohne Zweifel steckt die Finanzpolitik in einem Dilemma. Zwar wird sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte entspannen, doch können die Gebietskörperschaften auf Dauer kaum Haushaltsdefizite von jährlich 100 Mrd. DM verkraften. Zudem dürften die Anforderungen an die öffentlichen Haushalte in den nächsten Jahren wieder größer werden. Stichworte in diesem Zusammenhang sind die Zinszahlungen für die Schulden des Kreditabwicklungsfonds, der Wohnungswirtschaft und der Treuhandanstalt sowie die Mittel für den Ausbau der Infrastruktur und die Sanierung der Umwelt. Hierfür sind mindestens nochmals 50 Mrd. DM pro Jahr zu veranschlagen. Risiken finden sich auch auf der Einnahmenseite. Sollte das Bundesverfassungsgericht eine deutliche Heraufsetzung des Existenzminimums bei der Einkommensteuer — zur Zeit 5 616 DM — verlangen, kostet dies zweistellige Milliardenbeträge.

Die Problematik von Haushaltsdefiziten in der hier geschätzten Größenordnung liegt weniger in ihren Auswirkungen auf die Kapitalmärkte als darin, daß sie für die öffentlichen Haushalte ständig zunehmende Zinslasten bedeuten, die den finanzpolitischen Handlungsspielraum einengen — jedenfalls dann, wenn die Zinssätze nicht nachhaltig sinken. Das DIW hat mehrfach darauf hingewiesen, daß die Defizitentwicklung bisher nicht zu den hohen Kapitalmarktinzinsen beigetragen hat — es sei denn, man negiert ihre stabilisierende Wirkung auf die westdeutsche Konjunktur und den Anpassungsprozeß in Ostdeutschland und meint, die staatliche Kreditnachfrage hätte ein Sinken der Zinsen verhindert. Eine solche Auffassung läßt allerdings unberücksichtigt, daß die öffentlichen Haushalte in Deutschland nur einen sehr kleinen Teil der weltweiten Kapitalnachfrage ausmachen (und diese derzeit zudem schwächer steigt als das Kapitalangebot)⁹. Auch kann mit der Entwicklung der staatlichen Defizite nicht die neuerliche Verschärfung des geldpolitischen Kurses begründet werden: Die Haushaltsfehlbeträge fielen

⁹ Vgl. Verfehlte Geldpolitik. Bearb.: Heiner Flassbeck. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 31-32/1992.

1991 niedriger aus als die Bundesbank prognostiziert und bei der Formulierung ihres geldpolitischen Zieles wohl berücksichtigt hatte. Und 1992/93 wird die Beanspruchung der Kapitalmärkte durch die öffentliche Hand voraussichtlich zurückgehen.

Gleichwohl kann die vermutete Kapitalmarkt„neutralität“ der staatlichen Defizite schwerlich als Begründung für deren Höhe dienen. Vielmehr muß die Verwendung der Mittel geprüft werden. Und hier setzt die Kritik an. Priorität haben die Stabilisierung in Ostdeutschland sowie der Aufbau der Infrastruktur dort; hier sind grosso modo kreditfinanzierte Aktivitäten gerechtfertigt. Anders sieht es aus, wenn westdeutsche Länder und Gemeinden in Zeiten der Prosperität zusätzliche Ausgaben mit Krediten finanzieren. Diesen Gebietskörperschaften bot die konjunkturelle Entwicklung die Chance zur Konsolidierung ihrer Haushalte. Ihnen flossen konjunkturbedingt in erheblichem Umfang Mehreinnahmen zu, und sie zogen finanzwirtschaftlichen Nutzen aus dem Einigungsprozeß. Diese Mittel wurden aber nicht zur Verringerung der Schulden verwendet, sondern sie wurden ausgegeben. Fast hat man den Eindruck, als wollten Länder und Gemeinden vor einem gesamtdeutschen Kassensturz — sprich der anstehenden Neuregelung des Länderfinanzausgleichs — Fakten schaffen, um nicht oder nicht stärker in eine Geberrolle für Ostdeutschland zu geraten. Aber auch das Verhalten des Bundes fordert zur Kritik heraus, hat er es doch entgegen seinen Ankündigungen nicht geschafft, Privilegien und Subventionen in Westdeutschland nennenswert abzubauen.

Eine Stagnation oder gar Rezession — zumal gepaart mit der Anpassungskrise in Ostdeutschland — ist denkbar ungeeignet für den Versuch, die Haushalte zu konsolidieren. Bedenklich stimmt insbesondere, daß die Bundesregierung die sozialen Leistungen (einschl. Arbeitsförderungsmaßnahmen) beschneidet. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten muß sich das soziale Netz bewähren, gerade dann muß die Arbeitsmarktpolitik aktiv zum Gegensteuern eingesetzt werden. Wird indes die Wirkung der „automatischen Stabilisatoren“ eingeschränkt, so nimmt die Politik in Kauf, daß sich die gesamtwirtschaftliche Lage weiter verschlechtert.

Verschärft wird die Problematik einer ausgabenseitigen Konsolidierung dadurch, daß der Aufbau und die Modernisierung der institutionellen, personellen und materiellen Infrastruktur in Ostdeutschland viel Geld kosten und Abstriche am Aufbauprogramm den „Aufschwung Ost“, der ohnedies noch nicht in Gang gekommen ist, noch mehr erschweren oder gar behindern. Es wäre fatal, wenn die

Sparbemühungen vor den öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland und weiteren Aufbauhilfen sowie den sozialen Maßnahmen, mit denen die Auswirkungen der Anpassungskrise gemildert werden, nicht haltmachen. Aufgrund der Erfahrungen in Westdeutschland haben Befürchtungen dieser Art einen durchaus realen Hintergrund.

Blickt man über die kurze Frist hinaus, so wird die Bundesregierung letztendlich um weitere Steuer- und Abgabenerhöhungen kaum herumkommen. Der Finanzbedarf in Ostdeutschland erfordert dies. Dabei wird sie darauf achten müssen, daß durch diese Maßnahmen der wirtschaftliche Aufbau Ostdeutschlands, d.h. der expansive Effekt der Mittelverausgabung, so wenig wie möglich geschmälert wird. Zur Finanzierung der „Kosten der deutschen Einheit“ bietet sich vor allem die Einkommensteuer an. Es war ein Fehler, den Solidaritätszuschlag auf ein Jahr zu begrenzen. Auch das Festhalten an einer weitergehenden und nicht aufkommensneutral finanzierten Unternehmenssteuerreform ist problematisch. Bei den speziellen Verbrauchsteuern ist der Handlungsspielraum eher geringer geworden. Hier käme aus Umweltgründen vor allem eine Erhöhung der Mineralölsteuer in Frage.

Alles in allem fehlt der Finanzpolitik die klare Linie, ebenso eine glaubhafte, in sich geschlossene Einschätzung der mittel- und längerfristigen Perspektiven. Die Fehleinschätzungen in der Vergangenheit stehen dem offenbar im Wege; sie wurden noch nicht aufgearbeitet. Aber auch die Kurzatmigkeit der Politik irritiert und erschwert letztlich die Bewältigung der Anpassungskrise in Ostdeutschland: Dies gilt sowohl für die Steuerpolitik als auch für die Ausgabenpolitik. Der Solidarzuschlag war auf ein Jahr befristet, und es mußte von vornherein klar sein, daß diese Mittel als Stimulanz für den wirtschaftlichen Aufbau in Ostdeutschland nicht ausreichen konnten; also wurden die Mehrwertsteuersätze erhöht. Auf der Ausgabenseite wurde ein Anschubprogramm „Aufschwung Ost“ initiiert; auch dieses griff viel zu kurz. Schließlich mußte die Ausstattung des Fonds „Deutsche Einheit“ immer wieder nachgebessert werden, obwohl seit langem offenkundig war, daß die Mittel nicht ausreichen. Und jeder weiß, daß 1994 erneut eine Aufstockung ansteht. Entgegen ihrer ursprünglichen Absicht hat die Bundesregierung auch noch kein Konzept zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern entwickelt; angesichts der zeitraubenden staatlichen Entscheidungsprozesse und in Anbetracht der divergierenden Interessen ist kaum damit zu rechnen, daß 1995 über ein solches Konzept entschieden ist.

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

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Doris Cornelissen, Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer,
Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Küter, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1992/93: Finanzpolitik am Scheideweg. Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

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 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten