

Öffentliche Haushalte 1994/95: Trotz Ausgabekürzungen und Steuererhöhungen weiterhin hohe Finanzierungsdefizite

Nachdem die Finanzpolitik in den vergangenen Jahren sehr hohe Finanzierungsdefizite in Kauf genommen und damit einen noch stärkeren Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verhindert hatte, wurde mit den Budgets 1994 ein Kurswechsel vollzogen. Allerdings werden die restriktiven Beschlüsse erst allmählich wirksam. In diesem Jahr stehen die noch immer schwache Wirtschaftsentwicklung und die sehr hohe Arbeitslosigkeit einem Abbau der Defizite entgegen, die Finanzlage der Gebietskörperschaften dürfte sich sogar nochmals verschlechtern. Erst von 1995 an kann mit niedrigeren Haushaltsfehlbeträgen gerechnet werden, wenn die Steuererhöhungen in Kraft treten. Doch dürfte der Rückgang der Defizite geringer ausfallen als der Betrag, der durch die Erhebung des Solidaritätszuschlags in die öffentlichen Kassen fließt.

Die Erhebung eines Solidaritätszuschlags — in Form einer linearen und unbefristeten Erhöhung der Einkommensteuer um 7,5 vH — steht in engem Zusammenhang mit der Finanzierung der deutschen Einheit. Bisher mußten erheblich mehr Kredite aufgenommen werden als geplant. Die Steuererhöhungen von 1991/92 (befristeter Zuschlag zur Einkommensteuer, Verbrauchsteuern) und 1993 (Umsatzsteuer) sowie die Mehreinnahmen, die aus dem Vereinigungsboom resultierten, reichten bei weitem nicht aus, die einigungsbedingten zusätzlichen Lasten für die öffentlichen Haushalte zu finanzieren. In noch schwierigeres Fahrwasser geriet die Finanzpolitik im Zuge der jüngsten Rezession durch Steuerausfälle und die Finanzierung der steigenden Arbeitslosigkeit. Alles in allem hat sich innerhalb von vier Jahren der Schuldenstand der Gebietskörperschaften (ohne Treuhandanstalt) um 575 Mrd. DM auf 1 505 Mrd. DM erhöht¹. Sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr kommt es zu weiteren Schüben in der Verschuldung: Neben den Krediten, die zur Deckung der Haushaltslücken aufgenommen werden müssen, übernimmt der Bund die Schulden der Eisenbahnen sowie als

Sondervermögen den „Erblastentilgungsfonds“, in den die Schulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (teilweise) sowie die der Treuhandanstalt und des Kreditabwicklungsfonds überführt werden.

Ein weiterer und wohl noch wichtigerer Schritt im Rahmen des sog. Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP) ist die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs. Weil die Einbeziehung der neuen Bundesländer in die bestehenden Regelungen unmittelbar nach der Vereinigung das Ausgleichssystem gesprengt hätte, wurde zunächst mit dem „Fonds Deutsche Einheit“ eine Ersatzlösung konstruiert; aus diesem Fonds sind im Schnitt fast 35 Mrd. DM pro Jahr an die Länder- und Gemeindehaushalte in Ostdeutschland geflossen. Hinzu kamen weitere Hilfen, z.B. aus dem „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“. Dennoch verbleiben in den Haushalten der ostdeutschen Länder und Gemeinden Einnahme-

¹ Vgl. Hemmt oder stützt die Staatsverschuldung die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 21/94.

lücken, die über Kredite finanziert werden müssen. Sie sind — je Einwohner gerechnet — viel höher als in Westdeutschland (Tabelle 1). Einmal liegen die Ausgaben beträchtlich über denen der westdeutschen Länder und Gemeinden; so finanzieren die ostdeutschen Gebietskörperschaften ein um zwei Drittel höheres Investitionsvolumen. Zum anderen hinken die Steuereinnahmen noch immer weit hinter der Entwicklung in Westdeutschland her. Ziel des Föderalen Konsolidierungsprogramms ist es deshalb, die ostdeutschen Länder und Gemeinden finanziell so auszustatten, daß sie den Aufbau und die Modernisierung des staatlichen Verwaltungsapparates und der Infrastruktur vorantreiben können; zugleich geht es um eine gerechte Verteilung der Finanzierungslasten auf den verschiedenen Haushaltsebenen.

Grundzüge der Finanzreform 1995

Mit der jüngsten Reform wurde der Finanzausgleich als Instrument zur Austarierung der unterschiedlichen regionalen Interessen in Deutschland erheblich aufgewertet. Das Instrumentarium selbst ist weitgehend beibehalten worden, die gewünschten Wirkungen werden durch die

Veränderung zentraler Parameter erzielt. Damit wurde aber eine Vereinfachung des Ausgleichssystems vernachlässigt, z.B. ist es bei dem komplizierten Umsatzsteuervorgangswegausgleich geblieben.

Die Grundzüge der Neuordnung lassen sich wie folgt zusammenfassen²:

- Durch die Erhöhung des Länderanteils am Umsatzsteueraufkommen von 37 vH auf 44 vH wird die Ausgleichswirkung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der finanzschwächsten Länder verstärkt. Aufgrund des größeren Gewichts der Umsatzsteuern an den Steuereinnahmen der Länder werden die horizontalen Steuerkraftunterschiede verringert, denn der Länderanteil an den Umsatzsteuern wird nach der Einwohnerzahl auf die einzelnen Länder verteilt.
- Wie bisher wird den finanzschwachen Ländern eine Steuerkraft von 95 vH des Länderdurchschnitts je Ein-

² Vgl. ausführlicher Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 45/93.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben der Länder und Gemeinden in West- und Ostdeutschland¹⁾ DM je Einwohner

	Länder						Gemeinden					
	Westdeutschland			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Einnahmen	4 495	4 811	4 910	4 556	5 045	5 279	3 255	3 534	3 697	3 088	3 398	3 757
Steuern u.ä.	3 345	3 637	3 654	1 117	1 571	1 692	1 264	1 374	1 368	152	276	357
Zahlungen von Gebietskörp.	747	766	666	1 027	965	942	932	1 037	1 097	2 426	2 137	2 250
Fonds Deutsche Einheit	41 ²⁾	41 ²⁾	43 ²⁾	2 226 ³⁾	2 150 ³⁾	2 233 ³⁾	—	—	—	—	—	—
Gebühren	109	120	124	28	48	53	435	494	520	172	289	337
Sonstige Einnahmen	252	246	424	159	310	359	624	629	712	338	696	813
Ausgaben	4 784	5 092	5 304	5 300	5 852	6 374	3 347	3 695	3 842	2 991	3 915	4 065
Personalausgaben	1 882	2 033	2 127	1 027	1 310	1 532	902	969	998	1 061	1 378	1 333
Laufender Sachaufwand	473	505	542	365	414	445	610	665	686	655	710	722
Zinsausgaben	368	386	408	7	21	106	145	158	167	14	34	68
Laufende Übertragungen	1 292	1 387	1 476	2 143	2 192	2 236	850	979	1 099	386	462	624
Gebietskörperschaften	681	740	826	1 392	1 447	1 584	83	88	89	21	62	46
Renten, Unterstützungen	208	225	214	289	379	328	579	652	734	159	283	402
Unternehmen	245	216	221	365	186	190	45	48	49	103	103	96
Sonstige	158	205	215	96	179	133	143	190	226	103	14	80
Sachinvestitionen	193	195	187	241	269	285	717	775	746	834	1 261	1 240
Vermögensübertragungen	458	470	464	1 454	1 530	1 609	65	88	88	28	55	60
Gebietskörperschaften	204	214	224	896	758	814	17	18	26	7	21	17
Sonstige	254	255	240	558	772	795	48	70	62	21	34	42
Sonstige Vermögensausgaben	117	117	99	62	117	160	57	60	59	14	14	19
Finanzierungssaldo	-289	-281	-394	-744	-806	-1 094	-92	-162	-145	96	-517	-308

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik. — ²⁾ Einschl. Berlin und des Anteils Ost-Berlins am Fonds Deutsche Einheit. — ³⁾ Einschließlich kommunaler Anteil am Fond Deutsche Einheit (1992 : 12,5 Mrd. DM, 1993 : 13,0 Mrd. DM).

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

wohner garantiert. Allerdings ist das Ausmaß der Umverteilung vermindert worden. Dahinter steht der Gedanke, daß die Aktivitäten der wirtschafts- und steuerstarken Länder nicht durch übermäßigen Entzug von Mitteln gelähmt werden sollen und daß die Rangfolge der Länder in der Finanzkraft durch den Finanzausgleich nicht verändert wird.

- Es ist vor allem Aufgabe des Bundes, den Aufholprozeß der neuen Bundesländer wirtschafts- und finanzpolitisch abzusichern. Folgerichtig wurde das Volumen der Bundesergänzungszuweisungen kräftig — von 7 auf reichlich 25 Mrd. DM — aufgestockt. Der Hauptanteil entfällt auf Zuweisungen an die ostdeutschen Länder (15 Mrd. DM). In engem Zusammenhang mit diesen Zuweisungen stehen die Finanzhilfen des Bundes für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen in Ostdeutschland auf der Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG: Der Bund stellt den neuen Ländern und ihren Gemeinden jährlich 6,6 Mrd. DM zur Verfügung³.

Insgesamt werden 1995 aus dem Föderalen Konsolidierungsprogramm voraussichtlich 55 Mrd. DM in die öffentlichen Haushalte der ostdeutschen Flächenländer und Berlins fließen. Die neuen Länder können jedoch nur etwa 14 Mrd. DM zusätzlich in den Kassen verbuchen, weil Regelungen — z.B. der Fonds Deutsche Einheit und die Berlinhilfe — entfallen. Im Rahmen des Länderfinanzausgleichs werden rund 24 Mrd. DM von West- nach Ostdeutschland (ohne Berlin) bzw. 27 Mrd. DM (einschl. Berlin) fließen, davon knapp 16 Mrd. DM als Umsatzsteuervorgewegausgleich und 8 Mrd. DM als Ausgleich i.e.S. (Tabelle 2)⁴. Alles in allem dürfte es mit der Reform des bundesstaatlichen Finanzsystems gelingen, die Haushalte der ostdeutschen Länder und Gemeinden zu stabilisieren und den Ausbau der Infrastruktur finanziell abzusichern.

Steuereinnahmen 1994/95

Die Schätzung der Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden basiert auf der Annahme, daß das nominale Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 1994 und 1995 um jeweils 4,5 vH steigen wird⁵; für Ostdeutschland wird mit Raten von 12 vH bzw. 11,5 vH, für Westdeutschland mit 4 vH bzw. 3,5 vH gerechnet. Infolge der Rezession sind die Lohnabschlüsse niedriger als im Vorjahr ausgefallen. Bei gegenüber 1993 zunehmender Arbeitslosigkeit dürfte die Bruttolohn- und -gehaltsumme in Westdeutschland 1994 stagnieren, 1995 wird sie sich vermutlich nur moderat erhöhen (2 vH). In Ostdeutschland hat sich das Tempo der Lohnangleichung spürbar verlangsamt, doch wird die Bruttolohn- und -gehaltsumme kräftiger steigen als im Westen, nämlich jeweils um 6 vH.

In den ersten sieben Monaten dieses Jahres hat sich das Steueraufkommen weitaus günstiger entwickelt, als es von der wirtschaftlichen Entwicklung her zu erwarten gewesen wäre. Die Kassen von Bund, EU und Ländern konnten ein

Tabelle 2

Steuerverteilung im Länderfinanzausgleich 1995

	Umsatzsteuer-vorgewegausgleich	Finanzausgleich i.e.S. Mrd. DM	Ergänzungszuweisungen
Nordrhein-Westfalen	-4,25	-3,82	0
Bayern	-2,82	-2,21	0
Baden-Württemberg	-2,44	-4,11	0
Niedersachsen	-1,82	0,36	1,05
Hessen	-1,42	-3,15	0
Rheinland-Pfalz	-0,93	0,36	1,21
Schleswig-Holstein	-0,64	0,06	0,49
Saarland	0	0,28	2,04
Hamburg	-0,41	-0,32	0
Bremen	-0,17	0,59	2,13
Westdeutschland insges.	-14,90	-11,96	6,92
Berlin		3,79	3,75
Sachsen	5,08	2,68	4,56
Sachsen-Anhalt	3,10	1,59	2,92
Thüringen	2,77	1,44	2,66
Brandenburg	2,72	1,38	2,64
Mecklenbg.-Vorpommern	2,07	1,07	2,01
Ostdeutschland insges.	15,74	8,16	14,79

Quelle: Berechnungen des DIW.

Plus von 7 vH verbuchen. Dabei war die Entwicklung durch unerwartet hohe Mehreinnahmen bei den Steuern vom Umsatz und den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, aber auch durch starke Einbrüche bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer geprägt.

Bei der *Lohnsteuer* hält die unterschiedliche Entwicklung im Osten und Westen Deutschlands unvermindert an: In Ostdeutschland führen höhere Lohnsteigerungen, die Progressionswirkung sowie die Abschaffung des Tariffreibetrages zu einem starken Anstieg des Lohnsteueraufkommens; bis Juli wurde das Vorjahresergebnis um 17 vH übertroffen. Im weiteren Jahresverlauf wird sich die Einkommensentwicklung wohl etwas abschwächen, so daß für das gesamte Jahr ein Plus von knapp 15 vH zu erwarten

³ Ursprünglich waren 10 Mrd. DM für diese Zwecke vorgesehen, doch wurde die Differenz den für die Länder im Verwendungszweck freien Ergänzungszuweisungen zugeschlagen.

⁴ Den Berechnungen liegen die Ergebnisse der hier vorgelegten Steuerschätzung für das Jahr 1995 zugrunde. Die Umverteilungswirkungen werden mit einem Simulationsmodell quantifiziert, das an der Universität Regensburg konzipiert und im DIW weiterentwickelt worden ist.

⁵ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1994/95. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 29/1994, S. 500 ff.

Tabelle 3

Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1995

	Westdeutschland ¹⁾			Ostdeutschland ²⁾			Insgesamt			West- deutschland ¹⁾		Ost- deutschland ²⁾		Insgesamt	
	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995
	Mrd. DM									Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH					
Gemeinschaftliche Steuern	529,0	544,8	568,1	28,9	37,3	38,3	557,9	582,1	606,4	3,0	4,3	29,1	2,5	4,3	4,2
Lohnsteuer ³⁾	236,7	242,8	253,5	21,2	24,3	26,8	257,9	267,1	280,3	2,6	4,4	14,6	10,3	3,6	4,9
Veranlagte Einkommen- steuer ³⁾	34,5	31,0	35,0	-1,3	-0,6	-1,3	33,2	30,4	33,7	-10,1	12,9	-53,8	116,7	-8,4	10,9
Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ⁴⁾	11,6	14,5	14,0	0,4	0,8	1,0	12,0	15,3	15,0	25,0	-3,4	100,0	25,0	27,5	-2,0
Zinsabschlag ⁵⁾	10,6	14,0	14,6	0,1	0,2	0,3	10,7	14,2	14,9	32,1	4,3	100,0	25,0	32,7	4,6
Körperschaftsteuer ⁴⁾	28,3	22,5	25,0	-0,5	1,2	-1,0	27,8	23,7	24,0	-20,5	11,1	-	-	-14,7	1,3
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	207,3	220,0	226,0	9,0	11,4	12,5	216,3	231,4	238,5	6,1	2,7	26,7	9,6	7,0	3,1
Zölle	-	-	-	-	-	-	7,2	7,5	7,8	-	-	-	-	4,2	4,0
Bundessteuern	-	-	-	-	-	-	93,8	105,8	135,0	-	-	-	-	12,8	27,6
Mineralölsteuer	-	-	-	-	-	-	56,3	64,6	65,8	-	-	-	-	14,7	1,9
Tabaksteuer	-	-	-	-	-	-	19,5	20,2	20,2	-	-	-	-	3,6	0,0
Branntweinabgaben	-	-	-	-	-	-	5,1	5,1	5,0	-	-	-	-	0,0	-2,0
Versicherungsteuer	-	-	-	-	-	-	9,3	11,4	14,4	-	-	-	-	22,6	26,3
Solidaritätszuschlag	-	-	-	-	-	-	-	-	26,0	-	-	-	-	-	-
Sonstige	-	-	-	-	-	-	3,6	4,5	3,6	-	-	-	-	25,0	-20,0
Ländersteuern	31,1	31,6	33,2	3,6	4,3	4,7	34,7	35,9	37,9	1,6	5,1	19,4	8,1	3,5	5,4
Kraftfahrzeugsteuer	11,9	11,7	11,5	2,2	2,3	2,4	14,1	14,0	13,9	-1,7	-1,7	4,5	2,2	-0,7	-1,1
Vermögensteuer	6,8	6,4	7,5	0,0	0,0	0,0	6,8	6,4	7,5	-5,9	17,2	0,0	0,0	-5,9	17,2
Sonstige	12,4	13,5	14,2	1,4	2,0	2,3	13,8	15,5	16,5	8,9	5,2	42,91	5,0	12,3	6,5
Gemeindesteuern	52,8	52,5	54,2	2,7	3,3	3,9	55,5	55,8	58,1	-0,6	3,2	22,2	18,2	0,5	4,1
Gewerbesteuer	41,0	40,2	41,2	1,3	1,8	2,3	42,3	42,0	43,5	-2,0	2,5	38,5	27,8	-0,7	3,6
Grundsteuern	10,4	11,0	11,5	1,3	1,4	1,5	11,7	12,4	13,0	5,8	4,5	7,7	7,1	6,0	4,8
Sonstige	1,4	1,3	1,5	0,1	0,1	0,1	1,5	1,4	1,6	-7,1	15,4	0,0	0,0	-6,7	14,3
Kassenmäßige Steuereinnahmen insg.	-	-	-	-	-	-	749,1	787,1	845,1	-	-	-	-	5,1	7,4
Nach Haushaltsebenen in der Abgrenzung der Finanzstatistik ⁷⁾															
dar.: Bund ⁸⁾ ⁹⁾ ¹⁰⁾ ¹¹⁾	-	-	-	-	-	-	356,0	378,0	376,2	-	-	-	-	6,2	-0,5
Länder ⁸⁾ ⁹⁾ ¹¹⁾ ¹²⁾	246,9	252,4	290,7	24,7	29,0	48,2	271,6	281,4	338,9	2,2	15,2	17,4	66,2	3,6	20,4
Gemeinden ¹³⁾	82,1	80,7	82,2	5,2	6,0	7,0	87,3	86,7	89,2	-1,7	1,9	15,4	16,7	-0,7	2,9

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, 1995:93/7 vH. — 6) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 1993/94:63/37 vH, 1995:56/44 vH, Aufteilung auf West- und Ostdeutschland nach Bevölkerungsanteilen. — 7) Ohne EG-Anteile, einschl. steuerähnlicher Abgaben. In der Finanzstatistik werden West- und Ostberlin zu Westdeutschland gezählt. — 8) USt-Verteilung Fonds „Deutsche Einheit“ beim Bund zu-, bei den westdeutschen Ländern abgesetzt. — 9) Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder beim Bund abgesetzt und bei den Ländern zugesetzt. — 10) EG-MWSt-Eigenmittel und EG-BSP-Eigenmittel abgesetzt. — 11) Einschl. Gewerbesteuerumlage. Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 50/50 vH. — 12) Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten. — 13) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten und nach Abzug der Gewerbesteuerumlage. Einschl. Beteiligung der westdeutschen Gemeinden am Fonds Deutsche Einheit über Erhöhung der Gewerbesteuerumlage an die westdeutschen Länder. — Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Schätzungen des DIW.

ist (Tabelle 3). Die Aufkommenselastizität der Lohnsteuer, die wegen des zunächst viel niedrigeren Einkommensniveaus im Zusammenspiel mit dem progressiven Steuertarif sehr hoch war, wird wegen der fortschreitenden Lohnangleichung 1995 weiter sinken und nur noch wenig über der in Westdeutschland liegen⁶.

In Westdeutschland expandierten die Lohnsteuereinnahmen bisher nur schwach (um knapp 2 vH). Anders als bei den gewinnorientierten Steuern wird das Aufkommen 1994 und 1995 nur wenig durch Steuerrechtsänderungen berührt. Die verlangsamte Zunahme der Arbeitslosigkeit in den kommenden Monaten dürfte zu etwas höheren Lohnsteuereinnahmen führen, so daß für das ganze Jahr mit einer Zunahme um reichlich 2 vH gerechnet werden kann. 1995 werden in dieser Schätzung etwas höhere Lohnabschlüsse als 1994 unterstellt. Dies und eine leichte Entspannung auf dem Arbeitsmarkt haben zur Folge, daß die Lohnsteuer stärker als in diesem Jahr expandiert (4,5 vH).

In den vergangenen drei Jahren sind die Steuerkraftunterschiede bei der Lohnsteuer zwischen Ost- und Westdeutschland, bedingt durch die rasche Lohnangleichung, erheblich kleiner geworden, wenn auch die Unterschiede noch immer markant sind. Im Jahre 1991 vereinnahmten die Finanzämter in den neuen Bundesländern nur rund 600 DM je Einwohner; das war knapp ein Fünftel der westdeutschen Steuerkraft. 1995 dürfte die ostdeutsche Steuerkraft immerhin fast die Hälfte des Westniveaus erreichen (Tabelle 4).

Bei der *Einkommen- und Körperschaftsteuer* hat es im bisherigen Jahresverlauf in Westdeutschland einen dramatischen Einbruch gegeben. Der Rückgang bei der veranlagten Einkommensteuer betrug ein Viertel, bei der Körperschaftsteuer sogar ein Drittel. Diese Entwicklung ist

nicht allein auf die Rezession zurückzuführen; auch Steuerrechtsänderungen und steuertechnische Faktoren spielten eine erhebliche Rolle. Zum 1. Januar 1994 hat es im Rahmen des Standortsicherungsgesetzes steuerliche Entlastungen für Unternehmen und Selbständige gegeben. Die Senkung des Steuersatzes bei der Körperschaftsteuer — von 50 auf 45 vH für einbehaltene Gewinne — und die Herabsetzung der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte — von 53 auf 47 vH — haben das Aufkommen in den Vorauszahlungsmonaten stark gedrückt. Andererseits hat die Auszahlung von Investitionszulagen das Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen weniger stark geschmälert als im Vorjahr; in Westdeutschland sind die Zulagen ausgelaufen. Die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer werden darüber hinaus stark durch Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) im Rahmen der Einkommensteuerveranlagungen geschmälert⁷; sie waren in den ersten sieben Monaten um ein Viertel höher als im Vorjahr. Bereinigt um diese Effekte errechnet sich bis Juli lediglich ein Rückgang um knapp 2 vH. Für das ganze Jahr 1994 wird mit einem kassenmäßigen Minus von 10 vH gerechnet. Hingegen ist 1995 eine deutliche Zunahme zu erwarten (13 vH). Einmal wird sich die Gewinnsituation der Unternehmen spürbar verbessern. Noch stär-

⁶ Für die Pro-Kopf-Elastizität der Lohnsteuer wird 1995 ein Wert von 2,0 geschätzt, im Westen dürfte sie etwa 1,75 betragen. Steigt das Einkommen der Lohnsteuerpflichtigen beispielsweise um 10 vH, dann erhöht sich die Lohnsteuer in Westdeutschland um 17,5 vH, in Ostdeutschland hingegen um 20 vH.

⁷ Nach § 46 EStG werden Arbeitnehmer zur Einkommensteuer u.a. dann veranlagt, wenn ihre Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit 27 000/54 000 DM (Ledige/Verheiratete) überschreitet oder wenn sie neben dem Arbeitslohn Einkünfte anderer Art, z.B. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, beziehen.

Tabelle 4

Steueraufkommen in DM je Einwohner für ausgewählte Steuern

	Westdeutschland					Ostdeutschland					Ostdeutschland in vH von Westdeutschland				
	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995	1991	1992	1993	1994	1995
Gemeinschaftliche Steuern	7 128	7 923	8 078	8 267	8 944	1 011	1 327	1 867	2 438	2 652	14	17	23	29	30
dav.: Lohnsteuer ¹⁾	3 153	3 590	3 614	3 684	4 074	611	1 082	1 371	1 588	1 887	19	30	38	43	46
Gewinnorientierte Steuern ¹⁾²⁾	1 293	1 341	1 299	1 244	1 456	43	-126	-82	105	-63	3	.	.	8	.
Steuern vom Umsatz	2 683	2 992	3 166	3 338	3 414	357	371	578	745	828	13	12	18	22	24
Ländersteuern	416	465	476	480	502	127	182	228	275	307	30	39	48	57	61
dav.: Kraftfahrzeugsteuer	146	176	182	178	174	94	125	139	147	156	64	71	76	83	90
Sonst. Ländersteuern	270	290	294	302	328	32	57	90	128	152	12	20	30	42	46
Gemeindesteuern	786	850	804	797	818	87	113	170	216	262	11	13	21	27	32
dar.: Gewerbesteuer	628	681	625	610	622	35	43	84	118	152	6	6	13	19	24
Grundsteuer A + B	141	150	159	167	174	48	66	81	92	103	34	44	51	55	59
Steuereinnahmen insgesamt ³⁾	8 330	9 140	9 359	9 544	10 264	1 225	1 639	2 265	2 929	3 222	15	18	24	31	31

¹⁾ 1995 einschl. Solidaritätszuschlag. — ²⁾ Veranl. Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranl. Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag. —

³⁾ Ohne Verbrauchsteuern des Bundes und sonstige Bundessteuern.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

ker freilich schlägt zu Buche, daß die Erstattungen an Arbeitnehmer sich im Anstieg deutlich vermindern: 1995 werden vorwiegend Arbeitnehmereinkommen aus den Jahren 1993 und 1994 veranlagt, also Jahre, in denen die Brutto-lohn- und -gehaltsumme stagnierte.

Bei der besonders konjunkturreagiblen Körperschaftsteuer hatte es schon im zweiten Halbjahr 1993 rezessionsbedingt starke Einbrüche bei den Vorauszahlungen gegeben. Hier wird für 1994 ein noch stärkerer Rückgang als im Vorjahr unterstellt (–20 vH). Für 1995 läßt die positive Gewinnentwicklung einen kräftigen Anstieg im Kassenaufkommen erwarten, zumal die Steuerentlastungen aus dem Standortsicherungsgesetz nicht größer ausfallen dürften als in diesem Jahr.

In Ostdeutschland ist das Veranlagungsvolumen bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer kräftig gestiegen. Bis Juli verdreifachte sich das Bruttoaufkommen dieser beiden Steuern, allerdings von einem sehr niedrigen Niveau aus. Damit hat die ostdeutsche Steuerkraft bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer zusammen genommen gut ein Drittel derjenigen Westdeutschlands erreicht. Anders als in Westdeutschland wird allerdings das Aufkommen im Zusammenhang mit der steuerlichen Investitionsförderung sehr stark durch die Auszahlung von Investitionszulagen gemindert. Bei der Einkommensteuer spielen zudem die Erstattungen an Arbeitnehmer eine immer größere Rolle. Nach Abzug der Erstattungen und der Investitionszulagen verblieb in den ersten sieben Monaten ein Minus von 750 Mill. DM. Insgesamt muß für 1994 wohl mit einem Fehlbetrag von 600 Mill. DM gerechnet werden; im Vorjahr belief sich der Fehlbetrag noch auf 1,3 Mrd. DM. Bei der Körperschaftsteuer zeigt sich ein völlig anderes Bild; hier zeichnet sich für 1994 erstmals ein positives Aufkommen ab. Bis Juli übertrafen die Einnahmen die Investitionszulagen um 950 Mill. DM. Dies ist eine Folge der zunehmenden Erholung der ostdeutschen Wirtschaft. Insgesamt kann für 1994 mit Einnahmen von über einer Milliarde DM gerechnet werden. Wegen der starken Investitionstätigkeit erhalten die Investitionszulagen aber ein immer größeres Gewicht; 1995 werden sie höher sein als die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer, so daß unter dem Strich ein Minus von etwa einer Milliarde DM verbleibt.

Die *nicht veranlagten Steuern* haben aufgrund von Sondereffekten bis Juli überaus kräftig — um ein Drittel — zugenommen. Hier ist es in den letzten beiden Jahren zu erheblichen Zahlungsverchiebungen gekommen, die im Zusammenhang mit den Steuerrechtsänderungen, z.B. Zinsabschlaggesetz, stehen. Zu berücksichtigen ist auch, daß in diesem Jahr vermutlich Sonderausschüttungen vorgenommen werden, um dem Solidaritätszuschlag zu entgegen. Über das gesamte Jahr wird mit einem Zuwachs um ein Viertel gerechnet. Hingegen muß für 1995 wegen der vorgezogenen Gewinnausschüttungen ein Rückgang einkalkuliert werden (–3,5 vH). In Ostdeutschland ist das Volumen dieser Steuern noch bescheiden.

Nach dem enttäuschenden Verlauf im Vorjahr sind die Einnahmen aus dem *Zinsabschlag* bis Juli in West-

deutschland kräftig gestiegen (57 vH). Dies hängt damit zusammen, daß ein großer Teil der Zinsen üblicherweise am Ende eines Jahres gutgeschrieben wird, was sich im Januar und Februar des folgenden Jahres im Aufkommen niederschlägt. Da der Abschlag zum 1. Januar 1993 wirksam wurde, hat es im Januar dieses Jahres beträchtliche Einnahmen (3,5 Mrd. DM) gegeben, während im Januar 1993 noch keine Einnahmen erzielt worden waren; üblicherweise liegt das monatliche Aufkommen in der Größenordnung von 0,8 bis 1 Mrd. DM. Für die restlichen Monate wird keine besondere Beschleunigung erwartet, so daß insgesamt mit Einnahmen von 14 Mrd. DM gerechnet werden kann (32 vH). Für 1995 müssen keine Sondereffekte in Rechnung gestellt werden, so daß die Entwicklung vor allem vom Zins und vom Anlageverhalten bestimmt wird. In der Prognose ist ein Plus von 4,5 vH angenommen worden.

Der *Solidaritätszuschlag* — Mitte 1991 für ein Jahr befristet eingeführt — tritt neuerlich und nun unbefristet zum 1. Januar 1995 in Kraft. Der Zuschlag wird auf die Lohnsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag, die Körperschaftsteuer und den Zinsabschlag erhoben. Für 1995 wird mit einem Aufkommen von 26 Mrd. DM gerechnet.

Bei den *Steuern vom Umsatz* war wegen der schwachen Verbrauchskonjunktur nur eine leichte Zunahme erwartet worden. Doch verbuchten die öffentlichen Kassen in den ersten sieben Monaten ein erhebliches Plus (10 vH). Dies läßt sich mit den Mehreinnahmen aus dem Mißbrauchs- und Steuerbereinigungsgesetz (StMBG) kaum erklären. Offenbar ist es nach der Einführung des Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetzes zum 1. Januar 1993 zu erheblichen Zahlungsverchiebungen gekommen. Die Unternehmen hatten zu Beginn große Schwierigkeiten in der Umsetzung der neuen Vorschriften, so daß Umsatzsteuern erst mit großen Verzögerungen ans Finanzamt gemeldet und abgeführt wurden. Wie hoch dieser Effekt zu veranschlagen ist, läßt sich kaum schätzen, da die Umsatzsteuerentwicklung 1993 durch die Anhebung des Normalsatzes von 14 auf 15 vH beeinflußt wurde. Insofern bestehen Risiken in der Prognose der weiteren Entwicklung. Es wird unterstellt, daß die Nachholwirkungen aufgrund des Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetzes in den kommenden Monaten geringer werden und das Aufkommen dann mehr und mehr durch die schwache Inlandsnachfrage bestimmt wird. Alles in allem dürfte das Plus mit 6 vH dennoch deutlich über dem Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlage liegen. Im Jahr 1995 werden die Steuern vom Umsatz dann weitgehend wieder Anschluß an die Expansion der inländischen Verwendung finden; dies läßt eine Zunahme um 3 vH erwarten.

Auch in Ostdeutschland haben die Steuern vom Umsatz kräftiger expandiert, als aufgrund der steuerlichen Bemessungsgrundlagen zu erwarten gewesen wäre; bis Juli konnten die ostdeutschen Finanzämter ihr Aufkommen kräftig steigern (54 vH). Neben der wirtschaftlichen Entwicklung sind zwei Faktoren bedeutsam: Der Anteil der in

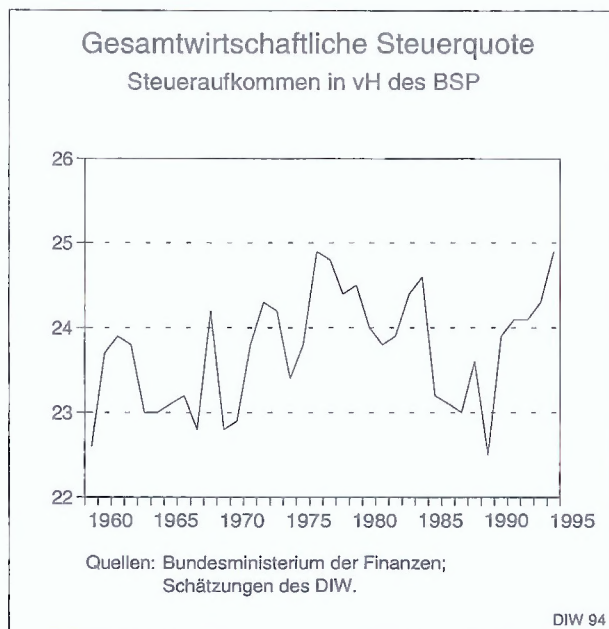
Ostdeutschland hergestellten Produkte am privaten Verbrauch nimmt zu, und die Effizienz der Finanzverwaltung hat sich erhöht. Insgesamt kann in diesem Jahr mit Mehreinnahmen von reichlich 25 vH gerechnet werden. Unter der Annahme, daß die Sondereffekte 1995 nicht mehr so stark wirken und die inländische Nachfrage sich wegen der Steuererhöhungen etwas schwächer entwickelt als in diesem Jahr, ist ein Kassenaufkommen von 12,5 Mrd. DM zu erwarten (9,5 vH). Trotz dieser Expansion bleibt der Abstand zu Westdeutschland noch immer sehr groß: 1995 werden in Ostdeutschland 830 DM je Einwohner an Steuern vom Umsatz eingenommen, in Westdeutschland hingegen über 3 400 DM. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß westdeutsche Unternehmen, die Umsätze in Ostdeutschland tätigen, ihre Steuern vom Umsatz teilweise in Westdeutschland abführen (sog. „Aldi-Effekt“).

Die Entwicklung der *reinen Bundessteuern* — überwiegend Verbrauchsteuern und Versicherungsteuer — wird durch Steuersatzerhöhungen bei der Mineralölsteuer zum 1. Januar 1994 und bei der Versicherungsteuer zur Mitte 1993 geprägt. Das Aufkommen aus den Bundessteuern übertraf bis Juli den entsprechenden Vorjahreswert um 15 vH. Für das ganze Jahr werden die Mehreinnahmen auf über 10 vH veranschlagt; 1995 wird sich das Aufkommen der Bundessteuern wieder mehr im Tempo der — realen — Bemessungsgrundlagen entwickeln und um 3 vH zunehmen.

Bei den westdeutschen *Ländersteuern* standen bis Juli sinkende Einnahmen aus der Vermögensteuer, der Kraftfahrzeugsteuer und der Biersteuer kräftig steigenden Mehreinnahmen aus den sonstigen Ländersteuern — vor allem Grunderwerb-, Erbschaft- und Rennwett- und Lotteriesteuer — gegenüber; per saldo ist 1994 daher nur ein geringes Plus zu erwarten (1,5 vH). 1995 dürften die Ländersteuern wegen der erwarteten Mehreinnahmen aus der Hauptveranlagung bei der Vermögensteuer indes um 5 vH expandieren. In Ostdeutschland, wo die Vermögensteuer erst von 1996 an erhoben wird, werden aufgrund hoher Steigerungen bei der Grunderwerb- und Erbschaftsteuer in diesem Jahr Mehreinnahmen von fast 20 vH und 1995 von reichlich 10 vH erwartet. Bei der Kraftfahrzeugsteuer hat die Steuerkraft in Ostdeutschland mit 90 vH schon fast das westdeutsche Niveau erreicht.

Die *Gemeindesteuern* werden vor allem von der Gewerbesteuer geprägt. Konjunkturbedingt wird es 1994 in Westdeutschland zu einem Rückgang (–2 vH), 1995 dagegen zu einem Anstieg (2,5 vH) kommen. Auch bei dieser Steuer sind in Ostdeutschland die Zuwächse beträchtlich, doch ist das Ausgangsniveau sehr niedrig.

Alles in allem werden Bund, Länder und Gemeinden in diesem Jahr aufgrund einiger Sonderfaktoren mit 5 vH ein höheres Plus erzielen als ursprünglich angenommen. Die Steuereinnahmen werden wohl um 2 Mrd. DM höher ausfallen, als vom „Arbeitskreis Steuerschätzung“ im Mai erwartet worden war. Für das nächste Jahr wird vor allem infolge des Solidaritätszuschlags, aber auch wegen der



Konjunkturerholung eine kräftige Zunahme prognostiziert (7,5 vH). Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote wird 1995 25 vH erreichen und damit an der Obergrenze der bisher erzielten Werte liegen (vgl. Schaubild).

Ausgaben 1994/95

Angesichts der Finanzklemme, in der sich die öffentlichen Haushalte befinden, haben die finanzpolitischen Entscheidungsträger ihre Bemühungen verstärkt, den Anstieg der Ausgaben zu bremsen. Unterstützt wurden sie dabei durch die äußerst moderaten Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst. In der Summe werden die Löhne und Gehälter der Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden in Westdeutschland in diesem Jahr tarifbedingt um knapp 1 vH steigen, für Ostdeutschland errechnet sich ein Plus von 4 vH. Stärker als die Tarifanpassung schlagen die Mehrbelastungen infolge der höheren Arbeitgeberbeiträge zur Alterssicherung zu Buche. Für 1995 muß wohl wieder mit etwas höheren Tarifabschlüssen gerechnet werden: In der Prognose sind reichlich 2 vH für West- und 4 vH für Ostdeutschland unterstellt. Hingegen wird es vermutlich keine einstellungsbedingten Mehrbelastungen geben: Der Bund baut ebenso Stellen ab wie die ostdeutschen Kommunen, und auch die westdeutschen Länder und Gemeinden werden keine neuen Stellen schaffen. Ein immer größeres Gewicht erhalten die Versorgungsbezüge für die ehemaligen Beamten. Infolge der expansiven Einstellungspolitik in den 60er Jahren und aufgrund der Tatsache, daß immer mehr Beamte vorzeitig in den Ruhestand treten, nimmt die Zahl der Versorgungsbezieher stetig zu: In den siebziger und frühen achtziger Jahren ist die Zahl der Ruhegehaltsempfänger im Jahresdurchschnitt um 1 vH gewachsen; nunmehr liegt die Rate bei 2 vH, und bis zum

Tabelle 5

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

	Bund ²⁾			Sondervermögen ³⁾			Länder ²⁾						Gemeinden						Insgesamt		
	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	Westdeutschland ⁴⁾			Ostdeutschland ⁵⁾			Westdeutschland			Ostdeutschland			1993 Ist	1994 Schätzung	1995
							1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995			
	Mrd. DM																				
Einnahmen	390,5	413,7	413,2	47,3	81,5	70,1	323,2	325,2	336,0	76,6	79,8	95,2	221,7	224,9	231,1	54,4	56,0	62,3	885,7	934,1	995,4
Steuern u.ä.	356,0	378,0	376,2	—	—	—	246,9	252,4	290,7	24,7	29,0	48,2	82,1	80,7	82,2	5,2	6,0	7,0	714,8	746,1	804,3
Zahlungen von Gebietskörpersch.	2,5	2,6	2,7	32,7	57,3	50,1	44,0	39,3	37,2	14,3	13,3	17,0	65,8	66,8	68,0	33,5	33,2	37,5	—	—	—
Länderfinanzausgleich	—	—	—	—	—	—	—	—	—23,9	—	—	23,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fonds Deutsche Einheit	—	—	—	—	—	—	2,8	2,7	—	32,4	31,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	16,1	16,7	17,4	—	—	—	6,0	6,2	6,4	0,8	1,0	1,1	12,9	13,4	13,8	2,8	3,1	3,3	38,7	40,4	42,0
Gebühren	4,7	4,8	4,9	—	—	—	8,1	8,6	9,1	0,8	0,9	1,0	31,2	33,3	35,6	4,9	5,3	5,7	49,6	52,9	56,3
Sonstige Einnahmen	11,2	11,6	12,0	14,6	24,2	20,0	15,4	16,0	16,5	3,6	3,8	4,0	29,8	30,7	31,5	8,0	8,4	8,8	82,6	94,7	92,8
Ausgaben	457,5	482,1	481,8	62,6	99,7	81,9	349,1	355,4	362,2	92,2	95,5	104,6	230,4	234,0	237,9	59,0	61,7	65,2	1022,5	1081,4	1121,1
Personalausgaben	52,7	52,2	53,2	—	10,2	10,2	139,9	143,2	146,6	22,2	23,5	24,6	59,8	61,0	62,5	19,3	19,0	19,5	294,0	309,1	316,6
Laufender Sachaufwand	41,8	39,0	38,8	-0,2	-0,1	0,2	35,7	36,3	36,9	6,5	6,8	7,1	41,1	42,1	43,0	10,5	10,9	11,3	135,3	135,0	137,3
Zinsausgaben	45,8	52,0	57,0	16,8	28,4	45,0	26,9	28,7	30,7	1,5	2,6	3,9	10,0	10,6	11,1	1,0	1,4	1,6	101,4	123,1	148,7
dar. an																					
Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—
Laufende Übertragungen an	250,9	275,2	259,2	36,0	47,4	12,9	96,2	98,7	100,9	32,1	33,3	36,3	65,9	70,0	73,5	9,1	10,3	11,7	311,6	334,1	338,6
Gebietskörperschaften	28,8	24,8	17,3	35,3	34,5	—	53,3	54,9	56,5	22,4	23,0	25,5	5,4	5,5	5,6	0,7	0,8	0,9	—	—	—
Sondervermögen	32,5	57,1	49,9	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sozialversicherungen	99,0	104,0	102,0	—	—	—	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—	99,5	104,5	102,5
Renten, Unterstützungen	57,4	61,0	62,0	—	—	—	14,1	14,8	15,3	4,8	5,2	5,6	44,0	47,5	50,5	5,8	6,7	7,8	126,1	135,2	141,2
Unternehmen	24,8	20,7	21,0	—	—	—	14,5	14,5	14,5	2,8	2,8	2,8	3,0	3,1	3,2	1,4	1,5	1,6	46,4	42,6	43,1
Ausland	6,5	5,8	5,4	—	—	—	1,4	1,5	1,5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,0	7,3	6,9
Sonstige	1,9	1,8	1,6	0,6	12,9	12,9	12,5	12,6	12,7	1,9	2,0	2,1	13,5	13,9	14,2	1,2	1,3	1,4	31,7	44,5	44,9
Sachinvestitionen	12,5	11,0	11,0	—	—	—	12,3	11,2	10,6	4,1	4,5	4,9	44,7	41,5	39,0	18,0	18,8	19,7	91,6	87,0	85,2
Vermögensübertragungen an	39,7	33,7	39,6	0,1	0,1	0,1	30,9	30,2	29,6	23,4	22,5	25,5	5,3	5,3	5,3	0,9	1,0	1,1	54,4	50,4	48,3
Gebietskörperschaften	18,3	16,4	24,5	—	—	—	14,1	13,4	13,0	11,6	10,7	13,5	1,6	1,6	1,6	0,3	0,3	0,3	—	—	—
Ausland	6,6	6,8	4,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,6	6,8	4,1
Sonstige	14,8	10,5	11,0	0,1	0,1	0,1	16,8	16,8	16,6	11,7	11,8	12,0	3,7	3,7	3,7	0,6	0,7	0,8	47,9	43,6	44,2
Darlehen und Beteiligungen	14,2	19,0	23,0	9,9	13,7	13,5	7,3	7,1	6,9	2,3	2,3	2,3	3,6	3,5	3,5	0,3	0,3	0,3	34,2	42,7	46,4
dar. an																					
Gebietskörperschaften	1,7	1,6	1,5	0,1	0,1	0,1	1,3	1,3	1,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—
Finanzierungssaldo	-67,0	-68,4	-68,6	-15,3	-18,2	-11,8	-25,9	-30,2	-26,2	-15,6	-15,7	-9,4	-8,7	-9,1	-6,8	-4,6	-5,7	-2,9	-136,8	-147,3	-125,7
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH ⁶⁾																				
Einnahmen	0,7	5,9	-0,1	.	72,3	-14,0	2,1	0,6	3,3	4,6	4,2	19,3	4,6	1,4	2,8	10,4	2,9	11,2	3,0	5,5	6,6
Steuern u.ä.	0,9	6,2	-0,5	.	—	—	3,2	2,2	15,2	8,3	17,4	66,2	-0,4	-1,7	1,9	29,5	15,8	16,7	1,9	4,4	7,8
Ausgaben	7,1	5,4	-0,1	.	59,3	-17,9	4,2	1,8	1,9	8,6	3,6	9,5	4,0	1,6	1,7	3,8	4,6	5,7	4,8	5,8	3,7
Personalausgaben	2,3	-1,0	1,9	.	.	0,0	4,7	2,3	2,4	16,9	5,8	4,7	3,0	2,0	2,5	-3,3	-1,8	2,6	4,2	5,1	2,4
Laufender Sachaufwand	-5,1	-6,6	-0,5	.	.	.	7,4	1,8	1,7	7,7	5,3	4,4	3,0	2,4	2,1	1,7	4,1	3,7	1,7	-0,2	1,7
Zinsausgaben	4,6	13,5	9,6	.	69,1	58,5	5,7	6,9	7,0	413,3	68,8	50,0	5,6	5,7	4,7	96,0	42,9	14,3	1,5	21,4	20,8
Laufende Übertragungen an	13,8	9,7	-5,8	.	31,8	-72,8	5,5	2,6	2,2	1,1	3,6	9,0	12,2	6,3	5,0	35,2	13,7	13,6	12,4	7,2	1,3
Gebietskörperschaften	-12,7	-13,9	-30,2	.	-2,3	—	9,4	3,1	2,9	6,7	2,7	10,9	0,9	2,8	1,8	-25,6	19,4	12,5	—	—	—
Sozialversicherungen	25,0	5,1	-1,9	.	.	—	10,0	-9,1	0,0	-35,0	15,4	0,0	—	—	—	—	—	—	24,6	5,1	-1,9
Renten, Unterstützungen	9,9	6,4	1,6	.	.	—	-4,7	5,0	3,4	-13,5	9,2	7,7	12,6	7,9	6,3	42,2	14,9	16,4	8,3	7,2	4,4
Unternehmen	-0,6	-16,4	1,4	.	.	—	2,0	0,1	0,0	3,0	0,7	0,0	1,7	5,1	3,2	-6,7	7,1	6,7	0,3	-8,1	1,2
Sachinvestitionen	-9,6	-11,8	0,0	.	.	—	-3,8	-9,1	-5,4	6,2	8,7	8,9	-3,8	-7,2	-6,0	-1,7	4,5	4,8	-3,9	-5,1	-2,1
Vermögensübertragungen	-7,0	-15,1	17,5	.	-23,1	0,0	0,0	-2,3	-2,0	5,2	-3,6	13,3	-0,6	0,6	0,0	7,5	16,3	10,0	-2,6	-7,4	-4,2
Sonstige				.	.	—															
Vermögensausgaben	31,3	34,0	21,1	.	38,2	-1,5	-5,8	-2,1	-2,8	36,5	-0,9	0,0	-1,1	-1,7	0,0	40,0	7,1	0,0	7,3	24,7	8,7

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — ²⁾ Umsatzsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund ab - und bei den Ländern zugesetzt (1993: 4,27 Mrd. DM, 1994: 7,15 Mrd. DM, 1995: 25,5 Mrd. DM). — ³⁾ LAF, ERP, Fonds Deutsche Einheit, Kreditabwicklungsfonds, von 1994 an einschließlich Bundeseseisenbahnvermögen, von 1995 an einschließlich Erblastenstützungsfonds. — ⁴⁾ Einschl. Berlin und des Anteils Ost-Berlins am Fonds Deutsche Einheit. — ⁵⁾ Einschließlich kommunaler Anteil am Fonds Deutsche Einheit (1993: 13,0 Mrd. DM, 1994: 12,7 Mrd. DM). — ⁶⁾ Vergleich 1993/92 teilweise nicht sinnvoll. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

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

Ende des Jahrzehnts dürfte sie sich nochmals mehr als verdoppeln. Wenn in der vorliegenden Prognose der Anstieg der Personalausgaben für 1994 mit 5 vH ausgewiesen wird, so liegt dies an der Berücksichtigung des Personalaufwands von rund 10 Mrd. DM im neugeschaffenen Sondervermögen „Bundeseisenbahnen“⁸. Ohne diesen Sondereinfluß errechnet sich ein Zuwachs von 2 vH. Ähnlich dürfte die Rate im nächsten Jahr ausfallen (Tabelle 5).

Abermals sind die öffentlichen Investitionen bevorzugtes Objekt von Etatkürzungen. Bereits 1993 war auf allen Haushaltsebenen beträchtlich weniger investiert worden als in den Haushaltsplänen vorgesehen. Diese Entwicklung setzt sich in diesem Jahr fort. Konjunktur- wie auch wachstumspolitisch ist ein solches Verhalten schädlich. Aus haushaltsrechtlichen Gründen können sich die Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand — im Gegensatz zu Bund und Ländern — jedoch kaum anders verhalten, weil infolge der prekären Finanzlage ihre Möglichkeiten, weitere Kredite zur Finanzierung ihrer Investitionen aufzunehmen, begrenzt sind. Diese haushaltsrechtliche Restriktion gilt indes nicht für den Bund und auch nicht für die Länder. Dennoch investieren sie neuerlich viel weniger, als dem Soll entspricht. So lagen die Investitionsausgaben des Bundes in den ersten sieben Monaten um ein Fünftel unter dem Volumen des Vorjahrs; im Bundeshaushalt ist aber ein Plus von über 5 vH vorgesehen. Für 1994 und 1995 wird angenommen, daß die kommunalen Investitionen in Westdeutschland um 7 bzw. 6 vH gesenkt werden; etwa in der gleichen Größenordnung dürften sich die Kürzungen auf Landesebene bewegen. Der Bund wird 1995 wohl abermals seinen Haushaltsansatz (13 Mrd. DM) deutlich unterschreiten. Einen günstigeren Verlauf werden die öffentlichen Investitionen in Ostdeutschland nehmen, vor allem, weil sich hier die Maßnahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms auswirken.

Die restriktive Ausgabenpolitik schlägt sich ebenfalls im laufenden Sachaufwand nieder. Anders als bei den Transferausgaben, deren Umfang durch die gesetzlichen Vorgaben bestimmt ist, lassen sich hier kurzfristig zumindest in gewissen Grenzen Einsparungen erzielen. Hinzu kommt, daß durch den personellen Abbau der Bundeswehr auch die Ausgaben für militärische Beschaffungen gekürzt werden und der Nachholbedarf in den ostdeutschen Ländern und Gemeindehaushalten inzwischen weitgehend befriedigt ist.

Hingegen werden die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften 1994 wohl nochmals merklich ausgeweitet werden, nachdem sie 1993 — bedingt durch den hohen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, aber auch wegen des ungebrochen starken Anstiegs der Sozialhilfeleistungen der Gemeinden — mit einer zweistelligen Rate expandiert hatten. Ins Gewicht fallen auch in diesem Jahr die Aufwendungen zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit; während der Bundeszuschuß an die Arbeitslosenversicherung zurückgeht, dürften die Ausgaben für die aus dem Bundeshaushalt gezahlte Arbeitslosenhilfe steigen. Zu-

sätzliche Belastungen ergeben sich für den Bund aus dem Altersübergangsgeld, das zur Entlastung des Arbeitsmarktes in den neuen Ländern gewährt wird⁹.

Einen starken Anstieg verzeichnen 1994 die Zuschüsse an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. Die Anpassung der Bundeszuschüsse richtet sich nicht nur nach der Lohn- und Gehaltsentwicklung in West- und Ostdeutschland, sondern es werden auch die Änderungen der Beitragssätze berücksichtigt; sie wurden zum 1.1.1994 auf 19,2 vH erhöht. Die negative Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wird die Sozialhilfeleistungen neuerlich anschwellen lassen; etwas gebremst wird deren Dynamik dadurch, daß sich die Zahl der zusätzlichen Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge spürbar verringert hat.

Die sonstigen laufenden Übertragungen nehmen vor allem im Zusammenhang mit dem neu geschaffenen Sondervermögen „Bundeseisenbahnen“ zu. Hier schlagen insbesondere Zinsausgaben sowie Personalaltlasten der ehemaligen Deutschen Reichsbahn, die dem Sondervermögen aus dem Bundeshaushalt erstattet werden, zu Buche. Dem Bundeshaushalt entstehen dadurch 1994 Mehrbelastungen von reichlich 8 Mrd. DM; sie werden durch die zusätzlichen Einnahmen aus der Mineralölsteuer zum Jahresanfang gedeckt. Auch bei den vermögenswirksamen Ausgaben des Bundes ergeben sich infolge der Bahnreform erhebliche Verschiebungen. Es entfallen die Investitionszuschüsse an die Bahn, statt dessen gewährt der Bund dem Unternehmen Darlehen.

Im nächsten Jahr dürfte sich der Zuwachs der laufenden Transferzahlungen spürbar abschwächen. So wird der Zuschußbedarf der Bundesanstalt für Arbeit zurückgehen, und auch bei den Unterstützungszahlungen ergeben sich Entlastungen (z.B. Kindergeld, Kriegsopferversorgung). Infolge der hohen Arbeitslosigkeit müssen die Sozialhilfeleistungen indes vermutlich abermals kräftig aufgestockt werden; in Ostdeutschland ist ihr Zuwachs stärker als in Westdeutschland. In der Summe werden die laufenden Übertragungen von Bund, Ländern und Gemeinden um nur gut 1 vH steigen.

Die anhaltend hohe Nachfrage des Staates nach Kreditmarktmitteln treibt die Zinsbelastungen weiter in die Höhe. Defizite in der Größenordnung von fast 150 bzw. 125 Mrd. DM in den Jahren 1994 bzw. 1995 implizieren bei einem Kapitalmarktzins von über 7 vH zusätzliche Zinsbelastungen von 10 bzw. 9 Mrd. DM pro Jahr. Unter Berücksichtigung der Verpflichtungen der Sondervermögen müssen in

⁸ Dieser Personalaufwand umfaßt insbesondere die Versorgungsaufwendungen für Beamte/Hinterbliebene. Die Bezüge für die Beamten, die der Bahn AG zugewiesen sind, betragen 1994 knapp 7 Mrd. DM und werden von der Bahn AG erstattet; sie sind in Tabelle 3 bzw. 4 als empfangene bzw. geleistete Transfers verbucht.

⁹ Der Bund erstattet der Bundesanstalt für Arbeit im Zusammenhang mit dem Altersübergangsgeld sämtliche Leistungen, die diese nach einem Zeitraum von zwei Jahren und acht Monaten erbringt; das Altersübergangsgeld hatte das Vorruhestandsgeld abgelöst.

diesem Jahr bei den Zinsen Mehrausgaben von 22 Mrd. DM und 1995 sogar von 26 Mrd. DM einkalkuliert werden; dies entspricht einem Zuwachs von jeweils über 20 vH. Insgesamt werden die Gebietskörperschaften im kommenden Jahr fast 150 Mrd. DM und somit bereits nahezu ein Fünftel ihrer Steuereinnahmen bzw. 15 vH ihrer gesamten Einnahmen für den Zinsdienst aufwenden müssen.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Nach der hier vorgelegten Schätzung für die Einnahmen und Ausgaben von Bund (einschl. Sondervermögen), Ländern und Gemeinden in der Abgrenzung der Finanzstatistik werden die Fehlbeträge aller Haushaltsebenen in diesem Jahr auf 147 Mrd. DM steigen und 1995 auf 125 Mrd. DM zurückgehen; 1993 betrug das Defizit 137 Mrd. DM. Wenn die Defizite in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) sehr viel niedriger ausgewiesen werden (1994: 110 Mrd. DM), so ist dies vor allem darauf zurückzuführen, daß in finanzstatistischer Abgrenzung — anders als in der VGR — die Darlehen und Beteiligungen¹⁰ berücksichtigt werden. Abweichungen resultieren auch aus der unterschiedlichen Behandlung der Bundesbankgewinne: In der Finanzstatistik ist nur der im Bundeshaushalt veranschlagte Gewinn berücksichtigt, der überschießende Teil wird zur Schuldentilgung verwendet; im Staatskonto der VGR wird indes der gesamte Bundesbankgewinn als Einnahme verbucht.

Der Bundeshaushalt wird sowohl 1994 als auch 1995 mit einem Defizit in der Größenordnung von etwa 68 Mrd. DM abschließen; nicht berücksichtigt sind hierin mögliche Einnahmen aus dem Restvermögen der Staatsbank Berlin in Höhe von drei bis fünf Mrd. DM. In diesem Jahr dürften die Ausgaben des Bundes um reichlich 5 vH und damit stärker als die der Länder und Gemeinden expandieren, für das nächste Jahr ist mit Stagnation zu rechnen. Ähnlich werden sich voraussichtlich die Einnahmen entwickeln. Zu beachtlichen Einsparungen kommt es im Bereich der Personal- und Sachausgaben, insbesondere bei den Investitionen, sowie bei den laufenden Zuweisungen an die Länder, in denen sich vor allem der Abbau der Berlinhilfe niederschlägt. Beträchtliche Mehrbelastungen verursachen in diesem Jahr dagegen die Sondervermögen des Bundes: Neben den zusätzlichen Ausgaben infolge der Bahnreform sind auch die Mittel, die in den „Fonds Deutsche Einheit“ fließen, aufgestockt worden. Strukturelle Veränderungen im Bundeshaushalt entstehen 1994 durch die Umwandlung der Investitionszuschüsse an die Bahn in Darlehen.

Auch das Föderale Konsolidierungsprogramm zieht nachhaltige Verschiebungen und Belastungen für den Bund nach sich. Obwohl dem Bund die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag zustehen, wird das in den Bun-

¹⁰ Genauer der Saldo aus gewährten Darlehen/Erwerb von Beteiligungen und Darlehensrückflüssen/Veräußerung von Beteiligungen.

Tabelle 6

Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

	Kreditabwicklungsfonds		Fonds Deutsche Einheit			ERP, LAF			Eisenbahnvermögen		Erb-lasten-tilgungs-fonds	Insgesamt		
	1993 Ist	1994 Schätzung	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1993 Ist	1994 Schätzung	1995	1994 Schätzung	1995 Schätzung		1993 Ist	1994 Schätzung	1995
	Mrd. DM													
Einnahmen	8,4	12,0	27,8	38,6	9,5	11,1	8,5	10,3	22,4	21,8	28,5	47,3	81,5	70,1
Zuweisungen v. Gebietskörp.	4,2	6,0	27,7	38,6	9,5	0,8	0,9	0,9	11,8	11,2	28,5	32,7	57,3	50,1
Zuweisungen v. Treuhandanst.	4,2	6,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,2	6,0	0,0
Sonstige	—	—	0,1	—	—	10,3	7,6	9,4	10,6	10,6	—	10,4	18,2	20,0
Ausgaben	8,5	12,2	41,4	41,9	7,5	12,7	17,3	17,6	28,3	28,3	28,5	62,6	99,7	81,9
Personalausgaben	—	—	—	—	—	—	—	—	10,2	10,2	—	0,0	10,2	10,2
Laufender Sachaufwand	—	—	-0,3	-0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,2
Zinsausgaben	8,5	12,2	6,4	7,7	7,5	1,9	2,7	3,2	5,8	5,8	28,5	16,8	28,4	45,0
Laufende Zuweisungen an Gebietskörperschaften	—	—	35,3	34,5	—	0,6	0,7	0,7	12,2	12,2	—	35,9	47,4	12,9
Dritte	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	35,3	34,5	—
Darlehen u.a.	—	—	—	—	—	0,6	0,7	0,7	12,2	12,2	—	0,6	12,9	12,9
Saldo	-0,1	-0,2	-13,6	-3,3	2,0	-1,6	-8,8	-7,3	-5,9	-6,5	0,0	-15,3	-18,2	-11,8

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Schätzungen des DIW.

deshaushalt fließende Steueraufkommen stagnieren, weil die aus der Umsatzsteuer zu finanzierenden Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder um 21 Mrd. DM erhöht und die Umsatzsteueranteile zugunsten der Länder verändert wurden. In den höheren Vermögensübertragungen schlagen sich die Finanzhilfen des Bundes für Investitionen in den neuen Ländern und ihren Gemeinden nieder. Über 28 Mrd. DM fließen aus der Bundeskasse in den Erblastentilgungsfonds. Den Belastungen müssen die verschiedenen Entlastungen gegengerechnet werden: Es entfallen die Zuweisungen an den Fonds Deutsche Einheit und den Kreditabwicklungsfonds; die Berlinhilfe wird Ende 1994 vollständig abgebaut sein. Per Saldo entstehen dem Bund durch das Föderale Konsolidierungsprogramm zusätzliche Verpflichtungen von 16 Mrd. DM.

Wesentliche Aktivitäten des Bundes sind in Sonderhaushalte verlagert worden. Hierbei handelt es sich insbesondere um das ERP-Vermögen, das Eisenbahnvermögen und den Erblastentilgungsfonds, deren Ausgabevolumen 1994 mit fast 100 Mrd. DM und 1995 mit reichlich 80 Mrd. DM zu Buche schlägt (Tabelle 6). In der Summe werden die Sondervermögen des Bundes mit einem Minus von 18 bzw. 12 Mrd. DM abschließen.

Auch die Finanzierungsposition der west- und ostdeutschen Länder dürfte sich in diesem Jahr nochmals verschlechtern, obwohl der Anstieg der Ausgaben stark gebremst wird. In den westdeutschen Länderhaushalten (einschl. Berlin) zeichnet sich ein Zuwachs von unter 2 vH ab, in Ostdeutschland kann mit einem Anstieg von knapp 4 vH — nach fast 9 vH im Vorjahr — gerechnet werden. Wegen ihres hohen Personalkostenanteils profitieren insbesondere die Länderhaushalte von den sehr moderaten Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst. Die Sparbemühungen machen auch nicht vor den Investitionszuweisungen an die Kommunen halt. Wenn die Einnahmen der westdeutschen Länder kaum steigen, so liegt dies nicht zuletzt an den rückläufigen Bundeshilfen für Berlin, die ein großes Loch in die Kasse des Stadtstaates reißen; der Fehlbetrag Berlins schlägt mit 8 Mrd. DM zu Buche. Insgesamt dürften die Finanzierungsdefizite der westdeutschen Länder in diesem Jahr eine Größenordnung von 30 Mrd. DM erreichen. Das Minus der ostdeutschen Flächenländer wird mit knapp 16 Mrd. DM veranschlagt.

Im nächsten Jahr wird sich die Finanzlage der Länder verbessern, in Ostdeutschland stärker als in den westdeutschen Ländern; hierzu trägt in erster Linie die Reform des Finanzausgleichs bei. In der Prognose ist unterstellt, daß die ostdeutschen Länder ihre Gemeinden an den zusätzlichen Mitteln adäquat beteiligen. Die Defizite in Westdeutschland werden auf 26 Mrd. DM geschätzt, für Ostdeutschland werden 9 Mrd. DM erwartet. Per Saldo werden die westdeutschen Länder (einschl. Berlin) durch das Föderale Konsolidierungsprogramm mit 10 Mrd. DM belastet, während die neuen Länder fast 15 Mrd. DM erhalten. Bezieht man die Nettobelastungen von Bund und westdeut-

schen Ländern auf die jeweiligen Haushaltsvolumina, so errechnet sich für den Bund im Jahre 1995 ein Anteil von reichlich 3 vH und für die westdeutschen Länder (einschl. Berlin) einer von knapp 3 vH. So gesehen muß die Behauptung, die Länder hätten den Bund bei den Verhandlungen um das Föderale Konsolidierungsprogramm „über den Tisch gezogen“, zumindest relativiert werden, zumal in Betracht zu ziehen ist, daß viele Aufgaben im Zusammenhang mit der deutschen Einigung gesamtstaatlicher Natur sind.

Auch die Finanzlage der westdeutschen Gemeinden, die sich in den neunziger Jahren stetig verschlechtert hat, wird sich in diesem Jahr trotz massiver Einschränkung der kommunalen Investitionstätigkeit und einer restriktiven Personalpolitik nicht verbessern; mit 9 Mrd. DM müssen wohl ähnlich hohe Defizite wie im Vorjahr in Kauf genommen werden. Dies liegt an den rückläufigen Steuereinnahmen der Kommunen, aber auch an dem anhaltend starken Anstieg der Sozialhilfeleistungen. Erst 1995 kann mit einem Defizitabbau gerechnet werden. Noch stärker als in den westdeutschen Gemeinden expandieren in Ostdeutschland die Aufwendungen für Sozialhilfe. Gebremst wird dort der Ausgabenanstieg durch den Personalabbau; noch immer ist die Zahl der Beschäftigten in den ostdeutschen Kommunen pro Kopf der Bevölkerung spürbar höher als in Westdeutschland. Zwar verzeichnen die ostdeutschen Gemeinden einen starken Zuwachs bei den Steuereinnahmen, doch bleiben sie mit knapp 500 DM je Einwohner um mehr als die Hälfte hinter dem westdeutschen Ergebnis zurück. Infolge der Zuweisungen aus dem Fonds Deutsche Einheit bzw. im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms können die Kommunen ihr ohnehin hohes Investitionsvolumen noch einmal — und durchaus bedarfsgerecht — steigern. Dennoch können sie ihre Defizite voraussichtlich spürbar, auf 3 Mrd. DM, senken.

Finanzpolitische Überlegungen

In den vergangenen Jahren waren hohe Anforderungen an die Finanzpolitik gestellt worden. Durch die Finanzierung des Anpassungsprozesses in Ostdeutschland und die fiskalischen Folgen der Rezession hat sich die Relation von Staatsausgaben und Bruttosozialprodukt kräftig erhöht — von 45 vH auf über 51 vH —, und auch die Staatsverschuldung ist in die Höhe geschossen. Dies zieht enorme Zinslasten nach sich, die den finanzpolitischen Spielraum künftig erheblich einengen.

Die Konsolidierung der Staatsfinanzen wird in den nächsten Jahren vorrangige Aufgabe der Finanzpolitik sein müssen. Ob der Konsolidierungskurs insgesamt erfolgreich ist, hängt aber in hohem Maße davon ab, wie die Entzugswirkungen höherer Steuern und geringerer Staatsausgaben im Zeitablauf verteilt werden. Nur wenn private Verschuldungsbereitschaft an die Stelle der staatlichen tritt, hat der Rückzug des Staates gesamtwirtschaftlich keine negativen Auswirkungen. Die deutsche Wirtschaft befindet sich aber noch nicht in einem stabilen Auf-

schwung. Ein zu früher und zu schneller Abbau der Defizite verstärkt die Labilität auf der Nachfrageseite, insbesondere wenn man in Rechnung stellt, daß von der monetären Seite keine weiteren Entlastungen in Sicht sind.

Die Erfahrungen nach der Krise 1981/82 sollten eine Warnung sein, hatte doch damals eine rigide Konsolidierungspolitik erheblichen Anteil daran, daß die Wirtschaft lange Zeit in nur sehr mäßigem Tempo wuchs und die hohe Arbeitslosigkeit sich verhärtete. In einer Rezession werden in kurzer Zeit viele Arbeitskräfte freigesetzt, die bei einer raschen konjunkturellen Erholung wieder einen neuen Arbeitsplatz finden können, ohne daß ihre Qualifikation Schaden nimmt. Wenn aber der Rezession eine nur langsame Aufwärtsbewegung folgt, haben viele Arbeitskräfte keine Chance, ihre Qualifikation nimmt ab und Sockelarbeitslosigkeit entsteht. Daher ist es notwendig, daß der Rezession eine rasche und durchgreifende Belebung folgt. Die Finanzpolitik hatte in der Rezession den Niedergang von Produktion und Beschäftigung durch die Hinnahme der Wirkung der automatischen Stabilisatoren verlangsamt. Zumindest ebenso wichtig ist es nun, die beginnende Aufwärtsbewegung der Wirtschaft nicht durch zu rasche Bremsmanöver zu behindern. Deswegen sollte erwogen werden, die Einführung des Solidaritätszuschlages zu verschieben. Hat sich die Aufwärtsentwicklung stabilisiert, ist eine Steuererhöhung allerdings unvermeidbar, sollen die Kosten der Defizitbegrenzung nicht einseitig zu Lasten der Gruppen der Gesellschaft gehen, die in der ein oder anderen Weise auf staatliche Transferzahlungen angewiesen sind.

Insofern passen Pläne für umfassende Steuersenkungen auf mittlere Sicht nicht in die finanzpolitische Landschaft. Hinter den in der Politik derzeit angestellten Überlegungen steht offenbar die Vorstellung, daß Steuersenkungen mehr Wachstum induzieren und der Staatshaushalt auf diese Weise höhere Einnahmen erzielt. Die Erfahrungen in einer Reihe von Ländern und Ergebnisse ökonomischer Modellsimulationen sprechen jedoch gegen eine solche Selbstfinanzierung von Steuersenkungen. Die Defizite würden folglich nicht sinken, sondern weiter zunehmen. Hinzu kommt, daß bisher noch völlig unklar ist, in welcher Weise die Forderung des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Freistellung des Existenzminimums bis Ende 1995 erfüllt werden soll.

Die volle Anhebung des Grundfreibetrages von gegenwärtig 5 616/11 232 DM für Ledige/Verheiratete auf 12 000/24 000 DM würde — wenn man den gegenwärtigen Tarif mit linearen Grenzsteuersätzen beibehielte — 1996 mit Mindereinnahmen von insgesamt 60 Mrd. DM zu Buche schlagen¹¹. Die Regierung hat bisher noch keine konkreten Lösungsvorschläge auf den Tisch gelegt, wie dieser Einnahmefall ausgeglichen werden soll. Sie hat lediglich eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Kompensation ausgeschlossen. Wie aber kann die Lösung aussehen?

Angesichts der finanziellen Kalamitäten der öffentlichen Haushalte kann wohl nur ein Vorschlag Aussicht auf Realisierung

haben, der eine möglichst weitgehende Kompensation — entweder über eine Tarifänderung und/oder über die Kürzung von Frei- und Abzugsbeträgen — vorsieht. Folgt man den Prinzipien der gegenwärtigen Übergangslösung und entwickelt einen Steuertarif, mit dem die steuerliche Freistellung des Existenzminimums bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe — z.B. 60 000 DM — allmählich abgebaut wird, dann bedeutet dies die Abkehr vom linear-progressiven Tarifverlauf und die Wiedereinführung eines „Buckeltarifs“. Dieser würde die Progression insbesondere für die unteren und mittleren Einkommen erheblich verschärfen. Soll indes der linear-progressive Tarif beibehalten und der Spitzensteuersatz in keinem Fall erhöht werden, müßte zur Kompensation der untere Proportionalatz sehr stark angehoben werden. Der Abstand zwischen unterem und oberem Proportionalatz — gegenwärtig 19 vH bzw. 53 vH — würde sich dann aber stark verringern und möglicherweise nicht mehr mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit im Einklang stehen. Eine Anhebung des unteren Proportionalatzes um einen Prozentpunkt bedeutet Mehreinnahmen um etwa 7 Mrd. DM. Sehr viel geringer ist der Betrag, den eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bringt (1,5 Mrd. DM). Tarifänderungen allein werden deshalb wohl nicht ausreichen, so daß wieder der Abbau von Steuervergünstigungen ins Blickfeld rückt.

Am Beispiel der Subventionskürzungen zeigt sich allerdings, wie schwer sich die Politik mit der Streichung von Steuervergünstigungen bzw. Freibeträgen tut. Beträge in nennenswerter Größenordnung sind zudem ohne Härten für die unteren und mittleren Einkommensbezieher kaum zu erzielen. Letztlich wird man wohl doch nicht darum herumkommen, die Steuerausfälle über weitere Verbrauchsteuererhöhungen zu kompensieren.

In jedem Falle verschärfen weitere Steuerausfälle den Druck zur ausgabenseitigen Konsolidierung. Mehr als bisher ist die Politik gezwungen, den staatlichen Aufgabenkatalog kritisch zu durchleuchten und daraufhin zu prüfen, ob die Ziele mit angemessenem Aufwand erreicht werden. Zu Recht wird in diesem Zusammenhang immer wieder die Subventionspolitik genannt oder die Überprüfung von Inhalt und Umfang staatlicher Verwaltungstätigkeit gefordert.

Es geht aber auch darum, daß die notwendigen Einsparungen sozialpolitisch ausgewogen gestaltet werden. Die bisherigen Konsolidierungsbemühungen waren in erster Linie darauf gerichtet, die Arbeitsmarktpolitik zu beschneiden: Betroffen davon waren diejenigen, die ohnedies zu den Verlierern der Wirtschafts- und Beschäftigungskrise gehören. Auch die aktuellen Konsolidierungspläne, die

¹¹ Erhielten die Splittingfälle nicht das doppelte Existenzminimum (24 000 DM), sondern nur 19 000 DM, dann reduzierten sich die Kosten um 15 Mrd. DM auf etwa 45 Mrd. DM. Vgl. hierzu: Dieter Teichmann: Einbau eines erhöhten Existenzminimums in den Steuertarif und seine finanziellen Konsequenzen. Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin 1993 (als Manuskript verfügbar).

Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre zu begrenzen, gehen in diese Richtung. Damit würde der Bund zugleich seine Finanzierungsverantwortung zum Teil auf die Gemeinden (Sozialhilfe) abwälzen. Arbeitslosigkeit ist aber ein gesamtwirtschaftliches Problem, für dessen Finanzierung in erster Linie die Bundesebene zuständig ist.

Die Kürzung öffentlicher Investitionsausgaben kann allenfalls kurzfristig zur Haushaltskonsolidierung beitragen; wachstumspolitisch ist ein solches Verhalten höchst fragwürdig. In diesem Zusammenhang ist die längst überfällige Gemeindefinanzreform anzunehmen, die den Gemeinden eine solidere Finanzausstattung verschaffen

soll, damit sie ihre Aufgaben stetig erfüllen können: Ziel muß es sein, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Einnahmen zu mindern und damit auch die Steuerkraftunterschiede zwischen Gemeinden gleicher Größe und Funktion abzubauen¹². Die Konsolidierungsaufgabe der finanzpolitischen Entscheidungsträger ist also viel umfassender und auch dornenreicher, als es in der politischen Diskussion zum Ausdruck kommt.

¹² Vgl. Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 26/94.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 131 **Die feinkeramische Industrie — ein Branchenbild.** Von Gerhard Neckermann und Hans Wessels. 354 S. 1992. (3 428 07460 2). DM 112,— / öS 874,— / sFr 112,—.
- Heft 132 **Ökologische Sanierung und wirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern.** — Ökologisches Sanierungskonzept Leipzig / Bitterfeld / Halle / Merseburg. Von Heike Belitz, Jürgen Blazejczak, Martin Gornig, Michael Kohlhaas, Erika Schulz, Thomas Seidel und Dieter Vesper unter Mitarbeit von Rainer Lüdiggk. 177 S. 1992. (3 428 07525 0). DM 78,— / öS 609,— / sFr 78,—.
- Heft 133 **Die Entwicklung des Wettbewerbs auf den Hörfunk- und Fernsehmärkten in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Wolfgang Seufert. 205 S. 1992. (3 428 07586 2). DM 88,— / öS 687,— / sFr 88,—.
- Heft 134 **Ermittlung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege.** Von Heinz Enderlein und Uwe Kunert. 299 S. 1992. (3 428 07587 0). DM 108,— / öS 843,— / sFr 108,—.
- Heft 135 **Produktion und Produktionsfaktoren für Ostdeutschland. Kennziffern 1980 -1991.** Von Bernd Görzig. 131 S. 1992. (3 428 07461 0). DM 74,— / öS 578,— / sFr 74,—.
- Heft 136 **Strukturwandel im Prozeß der deutschen Vereinigung — Analyse der strukturellen Entwicklung.** Von Frank Stille u. a. 270 S. 1992. (3 428 07660 5). DM 104,— / öS 812,— / sFr 104,—.
- Heft 137 **Die Entwicklung des Straßenverkehrs in der Volksrepublik China bis zum Jahr 2000 — Chinesisch-deutsche Forschungsarbeit.** Teil I: Von Gerd Bahm u. a. Teil II: Von Hartmut Kuhfeld, Werner Rothengatter, Ulrich Voigt u. a. 593 S. 1992. (3 428 07661 3). DM 164,— / öS 1.280,— / sFr 164,—.
- Heft 138 **Beschäftigungswirkungen von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen — Eine sektorale und gesamtwirtschaftliche Untersuchung.** Von Gustav A. Horn. 204 S. 1993. (3 428 07459 9). DM 88,— / öS 687,— / sFr 88,—.
- Heft 139 **Zugang zu Bildung, Bildungsbeteiligung und Ausgaben für Bildung — Entwicklungen im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland.** Von Friederike Behringer und Wolfgang Jeschek. 214 S. 1993. (3 428 07758 X). DM 92,— / öS 718,— / sFr 92,—.
- Heft 140 **Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland.** Von Kornelia Hagen, Volker Meinhardt, Wolfgang Scheremet, Angela Scherzinger. 170 S. 1993. (3 428 07759 8). DM 84,— / öS 656,— / sFr 84,—.
- Heft 141 **Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 — Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht.** Von Fritz Franzmeyer, Bernhard Seidel, Christian Weise. 140 S. 1993. (3 428 07796 2). DM 78,— / öS 609,— / sFr 78,—.
- Heft 142 **Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg.** Von Kurt Geppert, Thomas Seidel, und Kathleen Toepel. 351 S. 1993. (3 428 07816 0). DM 152,— / öS 1.186,— / sFr 152,—.
- Heft 143 **Untersuchungen zur Einkommensverteilung und -umverteilung in der DDR 1988 nach Haushaltsgruppen und Einkommensgrößenklassen auf der methodischen Grundlage der Verteilungsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung.** Von Klaus-Dietrich Bedau, Jürgen Boje, Dietmar Dathe, Ruth Grunert, Volker Meinhardt, Jochen Schmidt, Heinz Vortmann. 193 S. 1993. (3 428 07833 0). DM 106,— / öS 827,— / sFr 106,—.
- Heft 144 **Modellrechnung zu den steuerlichen Effekten des Wohnungsbaus mit Bezug auf globale Ergebnisse der Einkommenssteuerstatistik.** Von Bernd Bartholmai. 95 S. 1993. (3 428 07838 1). DM 82,— / öS 640,— / sFr 82,—.
- Heft 145 **Die Bedeutung des internationalen Dienstleistungshandels für die Bundesrepublik Deutschland.** Von Hans J. Petersen, Fritz Franzmeyer, Herbert Lahmann, Siegfried Schultz und Christian Weise. 311 S. 1993. (3 428 07841 1). DM 158,— / öS 1.233,— / sFr 158,—.
- Heft 146 **Analyse der direkten und indirekten Förderungseffekte für einen Wohnungsbaujahrgang am Beispiel Hamburgs.** Von Bernd Bartholmai. 110 S. 1993. (3 428 07862 4). DM 88,— / öS 687,— / sFr 88,—.
- Heft 147 **Finanzielle und finanzpolitische Konsequenzen eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg.** Von Dieter Vesper. 138 S. 1993. (3 428 07897 7). DM 96,— / öS 749,— / sFr 96,—.
- Heft 148 **Die Weltbevölkerung von den Anfängen des anatomisch modernen Menschen bis zu den Problemen seiner Überlebensfähigkeit im 21. Jahrhundert.** Von Rolf Krengel. 124 S. 1994. (3 428 07993 0). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.
- Heft 149 **Berechnung und Bewertung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern.** Von Heinz Enderlein, Uwe Kunert und Heike Link. 178 S. 1994. (3 428 07992 2). DM 114,— / öS 890,— / sFr 114,—.
- Heft 150 **Quantitative Szenarien zur Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000.** Von Bernd Görzig, Martin Gornig und Erika Schulz. 114 S. 1994. (3 428 08001 7). DM 98,— / öS 765,— / sFr 98,—.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Ableitungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Kurt Hornschild,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Eckhard Kutter, Dr. Rolf-Dieter Postlep, Dr. Wolfram Schrettl, Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner, in Vertretung Kurt Geppert.

Öffentliche Haushalte 1994/95: Trotz Ausgabekürzungen und Steuererhöhungen weiterhin hohe Finanzierungsdefizite. 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