

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 35/93

Berlin

2. September 1993

60. Jahrgang

Öffentliche Haushalte 1993/94: Kurswechsel löst Finanzierungsprobleme nicht

Das Zusammenfallen von Anpassungskrise in Ostdeutschland und Rezession in Westdeutschland hat den Druck auf die öffentlichen Haushalte verschärft: Konjunkturbedingte Einnahmenverluste und Mehrausgaben vergrößern die Haushaltslöcher. Nachdem der Staat zunächst bereit gewesen war, die in das Steuer- und Sozialversicherungssystem eingebauten Stabilisatoren voll zur Wirkung kommen zu lassen, hat er nun einen Kurswechsel vollzogen. Mit dem jüngst beschlossenen Sparpaket, das in erster Linie die Leistungen für Arbeitslose beschneidet, setzt die Bundesregierung an einer sowohl konjunktur- wie auch sozialpolitisch fragwürdigen Stelle an. Zudem wird ein Teil der Finanzierungslasten lediglich von einer auf die andere Haushaltsebene — vom Bundeshaushalt auf die Gemeindehaushalte — verlagert. Maßnahmen, die auf mittlere Frist zur Bewältigung der strukturellen Haushaltsprobleme beitragen, werden indes kaum in Angriff genommen: Einerseits kommt weder der Subventionsabbau nennenswert voran, noch sind Ansätze erkennbar, Rationalisierungsreserven im öffentlichen Dienst auszuschöpfen; andererseits werden vorhandene Potentiale zur Ausweitung des Steueraufkommens, z.B. der Abbau des Ehegattensplittings, nicht genutzt und auch Steuerhinterziehung und -mißbrauch nicht energisch genug bekämpft.

Alle öffentlichen Haushalte haben in den vergangenen Jahren aus dem vollen geschöpft. Der gewaltige Finanzbedarf, den die deutsche Einigung nach sich zog, wurde zu einem großen Teil über die Kreditmärkte gedeckt. Dieser Politik lag zunächst die Vorstellung zugrunde, daß die Anpassungskrise in Ostdeutschland nur von kurzer Dauer sein und schon bald ein breiter Aufschwung in Gang kommen würde. Je länger aber der Aufschwung auf sich warten ließ und je tiefer die Anpassungskrise geriet, um so größer wurden die Belastungen für den Staat — sei es, daß er eine hohe Arbeitslosigkeit finanzieren mußte, sei es, daß er Industriestandorte nicht dem weiteren Verfall preisgeben wollte, sei es, daß er den raschen Aufbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur vorantrieb, um Grundlagen für dringend notwendige private Aktivitäten zu schaffen. Hatte die Bundesregierung zunächst aus politischen Gründen auf höhere Steuern zur Finanzierung der Einheit verzichtet — nicht zuletzt um die Akzeptanz der deutschen Einigung durch die westdeutsche

Bevölkerung nicht aufs Spiel zu setzen —, sah sie sich angesichts der rapide steigenden Finanzierungsdefizite und des höheren Finanzbedarfs in Ostdeutschland zu einer schrittweisen Korrektur ihrer ursprünglichen Politik veranlaßt.

Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Obwohl es eine Reihe von Steuererhöhungen gegeben hat, sind die Finanzierungsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden in die Höhe geschneit. Während 1989 der Fehlbetrag lediglich 13 Mrd. DM ausmachte, ist er in den Folgejahren auf 123 Mrd. DM (1991) und 115 Mrd. DM (1992) geklettert. Für dieses und auch das nächste Jahr ist nochmals mit einem kräftigen Anstieg zu rechnen; dann dürften 152 Mrd. DM bzw. 143 Mrd. DM hinzukommen. Absolute Zahlen tragen freilich nur wenig zur Klärung der Frage bei, ob die Entwicklung der Staatsverschuldung bedrohliche Ausmaße angenommen hat. Aus gesamtwirtschaftlicher

Sicht sind die Spielräume bzw. Grenzen der Staatsverschuldung immer nur über den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum, Zinssatz und zusätzlichen Staatseinnahmen ableitbar. So hat der rasante Anstieg der Staatsverschuldung in den vergangenen Jahren einerseits dazu geführt, daß der Staat nunmehr einen größeren Anteil seiner Einnahmen für die Verzinsung seiner Schulden aufwenden muß; 1990 waren es 10 vH, 1993 werden es schon über 12 vH sein, und der Anteil wird weiterhin rasch steigen. Auf der anderen Seite trugen die kreditfinanzierten Aktivitäten des Staates erheblich zur Verlängerung des Konjunkturaufschwungs in Deutschland bei, gelang es doch der Wirtschaft, sich für einige Zeit der weltweiten Rezession zu entziehen. Hiervon profitierte auch der Staat.

In der Unterteilung nach Haushaltsebenen zeigt sich, daß die Schulden überall stark gestiegen sind (Tabelle 1). Das Ausmaß der Schuldenaufnahme des Bundes wird unterzeichnet, wenn man lediglich die Defizite im Bundeshaushalt im Blick hat. Zur Finanzierung der deutschen Einheit hat sich der Bund verstärkt sog. Sonder- bzw. Nebenhaushalte bedient — ein Vorgehen, das nicht unproblematisch ist, denn die finanzwirtschaftlichen Ströme werden immer undurchsichtiger. Der Kreis der Nebenhaushalte ist zudem nicht eindeutig abgrenzbar. So werden in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die Bundesvermögen Bahn und Post und die Treuhandanstalt dem Unternehmenssektor zugeordnet. Nach finanzstatistischer Konvention werden zum öffentlichen Haushalt lediglich das ERP-Sondervermögen, der Fonds „Deutsche Einheit“ sowie der Kreditabwicklungsfonds gerechnet; von 1995 an werden diese Fonds (ohne ERP, aber unter Einschluß der Schulden der Treuhandanstalt) im sog. „Erblastentilgungsfonds“ zusammengefaßt.

Das ERP-Sondervermögen spielte in den vergangenen Jahren im Rahmen der ostdeutschen Wirtschaftsförderung eine wichtige Rolle, wurden doch die zinsgünstigen ERP-Kredite vom ostdeutschen Mittelstand rege in Anspruch genommen; die Differenz zwischen Marktzins und Ausleihzins wird durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Der Schuldenstand des Sondervermögens war 1992 mit 24 Mrd. DM mehr als dreimal so hoch wie 1989. Der Fonds „Deutsche Einheit“ dient zur Finanzierung der Transfers an die öffentlichen Haushalte in Ostdeutschland und ersetzt den gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich in den Jahren 1990 bis 1994. Aufgrund der finanziellen Kalamitäten in den ostdeutschen Länder- und Kommunalhaushalten mußte der Fonds mehrfach aufgestockt werden. Die Gesamtleistung des Fonds beträgt nunmehr 161 Mrd. DM. Die Mittel fließen einwohnerbezogen im Verhältnis 60:40 vH an die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte; davon werden 95 Mrd. DM über die Kapitalmärkte finanziert, der Rest sind Mittel aus dem Bundeshaushalt und — zum kleineren Teil — aus den westdeutschen Länderhaushalten. Der Schuldendienst für die aufgenommenen Kredite wird je zur Hälfte vom Bund und von den alten Bundesländern getragen, die ihrerseits 40 vH der Aufwendungen von den Gemeinden erstattet bekommen. Im Kreditabwicklungsfonds schließlich sind die Zahlungsverpflichtungen der DDR zusammengefaßt. Dabei handelt es sich vor allem um die Schulden des DDR-Staatshaushalts und um Verbindlichkeiten des Staates, die im Zusammenhang mit der Währungsumstellung entstanden sind. Aus heutiger Sicht werden die Schulden des Fonds Ende 1994 140 Mrd. DM betragen. Die fälligen Zinsausgaben werden zu jeweils gleichen Teilen vom Bund und von der Treuhandanstalt finanziert; 1992 waren es rund 15 Mrd. DM.

Tabelle 1

Öffentliche Schulden aus Kreditmarktmitteln

	1989	1990	1991	1992	Differenz 1992/89	1989	1990	1991	1992
	Mrd. DM					je Einwohner in DM			
Bund	491	542	586	607	116	7 907	8 569	7 329	7 592
Länder	308	326	348	384	76	4 960	5 154	4 353	4 803
Westdeutschland ¹⁾			345	374				5 282	5 726
Ostdeutschland			3	10				205	683
Gemeinden	110	114	127	139	29	1 772	1 802	1 588	1 739
Westdeutschland ¹⁾			120	.				1 837	.
Ostdeutschland			7	.				478	.
Zweckverbände	8	8	10	12	4	129	126	125	150
ERP-Sondervermögen	7	9	16	24	17	113	142	200	300
Fonds Deutsche Einheit	—	20	50	74	74	—	316	625	926
Kreditabwicklungsfonds	—	28	27	92	92	—	443	338	1 151
Insgesamt	924	1 047	1 164	1 332	408	14 881	16 553	14 559	16 660
Nachrichtlich: Treuhandanstalt	—	14	39	107	107	—	221	488	1338

¹⁾ Einschließlich West- und Ost-Berlin.

Quellen: Statistisches Bundesamt; DIW.

Im Vergleich von Bundeshaushalt und Nebenhaushalten zeigt sich, daß die Nebenhaushalte in den Jahren 1990 bis 1992 weit mehr Kredite aufgenommen haben als der Bund: Für den Bundeshaushalt errechnen sich 116 Mrd. DM, während die Sondervermögen mit 183 Mrd. DM zu Buche schlagen; die Treuhandanstalt hatte sich in diesem Zeitraum mit 107 Mrd. DM am Kapitalmarkt verschuldet.

Trotz umfangreicher Zuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ mußten die ostdeutschen Länder und Gemeinden 1992 in weit stärkerem Maße als die westdeutschen Länder und Gemeinden auf Kreditmarktmittel zurückgreifen. Während die Pro-Kopf-Ausgaben von Ländern und Gemeinden in Ost und West ähnlich hoch waren — 7 560 DM in West- und 7 490 DM in Ostdeutschland —, mußten die ostdeutschen Länder und Gemeinden je Einwohner gerechnet mehr als dreimal so viele Kredite aufnehmen: In Ostdeutschland waren es 1 310 DM, in Westdeutschland nur 430 DM. Gemessen an westdeutschen Verhältnissen haben sie indes noch erheblichen Spielraum für kreditfinanzierte Aktivitäten, sind sie doch kaum mit „Altschulden“ belastet. Allerdings werden sie sich rasch an das westdeutsche Verschuldungsniveau annähern, denn noch auf Jahre hinaus werden erhebliche Lücken zwischen Mittelbedarf und Steuereinnahmen klaffen. Es dürfte für die ostdeutschen Gebietskörperschaften dann auch immer schwieriger werden, den Schuldendienst zu leisten, weil die schnell steigenden Zinsausgaben zunehmende Anteile der Haushaltsmittel absorbieren.

Die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften in den Jahren 1993 und 1994

In Westdeutschland befindet sich die Wirtschaft in einer ausgeprägten Rezession. Es ist zu erwarten, daß sich der Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr auf 2 vH abschwächt¹. Nicht zuletzt wegen der negativen Wirkungen, die aus dem geplanten Sparpaket der Bundesregierung resultieren, wird die Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts 1994 nur wenig höher ausfallen als in diesem Jahr. Auch die Bruttolohn- und -gehaltssumme dürfte in beiden Jahren wegen der stark rückläufigen Beschäftigtenentwicklung nur geringfügig, um 1,5 bzw. knapp 2 vH, zunehmen. Für Ostdeutschland wird mit einem Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts um 19 vH in diesem Jahr und um 11,5 vH im nächsten Jahr gerechnet. Trotz weiteren Beschäftigtenrückgangs sind wegen der fortschreitenden Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau noch immer hohe Zuwachsraten bei der Bruttolohn- und -gehaltssumme wahrscheinlich: in diesem Jahr 11½ vH und 1994 reichlich 8 vH.

Weit mehr als früher werden Steuerschätzungen durch Steuerrechtsänderungen erschwert. Die seit Mitte 1991 verabschiedeten Steueränderungsgesetze enthalten etwa 150 einzelne Rechtsänderungen. In der Summe haben sie

allein 1992 rund 28 Mrd. DM an Mehreinnahmen erbracht (Tabelle 2).

Das Aufkommen von Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag wird erheblich vom *Zinsabschlaggesetz* beeinflusst. Seit dem 1. Januar 1993 werden Zinsen — soweit sie die kräftig angehobenen Freistellungsgrenzen von 6 100/12 200 DM überschreiten — mit einem Zinsabschlag von 30 vH belegt, der bei den direkten Steuern angerechnet wird. Zudem sind im Rahmen des Zinsabschlaggesetzes der Sonderausgaben-Vorwegabzug (von 4 000/8 000 DM für Ledige/Verheiratete auf 6 000/12 000 DM) und der Grundhöchstbetrag für Vorsorgeaufwendungen (von 2 340/4 680 DM auf 2 610/5 220 DM) angehoben worden.

Im *Verbrauch- und Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz* sind mit Wirkung vom 1. Januar 1993 die Verbrauchsteuern teilweise angepaßt oder sogar abgeschafft worden. Darüber hinaus ist in Ostdeutschland die Investitionszulage verlängert worden. Aus beiden Gesetzen ergeben sich 1994 Mindereinnahmen von über 4 Mrd. DM. Im Rahmen des *Föderalen Konsolidierungsprogramms* werden eine Reihe ohnehin fälliger steuerlicher Maßnahmen durchgeführt, die 1993 und 1994 insgesamt Mindereinnahmen von 1½ Mrd. DM bzw. 0,3 Mrd. DM bringen.

Im Frühjahr 1993 ist das lange umstrittene *Standortsicherungsgesetz* in leicht veränderter Form verabschiedet worden. Das Kernstück dieses Gesetzes bildet die Senkung der Steuersätze für gewerbliche Einkünfte: Bei der Körperschaftsteuer wird der Steuersatz für einbehaltene Gewinne vom 1.1.1994 an von 50 vH auf 45 vH gesenkt. Bei der Einkommensteuer wird die Grenzsteuerbelastung für gewerbliche Einkünfte von 53 vH auf 47 vH verringert. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen sollen durch eine Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen für Bauten kompensiert werden; veranlagungsbedingt wirkt sich dies aber erst von 1995 an aus. Alles in allem soll das Standortsicherungsgesetz, das 1993 noch Mehreinnahmen von 300 Mill. DM erbringt, die Unternehmen danach um 3½ bis 5½ Mrd. DM pro Jahr entlasten.

Im Juli hat das Bundeskabinett im Rahmen des geplanten Sparpakets auch *Maßnahmen zur Verkehrsfinanzierung und Abgabenharmonisierung* beschlossen, die von Beginn des nächsten Jahres an wirksam werden sollen. Zur Finanzierung der Bahnreform ist vor allem eine Anhebung der Mineralölsteuer auf Benzin (+16 Pfg/l) und Diesel (+7 Pfg/l) sowie die Heraufsetzung der Kfz-Steuer für Diesel-Fahrzeuge (7,50 DM/100 ccm) bei gleichzeitiger Anhebung der Kilometerpauschale von 65 auf 75 Pfg/km vorgesehen. Zudem soll eine emissionsbezogene Kfz-Steuer für Nutzfahrzeuge ab 3,5 t eingeführt werden. Alles in allem sind dadurch zusätzliche Einnahmen von über 8 Mrd. DM pro Jahr zu erwarten.

¹ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1993/94. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26-27/93.

Tabelle 2

Steuerrechtsänderungen seit Mitte 1991
nach Steuerarten

		Steuermehrereinnahmen/Steuermindereinnahmen (—) in Mill. DM				
		1991	1992	1993	1994	1995
Solidaritätsgesetz	1991	17 344	30 930	20 915	22 465	22 525
Solidaritätszuschlag 7,5 vH		10 488	13 027	200	600	100
Mineralölsteuer		5 400	13 200	14 800	15 400	15 800
Versicherungsteuer		700	2 000	2 200	2 200	2 300
Tabaksteuer			750	1 300	1 700	1 700
Umsatzsteuer ¹⁾		756	1 953	2 415	2 565	2 625
Steueränderungsgesetz	1991	—1 945	—233	—1 197	3 810	4 930
Einkommensteuer		—766	—1 533	—2 616	—1 479	—1 000
Lohnsteuer		—738	—447	—131	1 481	1 600
Körperschaftsteuer		—435	—83	—1 242	343	400
Umsatzsteuer		550	1 922	2 865	3 565	4 000
Gewerbsteuer		—568	—597	—616	—655	—660
Vermögensteuer		—200	—300	—47	—55	—60
Kraftfahrzeugsteuer		212	805	590	610	650
Steueränderungsgesetz	1992		—2 707	3 188	6 680	8 413
Einkommensteuer			—620	—321	459	846
Lohnsteuer			—3 049	—3 398	—3 727	—3 721
Körperschaftsteuer			567	1 273	1 966	2 546
Kapitalertragsteuer			—100	—200	—210	—220
Umsatzsteuer			245	10 575	13 145	13 985
Gewerbsteuer			250	—3 456	—3 668	—3 738
Vermögensteuer			—	—1 210	—1 210	—1 210
Erbschaftsteuer			—	—75	—75	—75
Steuerrechtsänderungen	1993					
Zinsabschlaggesetz				2 923	5 675	5 427
Verbrauch- und Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz				—862	—4 271	—6 592
Föderales Konsolidierungsprogramm				—1 550	—320	30 690
Standortsicherungsgesetz				317	—3 756	—5 606
Maßnahmen zur Verkehrsfinanzierung und Abgabenharmonisierung				—	8 030	8 450
Insgesamt				828	5 358	32 369
davon:						
Einkommensteuer				—11 952	—16 537	—20 054
Lohnsteuer				—5 136	—6 868	—8 224
Kapitalertragsteuer				—625	—480	105
Zinsabschlag				23 972	31 955	34 712
Körperschaftsteuer				—5 207	—12 257	—15 341
Umsatzsteuer ¹⁾				—13	1 218	1 435
Versicherungsteuer				650	1 650	4 050
Tabaksteuer				48	53	53
Branntweinabgaben				—380	—400	—400
Mineralölsteuer				—160	7 745	8 545
sonst. Verbrauchsteuern				—500	—530	—530
Solidaritätszuschlag				—	—	28 000
Biersteuer				90	100	100
Kraftfahrzeugsteuer				—	—650	—800
Vermögensteuer				—50	—80	920
Erbschaftsteuer				—	—45	—95
Gewerbsteuer				91	484	—107
Summe		15 399	27 990	23 734	38 313	68 237

¹⁾ Einschl. Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer aufgrund von Verbrauchsteuererhöhungen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Berechnungen des DIW.

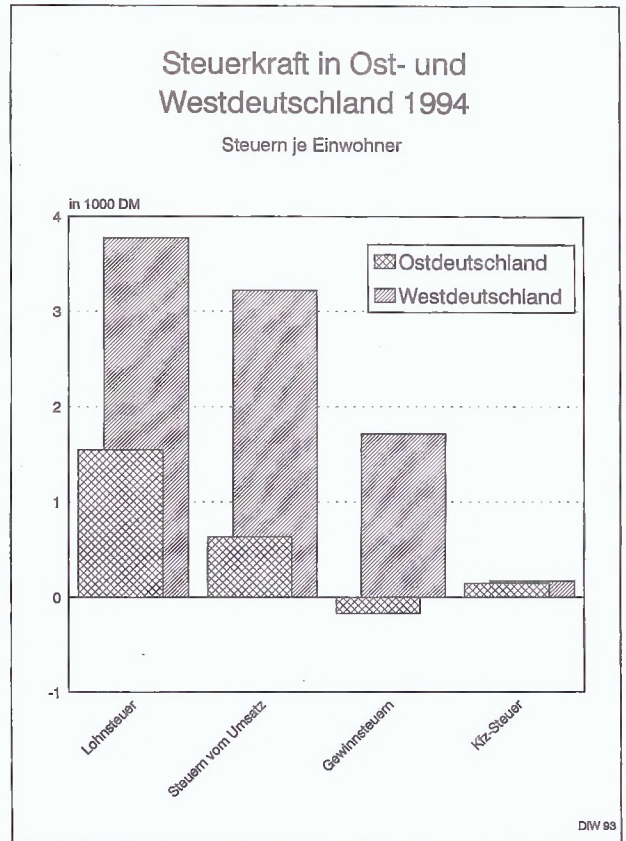
Wie stark sich die Steuerrechtsänderungen seit Mitte 1991 auf das Steueraufkommen in diesem und im kommenden Jahr auswirken, zeigt sich, wenn man alle Rechtsänderungen saldiert: Im Vergleich zum Steuerrecht von Mitte 1991 fällt das Steueraufkommen 1993 um fast 25 Mrd. DM höher aus, 1994 sind es schon fast 40 Mrd. DM. Im Jahre 1995, wenn der Solidaritätszuschlag wieder eingeführt ist, summieren sich die Mehreinnahmen auf fast 70 Mrd. DM.

Im bisherigen Jahresverlauf hat das Steueraufkommen nahezu stagniert. Dies ist nicht nur auf die steuerlichen Sonderfaktoren, sondern auch auf die rezessive Entwicklung zurückzuführen (Tabelle 3).

Bei der Lohnsteuer ist die Aufkommensentwicklung in Ost und West nach wie vor sehr unterschiedlich: In Westdeutschland haben die moderaten Lohnabschlüsse sowie die ungünstige Beschäftigungsentwicklung den Anstieg der Lohnsteuereinnahmen deutlich gebremst; aufkommensmindernd wirkt auch die Anhebung der Vorsorgepauschale sowie die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Für Westdeutschland wird 1993 ein Plus von 3½ vH erwartet. Im Vergleich zum Ergebnis des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom Mai 1993 bedeutet dies Mehreinnahmen von knapp 4 Mrd. DM, obwohl hier eine geringere Einkommensentwicklung unterstellt ist. Die Differenz beruht vor allem auf einer unterschiedlichen Einschätzung der Progressionswirkung des Steuertarifs. In Ostdeutschland sorgen vergleichsweise hohe Lohnsteigerungen sowie die systemimmanente stärkere Steuerprogression für einen nur wenig gedämpften Anstieg; in den ersten sieben Monaten überstiegen die Einnahmen das Vorjahresergebnis um mehr als ein Drittel. Hier wird mit einem Aufkommen von 22 Mrd. DM gerechnet; das sind gut 1,5 Mrd. DM mehr, als vom Arbeitskreis geschätzt worden war.

Die Prognose der Lohnsteuereinnahmen in Ostdeutschland basiert auf der Annahme, daß die Progressionswirkung mit zunehmender Annäherung an das westdeutsche Einkommensniveau deutlich zurückgeht²; dennoch werden die Lohnsteuereinnahmen um rund ein Fünftel steigen. In Westdeutschland wird das Lohnsteueraufkommen 1994 mit 4,5 vH nur wenig stärker zunehmen als 1993. Damit werden die Steuerkraftunterschiede zwischen Ost und West zwar kleiner, aber sie sind nach wie vor erheblich. Je Einwohner werden die öffentlichen Kassen in Ostdeutschland etwa 1 700 DM an Lohnsteuer, in Westdeutschland dagegen über 3 800 DM einnehmen (vgl. Schaubild).

Schätzungen über die Wirkungen des Zinsabschlages auf Kapitalerträge in Höhe von 30 vH waren und sind mit großen Unsicherheiten behaftet. Tatsächlich verlief die Entwicklung bei den Einnahmen aus dem Zinsabschlag bisher weitaus schwächer als vielfach angenommen worden war. Offenbar sind die vielfältigen Umgehungs- und Gestaltungsmöglichkeiten weit unterschätzt worden. Hierzu gehört beispielsweise auch, durch die „legale“ Übertragung von Vermögen auf die Kinder höhere Freibeträge



auszunutzen³. In der hier vorgelegten Prognose sind Einnahmen in Höhe von 20 Mrd. DM veranschlagt worden, das sind 3 Mrd. DM weniger als vom Bundesministerium der Finanzen geschätzt wurde. Für 1994 werden 27 Mrd. DM unterstellt.

Die gewinnorientierten Steuern — veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Körperschaftsteuer — sind in den ersten sieben Monaten in Westdeutschland um 13 vH gesunken. Wegen der zahlreichen Sonderfaktoren sowie der Auswirkungen des Zinsabschlages ist es kaum noch möglich, die hinter dem Kassenaufkommen stehende steuerliche Bemessungsgrundlage zu schätzen. Bei der veranlagten Einkommensteuer (—20 vH) vermischen sich in besonders hohem Maße konjunkturelle und steuertechnische Faktoren. Bereinigt um die aus dem Aufkommen geleisteten Investitionszulagen und die nach wie vor stark steigenden Erstattungen an Arbeitnehmer errechnet sich lediglich ein Rückgang um 6 vH. Die Vorauszahlungen dürften aufgrund geleisteter Zinsabschlagzahlungen bisher nur in geringem Umfang

² Unterstellt ist, daß die Aufkommenselastizität von 2½ auf 2 sinkt, d.h. daß beispielsweise bei einer Zunahme der Einkommen um 10 vH die Lohnsteuereinnahmen nicht mehr um 25 vH, sondern nur noch um 20 vH zunehmen.

³ Verteilen Eltern mit zwei Kindern ihr Vermögen gleichmäßig auf sich und ihre Kinder, so bleiben Kapitalerträge nicht nur bis 12 200 DM, sondern sogar bis zu 24 400 DM pro Jahr steuerfrei.

Tabelle 3

Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1992 bis 1994

	1992			1993						1994					
	Ist			Schätzung											
	West-1) deutschland	Ost-2) deutschland	Insgesamt	Westdeutschland1)		Ostdeutschland2)		Insgesamt		Westdeutschland1)		Ostdeutschland2)		Insgesamt	
	Mrd.DM			Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH	Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH	Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH	Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH	Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH	Mrd.DM	Veränd.gg. Vorj.in vH
Gemeinschaftl. Steuern	507,9	21,1	529,0	536,0	5,5	27,2	28,7	563,2	6,5	558,4	4,2	32,7	20,2	591,1	5,0
Lohnsteuer3)	230,1	17,2	247,3	238,0	3,4	22,0	28,1	260,0	5,1	248,4	4,4	26,6	20,9	275,0	5,8
Veranl. Einkommenst.3)	42,7	-1,2	41,5	35,0	-18,1	-2,3	.	32,7	-21,3	34,0	-2,9	-2,5	.	31,5	-3,7
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag4)	11,0	0,2	11,3	11,0	-0,4	0,5	117,4	11,5	2,0	10,8	-1,8	0,8	60,0	11,6	0,9
Zinsabschlag5)				19,5	-	0,5	-	20,0	-	26,2	34,4	0,8	60,0	27,0	35,0
Körperschaftsteuer4)	32,2	-1,0	31,2	28,5	-11,5	-1,5	.	27,0	-13,4	27,0	-5,3	-2,0	.	25,0	-7,4
Steuern vom Umsatz6)	191,8	5,9	197,7	204,0	6,4	8,0	34,9	212,0	7,2	212,0	3,9	9,0	12,5	221,0	4,2
Zölle			7,7					7,5	-3,1					7,8	4,0
Bundessteuern			105,1					92,5	-12,0					103,9	12,4
Mineralölsteuer			55,2					55,6	0,8					65,2	17,3
Tabaksteuer			19,3					19,4	0,8					19,3	-0,8
Branntweinabgabe			5,5					5,1	-8,8					5,1	0,0
Versicherungssteuer			8,1					9,0	11,2					10,8	19,4
Solidaritätszuschlag			13,0					0,2	-98,2					0,5	113,0
Sonstige			4,0					3,2	-21,1					3,2	-0,3
Ländersteuern	30,1	2,8	33,0	30,8	2,1	3,5	21,5	34,2	3,8	30,9	0,5	3,7	5,8	34,6	1,0
Kraftfahrzeugsteuer	11,4	2,0	13,3	11,7	3,0	2,1	4,6	13,8	3,2	11,3	-3,4	2,1	2,4	13,4	-2,5
Vermögenssteuer	6,8	-0,0	6,8	6,4	-5,3	0,0	.	6,4	-5,2	6,6	3,1	0,0	.	6,6	3,1
Sonstige	12,0	0,9	12,9	12,7	5,4	1,4	57,3	14,1	9,0	13,0	2,8	1,6	10,7	14,5	3,6
Gemeindesteuern	55,1	1,8	56,9	51,9	-5,9	2,4	34,5	54,3	-4,7	52,9	1,9	2,8	16,7	55,7	2,6
Gewerbesteuer	44,2	0,7	44,8	40,5	-8,3	1,0	46,4	41,5	-7,5	41,0	1,2	1,3	30,0	42,3	1,9
Grundsteuern	9,7	1,0	10,8	10,1	3,7	1,3	24,9	11,4	5,7	10,5	4,0	1,4	7,7	11,9	4,4
Sonstige	1,2	0,1	1,3	1,3	2,5	0,1	63,9	1,4	5,5	1,4	8,0	0,1	0,0	1,5	7,4
Steuereinnahmen insges. Gesamtwirtschaftl.			731,7					751,6	2,7					793,0	5,5
Steuerquote (in vH)			24,2					24,7						24,4	
davon: Bund7) 8) 9) 10)			352,9					356,2	0,9					376,8	5,8
Länder7) 8) 10) 11)	235,1	24,2	259,2	243,6	3,6	27,5	14,0	271,1	4,6	252,4	3,6	30,4	10,6	282,8	4,3
Gemeinden12)	81,3	4,1	85,4	82,4	1,4	5,0	22,5	87,4	2,4	83,1	0,9	5,9	18,3	89,1	1,9
EG-Anteile13)			34,2					36,8	7,6					44,3	20,4

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/Gemeinden: 44/44/12 vH; Zerlegung West- und Ostdeutschland 1993: 95/5 vH, 1994: 94/6 vH. — ⁶⁾ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 1992: 65/35 vH, 1993/94: 63/37 vH; Aufteilung auf West- und Ostdeutschland nach Bevölkerungsanteilen. — ⁷⁾ USt-Verteilung Fonds „Deutsche Einheit“ beim Bund zu-/ bei den westdeutschen Ländern abgesetzt. — ⁸⁾ Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder beim Bund abgesetzt und bei den Ländern zugesetzt. — ⁹⁾ EG-MWSt.-Eigenmittel und EG-BSP-Eigenmittel abgesetzt. — ¹⁰⁾ Einschl. Gewerbesteuerumlage. Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 50/50 vH. — ¹¹⁾ Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten. — ¹²⁾ Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage, Beteiligung der westdeutschen Gemeinden zum Fonds „Deutsche Einheit“ über Erhöhung der Gewerbesteuer an die westdeutschen Länder berücksichtigt. — ¹³⁾ EG-Zölle, EG-MWS-Eigenmittel und EG-BSP-Eigenmittel. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Schätzungen des DIW.

herabgesetzt worden sein. Offenbar nehmen viele Steuerpflichtige in Kauf, daß Kapitalerträge — wenn die Freigrenzen überschritten werden — mit 30 vH Zinsabschlag „endgültig“ besteuert werden. Insgesamt ist 1993 bei den Einnahmen ein kräftiger Einbruch zu erwarten (–18 vH). Im nächsten Jahr ist ein nochmaliger Rückgang wahrscheinlich (–3 vH).

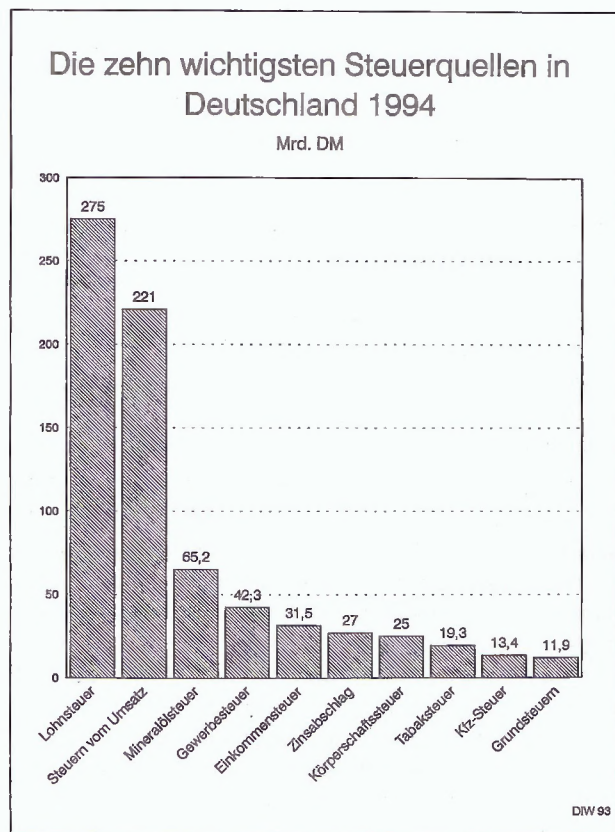
Im Körperschaftsteueraufkommen hat die Rezession schon deutliche Spuren hinterlassen. Bis Juli sind die Kasseneingänge um 14 vH gesunken; bereinigt um die aus den Brutto-Einnahmen geleisteten Investitionszulagen betrug der Rückgang 12 vH. Die Anpassung der Vorauszahlungen nach unten, die im Dezember 1992 besonders ausgeprägt war, hat sich — wenn auch in abgeschwächtem Maße — in den Vorauszahlungsmonaten März und Juni fortgesetzt. Jüngste Meldungen aus einigen konjunkturaugiblen Branchen — Fahrzeugbau, Maschinenbau und chemische Industrie — signalisieren eine weitere Anpassung der Vorauszahlungen nach unten. Hinzu kommt, daß im weiteren Jahresverlauf der Zinsabschlag auch hier stärker als bisher auf das Kassenaufkommen ausstrahlen dürfte. Alles in allem wird übers Jahr gesehen ein erheblicher Rückgang kalkuliert (–11,5 vH). Auch im nächsten Jahr wird sich an diesem Bild nur wenig ändern, zumal Mindereinnahmen aus dem Standortsicherungsgesetz und dem Zinsabschlagsgesetz zu Buche schlagen; das Kassenaufkommen wird um 6,5 vH zurückgehen.

In den ersten sieben Monaten sind bei den ostdeutschen Gebietskörperschaften keine Gewinnsteuern kassenwirksam geworden. Im Gegenteil, es mußten 1,5 Mrd. DM zugeschossen werden, um die Investitionszulagen und die stark steigenden Erstattungen im Rahmen von Arbeitnehmerveranlagungen (§ 46 EStG) zu finanzieren; von den Unternehmen wurden zu Lasten der Einkommen- und Körperschaftsteuer allein über 2 Mrd. DM an Investitionszulagen geltend gemacht. Selbst wenn man die Einnahmen aus der Gewerbesteuer hinzurechnet, ergibt sich bei den Gewinnsteuern ein Minus von rund 2 Mrd. DM. Da in Ostdeutschland eine durchgreifende Belebung nicht in Sicht ist und die Anrechnungen im Rahmen des Zinsabschlagsgesetzes sowie die Entlastungen aus dem Standortsicherungsgesetz auch hier das Aufkommen schmälern werden, muß 1994 insgesamt mit einem ähnlich hohen Minusbetrag wie für dieses Jahr gerechnet werden.

Bei den Steuern vom Umsatz wird der Einfluß der schwachen Inlandsnachfrage durch den Effekt der Steuersatzanhebung zum 1. Januar 1993 überlagert. Die Zunahme, die in den ersten sieben Monaten in Westdeutschland erreicht wurde (6,4 vH), ist zu fast zwei Dritteln diesem Faktor zuzurechnen. Insgesamt ist 1993 ein Aufkommen von 204 Mrd. DM zu erwarten; das sind 4,5 Mrd. DM weniger, als der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ im Frühjahr prognostiziert hatte. Auch 1994 wird die steuerliche Bemessungsgrundlage nur wenig zunehmen, da sich die im Rahmen des Sparpakets beschlossenen Maßnahmen vor allem in einer Dämpfung der Konsumausgaben auswirken dürften. Unter dieser Annahme errechnet sich bei den Steuern vom Umsatz lediglich ein Plus von knapp 4 vH.

In Ostdeutschland hat sich die Steuersatzanhebung sowie die verstärkte Hinwendung der Verbraucher zu heimischen Produkten kräftig im Umsatzsteueraufkommen niedergeschlagen: Bis Juli übertrafen die Kasseneinnahmen das Vorjahresergebnis um ein Viertel. Für das ganze Jahr 1993 wird ein Aufkommen von 8 Mrd. DM erwartet. Unter der Annahme, daß die steuerliche Bemessungsgrundlage auch 1994 nominal in zweistelliger Größenordnung zunehmen wird, errechnet sich ein Aufkommen von 9 Mrd. DM. Je Einwohner bleibt das Ergebnis noch immer weit hinter dem in Westdeutschland zurück.

In diesem Jahr können Bund, Länder und Gemeinden in Ost und West nur mit geringen Mehreinnahmen rechnen (2,5 vH); dies sind allerdings 3 Mrd. DM mehr als in der Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“⁴. Für das nächste Jahr wird ein Plus von 5,5 vH prognostiziert. Allerdings resultiert ein Teil der Mehreinnahmen aus der Anhebung der Mineralölsteuer. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote wird dann 24,4 vH betragen und damit um 1 vH-Punkt höher sein als 1991.



⁴ Die Differenz ergibt sich aus Mindereinnahmen bei den Steuern vom Umsatz und dem Zinsabschlag sowie Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer sowie der Einkommen- und der Körperschaftsteuer.

Ausgabenentwicklung 1993/94

Nach dem einigungsbedingten Ausgabenboom der öffentlichen Hand zeichnet sich 1993 ein spürbar langsamerer Anstieg ab. Gleichwohl dürften die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden um fast 6 vH expandieren (Tabelle 4), insbesondere deshalb, weil wirtschaftliche Tal-fahrt und Rekordarbeitslosigkeit hohe Kompensationszahlungen des Staates erfordern. Schon jetzt ist absehbar, daß der im Nachtragshaushalt eingestellte Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 18 Mrd. DM längst nicht ausreichen wird, das Defizit dort auszugleichen.

Aufgrund moderater Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst sowie der Verzögerung bei der Anpassung der Beamtengehälter ist für Westdeutschland mit einer nachhaltigen Abschwächung des Anstiegs der Personalausgaben zu rechnen. Die Zahl der Personalstellen wird sich nicht mehr erhöhen: Dem punktuellen Mehrbedarf auf kommunaler Ebene (z.B. Ausbau von Kindergärten) oder bei den Ländern (Grundschulen, Hochschulen) steht der Personalabbau im Verteidigungsbereich (Bund) gegenüber. Auch in Ostdeutschland, wo der Aufbau der Verwaltungen ein gutes Stück vorangekommen ist, werden per Saldo keine zusätzlichen Stellen geschaffen, sondern es wird — insbesondere bei den Gemeinden — kräftig Personal abgebaut. Gemessen an westdeutschen Standards ist die Personalausstattung der ostdeutschen Kommunen immer noch weit überhöht. Allerdings darf nicht außer acht gelassen werden, daß die ostdeutschen Gemeinden vielfach Aufgaben zu erfüllen haben, die in Westdeutschland von anderen Trägern wahrgenommen werden (z.B. soziale und kulturelle Einrichtungen). Anders als in Westdeutschland fallen in Ostdeutschland die Tarifierhebungen sehr stark ins Gewicht: Ende 1992 sind die Einkommen im öffentlichen Dienst auf 74 vH und Mitte 1993 auf 80 vH des westdeutschen Niveaus angehoben worden; im Vergleich zum Vorjahr schlägt die Tarifkomponente in diesem Jahr mit 18 vH zu Buche.

Die Entwicklung der Personalausgaben wird auch immer mehr von der steigenden Zahl der Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst geprägt. In der vorliegenden Prognose wird der Zuwachs der gesamten Personalausgaben für 1993 auf knapp 5 vH geschätzt (1992: 10 vH). Für das nächste Jahr ist mit einer weiteren Abflachung zu rechnen, denn der Einkommensanstieg wird sowohl in Ost (reichlich 5 vH) als auch in West (etwa 2 vH) noch niedriger ausfallen als in diesem Jahr. Insgesamt dürften die Personalausgaben um weniger als 3 vH zunehmen.

Der laufende Sachaufwand der Gebietskörperschaften — sächlicher Verwaltungsbedarf, Ausgaben für den Betrieb und den Unterhalt öffentlicher Einrichtungen, Ausgaben für militärische Beschaffungen — wird in diesem Jahr nur wenig ausgeweitet werden (2½ vH). Zwar machen die ostdeutschen Länder und Gemeinden Nachholbedarf geltend, doch stehen dem Minderausgaben beim Bund gegenüber, der seine militärischen Beschaffungen kürzt. Für

1994 wird eine noch schwächere Entwicklung als für dieses Jahr unterstellt.

Im Gegensatz zu den Verbrauchsausgaben werden die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften in diesem Jahr kräftig aufgestockt (10 vH). In erster Linie ist dies auf den großen Zuschußbedarf der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen, doch auch die Zuschüsse an die Rentenversicherungsträger übertreffen den Vorjahreswert beträchtlich (8 vH). Diese Entwicklung ist vor allem Folge der Einkommensdynamik im vergangenen Jahr. In der Summe sind die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungen mit fast 100 Mrd. DM zu veranschlagen, was einem Anstieg um 25 vH gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die Unterstützungen, die von den Gebietskörperschaften unmittelbar an die privaten Haushalte fließen, werden in diesem Jahr voraussichtlich um 7½ vH steigen. Ins Gewicht fallen insbesondere die Aufwendungen des Bundes für die Arbeitslosenhilfe — in Ostdeutschland steigen sowohl die Zahl der Langzeitarbeitslosen als auch die Löhne, die Bemessungsgrundlage sind — sowie die von den Gemeinden zu tragende Sozialhilfe. Die Entwicklung der Sozialhilfeleistungen verläuft schon seit Jahren überaus dynamisch, und auch 1993 ist mit einer kräftigen Steigerung (8 vH) zu rechnen. Insbesondere sind es die Ausgaben für die Pflege alter Menschen, die hier eine Rolle spielen. Auch die Hilfeleistungen für Asylbewerber und andere Flüchtlinge nehmen stark zu, doch ist ihr Gewicht gering. Hingegen werden die Kindergeldzahlungen des Bundes wegen des Geburtenrückgangs unter das Vorjahresniveau sinken. Auch die Zahlungen für Kriegssopfer und Wiedergutmachung sind rückläufig.

Die laufenden Zuschüsse an Unternehmen dürften in diesem Jahr stagnieren. Nach wie vor liegt das Schwergewicht auf den Zahlungen an die Eisenbahnen zum „Ausgleich überhöhter Versorgungsleistungen“ und zur Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben sowie bei den Subventionen an Unternehmen des Kohlenbergbaus, die darauf zielen, die Differenz zwischen den hohen inländischen und sehr viel niedrigeren ausländischen Förderkosten auszugleichen. Zu Entlastungen kommt es in dieser Ausgabenkategorie, weil die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ in Form von Lohnkostenzuschüssen an Unternehmen ausgelaufen ist.

Im kommenden Jahr dürfte sich der Zuwachs der laufenden Transferausgaben merklich abschwächen. Die Zuschüsse an die Sozialversicherungen werden in der Summe sinken: Zwar sollen die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungen relativ kräftig angehoben werden, noch stärker schlagen freilich die Sparbeschlüsse im Rahmen der Arbeitslosenversicherung durch, wodurch sich der Zuschuß des Bundes verringert. Für den Bund selbst werden die Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe — Senkung der Arbeitslosenhilfe um 3 vH-Punkte, Begrenzung der Bezugsdauer auf zwei Jahre, Streichung der originären Arbeitslosenhilfe z.B. für Widerrufsbeamte und

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

	Bund ²⁾			Sondervermögen ³⁾			Länder ^{2) 4)}						Gemeinden ⁴⁾						Insgesamt		
							Westdeutschland ⁵⁾			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland					
	1992 Ist	1993 Schätzung	1994	1992 Ist	1993 Schätzung	1994	1992 Ist	1993 Schätzung	1994	1992 Ist	1993 Schätzung	1994	1992 Ist	1993 Schätzung	1994	1992 Ist	1993 Schätzung	1994			
Einnahmen	387,8	389,7	409,3	39,1	48,3	65,3	316,4	322,2	328,7	73,2	79,2	81,1	211,9	216,5	221,7	49,3	52,6	54,9	860,1	879,6	917,5
Steuern u. ä.	352,9	356,2	376,8	—	—	—	239,2	248,8	258,1	22,8	24,5	27,1	82,4	83,4	84,1	4,0	5,0	5,9	701,3	717,9	752,0
Zahlungen von Gebietskörp.	2,5	2,5	2,5	23,6	35,1	53,1	50,4	45,4	41,6	14,0	16,5	15,8	62,2	61,8	63,0	31,0	32,4	32,9	—	—	—
Fonds Deutsche Einheit	—	—	—	—	—	—	2,7 ⁶⁾	2,8 ⁶⁾	2,8 ⁶⁾	31,2 ⁷⁾	32,4 ⁷⁾	31,8 ⁷⁾	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	17,6	16,0	15,0	—	—	—	6,0	6,2	6,3	0,6	0,8	1,0	10,3	10,8	11,3	2,2	2,4	2,6	36,7	36,2	36,2
Gebühren	—	—	—	—	—	—	7,9	8,3	8,6	0,7	0,9	1,1	29,6	31,9	33,8	4,2	4,5	4,8	42,4	45,6	48,3
Sonstige Einnahmen	14,8	15,0	15,0	15,5	13,2	12,2	10,2	10,7	11,3	3,9	4,1	4,3	27,4	28,6	29,5	7,9	8,3	8,7	79,7	79,9	81,0
Ausgaben	427,1	462,7	476,5	67,7	73,4	83,1	334,9	342,7	350,0	84,9	93,7	98,3	221,6	226,3	232,5	56,8	61,5	63,9	975,5	1031,4	1060,8
Personalausgaben	51,5	52,8	53,8	—	—	—	133,7	138,0	141,7	19,0	22,3	23,4	58,1	60,0	61,7	20,0	22,6	23,0	282,3	295,7	303,6
Laufender Sachaufwand	44,0	43,0	42,2	-0,4	0,5	0,5	33,2	34,4	35,3	6,0	6,7	7,3	39,9	41,0	42,0	10,3	10,8	11,3	133,0	136,4	138,6
Zinsausgaben	43,8	46,0	50,5	21,0	22,5	31,6	25,4	26,7	28,2	0,3	1,3	2,2	9,5	10,2	10,8	0,5	1,0	1,7	99,9	107,1	124,4
dar. an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—
Laufende Übertragungen an	220,5	251,9	264,7	34,6	35,9	35,3	91,2	94,4	98,3	31,8	34,6	37,0	58,7	61,8	66,8	6,7	7,7	9,2	277,2	306,1	312,5
Gebietskörperschaften	33,0	30,0	27,0	33,9	35,2	34,6	48,7	50,5	53,0	21,0	23,0	24,6	5,3	5,4	5,5	0,9	1,0	1,0	—	—	—
Fonds Deutsche Einheit	15,0	27,7	38,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Kreditabwicklungsfonds	7,6	6,5	6,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
LAF, ERP	0,7	0,7	0,7	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bundeseisenbahnvermögen	—	—	7,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sozialversicherungen	79,2	99,5	97,5	—	—	—	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	—	—	—	—	—	—	79,8	100,1	98,1
Renten, Unterstützungen	52,2	55,3	55,0	0,7	0,7	0,7	14,8	15,5	16,3	5,5	6,0	6,5	39,1	42,2	47,0	4,1	4,7	6,0	116,4	124,4	131,5
Unternehmen	24,9	24,2	24,3	—	—	—	14,2	14,5	14,8	2,7	3,0	3,2	2,9	2,9	2,9	1,5	1,7	1,9	46,2	46,3	47,1
Ausland	6,1	6,0	6,0	—	—	—	1,5	1,5	1,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,6	7,5	7,5
Sonstige	1,8	2,0	2,0	—	—	—	11,6	12,0	12,3	2,2	2,2	2,3	11,4	11,3	11,4	0,2	0,3	0,3	27,2	27,8	28,3
Sachinvestitionen	13,8	13,0	12,5	—	—	—	12,8	12,8	11,5	3,9	4,3	4,2	46,5	44,5	42,5	18,3	18,0	17,0	95,3	92,6	87,7
Vermögensübertragungen an	42,7	43,0	40,8	0,2	0,2	0,2	30,9	29,0	27,7	22,2	22,5	22,0	5,3	5,3	5,3	0,8	1,1	1,3	55,9	57,2	57,4
Gebietskörperschaften	19,7	20,0	18,5	—	—	—	14,1	12,0	10,5	11,0	10,5	9,5	1,1	1,1	1,1	0,3	0,3	0,3	—	—	—
Ausland	6,2	7,0	6,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,2	7,0	6,6
Sonstige	16,8	16,0	15,7	0,2	0,2	0,2	16,8	17,0	17,2	11,2	12,0	12,5	4,2	4,2	4,2	0,5	0,8	1,0	49,7	50,2	50,8
Sonstige Vermögensausgaben	10,8	13,0	12,0	12,3	14,3	15,5	7,7	7,4	7,3	1,7	2,0	2,2	3,6	3,5	3,4	0,2	0,3	0,4	31,9	36,3	36,6
dar. an Gebietskörperschaften	2,0	2,0	2,0	0,5	0,3	0,3	1,2	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—
Finanzierungssaldo	-39,3	-73,0	-67,2	-28,6	-25,1	-17,8	-18,5	-20,5	-21,3	-11,7	-14,5	-17,2	-9,7	-9,8	-10,8	-7,5	-8,9	-9,0	-115,4	-151,8	-143,3
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH ⁸⁾																					
Einnahmen	11,3	0,5	5,0	.	23,5	35,2	7,0	1,8	2,0	10,7	5,1	4,9	8,6	2,2	2,4	10,0	6,7	4,4	12,6	2,3	4,3
Steuern u. ä.	11,0	0,9	5,8	.	—	—	8,7	4,0	3,7	40,7	7,5	10,6	8,7	1,2	0,8	81,8	25,0	18,0	10,9	2,4	4,7
Ausgaben	11,0	8,3	3,0	.	8,4	13,2	6,5	2,3	2,1	10,4	10,4	4,9	10,4	2,1	2,7	30,9	8,3	3,9	10,0	5,7	2,9
Personalausgaben	5,7	2,5	1,9	.	—	—	8,0	3,2	2,7	27,2	17,4	4,9	7,4	3,3	2,8	29,9	13,0	1,8	9,9	4,7	2,7
Laufender Sachaufwand	2,2	-2,3	-1,9	.	—	0,0	6,8	3,6	2,6	12,4	11,7	9,0	9,0	2,8	2,4	8,4	4,9	4,6	5,9	2,6	1,6
Zinsausgaben	10,6	5,0	9,8	.	7,1	40,4	5,0	5,1	5,6	.	.	.	9,2	7,4	5,9	.	.	.	30,2	7,2	16,2
Laufende Übertragungen an	6,2	14,2	5,1	.	3,8	-1,7	7,3	3,5	4,1	2,3	8,8	6,9	15,1	5,3	8,1	19,6	14,9	19,5	3,7	10,4	2,1
Gebietskörperschaften	0,0	-9,1	-10,0	.	3,8	-1,7	8,7	3,7	5,0	4,1	9,5	7,0	6,0	1,9	1,9	.	.	.	—	—	—
Sozialversicherungen	9,0	25,6	-2,0	.	—	—	.	.	.	.	.	.	—	—	—	—	—	—	9,6	25,4	-2,0
Renten, Unterstützungen	8,3	5,9	-0,5	.	0,0	0,0	8,3	4,7	5,2	29,2	9,1	8,3	12,7	7,9	11,4	.	14,6	27,7	12,9	6,9	5,7
Unternehmen	-4,6	-2,8	0,4	.	—	—	-11,8	2,1	2,1	-49,3	11,1	6,7	7,4	0,0	0,0	.	13,3	11,8	-10,6	0,2	1,7
Sachinvestitionen	25,6	-5,8	-3,8	.	—	—	0,5	0,0	-10,2	12,6	10,3	-2,3	8,1	-4,3	-4,5	51,2	-1,6	-5,6	15,8	-2,8	-5,3
Vermögensübertragungen	3,7	0,7	-5,1	.	0,0	0,0	2,8	-6,1	-4,5	5,2	1,4	-2,2	35,9	0,0	0,0	.	37,5	18,2	18,4	2,3	0,3
Sonstige Vermögensausgaben	2,9	20,4	-7,7	.	16,3	8,4	0,3	-3,9	-1,4	.	17,6	10,0	5,9	-2,8	-2,9	.	50,0	33,3	2,9	13,8	0,8

1) In Abgrenzung der Finanzstatistik. — 2) Umsatzsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund ab- und bei den Ländern zugesetzt (1992 : 3,95 Mrd. DM, 1993 : 4,20 Mrd. DM, 1994 : 7,04 Mrd. DM). — 3) LAF, ERP, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, von 1994 an einschließlich Bundeseisenbahnvermögen. — 4) Ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — 5) Einschließlich Berlin. — 6) Anteil Ost-Berlins am Fonds Deutsche Einheit. — 7) Einschließlich kommunaler Anteil am Fonds Deutsche Einheit (1992 : 12,5 Mrd. DM, 1993 : 13,0 Mrd. DM, 1994 : 12,7 Mrd. DM). — 8) Vorjahresvergleich 1992/91 teilweise nicht sinnvoll. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

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

Soldaten — auf 3 bis 4 Mrd. DM geschätzt. Allerdings handelt es sich bei all diesen Kürzungen nur zum Teil um „echte“ Einsparungen: Zum einen sind die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen — verminderte Kaufkraft, verminderte Produktion, vermindertes Steueraufkommen — in Rechnung zu stellen, zum anderen wird die Finanzierung von sozialen Leistungen auf die Gemeinden abgewälzt, denn die Kürzungen bei den Lohnersatzleistungen bewirken unweigerlich höhere Ansprüche bei der Sozialhilfe. Das Einfrieren der Regelsätze für die Sozialhilfe ist vom Einsparvolumen her gesehen für die Gemeinden nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Per Saldo werden die Belastungen der Gemeinden mit Sozialhilfe deshalb kräftig steigen, obwohl die Änderungen im Asylrecht für sie Entlastungen bringen dürften.

Die Finanzklemme der öffentlichen Hand schlägt sich auch in verminderten Investitionsausgaben nieder — ein aus der Vergangenheit bekanntes Verhaltensmuster. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist eine solche Politik schädlich, haushaltsrechtlich indes nur schwer zu vermeiden. Umfang und Struktur der öffentlichen Investitionen sind in erster Linie von dem Verhalten der Gemeinden abhängig, das wiederum weitgehend von den Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts bestimmt wird und sie zu prozyklischer Investitionstätigkeit veranlaßt: Je günstiger die wirtschaftliche Entwicklung, desto höher sind die Einnahmen und auch die Möglichkeiten der Gemeinden, Investitionsprojekte über Kredite zu finanzieren. In der Rezession sinken indes die Einnahmen und damit der Spielraum, Investitionen aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Anders als Bund und Länder können die Gemeinden in dieser Situation nicht verstärkt auf Kreditmarktmittel zurückzugreifen, weil ihre „ordentlichen“ Einnahmen — Maßstab für ihre Kreditwürdigkeit bzw. ihre Fähigkeit, die Kredite zurückzuzahlen — nur schwach fließen. Die westdeutschen Kommunen werden ihre Investitionsausgaben vermutlich kräftig kürzen: 1992 gaben sie noch 46,5 Mrd. DM für Baumaßnahmen und Ausrüstungsgüter aus, für 1994 werden 4 Mrd. DM weniger prognostiziert. Zu diesem Rückgang trägt auch der Wegfall der Mittel aus dem Strukturhilfegesetz bzw. der gewährten Überbrückungshilfe des Bundes für Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Gemeinden in strukturschwachen Regionen bei. Aufgrund der Unterstützung durch den Bund sowie der Aufstockung des Fonds „Deutsche Einheit“ werden die ostdeutschen Kommunen 1993 das hohe Investitionsniveau aus dem Vorjahr nahezu halten können. Für nächstes Jahr indes muß auch hier mit einem Rückgang gerechnet werden, denn auf Dauer könnten die ostdeutschen Gemeinden sich Investitionsausgaben in dieser Höhe nur leisten, wenn sie weitere Hilfen aus Westdeutschland erhalten. Vom Bedarf her ist die Diskrepanz zwischen West und Ost — rund 750 DM je Einwohner in Westdeutschland stehen 1 200 DM in den ostdeutschen Kommunen gegenüber — allemal gerechtfertigt.

Infolge der stark gestiegenen Nachfrage des Staates nach Kreditmarktmitteln nehmen die Zinsausgaben kräftig

zu. Im kommenden Jahr werden die Gebietskörperschaften fast 125 Mrd. DM, also nahezu 14 vH ihrer gesamten Einnahmen, für den Zinsdienst aufwenden müssen. In der Prognose ist ein Kapitalmarktzinssatz von knapp 7 vH unterstellt. Dieser relativ niedrige Satz dürfte auch zu Umschuldungen führen, wodurch der Anstieg der Zinsausgaben noch etwas gebremst wird.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Folgt man der hier vorgelegten Schätzung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben, so werden die Haushalte von Bund (einschl. Sondervermögen), Ländern und Gemeinden 1993 und auch 1994 mit Rekorddefiziten abschließen. In diesem Jahr werden es 152 Mrd. DM sein, für 1994 sind 143 Mrd. DM zu veranschlagen. Dabei ist bereits eine sehr restriktive Ausgabenpolitik unterstellt: Im Jahre 1992 sind die Ausgaben um 10 vH expandiert, 1994 werden es nur noch 3 vH sein (Tabelle 4).

Der Fehlbetrag im Bundeshaushalt 1993 wird 73 Mrd. DM erreichen und damit noch um 5 Mrd. DM höher ausfallen als im Soll veranschlagt; unter Einschluß der verschiedenen Sondervermögen des Bundes sind es 98 Mrd. DM. Für das nächste Jahr sind 67 bzw. 85 Mrd. DM zu erwarten. Während 1993 die Einnahmen des Bundes nahezu stagnieren, werden die Ausgaben um reichlich 8 vH expandieren; im nächsten Jahr dürften die Einnahmen — vor allem bedingt durch die Steuererhöhungen — mit 5 vH steigen, die Ausgaben um 3 vH. Beträchtliche Mehrbelastungen gegenüber 1993 ergeben sich durch die Verpflichtungen im Rahmen des Fonds „Deutsche Einheit“ sowie die Übernahme der Zinslasten aus dem Schuldenberg der Eisenbahnen. Erheblich entlastet wird der Bund durch den Abbau der Hilfen zum Berliner Haushalt; sie werden 1993 um 3 Mrd. DM und 1994 um weitere 4 Mrd. DM reduziert. Wie die Länder und Gemeinden wird auch der Bund versuchen, seine Finanzprobleme durch Kürzung der investiven Ausgaben zu mindern. Da der Ausbau der ostdeutschen Verkehrswege Priorität hat, wird die Kürzung zu Lasten Westdeutschlands gehen.

Trotz einer im Vergleich zu den Vorjahren nur schwachen Zunahme der Ausgaben werden die Defizite der westdeutschen Länder (einschl. Berlin) weiter steigen, auf jeweils über 20 Mrd. DM. Hierzu tragen die Kürzung der Bundeszuweisungen (Struktur-, Berlinhilfe) bei. Auch die Länder werden vermutlich versuchen, den finanziellen Druck abzuwälzen und ihre Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs entsprechend anzupassen. Somit wird es auch den westdeutschen Gemeinden trotz rückläufiger Investitionsausgaben nicht gelingen, ihre Finanzlage zu verbessern. Im Gegenteil, auf die Gemeinden kommen infolge der Leistungskürzungen für Arbeitslose Mehrbelastungen bei der Sozialhilfe in Höhe von fast 3 Mrd. DM zu. In der Prognose ist unterstellt, daß die Ausgaben der westdeutschen Länder und Gemeinden in beiden Jahren nur um jeweils 2 vH bis 3 vH zunehmen.

Zur Bewältigung ihrer Aufgaben werden die ostdeutschen Länder- und Gemeindehaushalte noch lange Zeit auf Hilfen des Bundes und der westdeutschen Länder angewiesen sein. Mit der Reform des Finanzausgleichs, der für Gesamtdeutschland 1995 in Kraft treten wird, sind überraschend schnell wichtige Entscheidungen gefallen. Trotz dieser Hilfen werden die neuen Länder und Gemeinden aber erhebliche „Eigenleistungen“ zur Finanzierung ihrer Aufgaben erbringen müssen. Aufgrund der nur spärlich fließenden Steuereinnahmen kann dies nur höhere Verschuldung heißen. Die ostdeutschen Länder und Gemeinden dürften 1993/94 je Einwohner gerechnet dreieinhalbmal so viel an Krediten aufnehmen wie die Länder und Gemeinden in Westdeutschland.

Finanzpolitische Überlegungen

Zweifelloos befindet sich die Finanzpolitik in einem Dilemma. Die gesamtwirtschaftliche Lage erfordert eigentlich ein entschlossenes Gegensteuern. Angesichts des relativ starken Anstiegs der Staatsverschuldung droht ihr aber die Luft auszugehen. Bisher hat die Finanzpolitik ein noch tieferes Abgleiten in die Rezession verhindert. Dieser Stabilisierungseffekt wurde mit vergleichsweise hohen Defiziten erkaufte. Ob diese Defizite — wie vielfach befürchtet — den Zinsrückgang auf den Kapitalmärkten behindern, ist in der heutigen Situation zu verneinen⁵. In einer Rezession ist die private Kapitalnachfrage vergleichsweise niedrig, weil wenig investiert wird. Schränkt der Staat seine Nachfrage nach Gütern und Diensten ein, so schmälert er letztlich auch die Absatz- und Gewinnerwartungen der Unternehmen. Mit jeder kreditfinanzierten Ausgabe trägt der Staat zur Erhöhung der privaten Einkommen und Nachfrage bei, mit jeder Ausgabekürzung vermindert er sie. Deshalb verspricht Gegensteuern des Staates in der Rezession mehr Erfolg als prozyklisches Verhalten. Die Erfolgchancen einer solchen Strategie werden allerdings vergrößert, wenn die Zentralbank mitzieht und so die möglichen Zinswirkungen einer höheren Güter- und Geldnachfrage mildert; ein Mehr an Geld wirkt nicht inflationär, wenn dadurch die Wachstumsdynamik der Wirtschaft gestärkt wird.

Das DIW hat immer wieder darauf hingewiesen, daß eine Rezession — zumal in Verbindung mit der schweren Anpassungskrise in Ostdeutschland — der falsche Zeitpunkt für eine rigide Sparpolitik des Staates ist. Chancen für eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen liegen allein im Aufschwung. Es gilt also, die Voraussetzungen dafür zu schaffen. Natürlich sind die staatlichen Möglichkeiten beschränkt; doch sollten die verfügbaren Instrumente genutzt werden. Hierzu gehört in erster Linie, die automatischen Stabilisatoren zur vollen Entfaltung kommen zu lassen. Der Staat handelt politisch bequem und auch kurzfristig, wenn er in einer Situation, in der sich das soziale Sicherungssystem zu bewähren hat und arbeitsmarktpolitisches Gegensteuern notwendig ist, die sozialen Leistungen beschneidet und den Umfang von Ar-

beitsbeschaffungsmaßnahmen einschränkt. Damit betreibt er eine Politik zu Lasten der sozial Schwachen, die über keine Lobby verfügen, welche ihre Interessen wirkungsvoll wahrnimmt.

Ein Plädoyer für „deficit spending“ in der Rezession heißt nun nicht, das Ziel der — zweifellos notwendigen — Haushaltskonsolidierung aus dem Auge zu verlieren. Vielmehr wird dafür plädiert, den Zeitpunkt zu verschieben. Der Handlungsspielraum, den die zusätzlichen Staatsschulden schaffen, ist nur befristet und muß später — im Aufschwung — mit einem Rückzug des Staates und den damit verbundenen negativen Einkommenseffekten bezahlt werden. Auf mittlere Frist muß die Konsolidierung der Staatsfinanzen in Angriff genommen werden. Das Kernproblem ist die ständig steigende Diskrepanz zwischen Mittelbedarf und zumutbarer Steuerbelastung. In der Vergangenheit sind in erheblichem Umfang Kredite aufgenommen worden, um einen zu großen Anstieg der Steuerquote zu vermeiden. Als Konsequenz hat die Zinslast der öffentlichen Haushalte stark zugenommen. Hier kommt es 1995 nochmals zu einem Schub, wenn die Schulden der Treuhandanstalt von den Gebietskörperschaften übernommen werden müssen.

Ein mittelfristig angelegtes Konsolidierungsprogramm verdient den Namen nicht, wenn es bloß auf Steuererhöhungen, wie sie für 1995 geplant sind, und auf Einschnitte bei der Finanzierung der Arbeitslosigkeit setzt. Eine Politik der Haushaltskonsolidierung muß grundsätzlich darauf achten, daß die Einsparungen sozialpolitisch ausgewogen sind und zudem das Wirtschaftswachstum möglichst wenig beeinträchtigen. Im System der sozialen Marktwirtschaft gehört es nun einmal zu den vordringlichen Aufgaben des Staates, die Verteilungsergebnisse des Marktes zugunsten der sozial Schwächeren zu korrigieren und mittels Ausgaben für die Entwicklung von Infrastruktur und Humankapital die Voraussetzungen für vermehrte private Wirtschaftsaktivitäten zu schaffen. Dabei muß natürlich immer geprüft werden, ob der administrative Aufwand, mit dem diese Ziele verfolgt werden, auch angemessen ist. Und hier, so scheint es, gibt es Korrekturbedarf, der erhebliche Entlastungen für die öffentlichen Haushalte bringen kann.

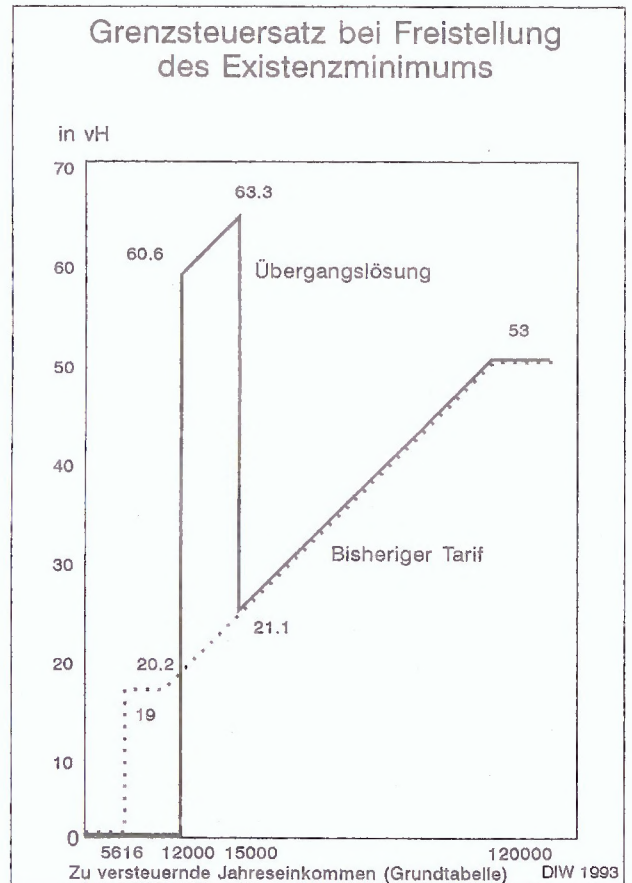
Wenn es um Einsparungen im öffentlichen Dienst geht, stehen meistens die schulische Versorgung oder soziale Einrichtungen (z.B. Kindergärten) zur Disposition. Viel zu selten werden die Bereiche der zentralen Verwaltung und der politischen Führung in solche Überlegungen einbezogen, vermutlich deshalb, weil es hierbei um die Klärung sehr grundsätzlicher Fragen — der kritischen Überprüfung des Inhalts und Umfangs von Verwaltungsaufgaben — geht: Erfordern demokratische Entscheidungsprozesse tatsächlich einen personell so umfangreichen Führungsapparat oder so große Parlamente? Wieviel Schulverwal-

⁵ Vgl. hierzu Langfristige Zinsen, Zinsstruktur und Staatsdefizite. Bearb.: Heiner Flassbeck. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/93.

tung, Postverwaltung oder auch Bauverwaltung — allgemeiner: wieviel Regulierungsbedarf — ist tatsächlich notwendig? Kann z.B. die Planung und Prüfung von Bauvorhaben nicht verstärkt von Privaten übernommen werden? Darüber hinaus geht es darum, die öffentliche Verwaltung nach Rationalisierungsreserven zu durchforsten. Auch wenn wegen der Schwierigkeiten der Output-Bewertung die Produktivität im öffentlichen Dienst nicht oder nur unzureichend bestimmt werden kann, ist zu vermuten, daß in vielen Verwaltungsbereichen die Möglichkeiten von Effizienzsteigerungen längst nicht ausgeschöpft sind. Strenge Hierarchie, komplizierte Kompetenzregeln und aufwendige Informationsmechanismen in Verbindung mit umfangreichen dienstrechtlichen Vorschriften hemmen effiziente Abläufe; moderne Managementmethoden, Arbeits- und Organisationsformen sind im öffentlichen Bereich weitgehend unbekannt.

Ein wirtschaftspolitischer Dauerbrenner ist die Forderung nach einer Kürzung von Subventionen. Trotz vielfacher, allerdings meist halbherziger Versuche ist die Politik in dieser Frage bisher kaum vorangekommen. Im Gegenteil: Der Umfang der Wirtschaftshilfen einschließlich Steuervergünstigungen hat noch weiter zugenommen, obwohl solche Hilfen eigentlich immer nur zeitlich befristet sein sollten. Im anderen Falle zementieren sie bestehende Strukturen und behindern notwendige Anpassungsprozesse. An ökonomischen Argumenten fehlt es wahrlich nicht, wenn es darum geht, den Subventionsabbau in der Landwirtschaft, im Bergbau oder beim Bau von Eigenheimen zu begründen. Es fehlen offensichtlich der politische Wille ebenso wie die politische Kraft, diese Kürzungen durchzusetzen. Kraft und Wille fehlen im übrigen auch bei der Bekämpfung von Steuerhinterziehungen, dem Mißbrauch von Steuervergünstigungen oder dem stärkeren Eintreiben von Steuerrückständen⁶.

Der Zwang zur ausgabenseitigen Konsolidierung der Staatsfinanzen auf mittlere Frist wird noch verschärft, wenn der Forderung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums nachgekommen werden muß. Soll diese Forderung in vollem Umfang erfüllt werden, müßten immerhin 50 Mrd. DM bereitgestellt werden. In Reaktion auf dieses Urteil hat der Gesetzgeber Übergangslösungen beschlossen. Sie führen jedoch in bestimmten Einkommensklassen zu Grenzsteu-



ersätzen, die nicht akzeptabel sind⁷. Auf Dauer kann diese Lösung deshalb keinen Bestand haben. Will die Bundesregierung keine großen Steuerausfälle hinnehmen, so wird sie nicht umhin können, den Einkommensteuertarif insgesamt neu zu überdenken. Ohne eine stärkere Belastung der höheren Einkommen wird man dabei nicht auskommen.

⁶ Vgl. Sparhaushalt nicht konjunkturgerecht. Bearb.: Arbeitsgruppe Öffentlicher Sektor. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26-27/93.

⁷ Vgl. hierzu Dieter Teichmann: Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Auswirkungen. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 1993 (als Manuskript verfügbar).

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 82 99 10 — Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Wolfram Schrettli, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Öffentliche Haushalte 1993/94: Kurswechsel löst Finanzierungsprobleme nicht. Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.

Verlag Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin, Telefon (0 30) 7 90 00 60.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: ZIPPEL-Druck, Oranienburger Str. 170, D-13437 Berlin.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 150,—, vierteljährlich DM 45,—, Einzelnummer DM 5,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304