

Öffentliche Haushalte 1997/98: Trotz restriktiver Ausgabenpolitik weiterhin hohe Defizite

Die Finanzpolitik steht im Banne von Maastricht. Sie versucht derzeit, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, damit in diesem Jahr das Finanzierungsdefizit aller öffentlichen Haushalte auf 3,0 vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden kann. Doch die tiefgreifende Wachstums- und Beschäftigungskrise dürfte diese Bemühungen zunichte machen. Angesichts der Wechselwirkungen in der Entwicklung von Gesamtwirtschaft und öffentlichen Haushalten gleichen die Konsolidierungsversuche der Quadratur des Kreises: Geringes Wirtschaftswachstum und Massenarbeitslosigkeit ziehen beträchtliche Einnahmehausfälle des Staates nach sich, und die Reaktion der Finanzpolitik, mit Ausgabenkürzungen eine Erhöhung der Nettoverschuldung zu vermeiden, schwächt wiederum die gesamtwirtschaftliche Basis — neuerliche Haushaltslöcher sind die Folge.

Nur allzu durchsichtig waren die jüngsten Versuche der politischen Entscheidungsträger, diesen circulus vitiosus durch „kreative Buchführung“ zu durchbrechen und sich letztlich doch noch aus der — selbstgestellten — Falle zu befreien. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird trotz einer sehr restriktiven Finanzpolitik eine „punktgenaue“ Erfüllung der im Vertrag von Maastricht genannten Verschuldungsgrenzen in diesem Jahr nicht gelingen. Ebenso ist fraglich, ob die Bundesregierung ihrem immer wieder proklamierten Ziel einer Rückführung der Staatsquote näherkommen wird. Die Schwierigkeiten zeigen sich vor allem im Bundeshaushalt, der mehr als die Länder- und Gemeindebudgets von den Auswirkungen der Wachstums- und Beschäftigungskrise getroffen wird. So hatte die Bundesregierung ursprünglich eine Nettokreditaufnahme von 53 Mrd. DM geplant; tatsächlich dürfte sie bei 83 Mrd. DM liegen. Insgesamt werden die Haushalte von Bund (einschließlich Sondervermögen), Ländern und Gemeinden 1997 mit einem Defizit von 120 Mrd. DM abschließen; für das nächste Jahr kann mit einem spürbaren Rückgang — um fast 15 Mrd. DM — gerechnet werden.

Für die anhaltende Finanzmisere der öffentlichen Haushalte sind vor allem zwei Gründe maßgebend, nämlich die Finanzierung der deutschen Einheit sowie die tiefe Wachstums- und Beschäftigungskrise. Zunächst sind die fiskalischen Folgen der deutschen Einheit in großem Umfang über Kredite finanziert worden. Dahinter stand die Überlegung, daß die Belastungen nur vorübergehender Natur seien und ein nachhaltiger Aufschwung in Ostdeutschland schon bald die notwendigen Steuereinnahmen bringen würde. Diese Hoffnung hatte getrogen, der

Einigungsboom war von relativ kurzer Dauer. Nicht Kredit-, sondern Steuerfinanzierung wäre zum damaligen Zeitpunkt das probate Mittel gewesen: Dem Boom wäre die Spitze genommen worden, und es hätten für den nachfolgenden Abschwung mehr Mittel zum Gegensteuern zur Verfügung gestanden. Auch die Finanzprobleme der Sozialversicherungen sind zu einem erheblichen Teil auf die politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Vereinigung zurückzuführen. Mit den Zuschüssen des Bundes können die „versicherungs-fremden Leistungen“

der Renten- und Arbeitslosenversicherung längst nicht gedeckt werden, so daß sie vom Beitragszahler aufgebracht werden müssen.

Wachstums- und Beschäftigungsverluste haben von 1993 bis 1996 im Durchschnitt zu Einbußen bei den Einnahmen in Höhe von 50 Mrd. DM pro Jahr geführt. Die Aufwendungen zur Finanzierung der höheren Arbeitslosigkeit beliefen sich im Durchschnitt auf 15 bis 20 Mrd. DM pro Jahr. Insgesamt können etwa 60 vH der Defizite, die seit 1993 entstanden sind, auf die Wachstums- und Beschäftigungskrise zurückgeführt werden.

Angesichts dieser Belastungen verwundert es nicht, daß die „Staatsquoten“, also die Relationen von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt, nicht gesunken sind, sondern gegenüber 1991 auf etwas höherem Niveau verharren (Tabelle 1). Bei den Einnahmen zeigt sich eine differenzierte Entwicklung: Während von 1992 bis 1996 die Steuerquote von 24,5 vH auf 23,2 vH zurückgegangen ist, hat sich der Anteil der Sozialbeiträge kräftig, auf knapp 20 vH, erhöht; insgesamt hat die „Abgabenquote“ in diesem Zeitraum also geringfügig zugenommen. Allerdings wird der Wert von 1996 durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs verzerrt, denn seit 1996 wird das Kindergeld grundsätzlich nicht mehr von der Bundesanstalt für Arbeit ausbezahlt, sondern vom Arbeitgeber, der die Auszahlung mit seiner an das Finanzamt abzuführenden Lohnsteuer verrechnet. Dadurch verringern sich die Steuerquote und die Relation der Staatsausgaben zum Bruttoinlandsprodukt; für 1996 errechnen sich 37 Mrd. DM bzw. 1 vH des BIP¹. Ohne Berücksichtigung der veränderten Auszahlungsmodalitäten betragen die Staatsausgaben 1996 also 51,2 vH des BIP; vor der Vereinigung hatte der Wert bei 46 vH gelegen.

Das Bemühen, den Anstieg der Haushaltsdefizite durch Ausgabenkürzungen zu begrenzen, zeigt sich insbesondere an der Entwicklung der staatlichen Ausgaben für den Kauf von Gütern und Diensten, deren Anteil von 22,8 vH auf 22,0 vH zurückgegangen ist. Durch zahlreiche Eingriffe des Gesetzgebers, insbesondere bei den sozialen Leistungen, ist aber auch der Zuwachs bei den Transferausgaben gebremst worden. Daß der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt dennoch nicht zurückgeführt werden konnte, ist letztlich Ausdruck davon, daß es dem Staat in einer Wachstums- und Beschäftigungskrise nicht möglich ist oder nur mit noch rigoroseren Einschnitten bei den Sozialausgaben möglich wäre, die Staatsquote zu senken. Ausgabenkürzungen haben stets zur Folge, daß auch die gesamtwirtschaftliche Bemessungsgrundlage geschmälert wird. Ein nachhaltiger Rückgang der Staatsquoten — dies lehren die Erfahrungen — ist nur in einem Aufschwung zu erreichen. Dies gilt erst recht für die Transfers, die nach Ostdeutschland fließen — sie verringern sich dauerhaft nur in dem Maße, wie die ostdeutsche Wirtschaft aufholt.

Die fortgesetzte Diskrepanz in der Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben hat den staatlichen Schuldenstand in die Höhe schnellen lassen (Tabelle 2). Im Jahre 1990 waren die öffentlichen Haushalte mit 1 054 Mrd. DM verschuldet, 1996 betrug der Schuldenstand bereits 2 134 Mrd. DM. Am Ende dieses Jahres dürften 2 260 Mrd. DM und Ende 1998 etwa 2 375 Mrd. DM zu

¹ Das gesamte Kindergeld betrug 43 Mrd. DM, doch wird in der VGR das Kindergeld für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger als Transferzahlung des Staates auf der Ausgabenseite verbucht.

Tabelle 1

Einnahmen und Ausgaben des Staates¹⁾ in vH des Bruttoinlandsprodukts

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Einnahmen	45,6	46,8	47,2	47,6	47,3	46,4
Steuern	24,2	24,5	24,5	24,4	24,3	23,2
Direkte Steuern	12,6	12,7	13,0	13,4	12,9	12,8
Indirekte Steuern	11,6	11,9	11,5	11,1	11,3	10,4
Sozialbeiträge	18,0	18,3	18,9	19,3	19,4	19,8
Sonstige	3,4	3,9	3,8	3,9	3,6	3,4
Ausgaben	48,9	49,6	50,6	50,1	50,6	50,2
Staatsverbrauch	19,5	20,0	20,1	19,6	19,5	19,7
Bruttoinvestitionen	2,6	2,8	2,8	2,7	2,5	2,3
Übertragungen	24,1	23,4	24,5	24,4	24,9 ²⁾	24,6
darunter Soziale Leistungen	16,4	17,0	18,1	18,2	18,6	18,6
Zinsausgaben	2,7	3,3	3,3	3,4	3,7	3,7
Finanzierungssaldo	-3,3	-2,8	-3,5	-2,4	-3,4	-3,8

¹⁾ Gebietskörperschaften und Sozialversicherung. In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. — ²⁾ Ohne Übernahme der Schulden von der Treuhandanstalt und der ostdeutschen Wohnungswirtschaft (234,58 Mrd. DM).

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Tabelle 2

Entwicklung der Staatsverschuldung
Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bund	542	587	611	685	712	757	840
Fonds „Deutsche Einheit“	20	51	74	88	89	87	84
Kreditabwicklungsfonds/Erblastentilgungsfonds ¹⁾	28	28	92	101	102	329	332
ERP-Sondervermögen	10	16	24	28	28	34	34
Bahnvermögen					71	78	78
Ausgleichsfonds Steinkohle						2	3
Westdeutsche Länder	329	347	367	394	415	443	477
Ostdeutsche Länder		5	23	40	56	69	81
Westdeutsche Gemeinden	126	132	140	149	156	160	166
Ostdeutsche Gemeinden		9	14	24	32	37	39
Insgesamt	1 054	1 174	1 345	1 509	1 661	1 996	2 134
<i>Nachrichtlich:</i> Treuhandanstalt	14	39	107	168	205	—	—

¹⁾ Anfang 1995 sind die Schulden des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt auf den Erblastentilgungsfonds übergegangen.
Quellen: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des DIW.

Buche stehen. Der gewichtigste Teil des Schuldenzuwachses ist auf das Konto des Sondervermögens des Bundes gegangen: Von 1990 bis 1996 ist die Verschuldung der Sondervermögen um 473 Mrd. DM gestiegen. In diesen Sondervermögen sind vor allem jene Schulden zusammengefaßt, die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung entstanden sind (Fonds Deutsche Einheit, Erblastentilgungsfonds). Daneben spielt das im Zuge der Bahnreform gegründete Bundeseisenbahnvermögen (BEV) eine Rolle, das die Altschulden der „Deutschen Bundesbahn“ und der „Deutschen Reichsbahn“ verwaltet. In den kommenden Jahren wird der Schuldenstand der Sondervermögen kontinuierlich zurückgeführt, einmal weil der Bund die Tilgungsverpflichtungen des Erblastentilgungsfonds und eines Teils des Fonds Deutsche Einheit² übernommen hat, zum anderen, weil seit 1996 die Ermächtigung des BEV zur Nettokreditaufnahme entfallen ist und der Bund die Aufwendungen erstattet, die das BEV nicht durch eigene Einnahmen decken kann. Aber auch der Bundeshaushalt selbst hat seinen Schuldenstand seit 1990 gewaltig ausgeweitet. Mit knapp 300 Mrd. DM war die Zunahme fast so hoch wie die Erhöhung bei west- und ostdeutschen Ländern zusammen (308 Mrd. DM).

Einnahmen 1997 und 1998

In den letzten Wochen ist eine Debatte über die Frage entbrannt, ob sich die Entwicklung der Steuereinnahmen tatsächlich vom wirtschaftlichen Wachstum abgekoppelt hat. Entzündet hat sich diese Diskussion an den weiter sinkenden Steuereinnahmen. Sie sind, so heißt es, Ausdruck

davon, daß die steuerlichen Schlupflöcher wegen der zu hohen Steuersätze immer stärker genutzt und damit die Bemessungsgrundlagen ausgehöhlt werden. Der Steuerreformstau, der nach den gescheiterten Verhandlungen zwischen Regierung und Opposition andauern werde, begünstige diese Entwicklung.

Dabei wird aber übersehen, daß ein wesentlicher Teil der schlechten Einnahmenentwicklung ursächlich mit den zahlreichen Steuerrechtsänderungen in den letzten Jahren und der massiven steuerlichen Förderung von Investitionen in Ostdeutschland zusammenhängt. Offensichtlich wurde die Anreizwirkung der Förderung in Ostdeutschland (Investitionszulagen und 50prozentige Sonderabschreibungen), unterschätzt; in zunehmenden Maße werden dadurch Veranlagungsergebnisse gekürzt. Zu Buche schlägt auch, daß viele Unternehmen Verluste aus den Rezessionsjahren jetzt mit den wieder steigenden Profiten verrechnen. Schließlich ist die Abschaffung der Vermögensteuer vom 1. Januar 1997 zu nennen (Mindereinnahmen 1997: 8,5 Mrd. DM)³.

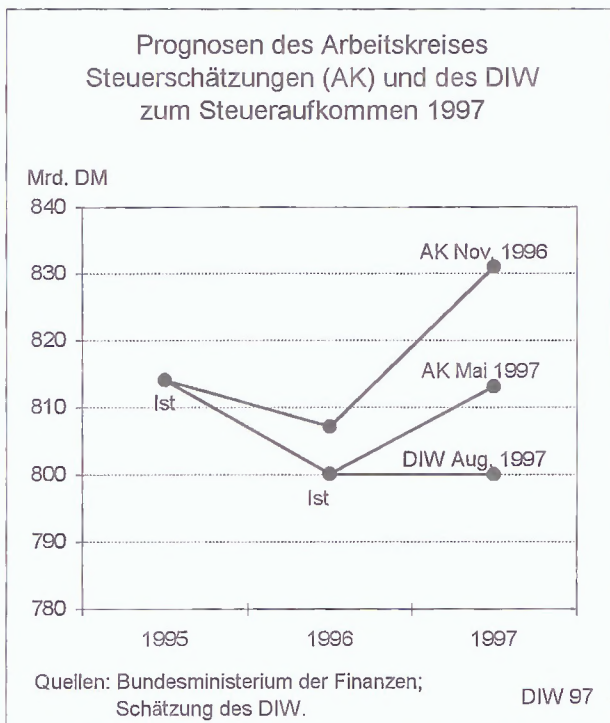
Tatsächlich ist die Entwicklung der Steuereinnahmen in den ersten sieben Monaten dieses Jahres weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die Steuern von Bund,

² Der Schuldendienst des Fonds Deutsche Einheit in Höhe von 9,5 Mrd. DM wird zum größeren Teil von den westdeutschen Ländern und Gemeinden getragen (6,85 Mrd. DM).

³ Die Einnahmen aus der zum Ausgleich angehobenen Erbschaftsteuer werden erst später kassenwirksam, und auch die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer — von 2 vH auf 3,5 vH — sind bisher noch nicht in dem erwartenden Umfang in die Kassen geflossen

Ländern und EU lagen um fast 2 vH unter dem Vorjahresstand. Damit zeichnet sich schon heute ab, daß in diesem Jahr der Haushaltsansatz bei den Steuereinnahmen, die der Arbeitskreis Steuerschätzungen bereits im Mai 1997 kräftig nach unten revidiert hatte, nicht mehr zu erreichen ist; dies hat auch Folgen für 1998. Im Entwurf der Bundesregierung zum Nachtragshaushalt 1997 sind bisher nur die Steuermindereinnahmen berücksichtigt, die sich aufgrund des Ergebnisses des Arbeitskreises Steuerschätzungen im Mai 1997 ergeben haben. Die Mindereinnahmen gegenüber den ursprünglichen Haushaltsansätzen — Steuerschätzung vom November 1996 — wurden auf 18 Mrd. DM veranschlagt, wovon etwa 9 Mrd. DM auf den Bundeshaushalt entfallen⁴. Auch die im Mai 1997 für die Steuerschätzung zugrunde gelegte Prognose des Wirtschaftswachstums — 2½ vH in diesem Jahr — dürfte sich als zu optimistisch erweisen. Nach der hier vorgelegten Schätzung der Steuereinnahmen, die auf einem Wachstum von 2 vH in diesem und im nächsten Jahr basiert⁵, wird sich in diesem Jahr im Vergleich zur Mai-Schätzung eine neuerliche Einnahmелücke von mindestens 12½ Mrd. DM ergeben; im Jahre 1998 sind es dann sogar 20 Mrd. DM, die in den öffentlichen Kassen fehlen werden (vgl. Abbildung 1). Nimmt man den geplanten Abbau beim Solidaritätszuschlag von 7,5 vH auf 5,5 vH hinzu, der in der Mai-Prognose noch nicht berücksichtigt worden war, dann erhöht sich das Minus auf fast 27 Mrd. DM. Weitergehende Steuerrechtsänderungen, z.B. die Abschaffung der Gewerbesteuer, sind nicht in Rechnung gestellt worden.

Abbildung 1



Die Entwicklung der *Lohnsteuer* wird im wesentlichen durch mehrere Faktoren beeinflusst. Zum einen führen die zurückhaltenden Lohnabschlüsse zu nur moderaten Zuwächsen bei den Lohnsteuereingängen, und die steigende Arbeitslosigkeit reißt Löcher in die Kassen. Zum anderen drückt die Erhöhung des Kindergeldes zum 1. Januar 1997 das Aufkommen. Im Jahre 1996 wurden in Deutschland insgesamt über 43 Mrd. DM an Kindergeld bei der Lohnsteuer abgesetzt; in diesem Jahr dürften es fast 50 Mrd. DM sein.

Sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland war das Lohnsteueraufkommen in den ersten sieben Monaten im Vergleich zum Vorjahr rückläufig. In Westdeutschland blieben die Kasseneinnahmen bis Juli um etwa 1 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Bereinigt um die Kindergeldzahlungen errechnet sich indes ein Anstieg von knapp 2 vH. Gemessen an der nur schwachen Entwicklung der Brutto Lohn- und -gehaltssumme weist die Lohnsteuer eine recht hohe Aufkommenselastizität⁶ auf, die weit über die „normale“ Elastizität von knapp zwei hinausgeht. Unter der Annahme, daß sich die Beschäftigungssituation in den kommenden Monaten etwas entspannt, wird wieder mit positiven Nettoeinnahmen bei der Lohnsteuer gerechnet. Insgesamt dürfte das Vorjahresergebnis in diesem Jahr mit 231 Mrd. DM geringfügig übertroffen werden (Tabelle 3); vor Abzug des Kindergeldes bedeutet dies eine Zunahme um gut 2 vH. Im kommenden Jahr dürfte sich die Lohnsteuer wieder im Einklang mit der Brutto Lohn- und -gehaltssumme entwickeln, da das Kindergeld das Aufkommen kaum zusätzlich belasten wird; zu erwarten ist ein Anstieg beim Nettoaufkommen von 2½ vH.

In Ostdeutschland fiel der Rückgang bei den Lohnsteuereinnahmen bis Juli noch stärker aus (-3,5 vH); bereinigt um die Kindergeldzahlungen verblieb ein Plus von gut 2,5 vH. In diesem Ergebnis spiegelte sich der im Vergleich zu Westdeutschland etwas raschere Anstieg der Löhne und Gehälter, dem allerdings ein vergleichsweise stärkerer Rückgang bei der Zahl der abhängig Beschäftigten gegenüberstand. Anders als in Westdeutschland wird es im weiteren Jahresverlauf wegen der anhaltend schlechten Arbeitsmarktlage zu keiner Belebung der Lohnsteuereinnahmen kommen, so daß sie erheblich hinter dem Vorjahresstand zurückbleiben werden (-2 vH); bereinigt um das Kindergeld beträgt die Zunahme 3 vH. Für 1998 wird mit einer leichten Besserung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt gerechnet, so daß auch das Lohnsteueraufkommen wieder stärker expandieren dürfte (5 vH).

⁴ Vgl. Bundeshaushalt 1998, Finanzplan des Bundes 1997 bis 2001, Nachtragshaushalt 1997: Sparen, Privatisieren und Investieren. In: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 14/1997, Bonn 18. Juli 1997.

⁵ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1997/98. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27-28/97.

⁶ Zunahme des Lohnsteueraufkommens in Relation zum Anstieg der Brutto Lohn- und -gehaltssumme.

Tabelle 3

Steuereinnahmen in den Jahren 1996 bis 1998

	Westdeutschland ¹⁾			Ostdeutschland ²⁾			Insgesamt			Westdeutschland ¹⁾		Ostdeutschland ²⁾		Insgesamt	
	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
	Mrd. DM									Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH					
Gemeinschaftliche Steuern	520,5	522,0	538,2	34,4	35,3	36,4	555,0	557,3	574,6	0,3	3,1	2,4	3,3	0,4	3,1
Lohnsteuer ³⁾	230,5	230,8	237,1	20,8	20,4	21,4	251,3	251,2	258,5	0,1	2,7	-1,9	4,9	0,0	2,9
Veranlagte Einkommensteuer ³⁾	15,5	10,0	11,5	-3,9	-4,8	-5,5	11,6	5,2	6,0	-35,6	15,0	22,5	14,6	-55,2	15,4
Nicht veranl. Steuern vom Ertrag ⁴⁾	12,9	14,5	15,3	0,5	0,6	0,6	13,3	15,1	15,9	12,5	5,5	33,0	0,0	13,2	5,3
Zinsabschlag ⁵⁾	12,0	11,2	11,5	0,2	0,2	0,2	12,1	11,4	11,7	-6,3	2,7	.	.	-6,3	3,1
Körperschaftsteuer ⁴⁾	29,5	31,0	33,5	-0,1	0,4	0,2	29,4	31,4	33,7	5,1	8,1	.	.	6,8	7,3
Steuern vom Umsatz ⁶⁾	220,2	224,5	229,3	17,0	18,5	19,5	237,2	243,0	248,8	2,0	2,1	8,7	5,4	2,4	2,4
Zölle							6,8	6,6	6,5					-2,9	-1,5
Bundessteuern							137,9	135,8	130,6					-1,6	-3,8
Mineralölsteuer							68,3	66,2	67,0					-3,1	1,2
Tabaksteuer							20,7	20,9	21,0					1,0	0,5
Branntweinabgabe							5,1	4,7	4,6					-7,8	-2,1
Versicherungsteuer							14,3	14,3	14,6					0,0	2,1
Solidaritätszuschlag							26,1	26,2	20,0					0,4	-23,7
Sonstige							3,4	3,5	3,4					1,5	-1,4
Ländersteuern	34,3	31,2	32,1	4,3	4,9	5,2	38,5	36,1	37,3	-8,9	2,9	14,6	6,1	-6,3	3,3
Kraftfahrzeugsteuer	11,7	12,3	12,5	2,0	2,2	2,2	13,7	14,5	14,7	4,9	1,6	9,0	0,0	5,5	1,4
Vermögensteuer	9,0	1,7	0,5	0,0	0,0	0,0	9,0	1,7	0,5	-81,2	-70,6	.	.	-81,2	-70,6
Sonstige	13,5	17,2	19,1	2,3	2,7	3,0	15,8	19,9	22,1	27,4	11,0	19,7	11,1	26,3	11,1
Gemeindesteuern	57,6	59,8	62,2	4,4	4,5	4,8	62,0	64,3	67,0	3,8	4,0	3,4	6,7	3,8	4,2
Gewerbsteuer	43,5	45,0	46,8	2,4	2,5	2,7	45,9	47,5	49,5	3,4	4,0	4,2	8,0	3,5	4,2
Grundsteuern	12,8	13,3	13,8	1,9	1,9	2,0	14,7	15,2	15,8	3,9	3,8	2,7	5,3	3,8	3,9
Sonstige	1,3	1,5	1,6	0,1	0,1	0,1	1,4	1,6	1,7	15,4	6,7	.	.	14,3	6,3
Kassenmäßige Steuereinnahmen insgesamt							800,1	800,0	816,0					0,0	2,0
In der Abgrenzung der Finanzstatistik ⁷⁾															
darunter: Bund ⁸⁾ 9)10)11)							347,3	344,2	345,6					-0,9	0,4
Länder ⁸⁾ 9)11)12)14)	270,2	268,3	276,7	60,1	61,4	62,1	330,3	329,7	338,8	-0,7	3,1	2,2	1,1	-0,2	2,7
Gemeinden ¹³⁾¹⁴⁾	79,9	80,5	84,5	6,4	6,3	6,7	86,3	86,8	91,1	0,8	4,9	-0,8	5,3	0,7	4,9

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: 1996:92/8 vH, 1997/98:91/9 vH. — 6) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 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 beim Bund ab- und bei den Ländern zugewandt. — 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.

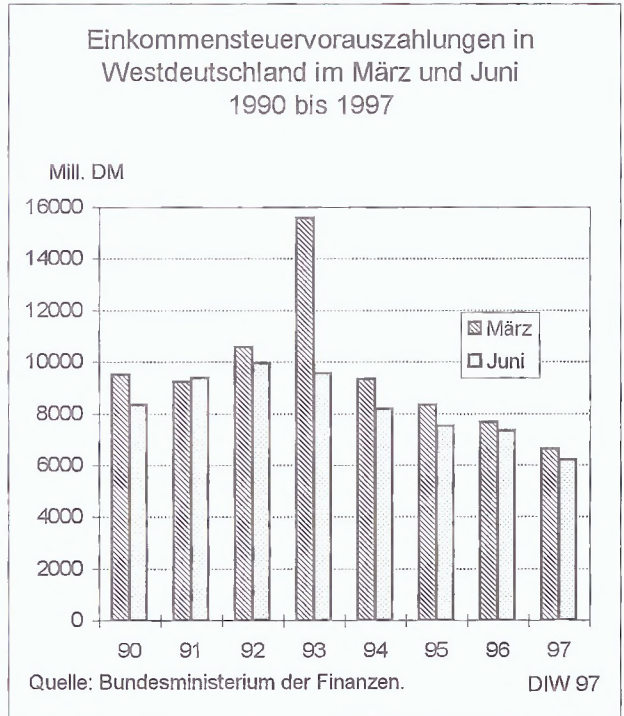
Die gewinnorientierten Steuern — veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag und Zinsabschlag — haben sich in den letzten Jahren als die Achillesferse im deutschen Steuersystem erwiesen. Obwohl viele Unternehmen in diesem Jahr Rekordgewinne melden, ist das Aufkommen aus den gewinnorientierten Steuern in den ersten sieben Monaten dieses Jahres in Deutschland um mehr als 4 Mrd. DM (–12 vH) hinter dem Vorjahresergebnis zurückgeblieben. Den größten Einbruch gab es bei der veranlagten Einkommensteuer, bei der die Erstattungen die Einnahmen um mehr als 5½ Mrd. DM überstiegen. Auch die Einnahmen aus dem Zinsabschlag erbrachten bis Juli ein Minus von 7 vH, was hauptsächlich eine Folge der gesunkenen Zinsen war. Dem stand lediglich bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag ein deutliches Plus gegenüber (20 vH), während sich bei der Körperschaftsteuer die Mehreinnahmen in Grenzen hielten (3,5 vH).

Bei der *veranlagten Einkommensteuer* hatte man erwartet, daß sich nach den rezessionsbedingt starken Einbrüchen 1994 und 1995 die Verbesserung der Unternehmensgewinne nun endlich in steigenden Einkommensteuerzahlungen niederschlagen würde. Die Hoffnungen wurden bisher enttäuscht: In Westdeutschland mußten die Finanzämter in den ersten sieben Monaten fast eine Milliarde D-Mark mehr an die Einkommensteuerpflichtigen leisten, als sie an Vorauszahlungen und Nachzahlungen überhaupt eingenommen hatten. Seit 1994 sind die Kasseneingänge in den Vorauszahlungsmonaten März und Juni von Jahr zu Jahr geringer ausgefallen (Abbildung 2). Bereinigt um die Investitionszulagen, die Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 EStG, die Eigenheimzulage und die Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen errechnet sich bei der veranlagten Einkommensteuer bis Juli ein Bruttoaufkommen von über 25½ Mrd. DM (Tabelle 4); das ist ein Minus von 7 vH.

Dieses Ergebnis steht in krassem Widerspruch zur Gewinnentwicklung. Die Gründe dafür lassen sich nur vermuten. Offenbar haben sich doch mehr Steuerpflichtige in Ostdeutschland engagiert, um in den Genuß der hohen Sonderabschreibungen zu kommen. Unterschätzt wurde auch der Umfang der Verlustvorträge, den die Unternehmen vor sich herschieben; diese Verlustvorträge werden nun bei der Einkommensteuerveranlagung mit den Gewinnen verrechnet. Darüber hinaus könnten die Diskussion über die „große“ Steuerreform und die Senkung des Solidaritätszuschlags die Steuerzahler veranlaßt haben, jede Möglichkeit zu nutzen, um Gewinne im nächsten oder übernächsten Jahr zu den dann niedrigeren Steuersätzen zu versteuern.

In einer Studie des Rechnungshofs Baden-Württemberg⁷ ist zudem auf die zunehmende Bedeutung von „steuertechnischen“ Verlusten bei der veranlagten Einkommensteuer hingewiesen worden, die wegen des Fehlens hinreichender Informationen von den Steuerschätzern offenbar systematisch unterschätzt werden. Die Verluste

Abbildung 2



entstehen in Form von Verlustzuweisungen aus Engagements in gewerbliche Beteiligungen und Immobilienfonds, in Flugzeug- und Schifffahrtbeteiligungen oder als Verluste im Bereich von Vermietung und Verpachtung, die von den Steuerpflichtigen mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten verrechnet werden können. Der Rechnungshof weist insbesondere auf die Tatsache hin, daß die negativen Einkünfte aus Abschreibungsvergünstigungen im Zeitraum 1990 bis 1994 exorbitant zugenommen haben; sie sind im Durchschnitt der 890 untersuchten Verlustfälle von 140 000 DM auf fast 440 000 DM gestiegen. Bestätigt wird durch die Untersuchung auch die Vermutung, daß solche Abschreibungsmöglichkeiten vor allem von den oberen Einkommensschichten genutzt werden.

Bei der Schätzung der veranlagten Einkommensteuer für das ganze Jahr 1997 ist unterstellt, daß die aufkommendämpfenden Faktoren deutlich an Gewicht verlieren und das Aufkommen nun endlich stärker durch die verbesserte Gewinnlage der Unternehmen geprägt wird. Bei einem geschätzten Aufkommen von 10 Mrd. DM in Westdeutschland (–35,5 vH) bleibt dieser Ansatz um 5 Mrd. DM hinter dem Mai-Ergebnis zurück. Im Jahre 1998 kann wegen der günstigen Wirtschaftsentwicklung mit

⁷ Vgl. Denkschrift 1997 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1995. Rechnungshof Baden-Württemberg.

Tabelle 4

Einkommensteueraufkommen von Januar bis Juli 1996 und 1997
Mrd. DM

	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1996	1997	Veränderung in vH	1996	1997	Veränderung in vH
Kassenmäßiges Aufkommen	3,80	-1,00		-2,42	-3,42	
+ Investitionszulage	0,08	0,04	-50,0	0,46	0,34	-26,1
+ Erstattungen (§ 46 EStG)	23,08	24,03	4,1	2,56	3,12	21,9
+ Eigenheimzulage	0,10	1,93	.	0,03	0,49	.
+ Erstattungen an das Bundesamt für Finanzen	0,58	0,66	13,8	0,00	0,00	0,0
Bruttoaufkommen	27,64	25,66	-7,2	0,63	0,53	-15,9
<i>Quellen:</i> Bundesminister der Finanzen; Berechnungen des DIW.						

einer Erholung im Aufkommen gerechnet werden, vorausgesetzt, die genannten steuertechnischen Faktoren verlieren weiter an Bedeutung.

In Ostdeutschland sind die Erstattungen aus der Einkommensteuer nach wie vor höher als die Kasseneingänge. Bis Juli war das Minus sogar um eine Milliarde DM größer als im gleichen Zeitraum des Vorjahres; bereinigt verbleibt immer noch ein Rückgang um mehr als 20 vH (Tabelle 4). Diese Entwicklung steht vor allem im Zusammenhang mit den Sonderabschreibungen für gewerbliche Investitionen und den Mietwohnungsbau, die nun nach Fertigstellung der Projekte in den Steuerveranlagungen das zu versteuernde Einkommen drücken. Die Steuermindereinnahmen, die aus der Investitionszulage, den Sonderabschreibungen sowie der Förderung im selbstgenutzten Wohnungsbau im Jahre 1996 resultierten, sind vom Bundesfinanzministerium ohnehin schon mit 25 Mrd. DM veranschlagt worden. Der Fehlbetrag wird in diesem Jahr voraussichtlich noch höher ausfallen, d.h. die Finanzämter in Ostdeutschland werden fast 5 Mrd. DM mehr auszahlen als einnehmen. An diesem Bild wird sich 1998 wenig ändern, weil z.B. die Investitionsförderung verlängert wurde und die Erstattungen an Arbeitnehmer wohl weiter steigen werden.

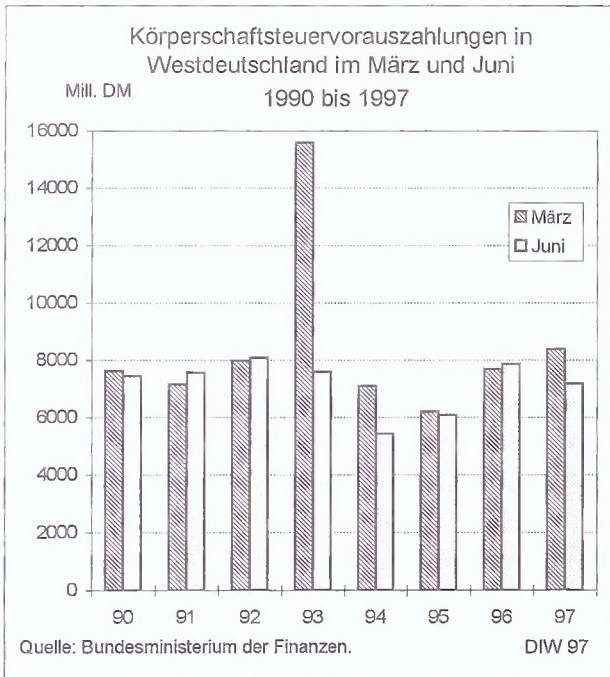
Auch bei der Körperschaftsteuer blieb die Entwicklung bis Juli weit hinter den Erwartungen zurück. In Westdeutschland waren die Kasseneingänge kaum höher als ein Jahr zuvor (0,8 vH). Selbst wenn man das Aufkommen um die aus den Kasseneingängen geleisteten Investitionszulagen, die hier kaum noch von Bedeutung sind, und die Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen bereinigt, ergibt sich nur ein kleines Plus. Es ist zu vermuten, daß viele Unternehmen ihre Verluste aus den Rezessionsjahren nun mit den Gewinnen verrechnen. Eine Rolle spielt offenbar auch, daß ertragsstarke Konzerne Firmen mit hohen Verlustvorträgen aufkaufen und auf diese Weise

ihre Körperschaftsteuer schmälern. Über die quantitative Bedeutung solcher Zusammenschlüsse läßt sich freilich nur spekulieren. Geschmälert könnte das Körperschaftsteueraufkommen zudem durch die zunehmenden internationalen Unternehmensverflechtungen worden sein. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, über die Gestaltung von internen Verrechnungspreisen Gewinne aus Ländern mit höheren Steuersätzen in Länder mit niedrigeren Sätzen zu transferieren. Neben den traditionellen Steuer-„Oasen“ (in Europa z.B. die britischen Kanalinseln, Liechtenstein, Andorra) gewährt mittlerweile auch eine Reihe von EU-Mitgliedsländern günstige steuerliche Sonderkonditionen für Kapitalanlage-, Holding- und Finanzdienstleistungen⁸. Konzerne können ihre entsprechenden Geschäftsbereiche in diese Niedrigsteuergebiete verlagern; zumeist ist es möglich, dort erzielte niedrig versteuerte Gewinne unter dem Schutz der Doppelbesteuerungsabkommen (internationales Schachtelprivileg) steuerfrei ins Inland zurückzuholen. Wie hoch die Bedeutung solcher Aktivitäten zu veranschlagen ist, muß ebenfalls im dunkeln bleiben.

Nach der bisherigen Entwicklung ist der Ansatz des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom Mai 1997 bei der Körperschaftsteuer in Westdeutschland nicht mehr vertretbar. Selbst unter der Annahme, daß sich die Vorauszahlungen in den kommenden Monaten stärker an die sehr positive Gewinnentwicklung anpassen und der negative Trend bei den Erstattungen zum Stillstand kommt, können für 1997 Mehreinnahmen von nur 5 vH (Arbeitskreis Steuerschätzungen 12 vH) erwartet werden. Im kommenden Jahr sind bei der unterstellten Gewinnentwicklung indes deutlich höhere Mehreinnahmen wahrscheinlich (8 vH).

⁸ Als einschlägige Konstruktionen sind u.a. zu nennen die Dublin-Dock-Gesellschaften in Irland, die Coordination Centers in Belgien oder die „international headquarters“ in Frankreich.

Abbildung 3



In Ostdeutschland zeichnet sich bei den Eingängen aus der Körperschaftsteuer eine Trendwende ab: Erstmals seit zwei Jahren konnten die öffentlichen Kassen in den Monaten Januar bis Juli wieder ein positives Aufkommen verbuchen; bereinigt um die Investitionszulagen errechnet sich eine Zunahme um 6 vH. Der kräftige Anstieg in den Vorauszahlungsmonaten signalisiert, daß offenbar mehr und mehr körperschaftsteuerpflichtige Unternehmen nun schwarze Zahlen schreiben. Für das ganze Jahr 1997 wird damit gerechnet, daß die Vorauszahlungen bzw. Nachzahlungen für frühere Jahre die Erstattungen um etwa 400 Mill. DM übersteigen; dies wäre nach 1994 das zweite Jahr mit einem positiven Aufkommen. Für 1998 müssen indes wieder steigende Mindereinnahmen aus der Verlängerung der Investitionsförderung (Jahressteuergesetz 1996) einkalkuliert werden, so daß sich das Aufkommen alles in allem halbieren könnte.

Die nicht veranlagten Steuern vom Ertrag sind die einzigen Steuern, bei denen sich die Gewinnverbesserungen in kräftig steigenden Einnahmen niedergeschlagen haben. Die hohen Ausschüttungen der Unternehmen an ihre Anteilseigner dürften in ganz Deutschland in diesem Jahr zu einem deutlichen Plus führen (13 vH), was sich, wenn auch abgeschwächt, im nächsten Jahr wohl fortsetzen wird. Beim Zinsabschlag ist wegen der niedrigen Zinsen in diesem Jahr mit einem Rückgang zu rechnen (−6,5 vH). Das Minus erklärt sich auch daraus, daß mehr und mehr Anlagebeträge aus den festverzinslichen Anlagen in andere, lukrativere Anlageformen, z. B. Aktien und Investmentfonds, überführt worden sind.

Die Steuern vom Umsatz haben sich bisher weitgehend parallel zur Binnennachfrage entwickelt; sie sind in den ersten sieben Monaten in Deutschland um knapp 2½ vH gestiegen, wobei die Zunahme in Westdeutschland unter dieser Rate und der Anstieg in Ostdeutschland deutlich darüber lag. Die von vielen geäußerte Befürchtung, daß die seit 1995 zu beobachtende Abkoppelung der Umsatzsteuern von den gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen von Dauer sein könnte, hat sich damit nicht bestätigt. In diesem Jahr kann das Ergebnis des Arbeitskreises Steuerschätzungen wohl erreicht werden (2,4 vH). Auch 1998 dürfte sich das Umsatzsteueraufkommen weitgehend im Tempo der gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen entwickeln und mit einer ähnlichen Rate wie in diesem Jahr steigen.

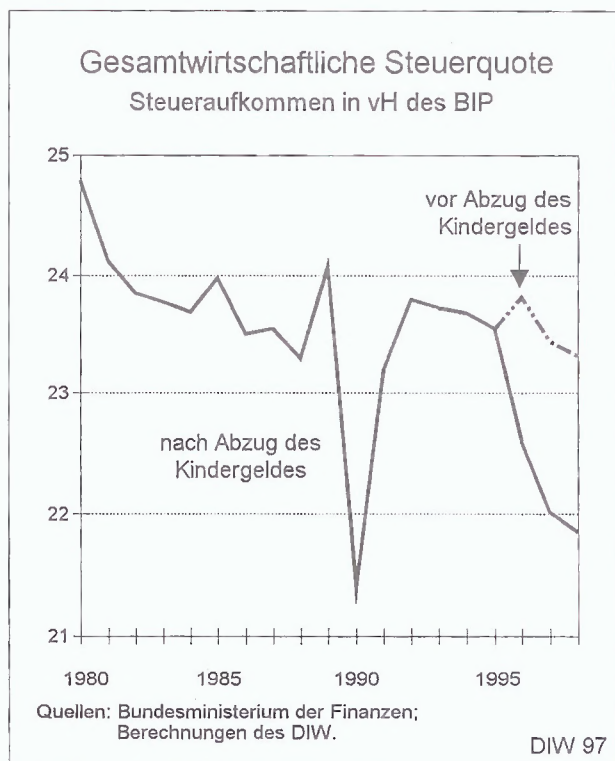
Bei den reinen Bundessteuern wird die Entwicklung — wie schon in den vergangenen Jahren — durch die Sättigungstendenzen bei den Gütern, die der speziellen Besteuerung unterliegen, bestimmt. Der zu erwartende Rückgang beim Aufkommen der Mineralölsteuer ist indes nicht verbrauchs-, sondern steuertechnisch bedingt. Im Jahre 1996 sind die Zahlungsfristen für die Abführung dieser Steuer verkürzt worden, so daß einmalig Mehreinnahmen angefallen sind. Da auch der Solidaritätszuschlag wegen der schwachen Entwicklung bei den Gewinnsteuern in diesem Jahr nahezu stagniert, dürfte 1997 bei den Bundessteuern gegenüber dem Vorjahr insgesamt ein Minus zu erwarten sein (−1,5 vH). Im Zuge der Reduzierung des Steuersatzes beim Solidaritätszuschlag wird es im Jahre 1998 wohl abermals zu Mindereinnahmen kommen (−3,8 vH).

Die reinen Ländersteuern sind in den ersten sieben Monaten um mehr als 10 vH gesunken, vor allem eine Folge der Abschaffung der Vermögensteuer zum 1. Januar 1997. Die erwartete Ausgleichswirkung bei der Erbschaftsteuer ist bisher ausgeblieben. Aufgrund des Veranlagungs-Lags werden wohl erst in den kommenden Monaten Mehreinnahmen fällig. Bei der Grunderwerbsteuer hat sich die Anhebung des Steuersatzes zwar schon in den letzten Monaten im Aufkommen niedergeschlagen, aber weniger deutlich, als es noch im Frühjahr 1997 unterstellt worden war. Alles in allem müssen die Einnahmenerwartungen für das ganze Jahr 1997 wohl deutlich nach unten geschraubt werden. Gegenüber der Steuerschätzung sind die Ansätze in dieser Prognose bei den Ländersteuern um 2 Mrd. DM zurückgenommen worden. Fraglich ist auch, ob die schadstoffbezogene Kfz-Steuer, die am 1. Juli 1997 in Kraft getreten ist, die erhofften Mehreinnahmen erbringt⁹.

Anders als Bund und Länder können die Kommunen bei den Gemeindesteuern zusätzliche Einnahmen verbuchen. Sowohl bei der Gewerbesteuer als auch bei den anderen Gemeindesteuern zeichnet sich für dieses und für nächstes Jahr ein Plus ab. Doch signalisieren die jüngsten

⁹ Vgl. Kfz-Steuerreform: Nur geringe Umweltentlastung zu erwarten. Bearb.: Uwe Kunert. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/97.

Abbildung 4



Umfragen bei den Kommunen, daß sich die im Mai gehegten Einnahmeerwartungen nicht ganz erfüllen werden. Die Steuereinnahmen der Kommunen dürften 1997 und 1998 um jeweils 4 vH steigen.

Nach der hier vorgelegten Prognose zeichnet sich ab, daß die gesamtwirtschaftliche Steuerquote — also die prozentuale Belastung des nominalen Bruttoinlandsprodukts mit Steuern — mit 22 vH einen Tiefpunkt erreichen wird (Abbildung 4). Allerdings wird die Entwicklung seit 1996 durch die Umstellung beim Kindergeld verzerrt. Bereinigt um das Kindergeld errechnet sich eine um gut einen vH-Punkt höhere Steuerquote.

Angesichts der dramatischen Steuerausfälle versuchen die Gebietskörperschaften in verstärktem Maße, sich zusätzliche Einnahmen durch den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen und/oder den Verkauf von Grundvermögen zu verschaffen. Dies betrifft alle Haushaltsebenen, namentlich aber den Bund und das Land Berlin, dessen Finanzlage dramatisch ist. Ins Gewicht fällt vor allem der Verkauf von Telekomanteilen durch den Bund. Allerdings hat sich dieser nicht zuletzt aus Gründen der „Marktpflege“ dazu verpflichtet, seine Anteile nicht vor dem Jahre 2000 zu veräußern. Deshalb werden seine Anteilsrechte bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau „geparkt“, die dafür dem Bundeshaushalt 1997 und 1998 insgesamt 15 Mrd. DM zuführt. In ähnlicher Weise wird vom Bund mit dem Lufthansa-Aktienbesitz verfahren. Darüber hinaus soll 1998 die Postbank privatisiert werden, wovon sich der Bund Einnahmen in Höhe von 3 Mrd. DM erhofft. Auch die

Anteile an Wohnungsbaugesellschaften und Flughafengesellschaften sowie an den Tank- und Raststellen der Bundesautobahnen sollen verkauft werden. Für 1997 sind Privatisierungserlöse von insgesamt knapp 13 Mrd. DM und für 1998 von fast 20 Mrd. DM im Bundeshaushalt eingestellt worden. Bei den Bundesländern ragt Berlin heraus: Werden alle Pläne realisiert, fließt dort 1997 und 1998 insgesamt ein Betrag im zweistelligen Milliardenbereich in die Landeskasse. Für die Gewinnabführung der Bundesbank wird hier wie in den Vorjahren ein Betrag von jeweils 7 Mrd. DM angenommen.

Ausgaben 1997 und 1998

Bund, Länder und Gemeinden verfolgen weiterhin einen strikten Sparkurs. Begünstigt werden ihre Bemühungen durch die sehr niedrigen Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst. Auch für 1998 ist kaum mit zusätzlichen Belastungen zu rechnen; vielmehr ist wahrscheinlich, daß im Mittelpunkt der kommenden Tarifrunde Überlegungen zur Beschäftigungssicherung im öffentlichen Dienst stehen werden. Immerhin hat sich seit 1992 die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst spürbar verringert: In Westdeutschland waren 1992 4,04 Mill. Arbeitnehmer bei Bund, Ländern und Gemeinden beschäftigt, 1996 hingegen nur noch 3,88 Mill., also 160 000 weniger. Mit 260 000 Personen fiel der Rückgang in Ostdeutschland weitaus stärker aus; 1996 waren dort noch knapp eine Million Arbeitnehmer in den Diensten von Bund, Ländern und Gemeinden tätig. Allerdings wird die Aussagefähigkeit eines Vergleichs mit den Vorjahren dadurch eingeschränkt, daß zum Teil in erheblichem Umfang kommunale Einrichtungen — beispielsweise im Zuge der „Privatisierung“ — aus den Gemeindehaushalten ausgegliedert worden sind. Am ausgeprägtesten war der Rückgang in den Bereichen Verteidigung und Schulen. In den klassischen Bürokratiebereichen wie auch in der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind indes noch zusätzliche Stellen geschaffen worden. Trotz der unterschiedlichen Entwicklung in Ost und West sind — auf die Zahl der Einwohner bezogen — in Ostdeutschland noch mehr Beschäftigte im öffentlichen Dienst tätig als im Westen. Für die neuen Länder errechnet sich eine Relation von 63 Bediensteten je 1 000 Einwohner, in Westdeutschland beträgt sie 58. In den kommenden Jahren dürften sich die Werte weiter annähern.

In der hier vorgelegten Schätzung wird angenommen, daß in diesem Jahr nochmals über 1 vH des gesamten Stellenbestands dem Rotstift zum Opfer fallen. Allerdings werden die Personalausgaben nicht mit der gleichen Rate sinken, weil gleichzeitig die Zahl der Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst wächst und die Tarifierhöhungen mit etwa 1 vH zu Buche schlagen. Insgesamt dürften die Personalausgaben der Gebietskörperschaften sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr stagnieren — dies hat es in der Geschichte der Bundesrepublik bisher noch nicht gegeben.

Tabelle 5

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹⁾

	Bund ²⁾³⁾			Sondervermögen ⁴⁾			Länder ²⁾						Gemeinden						Insgesamt		
							Westdeutschland ⁵⁾			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland					
	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998
	Mrd. DM																				
Einnahmen	389,1	393,5	401,6	80,3	79,6	80,9	346,9	348,2	354,4	92,6	93,7	92,9	227,5	227,7	233,1	55,0	55,4	56,4	960,8	971,1	996,9
Steuern u.ä.	347,3	344,2	345,6	0,9	0,9	1,0	270,2	268,3	276,7	60,1	61,4	62,1	79,9	80,5	84,5	6,4	6,3	6,7	764,8	761,6	776,6
Zahlungen von Gebietskörpersch. Länderfinanzausgleich	4,1	4,2	4,2	56,7	55,6	54,4	36,0	34,5	31,5	18,9	18,3	16,6	69,0	68,1	69,0	34,0	34,4	34,7	—	—	—
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit Gebühren u.ä.	13,0	12,7	12,8	—	—	—	6,8	6,8	6,8	0,7	0,7	0,7	11,7	11,8	11,9	2,4	2,4	2,5	34,6	34,4	34,7
Sonstige Einnahmen	7,3	7,4	7,5	—	—	—	8,5	8,7	8,9	1,1	1,1	1,1	32,0	31,7	31,5	4,9	4,9	4,9	53,8	53,8	53,9
	17,4	25,0	31,5	22,7	23,1	25,5	19,5	24,0	24,5	5,8	6,2	6,4	34,9	35,6	36,2	7,3	7,4	7,6	107,6	121,3	131,7
Ausgaben	467,5	476,3	475,5	68,0	67,0	70,2	382,1	382,5	385,3	104,4	106,2	104,8	231,6	229,6	231,8	57,5	56,8	57,2	1080,4	1091,4	1102,4
Personalausgaben	52,9	52,5	52,3	16,2	15,8	15,5	149,9	150,7	151,3	25,9	26,4	26,6	60,8	60,8	60,8	17,0	16,6	16,4	322,7	322,8	322,9
Laufender Sachaufwand	38,7	38,5	38,2	0,4	0,4	0,4	37,4	37,1	37,0	7,7	7,9	8,0	41,3	41,0	41,2	10,2	10,1	10,2	135,7	135,0	135,0
Zinsausgaben	50,9	55,3	60,0	34,3	33,2	32,3	29,0	30,9	33,0	4,2	4,9	5,6	9,7	9,8	9,9	1,7	1,8	1,9	129,3	135,4	142,2
dar. an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—
Laufende Übertragungen Gebietskörperschaften	262,8	272,1	269,5	6,8	6,4	7,1	114,8	115,1	117,2	37,3	38,3	39,0	74,3	73,8	75,3	12,0	12,1	12,4	329,7	337,2	341,8
Länderfinanzausgleich	21,2	23,5	20,5	—	—	—	55,2	55,5	57,0	26,1	26,8	27,4	7,3	7,4	7,5	0,2	0,2	0,2	—	—	—
Sondervermögen	56,3	55,2	54,0	—	—	—	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sozialversicherungen	107,4	117,0	120,0	1,2	1,4	1,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	109,3	119,1	122,1
Renten, Unterstützungen Unternehmen	50,1	49,5	48,5	0,4	1,4	2,4	13,7	13,2	13,3	2,6	2,7	2,7	48,5	47,5	48,5	7,9	7,8	7,9	123,2	122,1	123,3
Ausland	20,5	19,7	19,3	5,0	3,4	3,1	16,8	17,0	17,2	4,9	5,0	5,1	4,3	4,4	4,5	1,7	1,8	1,9	53,2	51,3	51,1
Soziale Einrichtungen	4,9	4,8	4,8	—	—	—	1,3	1,3	1,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,2	6,1	6,1
Sonstige	1,6	1,6	1,6	—	—	—	11,2	11,4	11,6	2,2	2,3	2,3	8,8	9,0	9,2	1,3	1,4	1,5	25,1	25,7	26,2
Sachinvestitionen	0,8	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	4,3	4,4	4,4	1,4	1,4	1,4	5,2	5,3	5,4	0,8	0,8	0,8	12,7	12,9	13,0
Vermögensübertragungen Gebietskörperschaften	12,1	12,6	12,7	—	—	—	11,1	10,8	10,5	4,4	4,3	4,2	37,4	36,5	36,7	14,4	14,2	14,2	79,4	78,4	78,3
Sondervermögen	37,1	32,6	30,3	0,9	1,6	5,1	31,8	30,7	29,0	22,5	22,0	19,0	4,5	4,0	4,1	1,5	1,5	1,6	49,3	49,2	48,6
Ausland	24,3	20,0	18,0	—	—	—	13,9	13,0	12,5	10,1	10,0	9,8	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,2	—	—	—
Sonstige	0,3	0,3	0,3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3
Darlehen, Beteiligungen Tilgungen	4,2	3,9	3,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,2	3,9	3,8
dar. an Gebietskörperschaften	8,3	8,4	8,2	0,9	1,6	5,1	17,9	17,7	16,5	12,4	12,0	9,2	4,0	4,0	4,1	1,3	1,3	1,4	44,8	45,0	44,5
Finanzierungssaldo	13,0	12,7	12,5	9,4	9,6	9,8	8,1	7,2	7,3	2,4	2,4	2,4	3,6	3,7	3,8	0,5	0,5	0,5	34,3	33,4	33,6
	1,4	1,4	1,4	—	—	—	1,2	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	-78,5	-82,8	-73,9	12,3	12,6	10,7	-35,2	-34,3	-30,9	-11,8	-12,5	-11,9	-4,1	-1,9	1,3	-2,5	-1,4	-0,8	-119,6	-120,3	-105,5
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH																				
Einnahmen	-6,8	1,1	2,1	14,4	-0,9	1,6	4,2	0,4	1,8	4,8	1,2	-0,9	1,5	0,1	2,4	-4,6	0,7	1,8	-1,6	1,1	2,7
Steuern u.ä.	-5,1	-0,9	0,4	—	0,0	11,1	2,2	-0,7	3,1	-2,0	2,2	1,1	2,0	0,8	5,0	-15,1	-1,6	6,3	-1,6	-0,4	2,0
Ausgaben	-0,1	1,9	-0,2	-3,0	-1,5	4,8	4,3	0,1	0,7	2,9	1,7	-1,3	-2,0	-0,9	1,0	-3,3	-1,2	0,7	-0,7	1,0	1,0
Personalausgaben	-0,1	-0,8	-0,4	-0,6	-2,5	-1,9	1,5	0,5	0,4	3,6	1,9	0,8	-0,6	0,0	0,0	-4,0	-2,4	-1,2	0,6	0,0	0,0
Laufender Sachaufwand	0,5	-0,5	-0,8	33,3	0,0	0,0	-0,4	-0,8	-0,3	7,1	2,6	1,3	0,4	-0,7	0,5	-1,8	-1,0	1,0	0,4	-0,5	0,0
Zinsausgaben	2,3	8,6	8,5	-5,0	-3,2	-2,7	3,0	6,6	6,8	23,2	16,7	14,3	-0,5	1,0	1,0	13,3	5,9	5,6	0,9	4,7	5,0
Laufende Übertragungen Gebietskörperschaften	1,8	3,5	-1,0	17,2	-5,9	10,9	11,3	0,3	1,8	1,8	2,7	1,8	-1,9	-0,7	2,0	-2,8	0,8	2,5	-0,1	2,3	1,4
Sozialversicherungen	22,4	10,8	-12,8	—	—	—	3,0	0,5	2,7	-1,8	2,7	2,2	-5,6	1,4	1,4	-50,0	0,0	0,0	—	—	—
Renten, Unterstützungen Unternehmen	12,6	8,9	2,6	-7,7	16,7	0,0	11,1	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0	12,3	9,0	2,5
Ausland	-25,2	-1,2	-2,0	-20,0	—	71,4	-7,3	-3,6	0,8	-27,2	3,8	0,0	-4,0	-2,1	2,1	-6,9	-1,3	1,3	-14,9	-0,9	1,0
Sonstige	-5,4	-3,9	-2,0	42,9	-32,0	-8,8	2,4	1,2	1,2	15,3	2,0	2,0	2,6	2,3	2,3	-1,2	5,9	5,6	2,8	-3,6	-0,4
Sachinvestitionen	-1,4	4,1	0,8	—	—	—	-3,7	-2,7	-2,8	-5,2	-2,3	-2,3	-6,2	-2,4	0,5	-8,4	-1,4	0,0	-5,5	-1,3	-0,1
Vermögensübertragungen	-5,1	-12,1	-7,1	—	—	—	-0,4	-3,5	-5,5	2,2	-2,2	-13,6	0,0	-11,1	2,5	1,4	0,0	6,7	-2,6	-0,2	-1,2
Darlehen, Beteiligungen Tilgungen	-23,5	-2,3	-1,6	-19,0	2,1	2,1	26,2	-11,1	1,4	-5,1	0,0	0,0	-11,8	2,8	2,7	42,9	0,0	0,0	-12,4	-2,6	0,6

¹⁾ In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — ²⁾ Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder (1996: Westdeutschland 10,5 Mrd. DM, Ostdeutschland 14,6 Mrd. DM) vom Steueraufkommen des Bundes ab- und dem der Länder zugesetzt; Anteile aus der Mineralölsteuer im Zuge der Regionalisierung des Personennahverkehrs als Zuweisungen des Bundes an die Länder gebucht. — ³⁾ Die Gewinnabführung der Bundesbank ist in voller Höhe beim Bund als Einnahme ausgewiesen (1996: 10,3 Mrd. DM); die Differenz zu 7 Mrd. DM wird als Übertragung des Bundes an den Erblastentilgungsfonds gebucht. — ⁴⁾ Vgl. Tabelle 6. — ⁵⁾ Einschließlich Berlin. — Abweichungen in den Summen durch Runden.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW.

Noch ausgeprägter als bei den Personalausgaben war die Sparpolitik in der öffentlichen Investitionstätigkeit. Von 1993 bis 1996 sind die Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften um 13 vH, von 91,7 Mrd. DM auf 80,3 Mrd. DM, gesunken. Dieser Rückgang, der sich in diesem Jahr fortsetzen wird, vollzog sich in Westdeutschland wie in Ostdeutschland, hat aber im Osten noch tiefere Spuren hinterlassen, weil dort die wirtschaftliche Entwicklung weit mehr als im Westen vom Ausbau der Infrastruktur abhängig ist. Insbesondere die Kommunen versuchen, ihre Finanzprobleme über eine Kürzung der Investitionsausgaben in den Griff zu bekommen. Aus haushaltsrechtlichen Gründen haben sie oftmals keine andere Wahl, denn sowohl ihre Investitionskraft als auch ihre Verschuldungsmöglichkeiten hängen letztlich von ihrer Finanzkraft ab: Je größer die „freie Spitze“ ist, d.h. die Differenz zwischen Einnahmen und Verwaltungsausgaben (einschließlich Tilgungsleistungen), um so mehr Mittel stehen für Investitionszwecke bereit, und um so größer sind zugleich die Möglichkeiten der Kreditfinanzierung; bei defizitären Verwaltungshaushalten dagegen müssen Investitionsprojekte gestrichen werden.

Ohnehin streuen Finanz- und Investitionskraft zwischen wirtschaftsstärkeren und -schwächeren Regionen beträchtlich. In Rezessions- oder Stagnationsphasen vergrößern sich die Unterschiede noch. Die Steuerverluste werden auch durch Zuweisungen nicht ausgeglichen, denn diese werden nach den Steuereinnahmen des jeweiligen Landes bemessen. Somit geraten die Kommunen von zwei Seiten unter Druck, dem Haushaltsrecht und der Zuweisungspraxis der Länder. Verlierer sind die Gemeinden in den strukturschwachen Gebieten, denen die Mittel fehlen, um mit einem guten Infrastrukturangebot Anschluß an die wirtschaftsstärkeren Regionen zu finden. Namentlich gilt dies für die ostdeutschen Gemeinden, deren Steuerkraft extrem niedrig ist und die noch viel stärker auf Zuweisungen der Länder angewiesen sind als die westdeutschen Kommunen. So tragen die ostdeutschen Länder letztlich die Verantwortung dafür, daß die kommunalen Investitionen weit hinter dem Bedarf zurückbleiben. Da sich im nächsten Jahr — auch wegen der Kürzungen bei den Investitionsausgaben und höherer Steuereinnahmen — eine Verbesserung der kommunalen Finanzlage in West- wie in Ostdeutschland abzeichnet, kann mit einer Stabilisierung der Investitionstätigkeit, freilich auf sehr niedrigem Niveau, gerechnet werden.

Aber nicht nur die unmittelbaren Investitionen, auch die Investitionszuschüsse der öffentlichen Hand an Dritte sollen reduziert werden. Zur Disposition stehen insbesondere die Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In der Schätzung ist unterstellt, daß diese Ausgaben vor allem 1998 — es sind Vermögensübertragungen — merklich zurückgehen werden.

Die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften erhöhen sich in diesem Jahr voraussichtlich um

2 vH, nachdem sie im Vorjahr wegen der veränderten Auszahlungsmodalitäten beim Kindergeld stagniert hatten. Zu Buche schlagen insbesondere die zusätzlichen Überweisungen des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit, die notwendig sind, weil die Arbeitslosigkeit höher ist, als von der Bundesregierung erwartet. Dagegen werden die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe sinken, weil die Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug zum 1.7.1996 verschärft worden sind. Die Zuschüsse des Bundes zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten dürften kräftig erhöht werden (8 vH). Der Bundeszuschuß ist einmal an den Beitragssatz gekoppelt, der 1997 um 1,1 Prozentpunkte auf 20,3 vH angehoben wurde, um die Ausfälle im Gefolge der schlechten Arbeitsmarktlage auszugleichen. Darüber hinaus orientiert sich der Bundeszuschuß an der Einkommensentwicklung; die dadurch bedingte Zunahme spielt in diesem Jahr und auch 1998 nur eine geringfügige Rolle.

Nach dem stürmischen Anstieg der Ausgaben für die Sozialhilfe im vergangenen Jahrzehnt ist deren Niveau 1996 erstmals reduziert worden — und dies, obwohl eine immer größere Zahl von Arbeitslosen infolge von Leistungskürzungen und schärferen Zugangsbedingungen für Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz auf Sozialhilfe angewiesen ist. Zu erheblichen Entlastungen ist es durch die Pflegeversicherung, namentlich durch die seit Mitte 1996 gewährte stationäre Hilfe, gekommen. Aber auch die gedeckelten Zuwächse der Sozialhilferegelsätze, verstärkte Maßnahmen zur Verhinderung von Leistungsmissbrauch sowie die verminderte Zahl von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen dämpften die Entwicklung. Entlastend bei den sozialen Leistungen der Gemeinden wirkte sich zudem aus, daß die Kindergeldleistungen an Beschäftigte in den Kommunen mit den veränderten Auszahlungsmodalitäten nicht mehr als Ausgabe in den Gemeindehaushalten gebucht werden.

Die sozialen Leistungen der Gemeinden werden sich auch 1997 verringern, weil sich die stationären Hilfen der Pflegeversicherung erstmals über ein volles Jahr auswirken werden. Im Jahr 1998 dürften die sozialen Leistungen der Gemeinden wieder zunehmen, weil es nicht zu weiteren entlastenden Effekten aus der Pflegeversicherung kommen wird und die Leistungen an Arbeitslose, im Rahmen der Jugendhilfe u.a., steigen werden. Hingegen werden die sozialen Leistungen des Bundes (Kriegsopferversorgung, Wohngeld, Erziehungsgeld) wegen der rückläufigen Zahl der Anspruchsberechtigten sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr sinken; insgesamt werden die Transferausgaben 1998 nur sehr mäßig expandieren (1 vH).

Der Zuwachs der Zinsausgaben hat sich im vergangenen Jahr spürbar verringert. Neben sinkenden Zinssätzen spielte die Verkürzung der durchschnittlichen Laufzeiten, z.B. durch die Ausgabe zweijähriger Bundesschatzanweisungen, eine wichtige Rolle. Wegen der hohen Finanzierungsdefizite in diesem und im nächsten Jahr ist wieder mit

einem überdurchschnittlich hohen Anstieg der Zinsausgaben (5 vH) zu rechnen; dabei sind wieder etwas steigende Kapitalmarktzinsen unterstellt. Der Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen wird sich 1998 voraussichtlich auf über 18 vH erhöhen.

Entwicklung nach Haushaltsebenen

Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Gebietskörperschaften — Bund, Sondervermögen, Länder und Gemeinden — ihre Ausgaben sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr nur um 1 vH ausweiten. Dennoch kann ein weiterer Anstieg der Finanzierungsdefizite nur durch umfangreiche Beteiligungsveräußerungen verhindert werden. Der Fehlbetrag aller Haushaltsebenen dürfte 1997 in der Abgrenzung der Finanzstatistik mit 120 Mrd. DM so hoch sein wie 1996. Im nächsten Jahr wird er auf 106 Mrd. DM zurückgehen; ohne die zusätzlichen Verkaufserlöse müßten die jeweiligen Defizite um bis zu 15 Mrd. DM höher veranschlagt werden.

Der *Bund* wird 1997 voraussichtlich mit einem weit größeren Defizit als geplant abschließen. Nach der hier vorgelegten Schätzung beträgt der Haushaltsfehlbetrag etwa 83 Mrd. DM; im Haushaltsplan waren ursprünglich 53 Mrd. DM veranschlagt. In ihrer Budgetplanung war die Bundesregierung von zu optimistischen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgegangen. Ohne den Verkauf von Unternehmensbeteiligungen wäre das Defizit noch sehr viel höher gewesen. Die Ausgaben werden in diesem Jahr um knapp 2 vH zunehmen. Einzig die Zinsausgaben und die Zuweisungen an die Sozialversicherungsträger weisen nennenswerte Zuwächse auf. Im nächsten Jahr könnte das Defizit auf 74 Mrd. DM gesenkt werden. Die Ausgaben werden vermutlich geringfügig zurückgehen, während die Einnahmen wieder steigen dürften. Bei nahezu stagnierenden Steuereinnahmen tragen hierzu die Beteiligungserlöse wesentlich bei.

Die *Sondervermögen des Bundes* werden abermals hohe Überschüsse ausweisen. In diesem Jahr kann mit einem Plus von knapp 12 Mrd. DM gerechnet werden; 1998 stehen fast 11 Mrd. DM zu Buche. Der überwiegende Teil der Überschüsse fällt beim Erblastentilgungsfonds an (Tabelle 6); sie werden ebenso wie die Überschüsse im Fonds Deutsche Einheit zur Schuldentilgung verwendet. Die übrigen Sondervermögen schließen weitgehend ausgeglichen ab.

Die Finanzlage der *Bundesländer* in West und Ost dürfte angespannt bleiben, obwohl die Länder — auch in Ostdeutschland — eine restriktive Ausgabenpolitik betreiben. Während die Ausgaben der westdeutschen Länder 1997 voraussichtlich stagnieren, wird der Ausgabenzuwachs für Ostdeutschland auf 2 vH geschätzt. Dennoch werden die Haushaltsfehlbeträge insgesamt nur in geringem Umfang abgebaut werden können. In der vorliegenden Schätzung ist unterstellt, daß die Länder in West und Ost 1998 ihre sehr

restriktive Ausgabenpolitik fortsetzen. Bei wieder steigenden Steuereinnahmen dürften die Defizite um insgesamt 5 Mrd. DM auf 42 Mrd. DM sinken.

Auf kommunaler Ebene zeichnet sich eine spürbare Entspannung ab. In diesem Jahr werden die *Gemeinden* im Westen wie im Osten noch mit einem Defizit abschließen, 1998 ist bei den westdeutschen Kommunen hingegen ein Überschuß von 1 Mrd. DM zu erwarten; im Osten gehen die Defizite weiter zurück. Diese Entwicklung wird allerdings mit einem Verfall der kommunalen Investitionstätigkeit erkaufte, auch streut die finanzielle Entwicklung von Gemeinde zu Gemeinde erheblich. Besonders groß sind nach wie vor die Probleme in den Großstädten, namentlich in den strukturschwachen Regionen, während die Umlandgemeinden und die Gemeinden in ländlichen Gebieten finanziell relativ gut gestellt sind. Die Steuerkraft der ostdeutschen Kommunen wächst nur langsam. Sie sind weiterhin in viel höherem Maße als die westdeutschen Gemeinden auf Zuweisungen der Länder angewiesen. Allerdings halten sich die ostdeutschen Länder bei der Bemessung dieser Zuweisungen sehr zurück, obwohl ihnen mit der Neuordnung des Finanzausgleichs erhebliche Mittel zufließen.

Finanzpolitische Überlegungen

Nur aufgrund von erheblichen Vermögensveräußerungen kann in diesem Jahr ein weiterer Anstieg der Defizite von Bund, Ländern und Gemeinden vermieden werden. Auch im Jahre 1998 ist der Defizitabbau zu einem wichtigen Teil auf Beteiligungsverkäufe zurückzuführen. Mit dem Bemühen um eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung haben diese Aktivitäten allerdings kaum etwas zu tun. Natürlich sinkt durch den Verkauf von staatlichem Vermögen die Zinsbelastung in den öffentlichen Haushalten, denn zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben müssen weniger Kredite aufgenommen werden. Doch werfen die veräußerten Beteiligungen in Zukunft keine laufenden Erträge in Form von Ausschüttungen u.ä. ab. Aus fiskalischer Sicht ist ein Verkauf nur sinnvoll, wenn die Zinssparnisse für den Haushalt größer sind als die Erträge aus den Beteiligungen. Es ist keineswegs sicher, daß dies tatsächlich so sein wird. Angesichts der Hektik, mit der die Veräußerungen abgewickelt werden, kann auch die ordnungspolitische Begründung nicht vollends überzeugen. Allenfalls indirekt kann der Maastricht-Vertrag als Verkaufsargument erhalten: Durch Vermögensveräußerungen wird zwar das Defizit in der Abgrenzung der Finanzstatistik verringert, nicht aber in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, die allein für die Kriterien relevant ist. Nur in dem Umfang, in dem die Zinsbelastung netto, d.h. nach Abzug der Mindereinnahmen, gesenkt werden kann, sind Effekte im Sinne des Maastricht-Kriteriums zu erwarten.

Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte zeigt, wie schwierig eine Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich

Tabelle 6

Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

	Entschädigungs- fonds			Fonds Deutsche Einheit			ERP, LAF			Eisenbahn- vermögen			Erblasten- tilgungsfonds			Ausgleichsfonds Steinkohle			Insgesamt		
	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998	1996 Ist	1997 Schätzung	1998
	Mrd. DM																				
Einnahmen	0,5	0,6	2,8	9,5	9,5	9,5	13,7	13,5	13,5	25,6	25,6	25,3	29,8	29,2	28,6	1,2	1,2	1,2	80,3	79,6	80,9
Steuerähnliche Abgaben	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	1,0
Zuweisungen v. Gebietskörp.	—	—	—	9,5	9,5	9,5	0,5	0,5	0,5	17,7	17,1	16,6	28,7	28,2	27,6	0,3	0,3	0,2	56,7	55,6	54,4
Sonstige	0,5	0,6	2,8	—	—	—	13,2	13,0	13,0	7,9	8,5	8,7	1,1	1,0	1,0	—	—	—	22,7	23,1	25,5
Ausgaben	0,9	0,5	3,0	6,8	6,4	6,0	12,7	14,8	17,0	25,3	25,1	24,8	20,2	19,6	19,0	2,1	0,6	0,4	68,0	67,0	70,2
Personalausgaben	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,2	15,8	15,5	—	—	—	—	—	—	16,2	15,8	15,5
Laufender Sachaufwand	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,4
Zinsausgaben	—	—	—	6,8	6,4	6,0	2,7	2,5	2,5	4,5	4,5	4,5	20,2	19,6	19,0	0,1	0,2	0,3	34,3	33,2	32,3
Laufende Zuweisungen	—	—	—	—	—	—	0,6	1,6	2,6	4,3	4,5	4,5	—	—	—	1,9	0,3	0,0	6,8	6,4	7,1
an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sozialversicherungen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,2	1,4	1,4	—	—	—	—	—	—	1,2	1,4	1,4
Renten, Unterstützungen	—	—	—	—	—	—	0,4	1,4	2,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,4	1,4	2,4
Unternehmen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,1	3,1	3,1	—	—	—	1,9	0,3	—	5,0	3,4	3,1
Sonstige	—	—	—	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,2	0,2	0,2
Vermögensübertragungen	0,9	0,5	3,0	—	—	—	—	1,1	2,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,9	1,6	5,1
Darlehen u.a.	—	—	—	—	—	—	9,4	9,6	9,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9,4	9,6	9,8
Saldo	-0,4	0,1	-0,2	2,7 ¹⁾	3,1 ¹⁾	3,5 ¹⁾	1,0	-1,3	-3,5	0,3	0,5	0,5	9,6 ¹⁾	9,6 ¹⁾	9,6 ¹⁾	-0,9	0,6	0,8	12,3	12,6	10,7
¹⁾ Überschüsse werden zur Tilgung verwendet. <i>Quellen:</i> Statistisches Bundesamt, Schätzung des DIW.																					

Tabelle 7

Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften nach VGR und Finanzstatistik

	1996	1997
	Mrd. DM	
Finanzierungssaldo Finanzstatistik	-119,6	-120,3
Bereinigungen		
Darlehen an Dritte	+27,0	+26,0
Darlehensrückflüsse	-19,1	-19,5
Erwerb von Beteiligungen	+7,3	+7,0
Veräußerung von Beteiligungen	-6,4	-21,0
Lohnsteuer-Phasenverschiebung	+1,0	+0,5
Verschiebung Bauinvestitionen Kasse /VGR	-7,4	-5,2
Schuldenerlaß Entwicklungsländer	-0,5	-0,5
Sonstiges	-3,1	-2,0
Finanzierungssaldo VGR	-120,8	-135,0
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo Sozialversicherungen (VGR): 1996: -13,2 Mrd. DM; 1997: +3,0 Mrd. DM. Quelle: Berechnungen des DIW.		

schwachen Zeiten ist. Immer wieder mußte die Bundesregierung ihre Wachstums- und Beschäftigungsziele nach unten korrigieren, immer neue Haushaltslöcher treten auf. Die Erwartungen werden aber auch fortlaufend enttäuscht, weil die negativen gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen der restriktiven Ausgabenpolitik systematisch unterschätzt oder gar nicht berücksichtigt werden. Nur so ist zu verstehen, daß die Bundesregierung offensichtlich noch immer an eine „Punktlandung“ mit Blick auf die Maastricht-Kriterien glaubt. Es ist aber nicht zuletzt die scharfe Konsolidierungspolitik, die zur Schwächung der dringend erforderlichen Auftriebskräfte beiträgt. Das DIW hat immer wieder betont, daß eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur in einem Aufschwung gelingen kann¹⁰. Die neuerlichen Steuerausfälle sind Indiz dafür, daß die Bundesregierung weiter denn je von diesem Ziel entfernt ist. In der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dürfte das gesamtstaatliche Defizit (unter Einschluß der Sozialversicherungsträger) in diesem Jahr 3,5 vH des Bruttoinlandsprodukts¹¹ betragen (Tabelle 7). Es wäre fatal, wenn die Bundesregierung angesichts dieser Perspektiven den finanzpolitischen Restriktionskurs nochmals verschärfen wollte; denn bereits jetzt stagnieren die Ausgaben.

Aus ökonomischer Sicht ist die starre Interpretation des Defizitkriteriums ebensowenig nachvollziehbar wie die — vergeblichen — Versuche der Politik, durch Ausgabenkür-

zungen die öffentlichen Defizite auf 3,0 vH des Bruttoinlandsproduktes zu begrenzen. Diese Bemühungen ziehen nicht nur unmittelbar negative gesamtwirtschaftliche Effekte nach sich, sondern erschweren letztlich auch die Bildung stabiler Erwartungen — für die Wirtschaftsobjekte ändern sich die Rahmenbedingungen ständig, wenn die Regierung mit neuen Sparaktionen auf Steuerausfälle reagiert. Die negativen Auswirkungen der finanzpolitischen Hektik fallen um so mehr ins Gewicht, als das Defizitkriterium für die Frage, ob der Euro „weich“ oder „hart“ sein wird, von untergeordneter Bedeutung ist. Für die Stabilität einer Währung spielen andere Faktoren eine viel entscheidendere Rolle; die Kostenentwicklung, die Anspannung auf den Gütermärkten und die Geldpolitik. Von übermäßigen staatlichen Defiziten droht nur dann eine Gefahr, wenn durch sie über steigende Kapitalmarktzinsen private Aktivitäten verdrängt werden, Investitionen unterbleiben und somit der Produktivitätsfortschritt gehemmt wird. Doch gelten diese Zusammenhänge für eine Boomphase und nicht für eine schwach wachsende Wirtschaft mit Massenarbeitslosigkeit.

Die starre Interpretation des Defizitkriteriums hat auch die Steuerpolitik in ein Dilemma manövriert, das in letzter Zeit seinen Ausdruck in vordergründigem Aktionismus gefunden hat. Das Kernproblem der Reformpläne ist, daß mit ihnen Erwartungen geweckt worden sind, die sie nicht erfüllen können. Völlig unstrittig ist, daß von einem Nettoentlastungsvolumen in einer Größenordnung von 15 bis 30 Mrd. DM positive Effekte auf die Wirtschaftsentwicklung ausgehen. Mit diesen Effekten ist aber auf keinen Fall zu rechnen, wenn die Entlastungen durch staatliche Ausgabekürzungen „finanziert“ werden sollen: Weitere Einschnitte in die soziale Sicherung schwächen unmittelbar die Massenkaufkraft, und abermals rückläufige Investitionsausgaben beeinträchtigen darüber hinaus das Wirtschaftswachstum¹². Nur wenig wird zudem bedacht, daß die Vorteile der geplanten Reform lediglich einem relativ kleinen Kreis von Einkommensbezieher zugute kommen würden. Dies gilt erst recht, wenn die Mehrwertsteuersätze erhöht werden. Diese Tatsache kann nur schwerlich mit dem Argument gerechtfertigt werden, daß die oberen Einkommensbezieher in überdurchschnittlichem Maße zum Steueraufkommen beitragen, denn eine progressive Einkommensbesteuerung entspricht durchaus den allgemein akzeptierten Grundsätzen individueller Leistungsfähigkeit.

¹⁰ Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung, a.a.O.

¹¹ Ohne Berücksichtigung der Krankenhäuser dürfte das Defizit 3,3 vH des BIP betragen. Nach dem europäischen System der Gesamtrechnung (EVS) werden die Investitionszuschüsse der Länder und Gemeinden an die Krankenhäuser als Kapitaleinlage (Beteiligung) gebucht; Beteiligungen sind in der VGR aber nicht defizitwirksam. Das Investitionsvolumen der Krankenhäuser beträgt rund 7 Mrd. DM.

¹² Vgl. Steuerreform 1998/99: Kein Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Bearb.: Dieter Teichmann und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 15/97.

Schließlich bleibt zu fragen, warum die Bundesregierung nicht zunächst auf die Durchsetzung des neuen Steuertarifs verzichtet zugunsten eines gänzlichen Abbaus des Solidaritätszuschlags — die Gesamtentlastungen wären ähnlich, die Verteilungswirkungen wohl weniger problematisch gewesen.

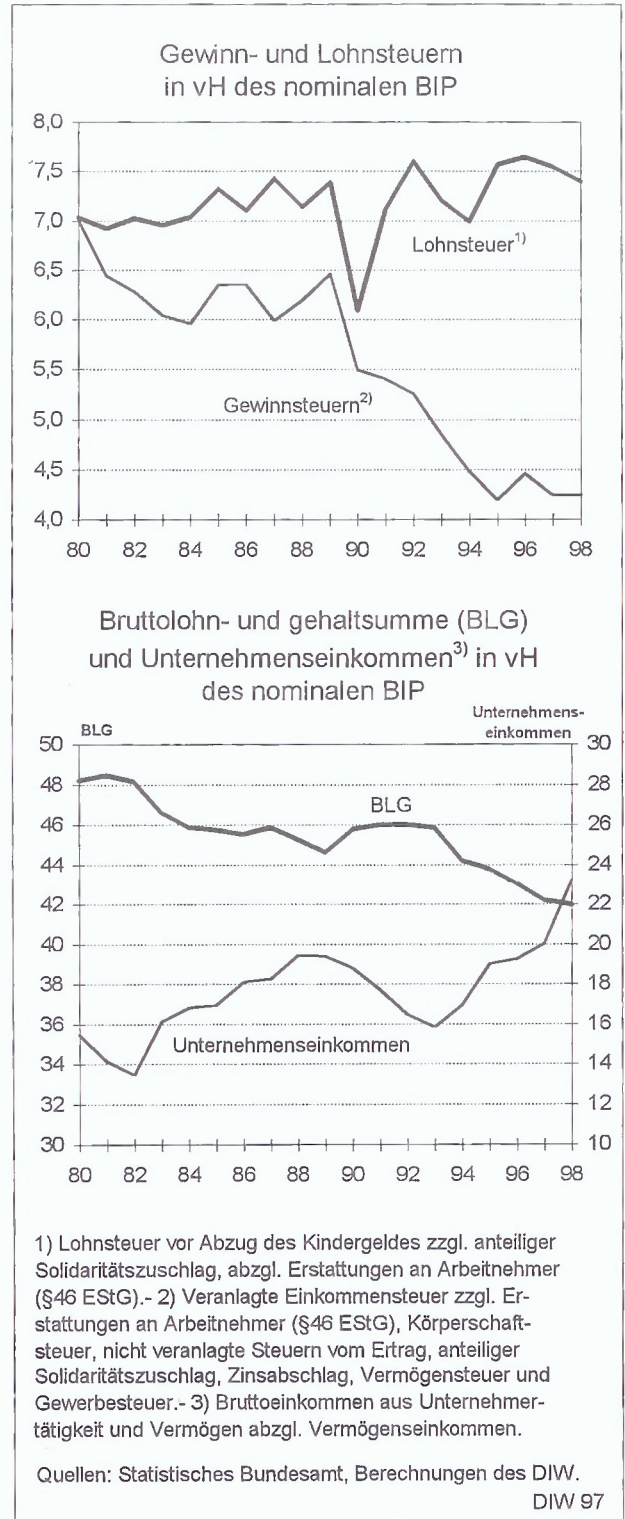
Dessenungeachtet ist eine *Reform der Einkommensbesteuerung*, die auf mehr Transparenz und Einfachheit zielt, nach wie vor wichtig. In der Vergangenheit ist im deutschen Steuerrecht eine unüberschaubare Zahl von Ausnahmeregelungen entstanden, die im Ergebnis dazu geführt haben, daß eine gleichmäßige Besteuerung nicht mehr gewährleistet ist. Die finanziellen Vorteile, die aus solchen steuerlichen Ausnahmetatbeständen resultieren, fallen wegen der Progression des Steuertarifs sehr verschieden aus; sie sind in ihren Wirkungen vielfach nicht nachvollziehbar und damit kaum quantifizierbar, weil die notwendigen Informationen zu ihrer Berechnung fehlen.

Im Prinzip geht der Regierungsentwurf daher in die richtige Richtung, nämlich Steuervergünstigungen in breitem Umfang abzubauen und im Gegenzug die Steuersätze zu senken. Dies heißt nun keineswegs, daß der Staat seine Lenkungsaufgaben reduzieren müßte. Vielmehr sollte er, wo immer Lenkungsbedarf besteht, seine Aktivitäten auf die Ausgabenseite des Budgets verlegen; dadurch würde sowohl die Erfassung der Kosten einer Maßnahme als auch die Analyse ihrer Wirkungen erleichtert. Als Vorbild sollte die Umstellung der Wohnbauförderung dienen.

In einigen Punkten bleibt der Regierungsentwurf zur Reform der Einkommensbesteuerung allerdings deutlich hinter dem Wünschbaren zurück. Wesentliche Elemente einer solchen Reform sollten sein:

- Systematische Berücksichtigung der Veräußerungsgewinne bei Immobilien und Betriebsvermögen;
- Abschaffung des Sparerfreibetrages bei der Zinsbesteuerung und Einführung von Kontrollmitteilungen;
- Beseitigung steuerlicher Ausnahmetatbestände, z.B. für Land- und Forstwirtschaft;
- Stufenweiser Abbau der Steuerfreiheit für Nacht-, Sonntags- und Feiertagsarbeit;
- Besteuerung von Sozialleistungen bei gleichzeitiger Umstellung vom Netto- auf das Bruttoprinzip und Erhöhung der Leistungen zur Erhaltung der Kaufkraft; völlige Freistellung der Sozialbeiträge von der Besteuerung;
- Begrenzung des Ehegatten-Splitting („Real-Splitting“);
- Merklliche, verteilungspolitisch gleichmäßigere Tarifentlastung, wie sie das DIW vor einem Jahr vorgeschlagen hatte: Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages auf 14 000 DM; Senkung des Eingangssteuersatzes auf unter 20 vH; durchgehend linear-progressiver Tarif bis 120 000 DM Jahreseinkommen; Senkung des Spitzensteuersatzes von 53 auf 45 vH.

Abbildung 7



In einigen Fällen wird die Umsetzung einer solchen Reform mit verteilungspolitischen Härten verbunden sein, die flankierende Maßnahmen erfordern. Es können aber

auch, wie im Fall der degressiven Abschreibung im Wohnungsbau, negative Effekte für Wachstum und Beschäftigung auftreten, die durch Maßnahmen auf der Ausgaben-seite gemildert werden müßten. Wünschenswert wäre, was freilich in weiter Ferne liegt, eine Harmonisierung der Zinsbesteuerung im internationalen Rahmen.

Alles in allem kann die Steuerpolitik wohl kaum in die Haftung dafür genommen werden, daß die Wachstumskräfte in Deutschland erlahmt sind. Die Angebotsbedingungen für die deutsche Wirtschaft sind günstig. Von einer insgesamt zu hohen effektiven Steuerlast kann angesichts der rückläufigen Eingänge bei den Gewinnsteuern sicherlich nicht die Rede sein (Abbildung 5). Günstige Abschreibungsbedingungen, die Förderung der ostdeutschen Wirtschaft und die Erleichterungen durch das Standort-sicherungsgesetz, in dessen Rahmen die Körperschaftsteuersätze merklich gesenkt wurden, schlagen hier zu Buche. Die Abschaffung der Vermögensteuer und voraussichtlich auch der Gewerbesteuer tun ein übriges. Deshalb aber von einer Aushöhlung der Gewinnsteuern zu sprechen, geht an den Realitäten völlig vorbei.

Die negativen Folgen der restriktiven Ausgabenpolitik der Gebietskörperschaften für die Beschäftigung könnten zumindest gemildert werden, wenn es den Tarifparteien im öffentlichen Dienst gelingt, durch vertragliche Absprachen

das Arbeitsvolumen umzuverteilen. Dies könnte gelingen, indem die Arbeitnehmer auf Lohnerhöhungen verzichten, ihre Arbeitszeit ohne Lohnausgleich verkürzen, die öffentlichen Arbeitgeber im Gegenzug in bestimmten Bereichen auf einen weiteren Stellenabbau verzichten bzw. neue Stellen („Einstellungskorridore“) schaffen. Solche Maßnahmen sind schon allein deswegen zweckmäßig, um der Überalterung des Personals in den öffentlichen Verwaltungen und Zukunftsbereichen wie Bildung und Wissenschaft entgegenzuwirken; zweifelsohne besteht hier zusätzlicher Bedarf. Sie dienen aber auch dazu, jüngeren Arbeitnehmern mit einer hochqualifizierten Ausbildung eine berufliche Perspektive zu bieten. Die Forderung nach einer „schlanken“ Verwaltung darf sich zudem nicht darin erschöpfen, allein die Zahl der Stellen zu verringern. Vielmehr geht es auch darum, Flexibilität und Spielräume von Verwaltungshandeln zu verbreitern, bürokratische Hemmnisse abzubauen, das Kostenbewußtsein zu erhöhen und die Tatsache ins Blickfeld zu rücken, daß öffentliche Güter vor allem Dienstleistungen für den Bürger sind. Ob die jüngste Reform des öffentlichen Dienstrechts tatsächlich geeignet ist, Leistung und Motivation der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu erhöhen und den Einfluß von formalen Kriterien oder auch der Parteibuchwirtschaft einzudämmen, wird sich erweisen müssen.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin
Telefon (0 30) 89 789-0 — Telefax (0 30) 89 789-200
DIW-Internet-Homepage: <http://www.diw-berlin.de>

Präsident: Prof. Dr. Lutz Hoffmann.

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Heiner Flassbeck, Dr. Kurt Hornschild, Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep,
Wolfram Schrettl, Ph. D., Dr. Bernhard Seidel, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Kurt Geppert, Jochen Schmidt, Dieter Teichmann.

Öffentliche Haushalte 1997/98: Trotz restriktiver Ausgabenpolitik weiterhin hohe Defizite. 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 210,—, vierteljährlich DM 65,—, Einzelnummer DM 15,—.

Zuzüglich Versandkosten

ISSN 0012-1304