

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 35/96

Berlin

29. August 1996

63. Jahrgang

Öffentliche Haushalte 1996/97: Finanzpolitik weiterhin auf schmalen Grat

Nach wie vor wird die angestrebte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch die ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erschwert — einerseits fehlen Steuereinnahmen, andererseits bedingt die höhere Arbeitslosigkeit zusätzliche Ausgaben des Staates. Augenscheinlich hat sich die Finanzpolitik in ein Dilemma manövriert, aus dem sie nur schwer herausfindet: Infolge der Vereinigung sind die Staatsschulden rapide in die Höhe geklettert, und der Spielraum der Finanzpolitik zum konjunkturellen Gegensteuern hat sich beträchtlich verringert. Doch wird die Wirtschaft nur schwerlich durch finanzpolitische Restriktion aus der Krise herausfinden. Ohne konjunkturellen Rückenwind wiederum lassen sich aber die Fehlbeträge von Bund, Ländern und Gemeinden nicht nachhaltig abbauen.

In diesem Jahr werden die Defizite mit nahezu 130 Mrd. DM deutlich höher ausfallen als 1995. Die expansiven Effekte, die aus der Freistellung des Existenzminimums und der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs resultieren, werden teilweise durch eine restriktive Ausgabenpolitik neutralisiert. Der Restriktionskurs wird im nächsten Jahr wohl noch verschärft, so daß zwar die Defizite etwas kleiner werden, die Steuerbasis jedoch geschmälert und damit der mittelfristige Konsolidierungserfolg in Frage gestellt wird.

Ende 1995 waren die öffentlichen Haushalte mit knapp 2 Billionen DM verschuldet. Gegenüber 1990, dem Jahr der Vereinigung, hat sich der Schuldenstand nahezu verdoppelt. Damit verbunden war ein rasanter Zuwachs der Zinslasten: Im Jahre 1990 gaben Bund (einschl. Sondervermögen), Länder und Gemeinden 65 Mrd. DM aus, um ihren Zinsverpflichtungen nachzukommen, 1995 waren es bereits 128 Mrd. DM; inzwischen muß jede sechste Mark des Steueraufkommens für den Zinsendienst aufgewendet werden (1990: 12,3 vH).

In der öffentlichen Diskussion wird diese Entwicklung vielfach mit unsolidem Haushaltsgebaren, ja verschwenderischer Ausgabenpolitik gleichgesetzt. Diese Vorstellung entspricht jedoch nicht den Realitäten, und auch das Bild von der historisch einmalig hohen Abgabenbelastung bedarf einer Relativierung. Mit der Forderung nach einem

raschen Abbau der Defizite wird zudem suggeriert, als sei dies möglich, ohne daß die Wirtschaft in Ost- und Westdeutschland Schaden nimmt; per saldo werden sogar Wachstumsgewinne in Aussicht gestellt.

Der rasante Anstieg der Staatsverschuldung ist in erster Linie Reflex der hohen Transferzahlungen, die aus den öffentlichen Haushalten Westdeutschlands nach Ostdeutschland geflossen sind. Diese Transfers waren erforderlich, weil die ostdeutsche Wirtschaft — nicht zuletzt aufgrund der besonderen Bedingungen des Vereinigungsprozesses — kaum wettbewerbsfähig war. Ein Mehr an Wettbewerbsfähigkeit hätte insbesondere höhere ostdeutsche Exporte und weniger Importe bedeutet, geringere Transferzahlungen erfordert, aber auch — was immer wieder in Vergessenheit geraten zu sein scheint — zu einem bedeutend geringeren Aktivitätsniveau in Westdeutsch-

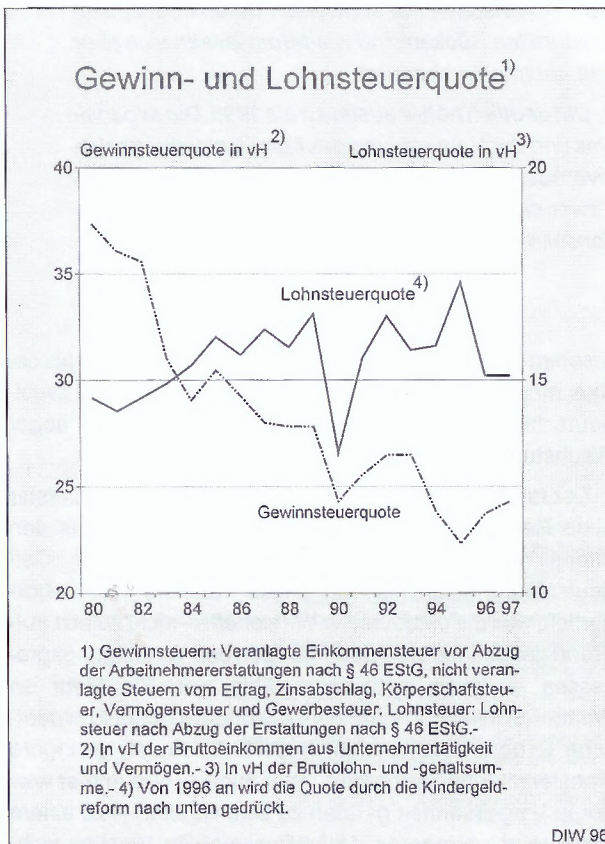
landgeführt. Wie groß der Vereinigungsimpuls für die westdeutsche Wirtschaft war, läßt sich an der Entwicklung des gesamten Außenbeitrags in Westdeutschland ablesen: Er stieg von 120 Mrd. DM im Jahre 1989 auf 236 Mrd. DM im Jahre 1994. Insgesamt sind von 1991 bis 1995 über 700 Mrd. DM als Transfers der Gebietskörperschaften von West nach Ost geflossen; unter Einschluß der Sozialversicherungen und der Treuhandanstalt errechnen sich 970 Mrd. DM, also fast 200 Mrd. DM im Jahresdurchschnitt. Versuchte der Staat nun, seine Finanzierungsposition durch die Verringerung der Transfers nach Ostdeutschland zu verbessern, so nimmt er nicht nur in Kauf, daß die Standortqualität in Ostdeutschland ungenügend bleibt, sondern letztlich auch, daß die westdeutschen Unternehmen erhebliche Absatzeinbußen hinnehmen müssen.

Ein ähnliches Ergebnis ist zu erwarten, wenn der Staat den rezessionsbedingten Teil seiner Defizite über die Kürzung von Ausgaben zu verringern sucht: Eine solche Politik verursacht gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Nachfrageausfälle. Sie wären unschädlich, wenn gewährleistet wäre, daß private Nachfrage an die Stelle staatlich induzierter Nachfrage tritt — in einer Zeit schwachen Wachstums und unterausgelasteter Kapazitäten ist dies wenig wahrscheinlich. Nach überschlägigen Schätzungen ist der konjunkturbedingte Einnahmeausfall des Staates im Zeitraum 1993 bis 1996 insgesamt mindestens mit 200 Mrd. DM, im

Durchschnitt also mit 50 Mrd. DM pro Jahr, zu veranschlagen.

Der gewählte Weg der ökonomischen Vereinigung, aber auch die Folgen der Rezession haben die Handlungsmöglichkeiten des Staates nachhaltig eingeschränkt. Nur zum — wohl geringeren — Teil haben Fehler der Finanzpolitik das Dilemma mitverschuldet. Einer der Fehler war fraglos, daß die Bundesregierung zu spät die Steuern zur Finanzierung der Einheit an hob. Steuererhöhungen zu einem früheren Zeitpunkt wären nicht nur auf eine breitere Akzeptanz gestoßen; vor allem hätten sie den Vereinigungsboom gedämpft und einen stetigeren Wirtschaftsverlauf ermöglicht. Ein gewichtiger Fehler war auch das Verhalten der westdeutschen Länder und Gemeinden, die sich keinerlei Beschränkung bei der Verausgabung der Mittel, die ihnen der Vereinigungsboom bescherte, auferlegten. Ihre heutigen Finanzprobleme sind zum Teil selbst verursacht; an dieser Stelle trifft der Vorwurf verschwenderischer Politik wohl noch am ehesten zu. Schließlich sind die problematischen Verteilungswirkungen zu nennen: Die Arbeitsmarktpolitik und die Rentenanpassungen in Ostdeutschland sind über höhere Sozialversicherungsbeiträge und nicht über Steuern finanziert worden. Dies hat zu einem sprunghaften Anstieg der Sozialabgaben — und damit auch der Lohnkosten —, nicht aber der Steuerbelastung geführt. Während sich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote — Steuern in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts — in den 90er Jahren nur wenig verändert hat, sind die Sozialbeiträge um 1½ Prozentpunkte gestiegen:

Schaubild 1



| | Steuern ¹⁾ | | | Sozialbeiträge ¹⁾ |
|------|-----------------------|-----------|-----------|------------------------------|
| | Direkte | Indirekte | Insgesamt | |
| 1991 | 11,6 | 12,6 | 24,2 | 18,0 |
| 1992 | 11,9 | 12,7 | 24,5 | 18,3 |
| 1993 | 11,5 | 13,0 | 24,5 | 18,9 |
| 1994 | 11,1 | 13,4 | 24,4 | 19,3 |
| 1995 | 11,3 | 12,9 | 24,2 | 19,4 |

¹⁾ In vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts; in Abgrenzung der VGR.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß immer weniger sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eine immer größere Zahl von Transfereinkommensbezieher alimentieren müssen. Auch gilt zu berücksichtigen, daß das Aufkommen an direkten Steuern in steigendem Maße von den Lohnsteuerpflichtigen erbracht wird (Schaubild 1).

Als Folge der angespannten Finanzlage haben die Gebietskörperschaften in den letzten Jahren ihre Ausgaben nur mäßig ausgeweitet; allerdings sind wegen der verschiedenen institutionellen Änderungen Vorjahresvergleiche nur bedingt aussagekräftig. So verursachte das 1994 im Zuge der Privatisierung gebildete Bundeseisenbahnvermögen per saldo zusätzliche Ausgaben von 14 Mrd. DM;

bereinigt um diesen Effekt errechnet sich für 1994 eine Steigerung von 1½ vH, 1995 waren es 3 vH. Nicht zu quantifizieren sind die Auswirkungen, die sich durch Privatisierung bzw. Auslagerung von Einrichtungen, insbesondere auf kommunaler Ebene, ergeben.

Einnahmen 1996 und 1997

Die Entwicklung der Steuereinnahmen wird im laufenden Jahr hauptsächlich durch zwei Einflußfaktoren bestimmt. Zum einen schlägt sich die konjunkturelle Abschwächung in den Steuereingängen nieder. Zum anderen schmälern die Mindereinnahmen aus dem Jahressteuergesetz 1996 — schätzungsweise über 20 Mrd. DM — zunehmend das Steueraufkommen. In den ersten sieben Monaten blieben die Steuern des Bundes und der Länder um 5½ vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Es dürfte kaum noch möglich sein, daß die Haushaltsansätze erreicht werden.

Die hier vorgelegte Schätzung der Steuereinnahmen für die Haushalte von Bund, Ländern, Gemeinden und EU basiert auf der gesamtwirtschaftlichen Prognose, die das DIW im Juni dieses Jahres veröffentlicht hat (Tabelle 1)¹. Danach wird das nominale Bruttoinlandsprodukt in diesem Jahr um 2 vH und 1997 um 2½ vH zunehmen. Weiterhin steigende Arbeitslosigkeit und moderate Lohnabschlüsse lassen die Bruttolohn- und -gehaltsumme in Westdeutschland in diesem und im nächsten Jahr nur geringfügig, schätzungsweise um 1 bzw. 0,5 vH, steigen; auch in Ostdeutschland ist eine deutlich schwächere Zunahme bei den Löhnen und Gehältern (2,5 bzw. 3,5 vH) vorgezeichnet.

Die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs schlägt sich in vollem Umfang im *Lohnsteueraufkommen* nieder. Vom Jahresbeginn an wird das Kindergeld nicht mehr von der Bundesanstalt für Arbeit ausgezahlt, sondern grundsätzlich vom Arbeitgeber, der die Auszahlung mit seiner an das Finanzamt abzuführenden Lohnsteuer verrechnet. Soweit es sich um Personen handelt, die nicht abhängig beschäftigt sind (z. B. Selbständige, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger), und in den Fällen, in denen sich Unternehmen von der Auszahlung befreit haben, wird das Kindergeld von den sog. Familienkassen zu Lasten des Lohnsteueraufkommens ausgezahlt.

Bis Juli blieben in Westdeutschland die Lohnsteuereingänge (nach Abzug der Kindergeldzahlungen von Arbeitgebern und der Leistungen der Familienkassen) um fast 10 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Bereinigt um die Kindergeldzahlungen, die in den ersten sieben Monaten schätzungsweise mit knapp 20 Mrd. DM zu Buche schlugen, errechnet sich ein Plus von knapp 5 vH. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die steuerlichen Kinderfreibeträge im Falle des Bezuges von Kindergeld nicht mehr gewährt werden. In Ostdeutschland war der bereinigte Anstieg nur wenig niedriger. Da dort der Abzug der Kindergeldzahlungen viel stärker ins Gewicht fällt, blieb die kas-

senmäßige Lohnsteuer bis Juli sogar um gut ein Viertel hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Für das gesamte Jahr wird beim Lohnsteueraufkommen in Westdeutschland mit einem Rückgang um 9 vH, in Ostdeutschland mit einem Minus von 23 vH gerechnet. Im Jahre 1997 werden die Lohnsteuereingänge entsprechend den gesamtwirtschaftlichen Annahmen in Westdeutschland nur geringfügig, in Ostdeutschland etwas stärker zunehmen.

Die *gewinnorientierten Steuern* — veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Zinsabschlag sowie nicht veranlagte Steuern vom Ertrag — haben in den ersten sieben Monaten überaus stark zugenommen (9,5 vH). Dieser Anstieg beruhte indes nicht auf einer entsprechenden Zunahme der Bemessungsgrundlagen, Ursache war vielmehr ein „steuertechnischer“ Sondereffekt bei der Körperschaftsteuer, der die Basis im Jahre 1995 kräftig gedrückt hatte: In den Jahren 1994 und 1995 führten hohe Sonderausschüttungen von körperschaftsteuerpflichtigen Unternehmen zu Mindereinnahmen bei der Körperschaftsteuer. Die in den Vorjahren einbehaltenen Gewinne, aus denen die Sonderausschüttungen gespeist wurden, standen in den Bilanzen der Unternehmen als Eigenkapital mit einer Steuerbelastung von 56 vH („EK 56“) und wurden nun bei der Ausschüttung mit 30 vH besteuert; die Differenz wurde vom Finanzamt erstattet. Bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag kam es auf der anderen Seite wegen der außerordentlichen Ausschüttungen zu beträchtlichen Mehreinnahmen; per saldo verblieb jedoch eine nicht unerhebliche Lücke.

Bei der *veranlagten Einkommensteuer* prägen hohe Erstattungen für Veranlagungen aus gewinnschwachen Jahren weiterhin die Entwicklung, zudem spielen die hohen Erstattungen an Arbeitnehmer sowie die Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen (z. B. für Wohnungsbauinvestitionen in Ostdeutschland) eine gewichtige Rolle. In Westdeutschland waren die Kasseneingänge in den ersten sieben Monaten um 17 vH niedriger als im Vorjahr. Die hier veranschlagten Einnahmen von 17 Mrd. DM sind nur zu erreichen, wenn sich die Erstattungen für frühere Veranlagungsjahre spürbar zurückbilden und die Vorauszahlungen an die verbesserte Gewinnentwicklung angepaßt werden. In Ostdeutschland reichen die Bruttoeinnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer noch immer nicht aus, um die zunehmenden Erstattungen nach § 46 EStG an Arbeitnehmer und die Auszahlungen von Investitionszulagen zu decken; bis Juli ist bereits ein Minus von 2,5 Mrd. DM aufgelaufen. Auch in diesem und im nächsten Jahr sind hier netto noch immer keine Erträge bei der Einkommensteuer zu erwarten, zumal die Investitionszulagen und die Sonderabschreibungen im Jahressteuergesetz 1996 verlängert wurden. Unter dem Strich dürfte es 1996 und 1997 abermals Minusbeträge in einer Größenordnung von jeweils 5 Mrd. DM geben.

¹ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1996/97. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25-26/96.

Tabelle 1

Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1995 bis 1997

| | Westdeutschland ¹⁾ | | | Ostdeutschland ²⁾ | | | Insgesamt | | | West-deutschland ¹⁾ | | Ost-deutschland ²⁾ | | Insgesamt | |
|--|-------------------------------|-------------------|-------|------------------------------|-------------------|------|-------------|-------------------|-------|--|------|-------------------------------|------|-----------|------|
| | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1996 | 1997 | 1996 | 1997 | 1996 | 1997 |
| | Mrd. DM | | | | | | | | | Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH | | | | | |
| Gemeinschaftliche Steuern | 538,7 | 524,2 | 535,8 | 40,4 | 33,8 | 35,7 | 579,1 | 558,0 | 571,5 | -2,7 | 2,2 | -16,4 | 5,5 | -3,6 | 2,4 |
| Lohnsteuer ³⁾ | 255,3 | 232,0 | 232,4 | 27,4 | 21,0 | 22,3 | 282,7 | 253,0 | 254,7 | -9,1 | 0,2 | -23,5 | 6,2 | -10,5 | 0,7 |
| Veranlagte Einkommensteuer ³⁾ | 17,2 | 17,0 | 20,0 | -3,2 | -4,5 | -5,0 | 14,0 | 12,5 | 15,0 | -1,2 | 17,6 | 40,2 | 11,1 | -10,7 | 20,0 |
| Nicht veranl. Steuern v. Ertrag ⁴⁾ | 16,2 | 13,5 | 14,1 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 16,9 | 14,2 | 14,8 | -16,6 | 4,4 | 0,0 | 0,0 | -15,9 | 4,2 |
| Zinsabschlag ⁵⁾ | 12,7 | 12,0 | 12,3 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 12,8 | 12,1 | 12,5 | -5,4 | 2,5 | . | . | -5,3 | 2,9 |
| Körperschaftsteuer ⁴⁾ | 18,8 | 31,0 | 35,0 | -0,6 | 0,0 | 0,5 | 18,1 | 31,0 | 35,5 | 65,2 | 12,9 | . | . | 70,9 | 14,5 |
| Steuern vom Umsatz ⁶⁾ | 218,6 | 218,7 | 222,0 | 16,0 | 16,5 | 17,0 | 234,6 | 235,2 | 239,0 | 0,1 | 1,5 | 2,9 | 3,0 | 0,2 | 1,6 |
| Zölle | | | | | | | 7,1 | 6,8 | 6,7 | | | | | -4,5 | -1,5 |
| Bundessteuern | | | | | | | 134,1 | 136,5 | 138,8 | | | | | 1,8 | 1,7 |
| Mineralölsteuer | | | | | | | 64,9 | 65,7 | 66,3 | | | | | 1,2 | 0,9 |
| Tabaksteuer | | | | | | | 20,6 | 20,5 | 20,4 | | | | | -0,4 | -0,5 |
| Branntweinabgabe | | | | | | | 4,8 | 4,8 | 4,7 | | | | | -1,9 | -1,1 |
| Versicherungsteuer | | | | | | | 14,1 | 14,4 | 14,9 | | | | | 2,1 | 3,5 |
| Solidaritätszuschlag | | | | | | | 26,3 | 27,7 | 29,0 | | | | | 5,4 | 4,7 |
| Sonstige | | | | | | | 3,4 | 3,4 | 3,5 | | | | | 0,6 | 1,5 |
| Ländersteuern | 32,4 | 35,1 | 36,0 | 4,2 | 4,3 | 4,5 | 36,6 | 39,4 | 40,6 | 8,2 | 2,6 | 4,1 | 4,6 | 7,8 | 2,9 |
| Kraftfahrzeugsteuer | 11,8 | 12,0 | 12,1 | 2,0 | 2,1 | 2,2 | 13,8 | 14,1 | 14,3 | 1,9 | 0,8 | 4,0 | 4,8 | 2,2 | 1,4 |
| Vermögensteuer | 7,9 | 9,0 | 9,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 7,9 | 9,0 | 9,3 | 14,5 | 3,3 | . | . | 14,5 | 3,3 |
| Sonstige | 12,8 | 14,1 | 14,6 | 2,2 | 2,2 | 2,3 | 14,9 | 16,3 | 17,0 | 10,2 | 3,8 | 4,2 | 4,5 | 9,4 | 3,9 |
| Gemeindesteuern | 53,4 | 58,3 | 61,2 | 3,8 | 4,3 | 5,3 | 57,3 | 62,6 | 66,4 | 9,1 | 4,9 | 11,3 | 23,5 | 9,3 | 6,2 |
| Gewerbesteuer | 40,0 | 44,0 | 46,5 | 2,1 | 2,3 | 3,2 | 42,2 | 46,3 | 49,7 | 9,9 | 5,7 | 8,5 | 39,1 | 9,8 | 7,3 |
| Grundsteuern | 12,1 | 12,9 | 13,2 | 1,6 | 1,9 | 2,0 | 13,7 | 14,8 | 15,2 | 6,6 | 2,3 | 15,6 | 5,4 | 7,7 | 2,7 |
| Sonstige | 1,3 | 1,4 | 1,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,4 | 1,5 | 1,6 | 7,7 | 3,6 | . | . | 7,1 | 3,3 |
| Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt | | | | | | | 814,2 | 803,2 | 823,9 | | | | | -1,3 | 2,6 |
| In Abgrenzung der Finanzstatistik ⁷⁾ dar.: Bund ⁸⁾⁹⁾¹⁰⁾¹¹⁾ | | | | | | | 366,0 | 337,5 | 340,0 | | | | | -7,8 | 0,8 |
| Länder ⁸⁾⁹⁾¹¹⁾¹²⁾¹⁴⁾ | 264,4 | 281,6 | 290,9 | 61,3 | 61,6 | 64,0 | 325,7 | 343,2 | 354,9 | 6,5 | 3,3 | 0,5 | 3,9 | 5,4 | 3,4 |
| Gemeinden ¹³⁾¹⁴⁾ | 78,3 | 78,8 | 81,5 | 7,5 | 6,6 | 7,7 | 85,8 | 85,4 | 89,2 | 0,6 | 3,5 | -11,9 | 15,9 | -0,5 | 4,4 |

1) Westdeutschland einschl. Westberlin. — 2) Ostdeutschland einschl. Ostberlin. — 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: 1995: 93 / 7 vH, 1996: 92 / 8 vH, 1997: 91 / 9 vH. — 6) Beteiligungsverhältnis Bund / Länder: 1995: 56 / 44 vH, 1996 / 1997: 50,5 / 49,5 vH. Aufteilung auf West- und Ostdeutschland im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs. — 7) Ohne EU-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 Ländern abgesetzt. — 9) Ergänzungszuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder sowie die Zuweisungen im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs beim Bund ab- und bei den Ländern zugesetzt. — 10) EU-MWSt-Eigenmittel und EU-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. — 14) Einschl. Beteiligung der westdeutschen Gemeinden am Fonds Deutsche Einheit über Erhöhung der Gewerbesteuerumlage an die westdeutschen Länder. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Schätzung des DIW.

Neben dem Auslaufen des Sondereffektes beim „EK 56“ und „EK 50“ spielt für den starken Anstieg der Einnahmen aus der *Körperschaftsteuer* in Westdeutschland auch eine Rolle, daß die Telekom nach der Privatisierung nun der Körperschaftsteuer unterliegt und erste Vorauszahlungen geleistet hat. Nach diesen Basiseffekten im ersten Halbjahr wird es in den verbleibenden Monaten zu einer deutlich abgeschwächten Entwicklung kommen. Dennoch dürfte das Aufkommen im ganzen Jahr 1996 um mehr als die Hälfte über dem Vorjahresniveau liegen; es entspricht dann etwa dem des Jahres 1993. Auch 1997 ist mit einem merklichen Zuwachs (13 vH) zu rechnen. Ein Grund dafür ist die verbesserte Gewinnsituation, die sich in zunehmenden Vorauszahlungen niederschlägt. Außerdem dürfte es zu einer kräftigen Ausweitung der Abschlußzahlungen für das Veranlagungsjahr 1995 kommen, da die seinerzeit geleisteten Vorauszahlungen nicht der tatsächlichen Gewinnentwicklung entsprachen.

In Ostdeutschland zeigt sich bei der Körperschaftsteuer ein günstigeres Bild als bei der Einkommensteuer. In den ersten sieben Monaten reichte das Bruttoaufkommen zwar nicht aus, um die Steuervergünstigungen (z.B. Sonderabschreibungen) und die Investitionszulagen zu finanzieren; doch war der Minusbetrag von 220 Mill. DM nur noch halb so hoch wie im Jahr zuvor. Obwohl die Verlängerung der Investitionsförderung im Jahressteuergesetz 1996 auch das Körperschaftsteueraufkommen belastet, könnten die verbesserten Gewinne der Kapitalgesellschaften dazu führen, daß in diesem Jahr bei der Körperschaftsteuer keine roten Zahlen mehr geschrieben werden; im kommenden Jahr ist sogar ein kleines Plus zu erwarten.

Die *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* werden in diesem Jahr deutliche Mindereinnahmen bescheren. In den ersten sieben Monaten betrug das Minus über 28 vH. Dies ist in Westdeutschland die steuertechnische Reaktion auf die hohen Mehreinnahmen in den Jahren 1994 und 1995, die sich als Folge der Sonderauschüttungen („EK 56“) ergeben hatten. In Ostdeutschland ist indes mit einem etwas höheren Aufkommen zu rechnen. Bei den Einnahmen aus dem Zinsabschlag (–3,5 vH) dämpfen die niedrigeren Zinsen die Entwicklung. Im kommenden Jahr werden bei beiden Steuern nur geringe Mehreinnahmen erwartet.

Die Entwicklung der *Steuern vom Umsatz* — zweitstärkste Steuer im deutschen Steuersystem —, blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Sie hat sich offenbar völlig von der Expansion der gesamtwirtschaftlichen Größen gelöst. Bis Juli registrierten die Kassen der Finanzämter in Deutschland weniger Einnahmen aus den Steuern vom Umsatz als im vergleichbaren Vorjahreszeitraum (–0,3 vH) — und dies, obwohl die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage nominal um 2 bis 2½ vH expandiert haben dürfte. Ein Grund für das Auseinanderlaufen könnte darin liegen, daß sich der nicht der Mehrwertsteuer unterliegende Anteil der Inlandsnachfrage deutlich erhöht hat. Dies gilt insbesondere für Mieten, auf die keine Mehrwertsteuer erhoben wird. Sie sind in den letzten Jahren viel

rascher gestiegen als die Ausgaben für andere, mehrwertsteuerpflichtige Güter. Nicht von der Hand zu weisen ist auch, daß mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes Anfang 1993 möglicherweise Strukturveränderungen eingetreten sind, die im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch nicht oder nur teilweise abgebildet werden. Alle diese Begründungen reichen jedoch nicht aus, das Auseinanderlaufen von gesamtwirtschaftlicher Bemessungsgrundlage und Steuern vom Umsatz befriedigend zu erklären.

Selbst wenn man unterstellt, daß die Steuern vom Umsatz mit der erwarteten konjunkturellen Erholung in den kommenden Monaten wieder leichte Mehreinnahmen erbringen könnten, ist für das ganze Jahr nur mit einer Stagnation zu rechnen. Noch im Mai 1996 hatte der „Arbeitskreis Steuerschätzungen“ ein um fast 5 Mrd. DM höheres Aufkommen erwartet. Für 1997 wird wegen der nur verhaltenen Expansion der Bemessungsgrundlage lediglich mit einem Plus von 1,5 vH gerechnet.

Insgesamt können Bund, Länder, Gemeinden und EU in diesem Jahr Steuereinnahmen von insgesamt 803 Mrd. DM (–1,5 vH) und im nächsten Jahr 824 Mrd. DM erwarten; dies entspricht einem Zuwachs von 2,5 vH. Nach der hier vorgelegten Schätzung errechnen sich im Vergleich zur Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 1996 für 1997 Mindereinnahmen von über 17 Mrd. DM. Die Differenz ist fast ausschließlich auf unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Annahmen zurückzuführen; die Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ beruht auf einer um 1 vH-Punkt höheren Wachstumsrate. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote sinkt in diesem Jahr um knapp einen Prozentpunkt auf 22,8 vH und verharrt dort im Jahre 1997.

Ausgaben 1996 und 1997

Auf den neuerlichen konjunkturellen Rückschlag und die damit verbundenen Steuerausfälle haben die finanzpolitischen Entscheidungsträger mit weiteren Ausgabenkürzungen reagiert. In diesem Jahr werden die Ausgaben der Gebietskörperschaften voraussichtlich stagnieren, im nächsten Jahr dürften sie allenfalls um 1½ vH steigen (Tabelle 2). Die Stagnation in diesem Jahr ist vor allem auf die Neuregelung des Kinderleistungsausgleichs zurückzuführen. Bis 1995 war das Kindergeld in den Bundesausgaben enthalten, von 1996 an werden Kinderfreibeträge bzw. Kindergeld direkt aus dem Lohnsteueraufkommen finanziert. Bereinigt um diesen Effekt errechnet sich für 1996 ein Ausgabenanstieg von 2 vH.

Die Entwicklung der *Personalausgaben* wird durch die mäßigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst geprägt. In diesem Jahr verursachen die Tarifabschlüsse zusätzliche Personalausgaben in Höhe von 1,5 vH, 1997 sind es 1,3 vH. Damit sind die Erwartungen im Rahmen des Bonner Sparpakets zu einem erheblichen Teil erfüllt worden: In diesem

Tabelle 2

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾

| | Bund ²⁾ | | | Sondervermögen ³⁾ | | | Länder | | | | | | Gemeinden | | | | | | Insgesamt | | |
|-------------------------------------|---|-------------------|-------|------------------------------|-------------------|------|-------------------------------|-------------------|-------|----------------|-------------------|-------|-----------------|-------------------|-------|----------------|-------------------|------|-------------|-------------------|---------|
| | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | Westdeutschland ⁴⁾ | | | Ostdeutschland | | | Westdeutschland | | | Ostdeutschland | | | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 |
| | | | | | | | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | | | |
| | Mrd. DM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Einnahmen | 417,3 | 380,4 | 383,6 | 70,2 | 77,3 | 77,7 | 332,8 | 348,3 | 357,6 | 88,4 | 88,2 | 91,3 | 224,1 | 228,8 | 235,0 | 57,7 | 58,0 | 60,5 | 976,4 | 960,3 | 982,7 |
| Steuern u.ä. | 366,1 | 337,4 | 340,0 | — | — | — | 264,4 | 281,6 | 290,9 | 61,3 | 61,6 | 64,0 | 78,3 | 78,8 | 81,5 | 7,5 | 6,6 | 7,7 | 777,6 | 766,0 | 784,1 |
| Zahlungen von Gebietskörperschaften | 3,0 | 3,0 | 3,0 | 50,9 | 58,0 | 58,2 | 42,8 | 40,2 | 39,4 | 15,5 | 14,7 | 15,0 | 63,5 | 65,5 | 67,0 | 32,7 | 33,6 | 34,7 | — | — | — |
| Länderfinanzausgleich | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 5,6 | 5,7 | 5,7 | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit | 15,2 | 13,0 | 13,5 | — | — | — | 7,0 | 7,2 | 7,4 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 11,4 | 11,7 | 12,0 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | 36,8 | 35,2 | 36,3 |
| Gebühren | 6,9 | 7,0 | 7,1 | — | — | — | 8,5 | 8,8 | 9,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 33,2 | 34,3 | 35,2 | 5,1 | 5,2 | 5,3 | 54,7 | 56,4 | 57,9 |
| Sonstige Einnahmen | 26,1 | 20,0 | 20,0 | 19,3 | 19,3 | 19,5 | 10,2 | 10,5 | 10,8 | 4,0 | 4,2 | 4,4 | 37,7 | 38,5 | 39,3 | 10,0 | 10,2 | 10,4 | 107,3 | 102,7 | 104,4 |
| Ausgaben | 467,9 | 456,8 | 458,5 | 70,1 | 70,2 | 70,1 | 366,4 | 379,6 | 386,4 | 101,4 | 105,5 | 108,4 | 236,3 | 238,6 | 242,0 | 59,5 | 60,0 | 61,3 | 1 087,8 | 1 089,1 | 1 103,9 |
| Personalausgaben | 52,9 | 52,6 | 52,5 | 16,3 | 16,0 | 15,8 | 147,7 | 150,5 | 152,3 | 25,0 | 25,4 | 25,7 | 61,2 | 62,1 | 62,9 | 17,7 | 17,4 | 17,2 | 320,9 | 324,0 | 326,4 |
| Laufender Sachaufwand | 38,5 | 39,2 | 39,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 37,6 | 38,3 | 39,0 | 7,2 | 7,3 | 7,4 | 41,1 | 41,5 | 42,4 | 10,4 | 10,6 | 10,9 | 135,1 | 137,2 | 139,4 |
| Zinsausgaben | 49,7 | 52,8 | 57,0 | 36,1 | 36,5 | 36,5 | 28,2 | 30,1 | 32,3 | 3,4 | 4,2 | 5,0 | 9,8 | 10,4 | 10,9 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 128,1 | 135,0 | 142,8 |
| dar. an Gebietskörperschaften | — | — | — | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,3 | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,3 | — | — | — | — | — | — |
| Laufende Übertragungen | 258,2 | 246,1 | 246,0 | 5,8 | 5,9 | 5,9 | 103,1 | 112,6 | 116,2 | 36,7 | 39,5 | 41,4 | 75,7 | 77,6 | 80,0 | 12,3 | 12,9 | 13,8 | 329,9 | 324,3 | 330,3 |
| Gebietskörperschaften | 17,3 | 14,6 | 14,8 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 53,6 | 56,0 | 58,0 | 26,6 | 27,3 | 28,5 | 7,7 | 7,8 | 7,9 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | — | — | — |
| Länderfinanzausgleich | — | — | — | — | — | — | 5,6 | 5,7 | 5,7 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Sondervermögen | 50,3 | 58,0 | 57,2 | — | — | — | 0,2 | 0,2 | 0,2 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Sozialversicherungen | 95,4 | 102,0 | 104,5 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 97,3 | 103,9 | 106,4 |
| Renten, Unterstützungen | 66,9 | 45,0 | 43,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 14,8 | 15,1 | 15,5 | 3,6 | 3,8 | 4,0 | 50,5 | 52,0 | 54,0 | 8,5 | 8,9 | 9,5 | 144,8 | 125,4 | 127,1 |
| Unternehmen | 21,7 | 20,0 | 19,5 | 3,5 | 3,6 | 3,6 | 16,4 | 23,0 | 24,3 | 4,3 | 6,0 | 6,4 | 4,2 | 4,3 | 4,4 | 1,7 | 1,8 | 2,0 | 51,7 | 58,7 | 60,2 |
| Ausland | 5,3 | 5,3 | 5,3 | — | — | — | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 0,0 | — | — | — | — | — | — | — | — | 6,7 | 6,7 | 6,7 |
| Sonstige | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 11,0 | 10,9 | 10,8 | 2,2 | 2,3 | 2,4 | 13,1 | 13,3 | 13,5 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 29,3 | 29,6 | 29,9 |
| Sachinvestitionen | 12,3 | 12,5 | 12,7 | — | — | — | 11,5 | 10,8 | 10,0 | 4,6 | 4,5 | 4,5 | 39,9 | 38,3 | 37,0 | 15,7 | 15,5 | 15,7 | 84,0 | 81,6 | 79,9 |
| Vermögensübertragungen | 39,1 | 38,6 | 36,6 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 31,9 | 31,0 | 30,4 | 22,0 | 22,0 | 21,8 | 4,5 | 4,6 | 4,7 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 50,6 | 49,8 | 48,6 |
| Gebietskörperschaften | 24,0 | 23,5 | 22,0 | — | — | — | 13,4 | 13,0 | 12,5 | 10,4 | 10,5 | 10,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | — | — | — |
| Sondervermögen | 0,4 | 0,3 | 0,3 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Ausland | 5,2 | 4,2 | 4,2 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 5,2 | 4,2 | 4,2 |
| Sonstige | 9,5 | 10,3 | 9,7 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 18,5 | 18,0 | 17,5 | 11,6 | 11,5 | 11,3 | 4,1 | 4,1 | 4,2 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 45,0 | 45,3 | 44,1 |
| Darlehen, Beteiligungen u.a. | 17,0 | 15,0 | 14,3 | 11,6 | 11,5 | 11,6 | 6,4 | 6,3 | 6,2 | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 39,1 | 37,2 | 36,5 |
| dar. an Gebietskörperschaften | 1,5 | 1,4 | 1,4 | — | — | — | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Finanzierungssaldo | -50,6 | -76,4 | -74,9 | 0,1 | 7,1 | 7,6 | -33,6 | -31,3 | -28,8 | -13,1 | -17,3 | -17,1 | -12,1 | -9,8 | -7,0 | -1,8 | -2,0 | -0,8 | -111,3 | -128,8 | -121,2 |
| | Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Einnahmen | -1,5 | -8,8 | 0,8 | -9,0 | 10,1 | 0,5 | 1,8 | 4,7 | 2,7 | 11,6 | -0,2 | 3,5 | -1,7 | 2,1 | 2,7 | 10,5 | 0,6 | 4,3 | 3,9 | -1,6 | 2,3 |
| Steuern u.ä. | -3,4 | -7,8 | 0,8 | — | — | — | 5,1 | 6,5 | 3,3 | 107,4 | 0,5 | 3,9 | -3,5 | 0,6 | 3,4 | 14,9 | -12,5 | 16,7 | 4,0 | -1,5 | 2,4 |
| Ausgaben | -1,4 | -2,4 | 0,4 | -20,1 | 0,1 | -0,1 | 3,7 | 3,6 | 1,8 | 6,0 | 4,0 | 2,7 | 1,4 | 1,0 | 1,4 | 1,6 | 0,9 | 2,2 | 3,1 | 0,1 | 1,4 |
| Personalausgaben | 0,5 | -0,6 | -0,2 | 2,3 | -1,8 | -1,3 | 3,7 | 1,9 | 1,2 | 6,2 | 1,6 | 1,2 | 1,9 | 1,5 | 1,3 | -2,0 | -1,8 | -1,1 | 2,6 | 1,0 | 0,7 |
| Laufender Sachaufwand | 1,4 | 1,8 | 0,5 | -26,8 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 2,0 | 1,8 | 2,3 | 1,5 | 1,4 | -1,3 | 0,9 | 2,2 | -2,3 | 2,0 | 2,8 | -0,5 | 1,6 | 1,6 |
| Zinsausgaben | -6,2 | 6,1 | 8,0 | 83,3 | 1,1 | 0,0 | 2,5 | 6,9 | 7,3 | 36,9 | 23,2 | 19,0 | -2,2 | 6,7 | 4,8 | 20,0 | 6,7 | 6,3 | 13,0 | 5,4 | 5,8 |
| Laufende Übertragungen | -3,8 | -4,7 | 0,0 | -85,6 | 1,7 | 0,0 | 5,0 | 9,2 | 3,2 | 5,7 | 7,8 | 4,8 | 7,0 | 2,5 | 3,1 | 30,0 | 4,5 | 7,0 | 4,2 | -1,7 | 1,9 |
| Gebietskörperschaften | -26,6 | -15,7 | 1,4 | -99,1 | 0,0 | 0,0 | -2,6 | 4,5 | 3,6 | 8,9 | 2,7 | 4,4 | 6,2 | 0,9 | 1,3 | 60,0 | 0,0 | 0,0 | — | — | — |
| Sozialversicherungen | 0,6 | 6,9 | 2,5 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,5 | 6,8 | 2,4 |
| Renten, Unterstützungen | 6,7 | -32,8 | -3,3 | -23,1 | 20,0 | 0,0 | 3,4 | 2,2 | 2,6 | 0,0 | 6,4 | 5,3 | 5,6 | 3,0 | 3,8 | 36,5 | 4,8 | 6,7 | 7,0 | -13,4 | 1,4 |
| Unternehmen | -4,4 | -7,7 | -2,5 | -7,9 | 2,9 | 0,0 | 0,1 | 40,2 | 5,7 | -2,3 | 41,2 | 6,7 | 5,0 | 2,6 | 2,3 | 4,9 | 4,7 | 11,1 | 3,2 | 13,5 | 2,6 |
| Sachinvestitionen | 2,3 | 1,9 | 1,6 | — | — | — | 0,2 | -6,3 | -7,4 | 1,8 | -3,0 | 0,0 | -4,0 | -4,0 | -3,4 | -11,1 | -1,4 | 1,3 | -3,7 | -2,9 | -2,1 |
| Vermögensübertragungen | 24,8 | -1,3 | -5,2 | -23,1 | 0,0 | 0,0 | 4,7 | -2,9 | -1,9 | 2,8 | -0,1 | -0,9 | -6,1 | 2,2 | 2,2 | 22,3 | 8,1 | 0,0 | 3,6 | -1,6 | -2,4 |
| Darlehen, Beteiligungen u.a. | -10,3 | -11,8 | -4,7 | 2,7 | -0,9 | 0,9 | 1,3 | -1,9 | -1,6 | 30,4 | 2,8 | 0,0 | -2,6 | 0,5 | 0,0 | 84,2 | 14,3 | 0,0 | -2,7 | -5,0 | -1,9 |

¹⁾ In Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — ²⁾ Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder sowie die Zuweisungen im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs vom Steueraufkommen des Bundes ab- und dem der Länder zugesetzt. — ³⁾ Vgl. Tabelle 5. — ⁴⁾ Einschließlich Berlin. — Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW.

Paket war als zentraler Bestandteil die Differenz zwischen der ursprünglich in den Haushalts- und Finanzplanungen veranschlagten Tarifsteigerung (3 vH) und der angestrebten Nullrunde als Kürzungsbetrag deklariert worden, zusammen 20 Mrd. DM.

Angesichts der Finanzprobleme werden die niedrigen Tarifabschlüsse Bund, Länder und Gemeinden kaum dazu veranlassen, ihre restriktive Einstellungspolitik zu lockern. Viel wahrscheinlicher ist, daß der Stellenabbau im öffentlichen Dienst weitergeht. Bereits 1994 und 1995 waren annähernd 270 000 Stellen bzw. 5 vH des gesamten Stellenbestandes dem Rotstift zum Opfer gefallen. Vor allem die ostdeutschen Gemeinden haben in erheblichem Umfang Stellen abgebaut bzw. Dienste ausgelagert und sich damit weiter den westdeutschen Relationen genähert: Allein in den beiden vergangenen Jahren ist die Zahl der Stellen um 90 000 reduziert worden; insgesamt errechnet sich für den Zeitraum 1991 bis 1995 ein Rückgang um 210 000 Stellen. Dennoch ist in den ostdeutschen Kommunalverwaltungen noch immer mehr Personal als in Westdeutschland beschäftigt, vor allem deshalb, weil in Ostdeutschland die Kommunen in stärkerem Maße als Träger von Einrichtungen fungieren. Im Westen werden diese Leistungen meist von Institutionen erbracht, deren Kosten durch Zuschüsse der öffentlichen Hand, die im Haushalt nicht als Personalausgaben gebucht werden, mitfinanziert werden. Alles in allem wird der Zuwachs der Personalausgaben bei Bund, Ländern und Gemeinden für 1996 und 1997 mit jeweils 1 vH veranschlagt. Der Anstieg der Pensionszahlungen schlägt noch nicht nennenswert zu Buche; er dürfte erst in einigen Jahren zu einem fühlbaren Problem werden, weil dann die Einstellungswelle aus den 60er Jahren pensionswirksam wird.

Die veränderten Auszahlungsmodalitäten beim Kindergeld vermindern die direkten *Transferzahlungen* der Gebietskörperschaften. Bereinigt um diesen Effekt dürften die laufenden Übertragungen um 3 vH in diesem und nur noch um 1 vH im nächsten Jahr steigen. Weit höher als vorgesehen werden die Überweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit zur Defizitdeckung ausfallen — im Haushalt stehen 4,3 Mrd. DM, tatsächlich sind wohl 9 Mrd. DM erforderlich, weil die Arbeitslosigkeit viel höher ist als von der Bundesregierung seinerzeit unterstellt worden war. Im Entwurf zum Bundeshaushalt 1997 ist kein Zuschuß geplant; in der hier vorgelegten Schätzung sind dagegen 6 Mrd. DM angesetzt. Auch die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe dürften die Ansätze im Entwurf überschreiten. Die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherungen werden in diesem Jahr voraussichtlich um 4½ vH zunehmen; die Zuwachsrate bestimmt sich einmal aus dem — gestiegenen — Beitragssatz, zum anderen aus den Einkommenssteigerungen in den letzten drei Jahren; für 1997 sind 3 vH veranschlagt.

Die Sozialhilfeausgaben werden schwächer als in den Vorjahren expandieren, obwohl eine immer größer werdende Zahl von Arbeitslosen infolge von Leistungskürzun-

gen und der Verschärfung von Zugangsvoraussetzungen für Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz auf Sozialhilfe angewiesen ist. Entlastend wirkt, daß Leistungen, die früher aus dem Budget der Sozialhilfe gezahlt wurden, nun von der Pflegeversicherung übernommen werden; seit dem 1.4.95 gewährt sie Hilfen zur ambulanten Pflege, seit dem 1.7.96 beteiligt sie sich auch an der stationären Pflege. Zu Einsparungen kommt es aber auch durch die Kürzung von Leistungen für Asylbewerber.

Mit dem Wegfall des Kohlepfennigs, aus dem bis Ende 1995 die Verstromung der Steinkohle finanziert wurde, hat sich der Bund verpflichtet, den deutschen Bergbauunternehmen Hilfen aus dem Bundeshaushalt zu gewähren. Zusammen mit dem Schuldendienst müssen jährlich fast 8 Mrd. DM aufgebracht werden. Änderungen ergeben sich auch durch die „Regionalisierung“ des Schienenpersonennahverkehrs. Zu Beginn dieses Jahres ist die Aufgaben- und damit die Ausgabenverantwortung für diesen Bereich auf die Länder übertragen worden. Die Mittel dafür erhalten die Länder aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes (1996: 8,7 Mrd. DM, 1997: 12 Mrd. DM). Insgesamt werden die Transfers an die Unternehmen (einschließlich Investitionszuschüsse) in diesem Jahr kräftig, im nächsten Jahr nur wenig steigen.

Wie in den Vorjahren werden auch 1996 und 1997 die *öffentlichen Investitionsausgaben* gekürzt, und zwar voraussichtlich um jeweils 2 vH. Dieses Verhalten ist insbesondere bei den westdeutschen Kommunen zu beobachten. Aus haushaltsrechtlichen Gründen bleibt ihnen vielfach keine andere Wahl, weil die prekäre Finanzlage — insbesondere die der großen Städte — es nicht erlaubt, das Instrumentarium der Kreditfinanzierung zu nutzen. Zudem richten sich die Länder bei der Festlegung der Investitionszuweisungen an die Gemeinden nach der eigenen — ebenfalls angespannten — Finanzlage. In Ostdeutschland sind die Kommunen noch viel stärker auf Zuweisungen der Länder angewiesen als in Westdeutschland. Mit der Finanzreform 1995 ist zwar die Finanzierung des Auf- und Ausbaus der öffentlichen Verwaltung und Infrastruktur in Ostdeutschland auf eine solidere Grundlage gestellt worden. Doch beteiligen die ostdeutschen Länder ihre Gemeinden nicht adäquat an diesen Mehreinnahmen², so daß dort die kommunalen Investitionsbudgets nicht bedarfsgerecht ausgeweitet werden.

Die *Zinsausgaben* werden jeweils reichlich um 5 vH und damit abermals überdurchschnittlich expandieren, wobei in der Schätzung kein Rückgang der Kapitalmarktzinsen unterstellt ist. 1997 wird der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen voraussichtlich auf 17,5 vH steigen.

² Vgl. hierzu: Sind die Finanzprobleme in Ostdeutschland durch die Neuordnung des Finanzausgleichs gelöst? Zur Finanzlage der ostdeutschen Länder und Gemeinden. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 17/96.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Faßt man alle Ebenen der Gebietskörperschaften — Bund, Sondervermögen, Länder und Gemeinden — zusammen, so muß in diesem Jahr mit einem weiteren Anstieg der Haushaltsdefizite, von 111 auf nahezu 130 Mrd. DM, gerechnet werden. Damit werden die in den Haushaltsplänen veranschlagten Defizite weit überschritten. Gründe dafür sind das konjunkturbedingte Zurückbleiben der Steuereinnahmen sowie die höheren Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit; die Ausgaben nehmen voraussichtlich schwächer als ursprünglich geplant zu. Obwohl auch im nächsten Jahr nur ein mäßiges Wirtschaftswachstum zu erwarten ist, werden die Finanzierungslücken aller Gebietskörperschaften wegen der Sparpolitik mit über 120 Mrd. DM etwas niedriger ausfallen.

Der Bund wird 1996 voraussichtlich mit einem Defizit von 76 Mrd. DM abschließen — veranschlagt sind 60 Mrd. DM. Bei den Steuereinnahmen muß er gegenüber dem Vorjahr ein Minus von 29 Mrd. DM verbuchen. Die Kürzung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer von 56 vH auf 50,5 vH verursacht Ausfälle von 12 Mrd. DM, die Überweisungen an die Länder zur Finanzierung des schienenbezogenen Nahverkehrs aus dem Mineralölsteueraufkommen schlagen mit knapp 9 Mrd. DM und die steuerliche Freistellung

des Existenzminimums einschl. Neuregelung des Familienleistungsausgleichs anteilig mit 10 Mrd. DM zu Buche³. Mindereinnahmen von fast 3 Mrd. DM entstehen dem Bund durch den Wegfall der „Postablieferung“. Telekom und „Gelbe Post“ zahlen von 1996 an die üblichen Unternehmenssteuern; zusätzlich fließen 800 Mill. DM als Dividende an den Bundeshaushalt.

Auf der Ausgabenseite entfällt das bisherige Kindergeld (20 Mrd. DM); zusätzliche Belastungen entstehen insbesondere durch die Zuschüsse an die Träger der Sozialversicherungen und die Sondervermögen des Bundes, namentlich das Eisenbahnvermögen. Ursache für den gestiegenen Finanzbedarf des Bundeseisenbahnvermögens sind niedrigere Personalkostenerstattungen durch die Deutsche Bahn AG⁴. Im kommenden Jahr wird das Defizit im Bundeshaushalt mit 75 Mrd. DM nur wenig niedriger aus-

³ Insgesamt kosten Freistellung des Existenzminimums und Familienleistungsausgleich fast 23 Mrd. DM.

⁴ Die Bezüge und Versorgungslasten der Beamten, die der Deutschen Bahn AG zugewiesen sind, werden vom Eisenbahnvermögen getragen und von der DB AG nur teilweise erstattet. Als Maßstab für die Erstattungen dienen die neu abgeschlossenen Tarifverträge, die sehr viel niedriger als in den Planungen unterstellt ausgefallen sind.

Tabelle 3

Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

| | Entschädigungsfonds | | | Fonds Deutsche Einheit | | | ERP, LAF | | | Eisenbahnvermögen | | | Erblasten-tilgungsfonds | | | Ausgleichsfonds Steinkohle | | Insgesamt | | |
|--------------------------------------|---------------------|----------------|------|------------------------|-------------------|-------------------|----------|----------------|------|-------------------|----------------|------|-------------------------|-------------------|-------------------|----------------------------|------|-----------|----------------|------|
| | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 | 1996 Schätzung | 1997 | 1995 Ist | 1996 Schätzung | 1997 |
| | Mrd. DM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Einnahmen | 1,3 | 1,3 | 1,3 | 9,5 | 9,5 | 9,5 | 11,3 | 10,9 | 11,0 | 19,4 | 26,6 | 26,8 | 28,8 | 28,7 | 28,8 | 0,3 | 0,3 | 70,2 | 77,3 | 77,7 |
| Zuweisungen v. Gebietskörperschaften | — | — | — | 9,5 | 9,5 | 9,5 | 1,1 | 0,9 | 1,0 | 11,8 | 18,8 | 18,8 | 28,5 | 28,5 | 28,6 | 0,3 | 0,3 | 50,9 | 58,0 | 58,2 |
| Sonstige | 1,3 | 1,3 | 1,3 | — | — | — | 10,2 | 10,0 | 10,0 | 7,6 | 7,8 | 8,0 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | — | — | 19,3 | 19,3 | 19,5 |
| Ausgaben | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 7,2 | 7,2 | 7,1 | 13,8 | 13,7 | 13,8 | 26,5 | 26,6 | 26,8 | 21,5 | 21,2 | 20,9 | 0,3 | 0,3 | 70,1 | 70,2 | 70,1 |
| Personalausgaben | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 16,3 | 16,0 | 15,8 | — | — | — | — | — | 16,3 | 16,0 | 15,8 |
| Laufender Sachaufwand | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,3 | — | — | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Zinsausgaben | — | — | — | 7,2 | 7,2 | 7,1 | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 5,1 | 5,8 | 6,2 | 21,5 | 21,2 | 20,9 | — | — | 36,1 | 36,5 | 36,5 |
| Laufende Zuweisungen | 0,1 | 0,1 | 0,1 | — | — | — | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 5,8 | 5,9 | 5,9 |
| Gebietskörperschaften | 0,1 | 0,1 | 0,1 | — | — | — | 0,2 | 0,2 | 0,2 | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Sozialversicherungen | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,3 | 1,2 | 1,2 | — | — | — | — | — | 1,3 | 1,2 | 1,2 |
| Renten, Unterstützungen | — | — | — | — | — | — | 0,5 | 0,6 | 0,6 | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| Unternehmen | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 3,5 | 3,3 | 3,3 | — | — | — | 0,3 | 0,3 | 3,5 | 3,6 | 3,6 |
| Sonstige | — | — | — | — | — | — | 0,2 | 0,2 | 0,2 | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Vermögensübertragungen | — | — | — | — | — | — | 0,1 | 0,1 | 0,1 | — | — | — | — | — | — | — | — | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Darlehen u.a. | 1,0 | 1,1 | 1,1 | — | — | — | 10,6 | 10,4 | 10,5 | — | — | — | — | — | — | — | — | 11,6 | 11,5 | 11,6 |
| Saldo | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 2,3 ¹⁾ | 2,3 ¹⁾ | 2,4 ¹⁾ | -2,5 | -2,8 | -2,8 | -7,1 | 0,0 | 0,0 | 7,3 ¹⁾ | 7,5 ¹⁾ | 7,9 ¹⁾ | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 7,1 | 7,6 |

¹⁾ Überschüsse werden zur Tilgung verwendet.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW.

fallen, obwohl die Ausgaben nahezu stagnieren dürften. Infolge der höheren Arbeitslosigkeit, aber auch aufgrund der politischen Widerstände ist wenig wahrscheinlich, daß die Ausgaben zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit in dem von der Bundesregierung geplanten Maße reduziert werden können.

Die *Sondervermögen des Bundes* werden sowohl 1996 als auch 1997 mit einem Überschuß von jeweils 7 Mrd. DM abschließen. Anders als im Vorjahr darf das Eisenbahnvermögen keine Kredite am Kapitalmarkt aufnehmen; die Defizite werden über den Bundeshaushalt finanziert (Tabelle 3).

Im Unterschied zum Bund wird sich die Finanzlage der *Länder* voraussichtlich nur wenig verschlechtern. In Westdeutschland dürften die Defizite geringfügig sinken (auf 31 Mrd. DM); in Ostdeutschland werden sie wohl um 4 Mrd. DM auf 17 Mrd. DM steigen. Allein ein Drittel des Defizits der westdeutschen Länder entfällt auf den Berliner Haushalt, dessen Finanzlage dramatisch ist. Es sind vor allem die Länder, die von den niedrigen Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst begünstigt werden. Der Ausgabenanstieg wird in diesem Jahr durch die im Rahmen der „Regionalisierung“ des Personennahverkehrs übernommene Verantwortung verzerrt. Im nächsten Jahr können die Defizite nur in geringem Maße abgebaut werden, obwohl die Länder in Ost- und in Westdeutschland auf der Ausgabenseite weiterhin einen restriktiven Kurs verfolgen.

Äußerst angespannt ist die Finanzlage der *Kommunen* in West und Ost. Doch kommt dies nur bedingt in der Entwicklung der Defizite zum Ausdruck, weil die Kommunen nur in sehr begrenztem Umfang zur Finanzierung ihrer Aufgaben auf Kapitalmarktmittel zurückgreifen können. Besonders groß ist die Finanznot der Städte, insbesondere in den strukturschwachen Regionen. Dort können teilweise nicht mehr die gesetzlichen Pflichtaufgaben erfüllt werden. Vor allem die Dynamik der Sozialhilfelasten hat den Handlungsspielraum sehr stark eingeschränkt und sich im Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben niedergeschlagen. Die ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die steuerpolitischen Entscheidungen beeinträchtigen nicht nur die Steuereinnahmen der Kommunen, sondern wirken sich auch auf den kommunalen Finanzausgleich aus; in Ostdeutschland wurden die Gemeinden nur unzureichend an den Mitteln aus der Finanzreform beteiligt. In diesem Jahr wird sich das Defizit der westdeutschen Kommunen auf 10 Mrd. DM und das der ostdeutschen Gemeinden auf 2 Mrd. DM belaufen. Für 1997 ist unter den skizzierten Rahmenbedingungen mit einem weiteren Rückgang — auf 7 bzw. 1 Mrd. DM — zu rechnen.

Finanzpolitische Überlegungen

Die exorbitante Zunahme der öffentlichen Verschuldung hat die Finanzpolitik an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit gedrängt — der Druck, die Haushalte von Bund, Ländern

und Gemeinden zu konsolidieren, ist höher denn je. Eine Rückführung der staatlichen Defizite ist allein schon deshalb notwendig, damit in Zukunft nicht ein noch größerer Teil der Steuereinnahmen durch Zinszahlungen aufgezehrt wird. Entscheidend für den Erfolg der Konsolidierungsbemühungen ist freilich der Zeitpunkt, zu dem die Sparmaßnahmen in Kraft treten: Konsolidierung darf nicht höhere Abgaben bedeuten, sondern muß primär auf der Ausgabenseite ansetzen. Aufgrund ihrer weitreichenden gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sind finanzpolitische Entscheidungen von hoher Relevanz für Konjunktur und Beschäftigung. Sparen zum falschen Zeitpunkt wird die konjunkturelle Entwicklung nicht stärken, sondern schwächen und somit kontraproduktiv wirken⁵. Je länger die wirtschaftliche Erholung in Ost wie in West auf sich warten läßt, desto größer gerät das finanzpolitische Dilemma. Erst dann, wenn private Investoren und Konsumenten bereit sind, wieder mehr auszugeben, können die Defizite nachhaltig verringert werden: Zum einen verbreitern sich die Bemessungsgrundlagen für die Einnahmen, zum anderen sind weniger Mittel erforderlich, damit das soziale Sicherungssystem seine Kompensationsfunktion erfüllen kann. Auch der Transferbedarf Ostdeutschlands wird nur dann kleiner, wenn sich der Aufholprozeß fortsetzt. Er wird nicht dadurch geringer, daß die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland gekürzt werden. Das Gegenteil wird der Fall sein, zumal die Lasten auf die Gemeinden abgewälzt werden, indem sie mehr Sozialhilfe gewähren müssen.

Konjunkturpolitisch geboten ist nicht nur der Verzicht auf das geplante Sparpaket und damit die vorübergehende Hinnahme höherer Defizite. Das Jahressteuergesetz 1997 ist in der vorgelegten Einnahmeschätzung noch nicht berücksichtigt (Tabelle 4). Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageschwäche sollte der Solidaritätszuschlag, stärker als im Jahressteuergesetz 1997 vorgesehen, gesenkt werden. Das DIW hatte im Juni eine Halbierung des Satzes vorgeschlagen, die Bundesregierung plant zunächst nur eine Verringerung um einen Prozentpunkt. Konjunktur-, wie auch wachstumspolitisch bedenklich ist zudem die neuerliche Kürzung der öffentlichen Investitionsausgaben. Vielfach sind die Kommunen aufgrund ihrer unzureichenden Finanzausstattung zu einem solchen Verhalten gezwungen. Hier sind die Länder, insbesondere in Ostdeutschland, in der Pflicht.

In Anbetracht der vielfältigen Probleme, mit denen die Finanzpolitik konfrontiert ist, muß die aktuelle steuerpolitische Debatte verwundern. Sie vermittelt jedenfalls nicht den Eindruck, als seien die finanzpolitischen Prioritäten angemessen gesetzt. Weder ist über die endgültige Ausgestaltung des Jahressteuergesetzes 1997 entschieden, noch eine in sich konsistente Vorgehensweise erkennbar, mit der die finanzpolitischen Entscheidungsträger — und zwar auf allen Haushaltsebenen — aus ihrem Dilemma

⁵ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung, a.a.O.

Tabelle 4

**Jahressteuergesetz 1997 und seine finanziellen Auswirkungen
im Jahr 1997 Steuermindereinnahmen (-); Steuermehreinnahmen (+)
in Mill. DM**

| | Insgesamt | Bund | Länder | Gemeinden |
|---|---------------|-------------|---------------|--------------|
| 1. Jahressteuergesetz 1997 ¹⁾ | -5 686 | 1 152 | -7 553 | 716 |
| 2. Reform der Unternehmensbesteuerung ²⁾ | -2 110 | -1 023 | -1 668 | 581 |
| 3. Reform der Kraftfahrzeugsteuer | 2 100 | | 2 100 | |
| 4. Sonstige steuerliche Maßnahmen ³⁾ | -906 | -416 | -367 | -123 |
| Finanzielle Auswirkungen insgesamt | -6 602 | -287 | -7 488 | 1 174 |
| davon: Lohnsteuer | 4 322 | | | |
| Veranlagte Einkommensteuer | 3 070 | | | |
| Körperschaftsteuer | 3 125 | | | |
| Steuern vom Umsatz | -159 | | | |
| Solidaritätszuschlag | -2 935 | | | |
| Erbschaftsteuer | 1 600 | | | |
| Vermögensteuer | -8 750 | | | |
| Kraftfahrzeugsteuer | 2 100 | | | |
| Gewerbsteuer | -8 975 | | | |
| Gewerbeertragsteuer | -1 945 | | | |
| Gewerbekapitalsteuer | -7 030 | | | |

¹⁾ Reform der Erbschaft- und Schenkungsteuer, Abschaffung der Vermögensteuer, Absenkung des Solidaritätszuschlages um 1 vH-Punkt, Verschiebung der Anhebung des Kindergeldes und des steuerlichen Grundfreibetrages u. a. — ²⁾ Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, Senkung der Gewerbeertragsteuer, der degressiven Abschreibung von 30 auf 25 vH für bewegliche Anlagegüter, Übertragung von Umsatzsteueranteilen. — ³⁾ Anhebung der steuerlichen Verpflegungspauschalen, Bewertung des geldwerten Vorteils von Geschäftswagen.

Quellen: Bundesministerium für Finanzen; Berechnungen des DIW.

herauszufinden suchen. Auch ist zu klären, wie der völlige Wegfall des Solidaritätszuschlags „verkräftet“ werden kann, ohne daß die Transfers nach Ostdeutschland gekürzt werden. Schließlich sei darauf hingewiesen, daß längst überfällige Reformen noch nicht realisiert sind, namentlich die Unternehmenssteuerreform und die Reform der Gemeindefinanzen, aber auch die Reform der öffentlichen Verwaltung.

Von vornherein war klar, daß die Reform der Unternehmenssteuern und die der Gemeindefinanzen unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht widerspruchsfrei durchzuführen sein würden. Doch hatte die Bundesregierung zu lange die Unternehmenssteuerreform, d.h. die Interessen der Unternehmen am Wegfall der Gewerbekapitalsteuer sowie an der Verringerung der Gewerbsteuer, und zu wenig die Interessen der Gemeinden im Auge. Der Konflikt hätte möglicherweise gelöst werden können, wenn die Bundesregierung den kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer so bemessen hätte, daß keine Gemeinde Verluste gegenüber dem status quo hätte befürchten müssen; mit dem vorgesehenen Anteil von 2,9 vH ist dies nicht gewährleistet. Wie hoch auch immer der Umsatzsteuer-

anteil der Gemeinden letztlich sein wird — erkaufte wird die angestrebte Lösung durch eine weitere Einschränkung der kommunalen Handlungsautonomie. Aber auch die geplante Kompensation auf Unternehmerseite, nämlich die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen, fordert Widerspruch heraus, „bestraft“ doch eine solche Lösung die investitionsfreudigen Unternehmen.

Heftig umstritten ist die geplante Abschaffung der Vermögensteuer. Nicht nur verteilungspolitische Aspekte werden geltend gemacht. Auch die Tatsache, daß die Vermögensteuer eine wichtige Einnahmequelle der Länder darstellt, spielt eine Rolle. Das DIW hat sich für die Abschaffung ausgesprochen, insbesondere des unternehmensbezogenen Teils⁶. Die Erfüllung des Postulats des Bundesverfassungsgerichts ließe sich nur mit einem sehr teuren Veranlagungsverfahren realisieren. Verteilungspolitische Aspekte könnten ebenso effektiv mit einer Neugestaltung der Schenkung- und Erbschaftsteuer erreicht werden.

⁶ Zur Neuregelung von Vermögen- und Erbschaftsteuer. Bearb.: Stefan Bach und Bernd Bartholmai. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 30/96.

Die jüngst entfachte Diskussion über die Frage, ob Beamte oder Angestellte für den Staat die kostengünstigere Variante darstellen, lenkt von der eigentlichen Problematik ab. Stellt man *alle* fiskalischen Effekte gegenüber, so gibt es kaum Unterschiede in den Aufwendungen für Beamte und Angestellte⁷. Dauerhaft werden die öffentlichen Haushalte nur durch eine „schlankere“ Bürokratie, eine flexiblere Verwaltung entlastet — unabhängig davon, ob es sich um Stellen von Beamten oder Angestellten handelt. Bisher konzentrierten sich die Bemühungen um eine Kostensenkung im öffentlichen Dienst darauf, Stellen vor allem in den infrastrukturellen Bereichen wie den Schulen, Hochschulen, Kindertagesstätten zu streichen, während die unmittelbare staatliche Bürokratie, also die politische Führung und zentrale Verwaltung, ausgeblendet blieben. Gerade hier aber ist die Notwendigkeit groß, die Effizienz von Verwaltungshandeln zu erhöhen und die Kosten zu senken. Vor allem sind viel flexiblere Organisationsstrukturen erforderlich. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wären flachere Hierarchien. Sie könnten in den Ministerien beispielsweise durch die Abschaffung von „Spiegelreferaten“, durch größere Referate und/oder durch vermehrte Projektgruppen, deren Mitglieder ein weiter definiertes Aufgabenfeld bearbeiten könnten, erreicht werden; damit entfielen die rigide Arbeitsteilung, die vielfach hemmend wirkt. Auch die Vielzahl einengender Ausführungsvorschriften muß reduziert werden. Über allem steht jedoch die Antwort auf die Frage, wieviel staatlicher Regulierungsbedarf, wieviel öffentliche Verwaltung überhaupt notwendig sind.

Zur Reform der Einkommensteuer

In den letzten Wochen sind immer wieder neue Einkommensteuermodelle für die 1999 geplante „große“ Steuerreform ins Gespräch gebracht worden. Eine solche Reform wird für notwendig gehalten, weil die Steuerbelastung als zu hoch empfunden und das Steuersystem als zu kompliziert angesehen wird; vor allem sollen viele der heute gewährten Ausnahmetatbestände gestrichen werden. Doch sind Art und Umfang der Entlastung noch strittig. Zwar existieren viele Tarifvorschläge, aber nur vage Vorstellungen, auf welche Weise die steuerliche Bemessungsgrundlage verbreitert werden soll. Einen umfassenden Abbau von Steuervergünstigungen — in einer Größenordnung von 30 Mrd. DM — hatte seinerzeit die „Bareis-Kommission“ vorgeschlagen. Die Steuerermehreinnahmen sollten der Finanzierung des erhöhten Existenzminimums bei Beibehaltung des linearprogressiven Verlaufs des Steuertarifs dienen. Der Bundesfinanzminister hatte diese Vorschläge freilich verworfen.

Die aktuelle politische Diskussion wird insbesondere von dem Vorschlag des CDU-Abgeordneten Gunnar Uldall für einen dreistufigen Einkommensteuertarif geprägt (Schaubilder 2 und 3). Dieser Tarif hat folgende Struktur: Steuerfrei bleibt das Existenzminimum (12 000 DM); im Einkommensbereich von 12 000 bis 20 000 DM soll der

Grenzsteuersatz bei 8 vH, im Bereich von 20 000 bis 30 000 DM bei 18 vH liegen, während Einkommensteile über 30 000 DM mit 28 vH besteuert werden sollen. Ein Steuerpflichtiger mit einem zu versteuernden Einkommen von 40 000 DM bezahlt auf die ersten 12 000 DM Einkommen keine Steuern, auf die folgenden 8 000 DM Einkommen 640 DM, auf die nächsten 10 000 DM Einkommen 1 800 DM und auf die restlichen 10 000 DM Einkommen 2 800 DM Steuern, insgesamt also 5 240 DM. Mehr als 40 vH aller Steuerpflichtigen würden mit dem Höchstsatz belegt.

Dieser Tarif hätte erhebliche Steuerentlastungen zur Folge. Sie sollen vor allem dadurch finanziert werden, daß viele Steuervergünstigungen gestrichen werden. Die Entlastungen schlagen — bei unveränderten zu versteuernden Einkommen — in den höheren Einkommensschichten weitaus stärker zu Buche als in den unteren. Ein lediger Durchschnittsverdiener mit einem zu versteuernden Einkommen von 30 000 DM bis 40 000 DM würde etwa 2 500 DM pro Jahr weniger Steuern zahlen (Tabelle 5). Bei einem Einkommensmillionär mit einem zu versteuernden Einkommen von 1 Mill. DM ergäbe sich eine Entlastung um mehr als 230 000 DM pro Jahr, immerhin fast 20 000 DM im Monat. Wollte man gleich hohe Steuereinnahmen wie im status quo erzielen, müßte die Bemessungsgrundlage dieses Steuerpflichtigen um 800 000 DM auf 1,8 Mill. DM steigen. Es ist mehr als fraglich, ob ein Einkommensbezieher in diesem Einkommensbereich Jahr für Jahr Steuervergünstigungen in solcher Größenordnung in Anspruch nimmt. Für den Durchschnittsverdiener indes ist die Steuerersparnis nur wenig mehr „wert“, als es seinen bisherigen Freibeträgen (Werbungskosten, Vorsorgepauschale u.ä.) entspricht.

In der Diskussion um den sog. „Buckeltarif“, der bis 1990 galt (Schaubild 2), war immer wieder auf den im mittleren Einkommensbereich zu starken Anstieg der Grenzsteuersätze hingewiesen worden, der die Leistungsbereitschaft der Steuerpflichtigen hemme. Dieses Argument gilt in noch stärkerem Maße für den Stufentarif, der an den Eckpunkten um jeweils 10 vH-Punkte steigt. Nicht stichhaltig ist auch das Argument der Befürworter des Stufentarifs, es sei entscheidend, daß der durchschnittliche Steuersatz kontinuierlich steige. Tatsächlich verläuft der durchschnittliche Steuersatz im Stufentarif nicht stetig, sondern weist an den Eckpunkten Tempoänderungen auf, d. h. die Steigung ist steiler, als sie es am Ende der vorhergehenden Stufe war. Kritisch anzumerken ist zudem, daß die als großer Vorteil gepriesene Einfachheit des Steuertarifs nur auf den ersten Blick zutrifft. Die Sätze im Stufentarif sind als Grenzsteuersätze nur für *Einkommensveränderungen* aussagekräftig. Bei der Ermittlung der gesamten Steuerschuld wird die Rechnung dadurch kompliziert, daß bei der Berechnung immer auch Beträge für die Einkommensbestandteile

⁷ Vgl. Sind Beamte oder Angestellte im öffentlichen Dienst für den Staat kostengünstiger? Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/96.

Schaubild 2

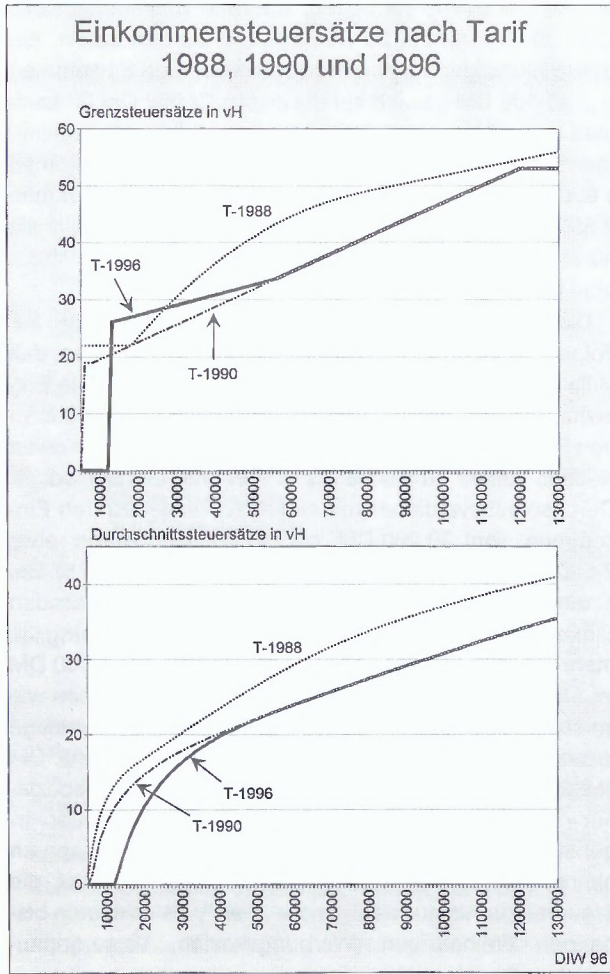
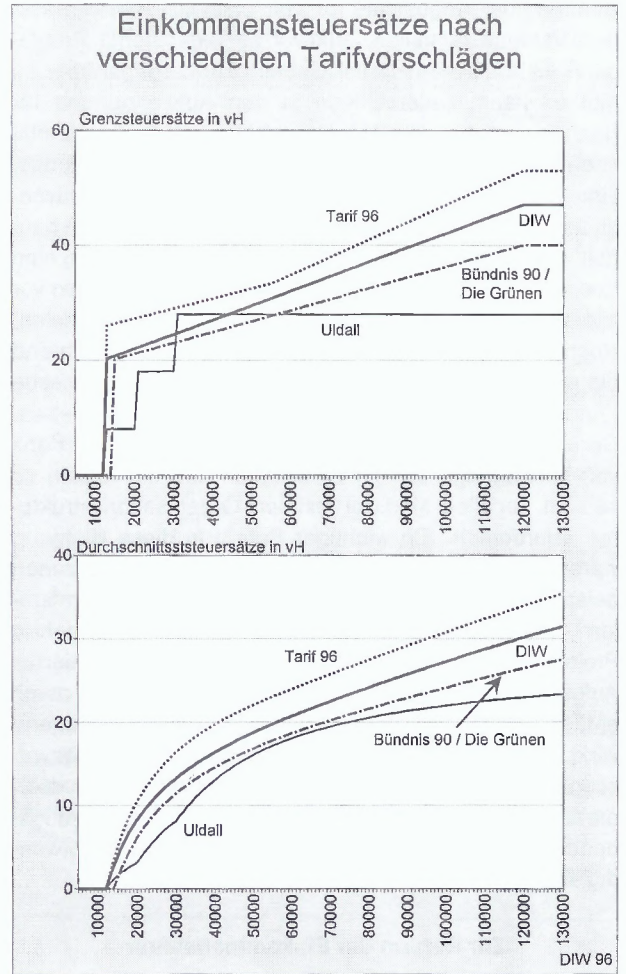


Schaubild 3



abgezogen werden müssen, für die niedrigere Grenzsteuersätze gelten. Der Steuerzahler wird also nach wie vor seine Steuerschuld aus Tabellen ablesen müssen, welcher Tarif auch immer dahinter steht.

Das entscheidende Argument gegen den Stufentarif sind aber die Steuerausfälle. Uldall selbst gibt die voraussichtlichen Mindereinnahmen — auf der Basis des Jahres 1996 — mit 115 Mrd. DM an⁸. Die Ausfallberechnungen berücksichtigen nur das 1996 erhöhte steuerliche Existenzminimum, nicht aber den verbesserten Familienleistungsausgleich mit höheren steuerlichen Kinderfreibeträgen und Kindergeld. Berechnungen mit den DIW-Steuermodellen zeigen indes, daß die tatsächlichen Kosten erheblich höher veranschlagt werden müssen.

Inzwischen haben sich eine Reihe von Parteien und Verbänden im Prinzip dem Konzept von Uldall angeschlossen, ihre Tarife unterscheiden sich lediglich durch die Anzahl und die Höhe der Steuersätze und Einkommensgrenzen (Tabelle 5). Die mit diesen Modellen verbundenen Mindereinnahmen sind generell niedriger als die nach dem Uldall-Tarif, reichen jedoch in vielen Fällen an die 100 Milliarden-

Grenze heran. Es ist kaum vorstellbar, daß solche riesigen Lücken durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage geschlossen werden können. Zu einer solchen Verbreiterung gehörte nicht nur die ersatzlose Streichung der als Steuervergünstigung gewährten Finanzhilfen (z.B. Sonderausgabenabzug im Wohnungsbau, Sonderabschreibungen, Investitionszulagen, Steuerbefreiung von Nachtarbeitszuschlägen u.ä.), deren Lenkungseffekte damit entfielen. Es bedarf auch einer Revision der Kapitalertragsbesteuerung; hier ist vor dem Hintergrund der Kapitalflucht und Steuerhinterziehung vor einigen Jahren eine großzügigere Freibetragsregelung eingeführt worden. Schließlich müssen Veränderungen bei der Absetzung von Aufwendungen und Verlusten bei einzelnen Einkommensarten in Einklang mit der Gesamtleistungsfähigkeit des einzelnen Steuerzahlers stehen. Die ernüchternden Erfahrungen,

⁸ Vgl. Evaluierung des Vorschlags von Herrn Gunnar Uldall für eine vereinfachte Einkommen- und Körperschaftsteuer. Bearb.: Rolf Kroker, Winfried Fuest und Ralph Brügelmann. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Gutachten im Auftrag von Gunnar Uldall (als Manuskript vervielfältigt).

die immer wieder in der Subventionsdebatte gemacht werden mußten, sollten Warnung genug sein. Jede konkrete Streichung wird die jeweiligen Interessenvertreter auf den Plan rufen. Jüngstes Beispiel dafür sind die heftigen Reaktionen der Lebensversicherer auf die Vorschläge des bayerischen Finanzministers, die Lebensversicherungserträge in die Einkommensbesteuerung hineinzunehmen.

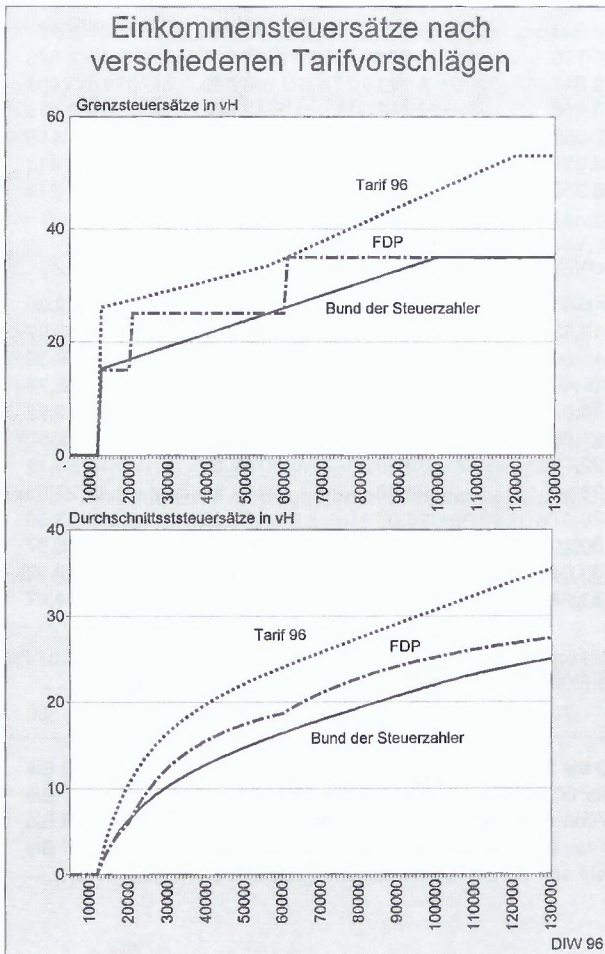
Unter steuersystematischen und steuerpolitischen Aspekten kann der 3-Stufen-Tarif nicht überzeugen. Ein gravierender Nachteil wäre, daß die distributive Funktion der Einkommenbesteuerung erheblich verwässert würde. Im derzeit gültigen linear-progressiven Steuertarif kommt dieser Aspekt viel klarer zum Ausdruck, denn die Einkommensbesteuerung orientiert sich an der Leistungsfähigkeit der Zensiten. Freilich gibt es keine „objektivierbaren“ Kriterien, anhand derer ein konkreter Tarifverlauf entwickelt werden könnte. Letztlich wird der Verlauf im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, der wiederum von den Machtverhältnissen, Gruppeninteressen und Finanzierungsmöglichkeiten geprägt wird, festgelegt. Weitverbreitet ist in der Steuerpolitik die Auffassung, daß der derzeit gültige Eingangssatz im Tarif mit 25,9 vH „zu hoch“ ist; das gleiche gilt für den Spitzensteuersatz von 53 vH. Das DIW hat nun die Steuerausfälle für einen Einkommensteuertarif berech-

net, in dem der Eingangssatz auf 20 vH gesenkt und der obere Proportionalsteuersatz auf einheitlich 47 vH — also den Satz, der jetzt schon für Einkünfte aus Gewerbebetrieb gilt — herabgesetzt wird (vgl. DIW-Tarif im Schaubild 3). Ein solcher Tarif würde mit 50 Mrd. DM nicht nur bedeutend weniger als die anderen Vorschläge kosten, auch wäre die Spreizung zwischen unterem und oberem Satz groß genug, damit auch die distributiven Belange der Einkommensbesteuerung berücksichtigt werden. Zugleich würden auf breiter Front Entlastungen erreicht.

Die Lücke bei den Einnahmen ließe sich zu einem großen Teil schließen, wenn man den Streichvorschlägen der Bareis-Kommission folgte, die vor allem bei den Befreiungen nach § 3 EStG, bei den gewinnbezogenen Vergünstigungen nach §§ 6b, 6c EStG und den Privatausgaben nach §§ 9 und 10 EStG ansetzen⁹. Darüber hinaus ließen sich erhebliche Mehreinnahmen erzielen, wenn man das überholte Prinzip des Ehegatten-Splittings durch ein Familien-Splitting ersetzte. Die Kosten für das Ehegattensplitting belaufen sich auf schätzungsweise 40 Mrd. DM. Änderungen im Splitting sind entweder über eine Reduzierung des Splitting-Faktors unter den Wert von 2 oder über eine Besteuerung nach dem Grundtarif mit festen Freibeträgen — in Anlehnung an das sog. Realsplitting für Geschiedene — für den nicht oder geringer verdienenden Partner möglich. Im Hinblick auf die Realisierung einer gleichmäßigen Besteuerung sollte schließlich auch die Steuerhinterziehung stärker als bisher bekämpft werden, aber auch Auswüchsen bei der legalen Steuervermeidung muß mit geeigneten Regelungen begegnet werden. Mit solch einem Ansatz würden die Wachstumskräfte ebenfalls erheblich gestärkt.

In der Politik finden sich Vorschläge zur Deckung der Lücken aus der Steuerreform die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Notwendig wäre eine Anhebung der Sätze um mindestens fünf Prozentpunkte. Eine Senkung der Einkommensteuer, die über höhere Mehrwertsteuersätze finanziert würde, zieht erhebliche Verteilungswirkungen nach sich. Von einer Senkung der progressiven Einkommensteuer profitieren die einkommensstärkeren Schichten mehr als die unteren Einkommensklassen, während höhere Mehrwertsteuersätze die unteren und mittleren Einkommensbezieher relativ stärker treffen. Die vielen Transfereinkommensbezieher (Rentner, Arbeitslose) kommen nicht unmittelbar in den Genuß von Einkommensteuersenkungen, müssen aber höhere Verbrauchsteuern zahlen. In der Diskussion um höhere Mehrwertsteuern sollten auch mögliche Reaktionen der Geldpolitik berücksichtigt werden: Höhere Verbrauchsteuern werden auf die Preise überwälzt, und die Bundesbank — dies zeigen die Erfahrungen — wird versuchen, die Überwälzungsspielräume so eng wie möglich zu halten. Antwortet sie mit einer restriktiven Politik, so sind negative realwirtschaftliche Konsequenzen wahrscheinlich.

Schaubild 4



⁹ Vgl. Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 55, August 1995.

Tabelle 5

Auswirkungen verschiedener Einkommensteuertarife

| Zu versteuerndes Einkommen | Tarif 1996 | Stufen-Tarife | | Linear-progressive Tarife | | |
|---|------------|---------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------|-------------------------|
| | | 3-Stufen-Tarif (ULDALL) ¹⁾ | 3-Stufen-Tarif (FDP) ²⁾ | Bund der Steuerzahler ³⁾ | Grüne ⁴⁾ | Tarif DIW ⁵⁾ |
| Steuern in DM | | | | | | |
| 20 000 | 2 110 | 640 | 1 200 | 1 273 | 1 234 | 1 659 |
| 30 000 | 4 922 | 2 440 | 3 700 | 3 068 | 3 441 | 3 982 |
| 40 000 | 7 907 | 5 240 | 6 200 | 5 091 | 5 837 | 6 555 |
| 50 000 | 11 065 | 8 040 | 8 700 | 7 341 | 8 422 | 9 378 |
| 60 000 | 14 422 | 10 840 | 11 200 | 9 818 | 11 195 | 12 451 |
| 70 000 | 18 048 | 13 640 | 14 700 | 12 523 | 14 157 | 15 774 |
| 80 000 | 21 976 | 16 440 | 18 200 | 15 455 | 17 308 | 19 348 |
| 100 000 | 30 743 | 22 040 | 25 200 | 22 000 | 24 174 | 27 245 |
| 150 000 | 56 658 | 36 040 | 42 700 | 39 500 | 43 796 | 50 243 |
| 200 000 | 83 158 | 50 040 | 60 200 | 57 000 | 63 796 | 73 743 |
| 500 000 | 242 158 | 134 040 | 165 200 | 162 000 | 183 796 | 214 743 |
| 1 000 000 | 507 158 | 274 040 | 340 200 | 337 000 | 383 796 | 449 743 |
| Entlastungen gegenüber dem Steuerrecht 1996 in DM | | | | | | |
| 20 000 | — | -1 470 | -910 | -837 | -876 | -451 |
| 30 000 | — | -2 482 | -1 222 | -1 854 | -1 481 | -940 |
| 40 000 | — | -2 667 | -1 707 | -2 816 | -2 070 | -1 352 |
| 50 000 | — | -3 025 | -2 365 | -3 724 | -2 643 | -1 687 |
| 60 000 | — | -3 582 | -3 222 | -4 604 | -3 227 | -1 971 |
| 70 000 | — | -4 408 | -3 348 | -5 525 | -3 891 | -2 274 |
| 80 000 | — | -5 536 | -3 776 | -6 521 | -4 668 | -2 628 |
| 100 000 | — | -8 703 | -5 543 | -8 743 | -6 569 | -3 498 |
| 150 000 | — | -20 618 | -13 958 | -17 158 | -12 862 | -6 415 |
| 200 000 | — | -33 118 | -22 958 | -26 158 | -19 362 | -9 415 |
| 500 000 | — | -108 118 | -76 958 | -80 158 | -58 362 | -27 415 |
| 1 000 000 | — | -233 118 | -166 958 | -170 158 | -123 362 | -57 415 |
| Durchschnittssteuersatz in vH | | | | | | |
| 20 000 | 10,55 | 3,20 | 6,00 | 6,36 | 6,17 | 8,30 |
| 30 000 | 16,41 | 8,13 | 12,33 | 10,23 | 11,47 | 13,27 |
| 40 000 | 19,77 | 13,10 | 15,50 | 12,73 | 14,59 | 16,39 |
| 50 000 | 22,13 | 16,08 | 17,40 | 14,68 | 16,84 | 18,76 |
| 60 000 | 24,04 | 18,07 | 18,67 | 16,36 | 18,66 | 20,75 |
| 70 000 | 25,78 | 19,49 | 21,00 | 17,89 | 20,22 | 22,53 |
| 80 000 | 27,47 | 20,55 | 22,75 | 19,32 | 21,63 | 24,19 |
| 100 000 | 30,74 | 22,04 | 25,20 | 22,00 | 24,17 | 27,25 |
| 150 000 | 37,77 | 24,03 | 28,47 | 26,33 | 29,20 | 33,50 |
| 200 000 | 41,58 | 25,02 | 30,10 | 28,50 | 31,90 | 36,87 |
| 500 000 | 48,43 | 26,81 | 33,04 | 32,40 | 36,76 | 42,95 |
| 1 000 000 | 50,72 | 27,40 | 34,02 | 33,70 | 38,38 | 44,97 |
| Steuerausfälle in Mrd. DM | | | | | | |
| Schätzung ⁶⁾ | — | 115 | 75 | 100 | 95 | 50 |

1) Bis 12 000 DM steuerfrei; 12 000 bis 20 000 DM = 8 vH; 20 000 bis 30 000 DM = 18 vH; über 30 000 DM = 28 vH. — 2) Bis 12 000 DM steuerfrei; 12 000 bis 20 000 DM = 15 vH; 20 000 bis 60 000 DM = 25 vH; über 60 000 DM = 35 vH. — 3) Bis 12 000 DM steuerfrei; von 12 000 bis 100 000 DM linear progressiv von 15 auf 35 vH steigend; danach einheitlich 35 vH. — 4) Bis 14 000 DM steuerfrei; von 14 000 bis 120 041 DM linear progressiv von 20 auf 40 vH steigend; danach einheitlich 40 vH. — 5) Bis 12 095 DM steuerfrei; von 12 095 bis 120 041 DM linear progressiv von 20 auf 47 vH steigend; danach einheitlich 47 vH. — 6) Schätzung der einzelnen Institutionen bzw. des DIW.

Quelle: Berechnungen des DIW.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Beiträge zur Strukturforchung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 144 **Modellrechnung zu den steuerlichen Effekten des Wohnungsbaus mit Bezug auf globale Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik.** Von Bernd Bartholmai. 95 S. 1993. (3-428-07838-1). DM 82,— / öS 599,— / 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 1.153,— / 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 642,— / 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 701,— / 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 715,— / 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 832,— / 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 715,— / sFr 98,—.
- Heft 151 **Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturausstattung, strukturellem Wandel und Wirtschaftswachstum.** Von Stefan Bach, Martin Gornig, Frank Stille und Ulrich Voigt. 249 S. 1994. (3-428-08188-9). DM 138,— / öS 1.007,— / sFr 138,—.
- Heft 152 **Arbeitslosenstruktur und Bewegungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Berlin.** Von Klaus-Peter Gaulke. 179 S. 1994. (3-428-08187-0). DM 118,— / öS 861,— / sFr 118,—.
- Heft 153 **Gesamtwirtschaftliche Position der Medien in Deutschland 1982-1992.** Von Wolfgang Seufert. 263 S. 1994. (3-428-08255-9). DM 142,— / öS 1037,— / sFr 142,—.
- Heft 154 **Zeitreihen für das Bauvolumen in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Jochen A. Hübener, Manfred Melzer, Joachim Schintke und Nicolai Mynter. 115 S. 1994. (3-428-08256-7). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Heft 155 **Technologische Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland — Theoretische und empirische Aspekte einer internationalen vergleichenden Analyse.** Von Dieter Schumacher, Heike Belitz, Alfred Haid, Kurt Hornschild, Hans J. Petersen, Florian Straßberger, Harald Trabold unter Mitarbeit von Marian Beise. 369 S. 1995. (3-428-08360-1). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 178,—.
- Heft 156 **Aufbau des industriellen Mittelstands in den neuen Bundesländern.** Von Heike Belitz, Dietmar Edler, Frank Fleischer, Kurt Hornschild, Angela Scherzinger und Florian Straßberger. 191 S. 1995. (3-428-08372-5). DM 122,— / öS 891,— / sFr 122,—.
- Heft 157 **Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin.** Von Thomas Döring, Kurt Geppert, Manfred Horn, Eckhard Kutter und Dieter Vesper. 304 S. 1995. (3-428-08373-3). DM 158,— / öS 1.153,— / sFr 158,—.
- Heft 158 **Industriegüterimporte der EG aus Lateinamerika — Rahmenbedingungen und Perspektiven —.** Von Hans J. Petersen, Uta Möbius, Katharina Müller, Siegfried Schultz und Christian Weise. 218 S. 1995. (3-428-08393-8). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 159 **Ein System von Input-Output-Tabellen für die Bundesrepublik Deutschland — Konzeption, Erstellung, Auswertung.** Von Utz-Peter Reich, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer unter Mitarbeit von Joachim Schintke und Wolfgang Eichmann. 324 S. 1995. (3-428-08394-6). DM 164,— / öS 1.197,— / sFr 164,—.
- Heft 160 **Auslandsinvestitionen ostasiatischer Länder in Europa und in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Siegfried Schultz. 225 S. 1995. (3-428-08408-X). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 161 **Bisherige und künftige Versorgung der osteuropäischen Länder mit den Stahlveredlern Mangan, Chrom, Nickel und Molybdän.** Von Peter Eggert, Eberhard Wettig, Ilse Häusser, Aribert Kampe, Manfred Kraft, Jochen Parchmann, Helmut Schmidt und Gerhard Winkler. 364 S. 1995. (3-428-08609-0). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 178,—.
- Heft 162 **Künftige Entwicklung des Medien- und Kommunikationssektors in Deutschland.** Von Klaus Schrape, Wolfgang Seufert, Hansjörg Haas, Daniel Hürst und Sabine Gafke. 212 S. 1996. (3-428-08766-6). DM 132,— / öS 964,— / sFr 132,—.
- Heft 163 **Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung.** Von Udo Ludwig, Reiner Stäglin, Carsten Stahmer unter Mitarbeit von Karl-Heinz Siehndel. 283 S. 1996. (3-428-08879-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948.

- Nr. 142 **Präferenzregelung der Forschungs- und Entwicklungsförderung in Berlin.** Von Kurt Hornschild. 68 S. 1985. (3-428-05800-3). DM 19,80 / öS 145,— / sFr 20,—.
- Nr. 143 **Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen.** Von Franz-Josef Bade. 280 S. 1987. (3-428-06201-9). DM 56,— / öS 409,— / sFr 56,—.
- Nr. 144 **Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt.** Von Peter Hrubesch und Siegfried Schultz (Hrsg.). 259 S. 1987. (3-428-06311-2). DM 54,— / öS 394,— / sFr 54,—.
- Nr. 145 **Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft — Vorteile und Probleme einer Harmonisierung von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern im europäischen Binnenmarkt.** Von Rüdiger Parsche, Bernhard Seidel und Dieter Teichmann unter Mitarbeit von Georg Erber und Hansjörg Haas. 468 S. 1988. (3-428-06387-2). DM 82,60 / öS 603,— / sFr 83,—.
- Nr. 146 **Die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft.** Von Fritz Franzmeyer. (Hrsg.). 252 S. 1991. (3-428-07253-7). DM 62,— / öS 453,— / sFr 62,—.
- Nr. 147 **Nationalstaat und Interdependenz — kooperative Interaktionsmuster in der EG-Handelspolitik.** Von Christian Siebert und Eirik Svindland. 250 S. 1992. (3-428-07380-0). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 148 **Familie und Erwerbstätigkeit im Umbruch.** Von Notburga Ott und Gert Wagner (Hrsg.). 252 S. 1992. (3-428-07479-3). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 149 **Rigide Preise, flexible Mengen — Ansätze zu einer dynamischen Analyse von Angebots- und Nachfrageschocks.** Von Heiner Flassbeck, Gustav Adolf Horn, Rudolf Zwiener. 254 S. 1992. (3-428-07521-8). DM 72,— / öS 526,— / sFr 72,—.
- Nr. 150 **Die Idee der Cash-flow-Steuer vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Steuersystems.** Von Stefan Bach. 474 S. 1993. (3-428-07984-5). DM 98,— / öS 715,— / sFr 98,—.
- Nr. 151 **Das Konvergenzproblem — Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht.** Von Fritz Franzmeyer (Hrsg.). 324 S. 1994. (3-428-08018-1). DM 88,— / öS 642,— / sFr 88,—.
- Nr. 152 **Selbstverpflichtungen der Industrie zur CO₂-Reduktion.** Von Michael KohIhaas und Barbara Praetorius. 192 S. 1994. (3-428-08075-0). DM 76,— / öS 555,— / sFr 76,—.
- Nr. 153 **Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform.** Von Stefan Bach, Michael KohIhaas, Volker Meinhardt, Barbara Praetorius, Hans Wessels und Rudolf Zwiener. 234 S. 1995. (3-428-08292-3). DM 84,— / öS 613,— / sFr 84,—.
- Nr. 154 **Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen.** Von Volker Meinhardt, Bernhard Seidel, Frank Stille und Dieter Teichmann. 104 S. 1995. (3-428-08293-1). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 155 **Technologische Zusammenarbeit von Berliner Unternehmen mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.** Von Alexander Eickelpasch und Ingo Pfeiffer. 100 S. 1995. (3-428-08411-X). DM 64,— / öS 467,— / sFr 64,—.
- Nr. 156 **Demonstrationszentren für Faserverbundkunststoffe.** Von Friederike Behringer, Heike Belitz, Kurt Hornschild und Hans Wessels. 1995. (3-428-08577-9). DM 86,— / öS 628,— / sFr 86,—.
- Nr. 157 **Regionale Strukturpolitik unter den veränderten Rahmenbedingungen der 90er Jahre.** Von Martin Gornig, Bernhard Seidel, Dieter Vesper, Christian Weise (DIW) in Zusammenarbeit mit Hans-Jürgen Ewers, Carl Friedrich Eckhardt, Rainer Magnan (GIB). 152 S. 1996. (3-428-08715-1). DM 74,— / öS 540,— / sFr 74,—.
- Nr. 158 **Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union.** Von Fritz Franzmeyer und Christian Weise. 201 S. 1996. (3-428-08768-2). DM 82,— / öS 599,— / sFr 82,—.
- Nr. 159 **Zwischenbilanz der Strukturfondsinterventionen und anderer EU-Programme in den neuen Bundesländern — Gemeinsamkeiten und Unterschiede.** Von Kathleen Toepel. 71 S. 1996. (3-428-08870-0). DM 64,— / öS 467,— / sFr 58,—.

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.

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

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Öffentliche Haushalte 1996/97: Finanzpolitik weiterhin auf schmalem Grat. 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