

1.5x

A 22127 C

Öffentliche Haushalte 1998/99: Kurskorrektur notwendig .....	643
Weltweite Deflationsgefahr: Rasche Zinssenkung in Europa erforderlich .....	660

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 36/98

Berlin

Bibliothek

3. September 1998

65. Jahrgang

## Öffentliche Haushalte 1998/99: Kurskorrektur notwendig

*Trotz der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist es Bund, Ländern und Gemeinden im vergangenen Jahr gelungen, ihre Haushaltsdefizite kräftig — von 120 Mrd. DM auf 94 Mrd. DM<sup>1</sup> — zurückzuführen. Hinter diesem Kraftakt stand das Bemühen, die fiskalischen Kriterien des Maastricht-Vertrages zu erfüllen. Dabei wurden neben tatsächlichen Einsparungen auch eine Reihe von Maßnahmen mit Einmalcharakter ergriffen.<sup>2</sup> Erkauft wurde diese Entwicklung freilich mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageverlusten. In diesem Jahr setzt sich die restriktive Linie auf allen Haushaltsebenen fort; die Deckungslücke der Gebietskörperschaften dürfte — in finanzstatistischer Abgrenzung — auf 76 Mrd. DM zurückgehen. Anders als im Aufschwung Ende der 80er Jahre fehlen der gegenwärtigen Aufwärtsentwicklung finanzpolitische Impulse, was den relativ flachen Wachstumspfad mit erklärt. Wegen der Bundestagswahl und ihrer möglichen Konsequenzen für die Bundespolitik ist eine Schätzung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben für das nächste Jahr mit größeren Unsicherheiten als üblich behaftet. Wahrscheinlich werden die Fehlbeträge aber weiter abnehmen.*

Ähnlich wie Mitte der 90er Jahre waren die 80er Jahre über einen längeren Zeitraum von mäßigem Wirtschaftswachstum und stark steigenden Ausfuhrüberschüssen geprägt. Ein Aufschwung, der den Namen auch verdiente, setzte erst zum Ende des Jahrzehnts ein, nachdem die Wirtschaftspolitik, namentlich die Geld- und Finanzpolitik, einen Kurswechsel vollzogen hatte. Zu einem solchen Wechsel sahen sich die Entscheidungsträger damals veranlaßt, als die Turbulenzen vom Herbst 1987 (Börsenkrach) — vor allem Folge der weltweiten außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte — das Konjunkturklima verschlechtert hatten. Expansive Impulse bescherten vor allem Steuerentlastungen im Zusammenhang mit der dreistufigen Steuerreform; von diesen Entlastungen profitierten breite Einkommensschichten, so daß die Massenkaufkraft gestärkt wurde.<sup>3</sup> Die reformbedingten Steuerausfälle wurden auch nicht durch Ausgabenkürzungen kompensiert. Vielmehr wurden die Ausgaben, auch die für öffentliche

Investitionen, „potentialorientiert“ ausgeweitet. Nach merklichen Defiziten in den öffentlichen Haushalten setzte die Haushaltskonsolidierung im Zuge des beschleunigten Wachstums quasi von selbst ein.

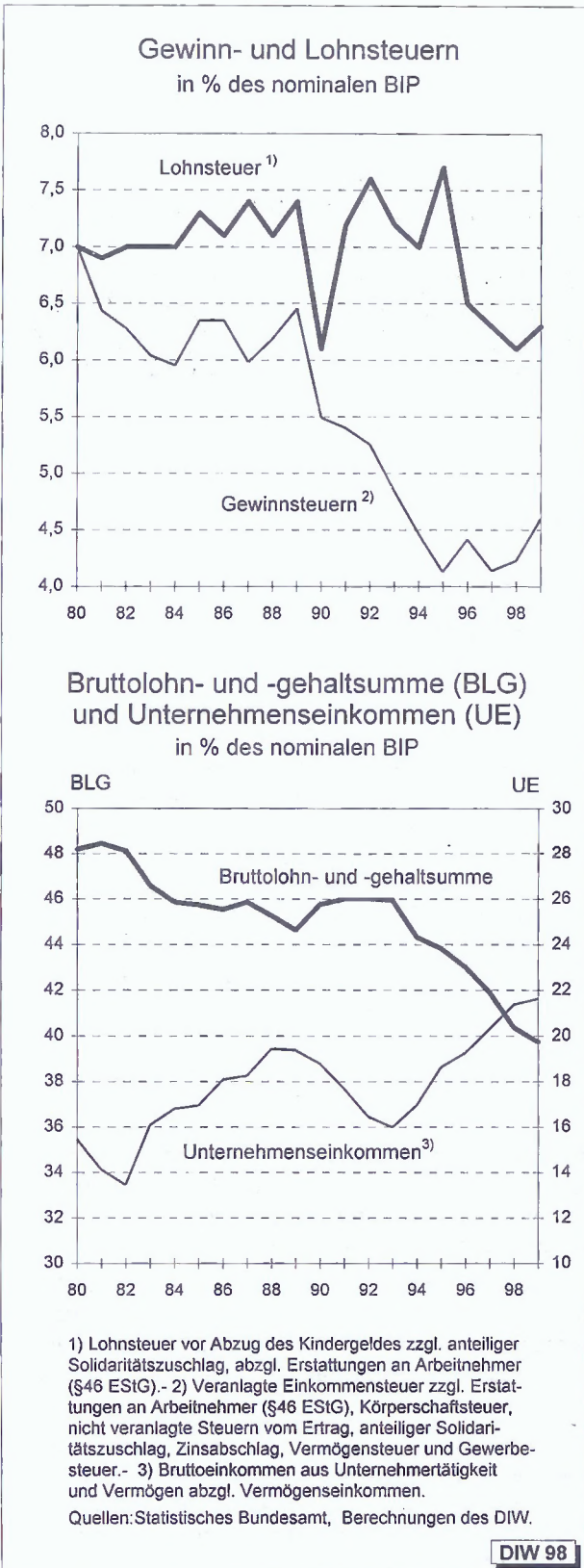
Anders als damals gehen von der Finanzpolitik seit geraumer Zeit restriktive Impulse auf die Gesamtwirtschaft aus. Zwar hatte es auch in den vergangenen Jahren erhebliche steuerliche Entlastungen gegeben (Abbildung 1).

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 2.

<sup>2</sup> Vgl. Entwicklung des Staatsdefizits im Jahre 1997 — Ein (notwendiger) Blick zurück. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 25/98.

<sup>3</sup> Vgl. Finanzierungsalternativen und mögliche Auswirkungen der Steuerreform 1990 auf Gesamtwirtschaft und öffentliche Haushalte. Bearb.: Dieter Vesper und Rudolf Zwiener. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 41/87.

Abbildung 1



Doch wurden die dadurch ausgelösten positiven Nachfragerwirkungen durch Kürzungen auf der Ausgabenseite konterkariert. Zudem wurde durch die steuerliche Entlastung nicht die Massenkaufkraft stimuliert. Die rückläufige Lohnsteuerquote ist überwiegend darauf zurückzuführen, daß von 1996 an das Kindergeld direkt aus der Lohnsteuer finanziert wird. Im Mittelpunkt standen vielmehr Entlastungen für die Unternehmen, nämlich

- Senkung der Steuersätze bei der Körperschaftsteuer für einbehaltene Gewinne auf 45 % und für ausgeschüttete Gewinne auf 30 %, Steuerrückzahlungen für früher einbehaltene und später ausgeschüttete Gewinne, bei der Einkommensteuer Senkung des Steuersatzes für gewerbliche Einkünfte auf 47 %;
- Sonderabschreibungen und Investitionszulagen für den „Aufbau Ost“;
- Abschaffung der Vermögen- und Gewerbesteuer.

Diese Maßnahmen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit in Ostdeutschland, namentlich bei Bauten; ohne sie wäre dort in den vergangenen Jahren viel weniger investiert worden. Allerdings steht nun dem riesigen Angebot an Geschößflächen keine entsprechende Nachfrage gegenüber; geringere Investitionsanreize hätten nicht nur den Umfang der Steuerausfälle, sondern auch den Angebotsüberhang vermindert und somit einen effizienteren Fördermitteleinsatz gewährleistet. In Westdeutschland blieben die Steuerentlastungen hingegen weitgehend ohne Wirkung. Jedenfalls haben die realen Investitionen der Unternehmen in den letzten Jahren mit durchschnittlich rund 3 % nur moderat zugenommen; dies ist vor allem mit der nur mäßigen Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu erklären.<sup>4</sup>

Bei einem Vergleich der Nachfrageimpulse, die von den öffentlichen Haushalten in den Jahren 1986 bis 1988 sowie 1994 bis 1997 auf die Wirtschaft ausgegangen sind, werden die Unterschiede deutlich, die in der finanzpolitischen Ausrichtung in beiden Phasen bestanden (Tabelle 1). Von 1994 bis 1997 gingen von den öffentlichen Haushalten durchgängig negative Impulse auf die Gesamtwirtschaft aus. Unter Berücksichtigung der Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen dürfte der gesamtwirtschaftliche Nachfrageverlust im Jahresdurchschnitt reichlich ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen haben; auch für 1998 sind restriktive Effekte zu erwarten. Für den Zeitraum 1986 bis 1988 errechnen sich dagegen expansive Impulse. Die Früchte dieser Politik hatten sich in einem merklich höheren Wirtschaftswachstum als gegenwärtig niedergeschlagen, was wiederum zu höheren Steuereinnahmen und geringeren Ausgaben führte; 1989 wurden sogar — in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung — Haushaltsüberschüsse erzielt.

<sup>4</sup> Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1998/99. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/1998.

Tabelle 1

**Nachfrageimpulse des Staates<sup>1)</sup>**  
( + expansiv/ -kontraktiv)  
Mrd. DM

	1985	1986	1987	1988	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>2)</sup>
<b>Steuern</b>									
Tatsächliches Volumen	458,5	471,2	489,4	509,4	808,2	835,3	814,7	819,0	844,0
Neutralitätlinie	451,1	478,8	487,6	504,5	806,0	837,7	863,7	840,7	843,6
Differenz	-7,4	7,6	-1,8	-4,8	-2,2	2,4	49,0	21,7	-0,4
<b>Sozialbeiträge</b>									
Tatsächliches Volumen	319,5	336,8	349,9	365,8	640,3	670,1	702,1	728,3	741,5
Neutralitätlinie	313,2	333,6	348,5	360,7	621,7	663,7	692,9	724,6	750,2
Differenz	-6,2	-3,1	-1,4	-5,1	-18,7	-6,5	-9,2	-3,8	8,7
<b>Sonstige Einnahmen<sup>3)</sup></b>									
Tatsächliches Volumen	38,0	38,4	38,0	39,1	70,1	75,1	67,1	67,1	69,5
Neutralitätlinie	37,9	39,7	39,7	39,1	73,0	72,7	77,6	69,2	69,1
Differenz	-0,1	1,3	1,8	0,0	2,9	-2,4	10,5	2,1	-0,4
<b>Summe der Einnahmen</b>									
Tatsächliches Volumen	816,0	846,4	877,3	914,2	1 518,6	1 580,5	1 583,9	1 614,4	1 655,0
Neutralitätlinie	802,3	852,2	875,8	904,3	1 500,7	1 574,0	1 634,2	1 634,5	1 662,9
Differenz	-13,7	5,8	-1,4	-9,9	-17,9	-6,5	50,4	20,1	7,9
<b>Staatsverbrauch ./ Absreibungen</b>									
Tatsächliches Volumen	352,6	369,0	383,2	397,7	634,0	661,0	678,6	678,5	688,0
Neutralitätlinie	348,1	368,2	381,8	395,0	639,6	657,2	683,5	700,3	698,8
Differenz	4,5	0,8	1,4	2,7	-5,6	3,8	-4,9	-21,8	-10,8
<b>Bruttoinvestitionen</b>									
Tatsächliches Volumen	42,9	47,3	48,0	48,9	86,4	83,1	76,7	69,5	69,0
Neutralitätlinie	43,4	44,8	48,9	49,5	90,8	89,6	86,0	79,1	71,6
Differenz	-0,5	2,5	-0,9	-0,6	-4,4	-6,4	-9,3	-9,7	-2,6
<b>Zinsausgaben</b>									
Tatsächliches Volumen	47,1	47,4	46,2	48,1	82,6	108,0	108,1	113,2	118,0
Neutralitätlinie	47,2	49,2	49,0	47,6	81,5	85,6	111,6	111,5	116,6
Differenz	-0,1	-1,8	-2,8	0,5	1,0	22,4	-3,6	1,7	1,4
<b>Transfers</b>									
Tatsächliches Volumen	377,6	391,8	412,1	429,6	782,8	816,4	798,8	806,6	825,0
Neutralitätlinie	381,5	394,3	405,5	424,8	809,9	811,3	844,2	824,4	830,8
Differenz	-3,9	-2,4	6,6	4,8	-27,1	5,1	-45,4	-17,7	-5,8
<b>Summe der Ausgaben</b>									
Tatsächliches Volumen	820,1	855,5	889,5	924,4	1 585,8	1 668,5	1 662,1	1 667,8	1 700,0
Neutralitätlinie	820,2	856,5	885,3	916,9	1 621,8	1 643,6	1 725,3	1 715,3	1 717,8
Differenz	0,0	-1,0	4,2	7,4	-36,0	24,9	-63,2	-47,5	-17,8
<b>Finanzierungssaldo</b>									
Tatsächliches Volumen	-4,1	-9,1	-12,3	-10,1	-67,2	-88,0	-78,3	-53,4	-45,0
Neutralitätlinie	-17,9	-4,3	-9,4	-12,6	-121,1	-69,6	-91,0	-80,8	-55,0
Differenz	-13,8	4,8	2,8	-2,5	-54,0	18,4	-12,8	-27,4	-10,0
<b>Nachfrageimpulse ohne Zinsausgaben</b>	-13,6	6,6	5,7	-3,0	-55,0	-4,0	-9,2	-29,1	-11,4

1) Ohne Transaktionen mit der übrigen Welt. — 2) Schätzung. — 3) Ohne Bundesbankgewinn.

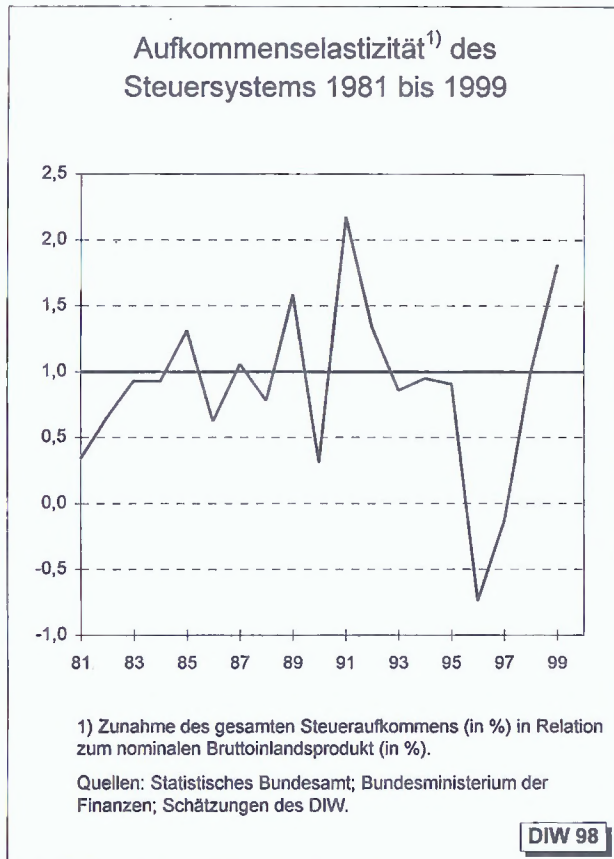
Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

### Einnahmen 1998 und 1999

Die im vergangenen Jahr häufig geäußerte Befürchtung, das Steueraufkommen habe sich von den gesamtwirtschaftlichen Bemessungsgrundlagen gelöst, wird von der Entwicklung der Steuereinnahmen in den ersten sieben Monaten dieses Jahres nicht bestätigt: Die Steuerein-

gänge bei Bund, Ländern und EU haben bis Juli um rund 3 % gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum zugenommen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Steuerrechtsänderungen, die in diesem Jahr wirksam geworden sind, per saldo zu Steuerausfällen führen. Die Mehreinnahmen aus der Anhebung des Normalsteuersatzes bei der

Abbildung 2



Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt zum 1. April dieses Jahres werden durch die Mindereinnahmen, die aus der Senkung des Solidaritätszuschlags, der Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages und der Abschaffung der Gewerbesteuer resultieren, überkompensiert, und zwar in einer Größenordnung von über 5 Mrd. DM im Jahre 1998. Die Aufkommenselastizität des Steuersystems, die in den letzten Jahren deutlich unter eins gelegen hatte und zuletzt sogar negativ war,<sup>5</sup> nähert sich damit wieder dem langfristigen Mittel von eins, d. h. das Steueraufkommen nimmt etwa mit demselben Tempo zu wie das nominale Bruttoinlandsprodukt (Abbildung 2).

Die hier vorgelegte Vorausschätzung des Steueraufkommens basiert auf den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten, wie sie das DIW kürzlich für 1998 und 1999 prognostiziert hat.<sup>6</sup> Hiernach dürfte das nominale BIP um jeweils etwa 3½ % zunehmen. Für die Löhne und Gehälter in Westdeutschland wird die Zunahme 1998 und 1999 auf 1,7 % bzw. 2,7 %, in Ostdeutschland auf 0,2 % bzw. 2,4 % veranschlagt.

In den ersten sieben Monaten ist das kassenmäßige Aufkommen an *Lohnsteuern* in Westdeutschland nach Abzug

des Kindergeldes von Arbeitgebern und Familienkassen gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum um gut 3 % gestiegen. Dabei wurde Kindergeld in Höhe von rund 24 Mrd. DM aus dem Bruttolohnsteueraufkommen gezahlt. Bereinigt um das Kindergeld fällt die Zunahme der Lohnsteuer nur unwesentlich niedriger aus. In Ostdeutschland hat sich der Rückgang im kassenmäßigen Lohnsteueraufkommen von 1996 und 1997 — er war ausschließlich durch die Kindergeldreform bedingt — in dieser Zeit nicht fortgesetzt. Bis Juli war die Zunahme mit 3½ % sogar etwas höher als in Westdeutschland. Ausschlaggebend dafür war, daß in Ostdeutschland aus demographischen Gründen nahezu eine halbe Milliarde D-Mark weniger an Kindergeld als im gleichen Vorjahreszeitraum gezahlt worden ist. Das Bruttolohnsteueraufkommen nahm nur um gut 2 % zu.

In Westdeutschland zeichnet sich für den weiteren Jahresverlauf ein leichtes Plus im Lohnsteueraufkommen ab. Dahinter steht die Annahme, daß sich die Lage am Arbeitsmarkt etwas verbessern wird. Alles in allem kann hier für 1998 mit einer Zunahme (vor Abzug des Kindergeldes) um reichlich 2½ % gerechnet werden; bereinigt um das Kindergeld sind es 3 % mehr (Tabelle 2). Die für 1999 unterstellte Lohn- und Gehaltsentwicklung sowie die Progressionswirkung des Steuertarifs lassen die Lohnsteuerquelle kräftiger sprudeln (brutto: 4 %; netto: 5 %). In Ostdeutschland wird die Entwicklung des Lohnsteueraufkommens nach wie vor durch die — im Vergleich zum Westen — ungünstigere Lage auf dem Arbeitsmarkt geprägt. Nicht zuletzt deshalb bleibt dort die Zunahme hinter der im Westen zurück, obwohl der Anstieg der Lohnsumme je Beschäftigten etwas höher veranschlagt wird als im Westen. Für 1998 dürfte sich eine Zunahme des Aufkommens vor Kindergeld um gut 2 % und nach Berücksichtigung der Kindergeldzahlungen um 3 % ergeben, 1999 wird mit einem Zuwachs um 2½ % bzw. 3½ % (netto) gerechnet.

Die Belastung der Bruttolohn- und -gehaltssumme mit Lohnsteuer ist in Ostdeutschland (1998: 9,3 %) noch immer um knapp die Hälfte niedriger als in Westdeutschland. Ursächlich hierfür ist einmal, daß die Pro-Kopf-Einkommen im Osten deutlich geringer sind als im Westen. Zum andern schmälern im Osten die Kindergeldzahlungen das Lohnsteueraufkommen stärker, weil es dort relativ mehr Fami-

<sup>5</sup> Die Aufkommenselastizität errechnet sich aus der Zunahme des Steueraufkommens (in %) in Relation zur Zunahme des nominalen Bruttoinlandsprodukts (in %). Eine Elastizität von eins bedeutet, daß Steueraufkommen und BIP mit derselben Rate zugenommen haben. Liegt die Aufkommenselastizität dagegen über dem Wert von eins, dann heißt dies, daß das Steueraufkommen rascher expandiert hat; ein Wert von unter eins signalisiert, daß die Zunahme der Steuern geringer war als die des BIP. Ein negativer Wert zeigt an, daß das Steueraufkommen abnimmt (zunimmt), während das BIP zugenommen (abgenommen) hat.

<sup>6</sup> Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1998/99. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27/98.



lien mit Kindern gibt. Im Jahre 1999 dürfte die Lohnsteuerquote sowohl im Osten als auch im Westen weiter steigen, und zwar auf 9½ % bzw. 18½ %.

Die *gewinnorientierten Steuern* (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag sowie Zinsabschlag) haben sich — anders als noch im vergangenen Jahr erwartet — in den ersten sieben Monaten dieses Jahres um ein Fünftel erhöht. Diese Zunahme resultierte allerdings nicht nur aus einer Ausweitung der steuerlichen Bemessungsgrundlagen, sondern auch aus einem Sondereffekt bei der Körperschaftsteuer. Bis zum Jahresende können Unternehmen noch Gewinne, die in den Bilanzen als mit 50% versteuert stehen („EK50“), an die Anteilseigner ausschütten. Sie werden dann nur mit 30 % versteuert, d. h. die Differenz von 20 Prozentpunkten wird den Unternehmen vom Finanzamt aus dem Körperschaftsteueraufkommen erstattet. Zu entsprechenden Mehreinnahmen kommt es bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag: Bei der Ausschüttung werden die Dividenden mit 25 % belastet.

Im Aufkommen der *veranlagten Einkommensteuer* zeigt sich die Erholung noch nicht. In Westdeutschland waren die Erstattungsbeträge von Januar bis Juli noch immer höher als das Bruttoaufkommen; allerdings fiel das Minus im kassenmäßigen Aufkommen mit 600 Mill. DM deutlich niedriger aus als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Neben den Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG), die bis Juli nahezu stagniert haben, spielt die Eigenheimzulage, die die steuerliche Wohnungsbauförderung 1996 ersetzt hat, eine immer gewichtigere Rolle (Tabelle 3). Bereinigt um diese Effekte errechnet sich bis Juli ein Anstieg um 13 % gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum (Abbildung 3). In den kommenden Monaten dürfte

sich diese Tendenz fortsetzen, so daß ein Bruttoaufkommen von 56 Mrd. DM erwartet werden kann; dies entspricht einem Zuwachs von über 10 %. Da sich die aufkommensdämpfenden Effekte bis zum Jahresende wohl abschwächen werden, ist beim Kassenaufkommen mit einer Zunahme um fast 15 % zu rechnen. Im nächsten Jahr wird der Anstieg vermutlich noch größer ausfallen: Dafür spricht zum einen die gute Gewinnentwicklung, die sich in höheren Vorauszahlungen niederschlagen wird. Zum anderen wird erwartet, daß aus der Veranlagung der gewinnstarken Jahre 1997 und 1998 erhebliche Nachzahlungen resultieren. Eine Rolle spielt auch, daß sich der Anstieg bei den aus dem Einkommensteueraufkommen gezahlten Beträgen weiter verlangsamen wird.

In Ostdeutschland hatte die steuerliche Förderung des Wohnungsbaus und der gewerblichen Investitionen das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer, insbesondere in den Jahren 1995 bis 1997, stark geschmälert. Hinzu kam, daß viele Betriebe entweder wieder aus dem Wirtschaftsprozeß ausgeschieden waren oder noch keine Gewinne erzielten. Die Folge war, daß das Aufkommen (vor Abzug der Investitionszulagen, der Erstattungen an Arbeitnehmer nach § 46 EStG und der Eigenheimzulagen) seit 1991 ständig gesunken ist. In den ersten sieben Monaten dieses Jahres war erstmals wieder — allerdings von sehr niedrigem Niveau ausgehend — eine Zunahme zu verzeichnen. Doch war sie viel zu niedrig, um das Mehr an Abzugsbeträgen ausgleichen zu können, zumal die Beträge bei der Eigenheimzulage mit 1½ Mrd. DM fast dreimal so hoch waren wie ein Jahr zuvor. Netto, also nach Abzug der ausgezahlten Beträge, stand bis Juli ein Minus von fast 4½ Mrd. DM zu Buche; dies ist das mit Abstand höchste Minus seit 1992. Für das ganze Jahr 1998 ist, nach dem starken Einbruch im vergangenen Jahr, zwar eine

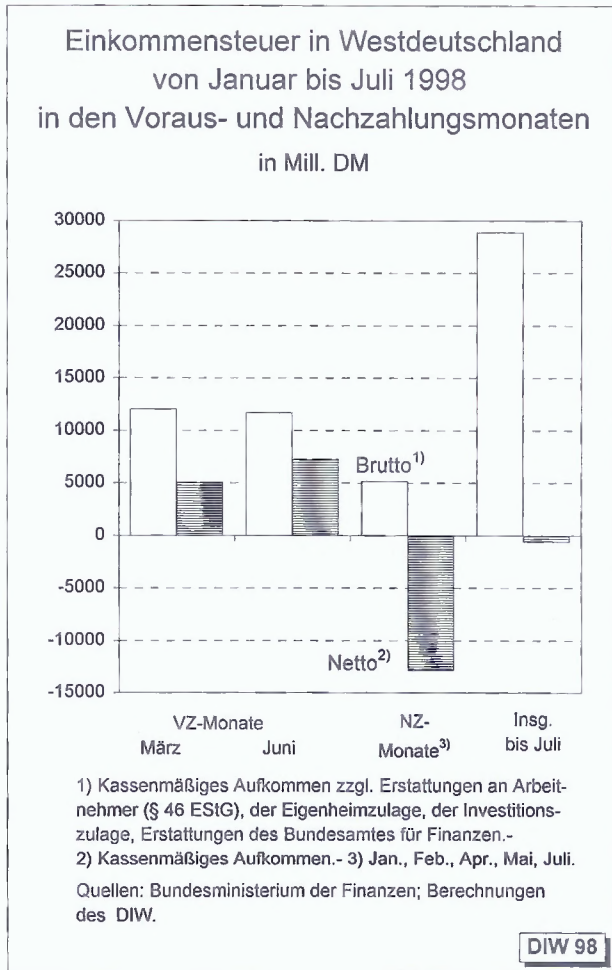
Tabelle 3

Einkommensteueraufkommen 1997 und 1998 (Januar bis Juni)

	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1997	1998	Veränderung in %	1997	1998	Veränderung in %
	in Mrd. DM			in Mrd. DM		
Kassenmäßiges Aufkommen	-0,95	-0,61	.	-3,42	-4,35	.
+ Investitionszulage	0,04	0,02	-48,8	0,34	0,23	-32,1
+ Erstattungen (§ 46 EStG)	23,90	24,05	0,6	3,12	3,71	19,1
+ Eigenheimzulage	1,93	4,46	131,6	0,49	1,45	195,5
+ Erstattungen des Bundesamts für Finanzen	0,66	0,96	47,0	—	—	—
Bruttoaufkommen	25,57	28,89	13,0	0,52	1,04	97,7

Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

Abbildung 3



merkliche Zunahme im Bruttoaufkommen zu erwarten (1½ Mrd. DM). Unter dem Strich bleibt jedoch kassenmäßig immer noch ein Minus von über 6 Mrd. DM. Im Jahre 1999 wird das Minus mit 4½ Mrd. DM voraussichtlich etwas kleiner ausfallen.

Bei der *Körperschaftsteuer* in Westdeutschland wird die Entwicklung in diesem Jahr durch den Sondereffekt „EK50“ geprägt. Schon im Juli sind hohe Erstattungsbeiträge angefallen: Wurden im Juli 1997 gut 1 Mrd. DM an die Unternehmen erstattet, waren es in diesem Jahr fast 5 Mrd. DM. Dieser Effekt verdeckt die positive Grundtendenz in der Entwicklung der Körperschaftsteuer. Die Einnahmen haben bis Juli leicht abgenommen. In den Monaten September und Dezember dürfte es zu höheren Vorauszahlungen kommen, und die Erstattungsbeiträge — die aus dem Aufkommen geleisteten Investitionszulagen und die Erstattungen des Bundesamtes für Finanzen — in den Zwischenmonaten werden geringer. Alles in allem wird hier beim Kassenaufkommen ein Plus von 5½ % erwartet. 1999 spielt der Sondereffekt keine Rolle mehr, so daß schon

allein von daher eine deutliche Beschleunigung beim Körperschaftsteueraufkommen angelegt ist. Hinzu kommt, daß sich die Entlastungseffekte des Jahressteuergesetzes 1996 abschwächen. Insgesamt dürften um ein Drittel höhere Einnahmen anfallen.

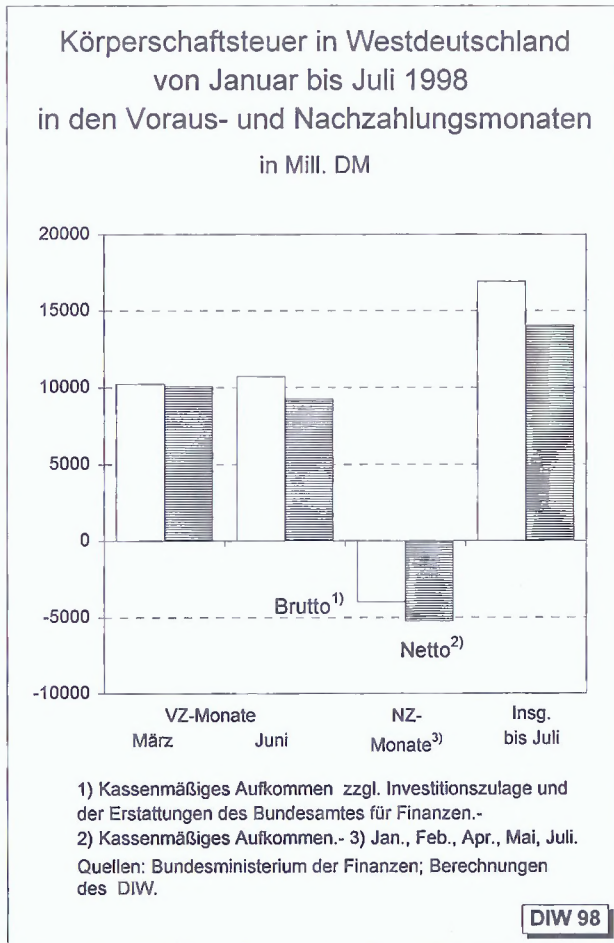
In Ostdeutschland zeigt sich bei der Körperschaftsteuer — anders als bei der veranlagten Einkommensteuer — ein positives Bild. Bis Juli hatten die Kasseneinnahmen mit 380 Mill. DM ein kräftiges Plus zu verzeichnen. Dies ist allerdings nicht Folge einer guten Gewinnentwicklung, sondern beruht vornehmlich auf den um ein Drittel gesunkenen Investitionszulagen; bereinigt ergibt sich ein leichter Rückgang (3 %). Insgesamt kann für 1998 bei den Kasseneingängen mit einem Plus von einer halben Milliarde D-Mark gerechnet werden. Dabei ist unterstellt, daß die Investitionszulagen in den kommenden Monaten weiter zurückgehen, die Vorauszahlungen steigen und die Erstattungen in den Zwischenmonaten kleiner werden. 1999 werden die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer voraussichtlich noch stärker expandieren. Neben der Gewinnkomponente spielen vor allem steuerrechtliche Gründe eine Rolle: Die Entlastungen für die Unternehmen aus dem Jahressteuergesetz 1996 werden sich 1998 auf knapp 2 Mrd. DM, 1999 nur noch auf 400 Mill. DM belaufen.

Die Entwicklung der *nicht veranlagten Steuern vom Ertrag* wird in ganz Deutschland von zwei Faktoren geprägt: Zum einen führt die gute Gewinnlage zu hohen Ausschüttungen der Unternehmen an ihre Anteilseigner, zum anderen kommt es wegen der hohen Sonderausschüttungen im Zusammenhang mit dem Sondereffekt der „EK50“ zu beträchtlichen Mehreinnahmen. Für das ganze Jahr wird ein deutliches Plus erwartet (42 %). Trotz abermals hoher Gewinnausschüttungen wird das Aufkommen im kommenden Jahr dennoch um fast ein Fünftel niedriger ausfallen, da dann der Sondereffekt entfällt.

Der *Zinsabschlag* war wegen der niedrigen Zinsen und der Neigung vieler Anleger, mehr finanzielle Mittel in Aktien oder Investmentfonds anzulegen, seit 1995 durchgängig rückläufig. In diesem Jahr hat sich der Trend wieder umgekehrt. Angesichts der Unsicherheit auf den internationalen Aktienmärkten haben die Anleger offenbar stärker in „konventionellen“ Anlagen investiert. Für 1998 und 1999 sind deshalb Mehreinnahmen von jeweils rund 3 % zu erwarten.

Die *Steuern vom Umsatz* haben bisher etwas rascher expandiert als die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage. Bis Juli war das Aufkommen in ganz Deutschland gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 3,3 % gestiegen. Hierzu hat auch die Anhebung des normalen Steuersatzes von 15 % auf 16 % beigetragen, die vom Mai an zu Mehreinnahmen führte. Unter der Annahme, daß die Umsatzsteuern weitgehend mit der Entwicklung der Inlandsnachfrage Schritt halten, erscheint für das ganze Jahr 1998 — unter Berücksichtigung der Satzanhebung — eine Rate von 5 % als realistisch. Die Mehrwertsteuererhöhung dürfte 9 Mrd. DM erbringen. Die gesamtwirtschaftlichen

Abbildung 4



Eckdaten lassen für 1999 einen nur wenig geringeren Anstieg als in diesem Jahr erwarten.

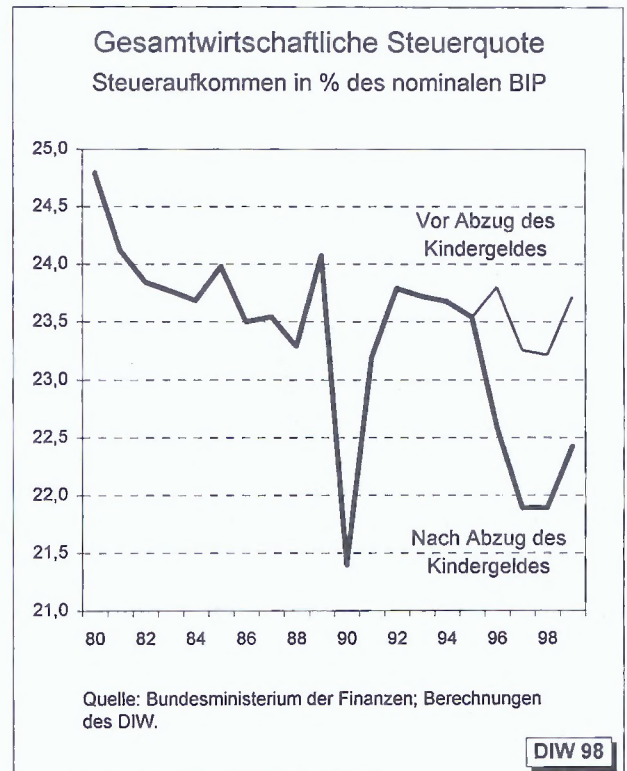
Die Entwicklung der *Bundessteuern* wird in diesem Jahr vor allem von der Reduzierung des Solidaritätszuschlags von 7,5 % auf 5,5 % geprägt. Bei den reinen Verbrauchsteuern machen sich Sättigungserscheinungen bei den jeweiligen Bemessungsgrundlagen bemerkbar; die jeweiligen Einnahmen steigen nur noch wenig (z. B. Mineralöl- und Tabaksteuer) oder gehen sogar zurück (z. B. Branntwein-, Schaumwein- und Kaffeesteuer). Alles in allem werden die Bundessteuern in diesem Jahr um fast 3½ % geringer ausfallen. Im nächsten Jahr dürfte es beim Solidaritätszuschlag — bedingt durch den Anstieg bei der Einkommen- und Lohnsteuer sowie bei der Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag — zu Mehreinnahmen kommen.

Die *Ländersteuern* haben bis Juli gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum kräftig zugenommen (15 %). Aus der Reform der Kraftfahrzeug- und der Erbschaftsteuer sowie der Anhebung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer — von 2 % auf 3½ % — resultieren erhebliche Mehreinnahmen. Alles in allem können die Länder für 1998

mit einer zweistelligen Zuwachsrate rechnen (12 %). Im nächsten Jahr wird sich der Anstieg abschwächen (8 %), zumal die Vermögensteuer nur noch geringe Einnahmen aus Veranlagungen früherer Jahre bringt und es bei der Kfz-Steuer wegen der Reform zu einer Verschiebung von hochversteuerten Kraftfahrzeugen (ohne Katalysator) zu gering besteuerten (abgasarm) geben wird, die sich in einem Rückgang des Aufkommens um 7 % niederschlagen wird.

Die Entwicklung der *Gemeindesteuern* wird von der Gewerbesteuer bestimmt. Hier war ursprünglich wegen der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer für dieses Jahr ein deutliches Minus erwartet worden. Die bisherige Entwicklung deutet aber auf einen merklichen Anstieg hin. Die Veranlagungen von Unternehmen für das Jahr 1996 bringen unerwartet gute Ergebnisse, weil die Unternehmensgewinne der veranlagten Unternehmen 1996 offensichtlich deutlich höher als im Durchschnitt ausfielen. Im Zuge dieser Veranlagungen ist es für das Jahr 1997 noch zu nachträglichen Vorauszahlungsanpassungen in beträchtlicher Höhe gekommen. Diese Effekte werden sich in diesem Umfang im weiteren Jahresverlauf nicht wiederholen, vielmehr wird die Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer stärker im Aufkommen sichtbar werden. Alles in allem ist aber ein deutlicher Rückgang bei den Gemeindesteuern in Deutschland — wie er bisher erwartet worden war — nicht realistisch; in der hier vorgelegten Schätzung wird mit einer Stagnation gerechnet. Im nächsten Jahr dürften die

Abbildung 5



Gemeindesteuern um über 4 % steigen, weil der dämpfende Effekt aus der Abschaffung der Gewerbesteuer entfällt.

Bund, Länder, Gemeinden und EU können in diesem Jahr mit Steuereinnahmen von insgesamt 823 Mrd. DM rechnen; dies entspricht einem Zuwachs von 3½ %. Im nächsten Jahr fällt die Entwicklung für die Gebietskörperschaften noch günstiger aus: Das Steueraufkommen dürfte sich um 5½ % auf knapp 870 Mrd. DM erhöhen. Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote (nach Abzug des Kindergeldes) wird in diesem Jahr bei knapp 22 % verharren, im nächsten Jahr hingegen auf 22½ % steigen und damit wieder das Niveau von 1996 erreichen (Abbildung 5). Im Vergleich zu den Ergebnissen des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 1998 bedeutet dies Mehreinnahmen von 3 Mrd. DM für dieses und 1½ Mrd. DM für das nächste Jahr.

Die sonstigen Einnahmen der Gebietskörperschaften werden 1998 kräftig expandieren, weil die Bundesbank aufgrund einer marktnäheren Bewertung der Devisenreserven einen außerordentlichen Gewinn in Höhe von 18 Mrd. DM an den Bund abführt. Allerdings wird dieser Gewinn nicht zur Senkung des Defizits im Bundeshaushalt verwendet, sondern dem Erblastentilgungsfonds zugeführt. Wie im Vorjahr veräußern auch in diesem Jahr die Gebietskörperschaften verstärkt Sachvermögen und Beteiligungen, um den Anstieg der Finanzierungsdefizite weiter zu bremsen.

### Ausgaben 1998 und 1999

In diesem Jahr wird die restriktive Ausgabenpolitik auf allen Haushaltsebenen fortgesetzt, obwohl der Druck, die Haushaltsfehlbeträge zu begrenzen, inzwischen etwas nachgelassen hat, da das Defizitkriterium, das über die Teilnahme an der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit entschied, erfüllt wurde. Doch gilt es jetzt, auch dem Schuldenkriterium näherzukommen; dieses Ziel war im Vorjahr verfehlt worden. Allerdings hat dieses Kriterium für die Ausgabenentscheidung der Länder und Gemeinden noch längst nicht die Bedeutung wie für den Bund. Über die vertikale und horizontale Verteilung der staatlichen Verschuldungsgrenzen ist nämlich bisher keine Einigung erzielt worden. Das Verhalten des Bundes war darauf konzentriert, beim Defizitkriterium eine „punktgenaue“ Landung zu erreichen. Hierzu gehörte auch, daß für 1997 geplante Ausgaben in das Jahr 1998 verschoben wurden.

Die Entwicklung der *Personalausgaben* wird weiterhin von sehr moderaten Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst geprägt. Sowohl 1998 als auch 1999 schlagen die Tarifierhöhungen mit lediglich 1½ % pro Jahr zu Buche (Tabelle 4). Diesen Belastungen stehen Entlastungen durch weitere Stelleneinsparungen gegenüber. Der geringe Einkommensanstieg im öffentlichen Dienst in den letzten Jahren hat den massiven Beschäftigungsabbau im staatlichen Sektor nicht verhindern können. Von 1993 bis

1997 ist die Zahl der Beschäftigten bei Bund, Ländern und Gemeinden im früheren Bundesgebiet wie auch in den neuen Ländern um jeweils rund 200 000 verringert worden. Allerdings wird diese Entwicklung dadurch überzeichnet, daß in vermehrtem Umfang kommunale Einrichtungen aus den Kernhaushalten ausgegliedert worden sind; ihr Personal wird nun nicht mehr zum staatlichen Sektor gezählt. In diesem Jahr wird der Beschäftigungsrückgang wohl nicht mehr so ausgeprägt sein, und 1999 dürfte er sich weiter abflachen; dennoch wird die Zahl der öffentlich Bediensteten vermutlich um 50 000 bzw. 30 000 sinken. Weiterhin werden vornehmlich die ostdeutschen Gemeinden ihren Personalstand reduzieren; noch immer weisen sie — gemessen an westdeutschen Verhältnissen — einen erheblichen Personalüberhang auf.

Auch die laufenden *Sachausgaben* werden 1998 und 1999 mit jeweils 1 % nur mäßig steigen, obwohl die Ausgaben für militärische Beschaffungen in diesem Jahr um 8 % erhöht werden sollen. Im Zuge der Verkleinerung der Bundeswehr sind sie seit Anfang der 90er Jahre um ein Viertel zurückgeführt worden. Wegen der hohen Neuverschuldung werden die *Zinsausgaben* überdurchschnittlich zunehmen, wenngleich ihr Zuwachs durch die nach wie vor niedrigen Nominalzinsen gebremst wird. Dämpfende Wirkungen sind auch davon zu erwarten, daß hochverzinsliche Altschulden durch niedrigverzinsliche Kredite ersetzt werden, wobei derzeit zusätzliche Einsparungen durch eine Verkürzung der Laufzeiten realisiert werden.

Nachdem die *laufenden Übertragungen* der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr rückläufig waren, ist in diesem Jahr mit einem Zuwachs von knapp 4 % und 1999 mit einer Rate von 3 % zu rechnen. Diese Entwicklung ist fast ausschließlich auf die Zuschüsse des Bundes an die Sozialversicherungsträger zurückzuführen; 1999 werden sie voraussichtlich 127 Mrd. DM erreichen (1997: 111 Mrd. DM). Dabei dürften die Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit auf 4 Mrd. DM sinken, nachdem sie 1997 noch bei knapp 10 Mrd. DM gelegen hatten. Zu diesem Rückgang kommt es, obwohl in diesem Jahr überraschend zusätzliche Mittel für die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt worden sind. Sie gleichen jedoch nicht die ursprünglichen Kürzungen aus; hinzu kommt, daß die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft worden sind. Von nur geringer Bedeutung ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit. Der starke Anstieg der Zuschüsse an die gesetzliche Rentenversicherung ist durch den sog. „zweiten Bundeszuschuß“ von knapp 10 bzw. 16 Mrd. DM in den Jahren 1998 und 1999 bedingt. Diese zusätzlichen Mittel werden aus der Mehrwertsteuer finanziert; zum 1. April 1998 war deshalb der Normalsatz angehoben worden. Damit konnte ein höherer Beitragsatz verhindert werden, und es wird ein Teil der „versicherungsfremden Leistungen“ in den Rentenversicherungen abgedeckt. Der „normale“ Bundeszuschuß ist sowohl an den Beitragssatz als auch an die Entwicklung der Einkommen gekoppelt.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften<sup>1)</sup>

	Bund <sup>2)3)</sup>			Sondervermögen <sup>4)</sup>			Länder <sup>2)</sup>						Gemeinden						Insgesamt		
							Westdeutschland <sup>5)</sup>			Ostdeutschland			Westdeutschland			Ostdeutschland					
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
	Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung		Ist	Schätzung	
	Mrd. DM																				
Einnahmen	392,3	417,9	427,7	78,2	81,3	66,3	354,1	362,3	371,9	94,1	95,7	97,0	222,1	229,8	235,5	51,8	52,7	55,3	975,3	1 010,2	1 036,2
Steuern u.ä.	343,1	351,1	377,8	0,1	0,1	0,1	287,2	276,0	287,0	60,5	61,9	62,8	80,9	87,1	90,4	6,8	7,3	8,9	758,6	783,5	827,0
Zahlungen von Gebietskörperschaften	4,8	4,8	4,8	48,5	59,3	44,2	36,0	35,7	35,7	18,8	18,7	18,8	64,0	65,0	66,7	32,9	33,4	34,4	—	—	—
Länderfinanzausgleich	—	—	—	—	—	—	6,0	6,1	6,2	6,3	6,5	6,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Einnahmen aus wirtsch. Tätigkeit	11,7	27,0	12,0	—	—	—	6,6	6,7	6,8	0,8	0,7	0,8	12,1	12,2	12,3	2,4	2,4	2,5	33,6	49,0	34,4
Gebühren u.ä.	8,0	8,2	8,3	—	—	—	8,5	8,6	8,8	1,1	1,2	1,2	30,7	30,2	29,8	4,6	4,4	4,2	52,9	52,6	52,3
Veräußerung von Vermögen <sup>6)</sup>	13,0	15,0	13,0	2,9	2,0	2,0	11,4	10,5	8,5	0,2	0,1	0,1	10,5	11,0	11,5	2,8	2,9	3,0	40,8	41,5	38,1
Sonstige Einnahmen	11,7	11,8	11,8	26,7	19,9	20,0	18,4	18,7	18,9	6,4	6,6	6,6	23,9	24,3	24,8	2,3	2,3	2,3	89,4	83,6	84,4
Ausgaben	455,7	479,2	475,4	65,3	64,4	63,1	381,5	384,8	390,5	103,7	104,8	106,7	226,4	228,4	232,6	53,5	54,1	55,0	1 068,8	1 086,2	1 105,8
Personalausgaben	52,5	52,4	52,9	16,0	15,7	15,7	150,6	151,5	153,0	26,3	26,4	26,6	60,8	60,7	61,0	15,7	15,5	15,3	321,9	322,2	324,5
Laufender Sachaufwand	38,1	39,0	39,8	0,7	0,7	0,7	36,8	36,6	36,6	7,8	7,8	7,8	41,8	42,4	43,0	9,8	9,9	10,0	135,0	136,4	137,9
Zinsausgaben	53,4	56,5	60,0	32,2	31,8	30,7	30,4	31,6	32,6	4,9	5,3	5,7	9,4	9,5	9,6	1,7	1,8	1,8	131,5	136,0	139,9
darunter an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	—	—	—	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—
Laufende Übertragungen	253,6	273,0	263,9	5,3	4,9	4,7	115,9	118,0	121,0	35,9	36,5	37,7	71,1	72,9	75,2	10,7	11,2	12,0	322,3	333,4	343,5
Gebietskörperschaften	23,2	23,0	23,0	—	—	—	54,6	56,0	57,7	24,5	25,0	26,0	7,1	7,2	7,2	0,2	0,2	0,2	—	—	—
Länderfinanzausgleich	—	—	—	—	—	—	12,3	12,6	12,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sondervermögen	48,0	58,8	43,7	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Sozialversicherungen	108,9	118,0	124,5	1,4	1,3	1,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	111,0	120,0	126,5
Soziale Leistungen	49,2	48,5	47,9	0,4	0,4	0,4	14,1	14,0	14,5	2,3	2,3	2,3	45,5	46,7	48,5	6,5	6,9	7,4	118,0	118,8	121,0
Unternehmen	18,0	18,3	18,4	3,3	3,0	2,8	17,2	17,5	17,7	4,9	5,0	5,1	4,8	4,9	5,0	1,7	1,7	1,8	49,9	50,4	50,8
Ausland	4,8	4,9	4,9	—	—	—	1,2	1,2	1,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,0	6,1	6,1
Soziale Einrichtungen	1,5	1,5	1,5	—	—	—	11,5	11,7	11,9	2,1	2,1	2,2	9,5	9,8	10,1	1,4	1,5	1,6	26,0	26,6	27,3
Sonstige	—	—	—	—	—	—	4,6	4,6	4,7	2,0	2,0	2,0	4,0	4,1	4,2	0,8	0,8	0,9	11,4	11,5	11,8
Sachinvestitionen	12,2	12,4	12,7	—	—	—	11,4	11,2	11,2	4,1	4,2	4,2	35,7	35,3	36,0	13,3	13,4	13,6	76,7	76,5	77,7
Vermögensübertragungen	32,1	32,1	32,2	0,3	0,3	0,3	30,3	29,9	30,0	22,9	22,8	22,9	4,2	4,2	4,3	2,1	2,1	2,1	47,6	47,8	48,1
Gebietskörperschaften	20,5	20,3	20,4	—	—	—	12,2	11,8	11,8	10,7	10,5	10,5	0,5	0,6	0,6	0,2	0,2	0,2	—	—	—
Sondervermögen	0,2	0,2	0,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Ausland	3,9	4,0	4,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,9	4,0	4,0
Sonstige	7,5	7,6	7,6	0,3	0,3	0,3	18,1	18,1	18,2	12,2	12,3	12,4	3,7	3,6	3,7	1,9	1,9	1,9	43,7	43,8	44,1
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	13,8	13,8	13,9	10,8	11,0	11,0	6,1	6,0	6,1	1,8	1,8	1,8	3,4	3,4	3,5	0,2	0,2	0,2	33,8	33,9	34,2
darunter an Gebietskörperschaften	1,1	1,1	1,1	—	—	—	1,2	1,2	1,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finanzierungssaldo	-63,4	-61,3	-47,7	12,9	16,9	3,2	-27,4	-22,5	-18,6	-9,6	-9,1	-9,7	-4,3	1,4	2,9	-1,7	-1,4	0,3	-93,5	-76,0	-69,6
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in %																				
Einnahmen	0,8	6,5	2,3	-2,6	4,0	-18,5	2,1	2,3	2,6	1,6	1,7	1,4	-2,4	3,5	2,5	-5,8	1,7	4,9	1,5	3,6	2,6
Steuern u.ä.	-1,2	2,3	7,6	—	0,0	0,0	-1,1	3,3	4,0	0,7	2,3	1,5	1,3	7,7	3,8	6,3	7,4	21,9	-0,8	3,3	5,6
Ausgaben	-2,5	5,2	-0,8	-4,0	-1,4	-2,0	-0,2	0,9	1,5	-0,7	1,1	1,8	-2,2	0,9	1,8	-7,0	1,1	1,7	-1,1	1,6	1,8
Personalausgaben	-0,8	-0,2	1,0	-1,2	-1,9	0,0	0,5	0,6	1,0	1,5	0,4	0,8	0,0	-0,2	0,5	-7,6	-1,3	-1,3	-0,2	0,1	0,7
Laufender Sachaufwand	-1,6	2,4	2,1	—	-5,4	0,0	-1,6	-0,5	0,0	1,3	0,0	0,0	1,2	1,4	1,4	-3,9	1,0	1,0	-0,5	1,0	1,1
Zinsausgaben	4,9	5,8	6,2	-6,1	-1,2	-3,5	4,8	3,9	3,2	16,7	8,2	7,5	-3,1	1,1	1,1	0,0	5,9	0,0	1,7	3,4	2,9
Laufende Übertragungen	-3,5	7,6	-3,3	-22,8	-6,7	-4,1	1,0	1,8	2,5	-3,8	1,7	3,3	-4,3	2,5	3,2	-10,8	4,7	7,1	-2,3	3,5	3,0
Gebietskörperschaften	9,4	-0,9	0,0	—	—	—	-1,1	2,6	3,0	-6,1	2,0	4,0	-2,7	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	—	—	—
Sozialversicherungen	1,4	8,4	5,5	12,5	-3,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	8,2	5,4
Soziale Leistungen	-1,8	-1,4	-1,2	0,0	0,0	0,0	2,9	-0,7	3,6	-11,5	0,0	0,0	-6,2	2,6	3,9	-17,7	6,2	7,2	-4,2	0,7	1,9
Unternehmen	-12,2	1,7	0,5	-34,0	-9,1	-6,7	2,4	1,7	1,1	0,0	2,0	2,0	11,6	2,1	2,0	0,0	0,0	5,9	-6,2	1,0	0,8
Sachinvestitionen	0,8	1,6	2,4	—	—	—	2,7	-1,8	0,0	-6,8	2,4	0,0	-4,5	-1,1	2,0	-7,6	0,8	1,5	-3,4	-0,3	1,6
Vermögensübertragungen	-13,5	0,0	0,3	-66,7	0,0	0,0	-4,7	-1,3	0,3	1,8	-0,4	0,4	-6,7	0,0	2,4	40,0	0,0	0,0	-3,4	0,4	0,6
Darlehen, Beteiligungen, Tilgungen	6,2	0,0	0,7	14,9	1,9	0,0	-24,7	-1,6	1,7	-25,0	0,0	0,0	-5,6	0,0	2,9	-60,0	0,0	0,0	-1,5	0,3	0,9

<sup>1)</sup> In der Abgrenzung der Finanzstatistik, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen. — <sup>2)</sup> Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder 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. — <sup>3)</sup> Die Gewinnabführung der Bundesbank ist in voller Höhe beim Bund als Einnahme ausgewiesen; die Differenz zu 7 Mrd. DM wird als Übertragung an den Erblastentilgungsfonds gebucht. — <sup>4)</sup> Vgl. Tabelle 5. — <sup>5)</sup> Einschließlich Berlin. — <sup>6)</sup> Sachvermögen und Beteiligungen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Schätzung des DIW.

Die Einführung der Pflegeversicherung hat die kommunalen Haushalte in den beiden letzten Jahren erheblich entlastet, so daß trotz vermehrter Ausgaben infolge der hohen Arbeitslosigkeit die sozialen Leistungen rückläufig waren. In diesem Jahr wird sich dieser Effekt nicht wiederholen, so daß hier mit zusätzlichen Belastungen — wenn auch in geringem Umfang — gerechnet werden muß, obwohl die Regelsätze für die Sozialhilfe begrenzt worden sind. Im kommenden Jahr dürfte der Zuwachs, insbesondere in Ostdeutschland, wieder kräftiger ausfallen. Hingegen werden die sozialen Leistungen des Bundes — vornehmlich die Kriegsopferversorgung, das Wohngeld und das Erziehungsgeld — wegen der rückläufigen Zahl der Anspruchsberechtigten sinken.

Wie in den Vorjahren sind auch 1997 die *öffentlichen Investitionsausgaben* gekürzt worden. Aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften sind die Gemeinden bei ihrer Kreditaufnahme engen Begrenzungen unterworfen. Sie müssen aus den laufenden Einnahmen nicht nur die Verwaltungsausgaben einschließlich der Zinsaufwendungen finanzieren, sondern auch die Schuldentilgung bestreiten. Darüber hinaus ist ihre Verschuldungsfähigkeit an die Entwicklung der Einnahmen gekoppelt: Je größer das Einnahmepotential ist, um so eher ist es den Gemeinden möglich, zur Finanzierung ihrer Investitionen Kredite aufzunehmen. Bei knappen Kassen sind deshalb die Gemeinden gezwungen, auf die Durchführung von Investitionsprojekten zu verzichten. Dies ist erst recht der Fall, wenn die Länder ihre Zuweisungen an die Gemeinden kürzen. Da sich die finanzielle Lage der Gemeinden in diesem Jahr noch nicht grundlegend verbessert, muß abermals mit einem Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit gerechnet werden, wenngleich er weit schwächer als in den Vorjahren sein wird. Insgesamt werden 1998 die Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden voraussichtlich um 1 % sinken; im kommenden Jahr ist ein leichter Zuwachs (2 %) zu erwarten.

### Entwicklung nach Haushaltsebenen

Nach der hier vorgelegten Schätzung werden die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden in diesem Jahr um 3½ % und die Ausgaben um 1½ % zunehmen. Das Defizit in der Abgrenzung der Finanzstatistik wird von 94 Mrd. DM im Vorjahr auf 76 Mrd. DM sinken. Für das kommende Jahr wird ein weiterer Rückgang des Defizits der Gebietskörperschaften — auf 70 Mrd. DM — prognostiziert; mit knapp 3 % steigen die Einnahmen abermals stärker als die Ausgaben (2 %).

Nach Haushaltsebenen zeigt sich ein recht differenziertes Bild (Tabelle 4). Anders als auf Länder- und Gemeindeebene dürften die Fehlbeträge im Bundeshaushalt zunächst nur wenig sinken. Bis zum Jahresende wird voraussichtlich ein Defizit von 61 Mrd. DM (1997: 63 Mrd. DM) aufgelaufen sein; geplant sind 56 Mrd. DM. Zu erheblichen Mehrbelastungen kommt es insbesondere wegen der

höheren Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger sowie der steigenden Zinsbelastung. Abermals wird der Bund hohe Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögen erzielen können. Ein Teil der Aktienbestände soll erst 1999 verkauft werden, weil die Verkaufserlöse bei den Telekom-Aktien infolge der Kursentwicklung weit höher als ursprünglich erwartet ausfallen. Das DIW rechnet für 1998 und 1999 mit Privatisierungserlösen des Bundes von 15 und 13 Mrd. DM; in den Planungen stehen 29 und 5 Mrd. DM. Wie im Vorjahr, als — um das Defizit im Bundeshaushalt zu begrenzen — in einem Nachtragshaushalt die Überweisungen des Bundes an den Erblastentilgungsfonds gekürzt worden waren, ist auch 1998 eine um 5 Mrd. DM geringere Zuführung geplant. Damit soll der Einnahmeausfall, der aus der Reduzierung des Solidaritätszuschlags entstanden ist, finanziert werden. Auch die Annuitäten an den Fonds „Deutsche Einheit“ werden 1998 und 1999 um jeweils 3 Mrd. DM gesenkt. Da die Länder über eine höhere Gewerbesteuerumlage an diesen Zahlungen beteiligt sind, verringert sich auch deren Belastung. Die Durchleitung des Bundesbankgewinns im Bundeshaushalt bläht sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite auf. Ohne diese Transaktion errechnet sich beim Bund ein Ausgabenanstieg von über 3 % und bei den Einnahmen ein Zuwachs von 3 %. Im nächsten Jahr dürften die Ausgaben (bereinigt) um etwa 2 % zunehmen, während die Einnahmen um über 5 % expandieren. Der Haushaltsfehlbetrag wird sich deutlich, auf 48 Mrd. DM, verringern.

Die Überschüsse bei den Sondervermögen des Bundes dürften in diesem Jahr aufgrund der außerordentlichen Gewinne der Bundesbank, die an den Erblastentilgungsfonds überwiesen werden, die Rekordhöhe von 17 Mrd. DM erreichen; sie sind für die Tilgung von Schulden eingeplant. Im nächsten Jahr stehen dafür per saldo nur 3 Mrd. DM zur Verfügung (Tabelle 5).

Die Länder werden 1998 wie 1999 an ihrem Konsolidierungskurs festhalten. Wegen des hohen Personalausgabenanteils profitieren sie in besonderem Maße von den niedrigen Tarifabschlüssen im öffentlichen Dienst. Hinzu kommt, daß sie ihren Personalstand nochmals verringern dürften. Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, daß die Länder ihre restriktive Finanzausgleichspolitik allmählich lockern und die Gemeinden 1999 an den zu erwartenden Steuermehreinnahmen beteiligen werden; allerdings dürften die investiven Zuweisungen im Westen 1998 und 1999 hinter denen von 1997 zurückbleiben. In der Ausgabenentwicklung gibt es kaum Unterschiede zwischen den west- und ostdeutschen Ländern; sie werden ihre Ausgaben um 1 % bis 2 % ausweiten. Die Einnahmen werden im Westen wie im Osten vermutlich etwas stärker steigen. Somit können die westdeutschen Länder mit einem Rückgang der Defizite von 27 Mrd. DM auf 22 Mrd. DM in diesem und auf 19 Mrd. DM im kommenden Jahr rechnen. Die Defizite der ostdeutschen Länder werden indes kaum kleiner.

Tabelle 5

## Einnahmen und Ausgaben der Sondervermögen des Bundes

	Fonds Deutsche Einheit			Eisenbahn- vermögen			Erblasten- tilgungsfonds			Sonstige Fonds <sup>1)</sup>			Insgesamt		
	1997 Ist	1998 Schätzung	1999	1997 Ist	1998 Schätzung	1999	1997 Ist	1998 Schätzung	1999	1997 Ist	1998 Schätzung	1999	1997 Ist	1998 Schätzung	1999
	Mrd. DM														
Einnahmen	9,5	6,5	6,5	26,7	24,9	25,0	26,3	37,8	22,5	15,7	12,1	12,3	78,2	81,3	66,3
Steuerähnliche Abgaben	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Zuweisungen von Gebietskörperschaften Sondervermögen	9,5	6,5	6,5	16,6	15,6	15,6	21,5 <sup>2)</sup>	36,3	21,0	0,7	0,7	0,9	48,3	59,1	44,0
Veräußerung von Vermögen	—	—	—	2,9	2,0	2,0	—	—	—	—	—	—	2,9	2,0	2,0
Sonstige	—	—	—	7,2	7,3	7,4	4,8	1,5	1,5	14,7	11,1	11,1	26,7	19,9	20,0
Ausgaben	6,2	6,2	6,2	26,2	25,5	25,3	18,2	17,9	16,8	14,7	14,8	14,8	65,3	64,4	63,1
Personalausgaben	—	—	—	16,0	15,7	15,7	—	—	—	—	—	—	16,0	15,7	15,7
Laufender Sachaufwand	—	—	—	0,7	0,6	0,6	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,7	0,7	0,7
Zinsausgaben	6,2	6,2	6,2	5,2	5,2	5,2	18,2	17,9	16,8	2,6	2,5	2,5	32,2	31,8	30,7
Laufende Zuweisungen an Gebietskörperschaften Sondervermögen	—	—	—	4,4	4,0	3,8	—	—	—	0,9	0,9	0,9	5,3	4,9	4,7
Sozialversicherungen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Renten, Unterstützungen	—	—	—	1,4	1,3	1,3	—	—	—	—	—	—	1,4	1,3	1,3
Unternehmen	—	—	—	3,0	2,7	2,5	—	—	—	0,3	0,3	0,3	3,3	3,0	2,8
Sonstige	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Vermögensübertragungen	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Darlehen u.a.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10,8	11,0	11,0	10,8	11,0	11,0
Saldo	3,3 <sup>3)</sup>	0,3 <sup>3)</sup>	0,3 <sup>3)</sup>	0,5	-0,6	-0,3	8,1 <sup>3)</sup>	19,9 <sup>3)</sup>	5,7 <sup>3)</sup>	1,0	-2,7	-2,5	12,9	16,9	3,2

<sup>1)</sup> ERP, LAF, Entschädigungsfonds, Ausgleichsfonds Steinkohle. — <sup>2)</sup> Einschließlich Mehreinnahmen Bundesbankgewinn (1,8 Mrd. DM). — <sup>3)</sup> Überschüsse werden zur Tilgung verwendet.  
Quellen: Statistisches Bundesamt, Schätzung des DIW.

Auch auf kommunaler Ebene dürften die Einnahmen erheblich stärker als die Ausgaben steigen. In diesem Jahr werden die westdeutschen Gemeinden bereits einen Überschuß erzielen, der sich 1999 voraussichtlich auf 3 Mrd. DM erhöht. Auch die finanzielle Lage der ostdeutschen Gemeinden wird sich verbessern; sie dürften 1999 ausgeglichen abschließen. Die Kommunen in den neuen Ländern werden in diesem Jahr erstmals an den Einnahmen aus der Umsatzsteuer<sup>7</sup> beteiligt und müssen auch keine Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen. Mit der verbesserten Finanzlage dürfte die Talfahrt der kommunalen Investitionstätigkeit gestoppt werden; 1999 ist mit einem leichten Anstieg der Investitionsausgaben zu rechnen. Allerdings bleiben die großen Unterschiede in der kommunalen Finanzkraft bestehen. Nach wie vor können viele Gemeinden in den strukturschwachen Regionen ihre Haushalte nur dadurch in der Balance halten, daß sie auf die Durchführung von Investitionsprojekten verzichten.

## Finanzpolitische Überlegungen

Der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung fehlt es derzeit nicht zuletzt deshalb an Schwung, weil von der Finanzpolitik erhebliche restriktive Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft ausgehen. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses wäre dann unbedenklich, wenn sich die Wirtschaft wie in den USA in einem „selbsttragenden“ Aufschwung befände. Die finanzpolitischen Bremswirkungen könnten auch eher verkraftet werden, wenn von den anderen Politikbereichen, namentlich der Lohn- und der Geldpolitik, expansivere Impulse kämen. Dem ist aber nicht so. Deshalb ist in der gegenwärtigen Phase zumindest die Rückkehr zu einer potentialorientierten Linie in der Finanzpolitik erforderlich, d.h. zu einer Politik, die sich in ihrem Ein-

<sup>7</sup> Als Ersatz der Gewerbesteuer sind die Gemeinden seit dem 1.1.1998 mit 2,2 % am Umsatzsteueraufkommen beteiligt.

nahme- und Ausgabeverhalten am (nominalen) Potentialpfad der Wirtschaft orientiert und somit zunächst auf einen weiteren Abbau der öffentlichen Defizite verzichtet. In einem nachhaltigen Konjunkturaufschwung kann dieses Ziel quasi-automatisch erreicht werden — jedenfalls dann, wenn die politischen Entscheidungsträger die konjunkturbedingten Mehreinnahmen nicht wieder ausgeben. Die Tatsache, daß die Politik bei volleren Kassen zu vermehrter Ausgabentätigkeit neigt, erklärt sich auch daraus, daß in der vorangegangenen Schwächephase immer wieder strikte Ausgabendisziplin gefordert und durchgesetzt worden war, um die konjunkturbedingten Steuerausfälle zu kompensieren. Eine prozyklische Ausgabentätigkeit wirkt sowohl in einer Rezession als auch in einem Aufschwung kontraproduktiv. Eine stetige, am Potentialwachstum orientierte Politik ist ihr allemal vorzuziehen, weil Reibungsverluste vermieden werden.

In der gegenwärtigen Situation kommt es vor allem darauf an, die Binnennachfrage zu beleben. Auch wenn — nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Stabilitätspaktes von Dublin — die finanzpolitischen Freiheitsgrade begrenzt sind, verfügt die Politik über Handlungsspielraum, um eine potentialorientierte Linie zu verfolgen. Ansatzpunkte sind die Steuerpolitik, die öffentlichen Investitionen sowie vermehrte Ausgaben für Bildung und Forschung. Solche Aktivitäten mobilisieren kurzfristig die Binnennachfrage, langfristig erhöhen sie Produktivität und Realeinkommen der Wirtschaft. Insbesondere die Entwicklung der öffentlichen Investitionen ist alarmierend: Die kassenmäßigen Ausgaben der Gebietskörperschaften für Bruttoinvestitionen sind von 89 Mrd. DM (1992) auf 65 Mrd. DM (1997), insgesamt also um mehr als ein Viertel, gesunken. Ein Kurswechsel ist hier dringend erforderlich.

Nachdem im ersten Anlauf eine große Einkommensteuerreform gescheitert war, wird sie in der neuen Legislaturperiode zu den zentralen Aufgaben der Finanzpolitik gehören. Dabei sind im wesentlichen zwei Schritte zu unterscheiden. Zunächst wird es darum gehen, das Steuerrecht zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Hierzu wird auch der Abbau vieler Ausnahmetatbestände und sonstiger Steuervergünstigungen gehören, einschließlich einer Reform des Ehegattensplittings, das in der jetzigen Form zu nicht gerechtfertigten Vorteilen führt und hohe Kosten verursacht. Es sollte in Richtung eines Familienrealsplittings umgestaltet werden.

Je umfassender die steuerlichen Bemessungsgrundlagen verbreitert werden, desto größer wird der Spielraum für eine Senkung der Einkommensteuersätze. Doch sollten die Wachstums- und Beschäftigungswirkungen eines solchen Reformschritts nicht überschätzt werden, denn es darf nicht ausgeblendet bleiben, daß das geltende Steuersystem in hohem Maße auch Lenkungsfunktionen besitzt. Viele der Steuervergünstigungen sind auf eine Förderung der Investitionen gerichtet. In welchem Maße die Wirtschaft letztlich durch eine Steuerreform stimuliert wird, hängt — und dies ist der zweite Schritt — vom geplanten Nettoentlastungsvolumen sowie den konkreten Änderungen im

Steuertarif ab. Ein expansiver Effekt ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Nettoentlastung nicht durch zusätzliche Einsparungen auf der Ausgabenseite konterkariert wird.

Häufig wird eine Steuerentlastung mit dem Blick auf das Ausland gefordert. In Deutschland sei die Belastung mit Steuern und Abgaben höher als in den Nachbarländern und somit eine Ursache für die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme. Folgt man jedoch den Daten der OECD-Steuerstatistik, so läßt sich Deutschland im Vergleich mit den anderen großen Industrieländern nicht als Hochsteuerland identifizieren. Bei den Steuern auf Einkommen und Gewinne bezogen auf das nominale Bruttoinlandsprodukt lag Deutschland 1995 mit einer Belastung von knapp 12 % eher in der unteren Hälfte.<sup>8</sup> Auch wenn man die nominalen Sätze bei der Einkommensteuer zum Vergleich heranzieht, ist Deutschland kaum als ein Hochsteuerland zu bezeichnen. Insbesondere wenn man den reduzierten Steuersatz für gewerbliche Einkünfte berücksichtigt (47 %), rangiert Deutschland mit seinen Grenzsteuersätzen (einschl. Solidaritätszuschlag 55,92 %) keinesfalls ganz oben (Tabelle 6). Unter Einschluß von Zuschlägen zur Einkommensteuer liegen Belgien, Dänemark, Italien, die Niederlande und selbst Japan zum Teil deutlich höher.

Wichtig für einen internationalen Vergleich ist auch die Frage, wann der Spitzensteuersatz greift. Im allgemeinen gilt, daß die Progression des Tarifs um so stärker ausfällt, je früher der Spitzensteuersatz einsetzt. In Luxemburg wird der Spitzensteuersatz (51,25 %) schon bei einem zu versteuernden Einkommen von 67 246 DM erreicht. Bei diesem Einkommen beträgt der Grenzsteuersatz in Deutschland noch nicht einmal 40 % (Tabelle 6, rechte Spalte). Schließlich muß berücksichtigt werden, daß die Steuersätze keine Auskunft über die effektive Steuerlast geben. Sie ist das Resultat der Vorschriften zur Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlagen, auf die der Steuersatz angelegt wird. Berücksichtigt werden dabei auch die steuerlichen Vergünstigungen, die in Deutschland vergleichsweise hoch sind.

Der Verlauf der Abgabenbelastung in Deutschland zeigt, daß die Progression nicht kontinuierlich zunimmt, sondern im mittleren Einkommensbereich besonders ausgeprägt ist (Abbildungen 6 und 7). So hat ein Lediger mit einem Bruttoeinkommen von etwa 50 000 DM über 19 % an Einkommensteuer und 21 % an Sozialbeiträgen<sup>9</sup> zu entrichten. Ein verheirateter Arbeitnehmer mit demselben Brutto-

<sup>8</sup> Vgl. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1996. Siehe hierzu detailliert auch Dieter Teichmann: Zur Einkommensteuerreform — „Große“ Steuerreform zunächst gescheitert. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 3-4 1997, S. 317 ff.

<sup>9</sup> Berücksichtigt worden sind in dieser Rechnung die Beiträge der Arbeitnehmer zur Rentenversicherung (10,15 %), zur Krankenkasse (6,75 %), zur Pflegeversicherung (0,85 %) und zur Arbeitslosenversicherung (3,25 %). Insgesamt zahlt der Arbeitnehmer also für seine Beiträge 21 %.

Tabelle 6

## Einkommensteuer-Spitzensteuersatz in ausgewählten Ländern

	Spitzensteuersatz %	... beginnt bei zu versteuerndem Einkommen		
		in Landeswährung	in DM <sup>1)</sup>	Grenzsteuersatz in Deutschland bei diesem Einkommen <sup>2)</sup> in %
Belgien				
Satz	55,00	2 420 Mill. bfr	117 583	52,26
Zuschläge	5,77			2,87
Insgesamt	60,77			55,13
Dänemark	62,00	243 100 dkr	63 938	38,66
Deutschland				
Gewerbliche Einkommen	47,00	100 024 DM	100 224	47,00
Zuschläge	2,59			2,59
Insgesamt	49,59			49,59
Nicht gewerbliche Einkommen	53,00	120 042 DM	120 042	53,00
Zuschläge	2,92			2,92
Insgesamt	55,92			55,92
Frankreich	56,80	282 731 FF	84 508	44,52
Irland	48,00	8 900 irL	22 384	29,26
Italien				
Satz	51,00	300 Mill. Lira	305 370	53,00
Zuschläge	16,20			2,92
Insgesamt	67,20			55,92
Luxemburg				
Satz	50,00	1,384 Mill. lfr	67 246	36,97
Zuschläge	1,25			2,03
Insgesamt	51,25			39,00
Niederlande				
Satz	60,00	92 773 hfl	82 373	41,56
Zuschläge				2,29
Insgesamt	60,00			43,85
Österreich				
Satz	50,00	700 000 ATS	99 631	46,81
Zuschläge				2,57
Insgesamt	50,00			49,38
Spanien				
Satz	56,00	10,222 Mill. Ptas	120 855	53,00
Zuschläge				2,92
Insgesamt	56,00			55,92
Japan				
Satz	50,00	30 Mill. Yen	373 230	53,00
Zuschläge	15,00			2,92
Insgesamt	65,00			55,92
Schweiz				
Satz	11,50	501 700 sfr	601 137	53,00
Zuschläge	30,94	201 700 sfr	241 677	2,92
Insgesamt	42,44			55,92

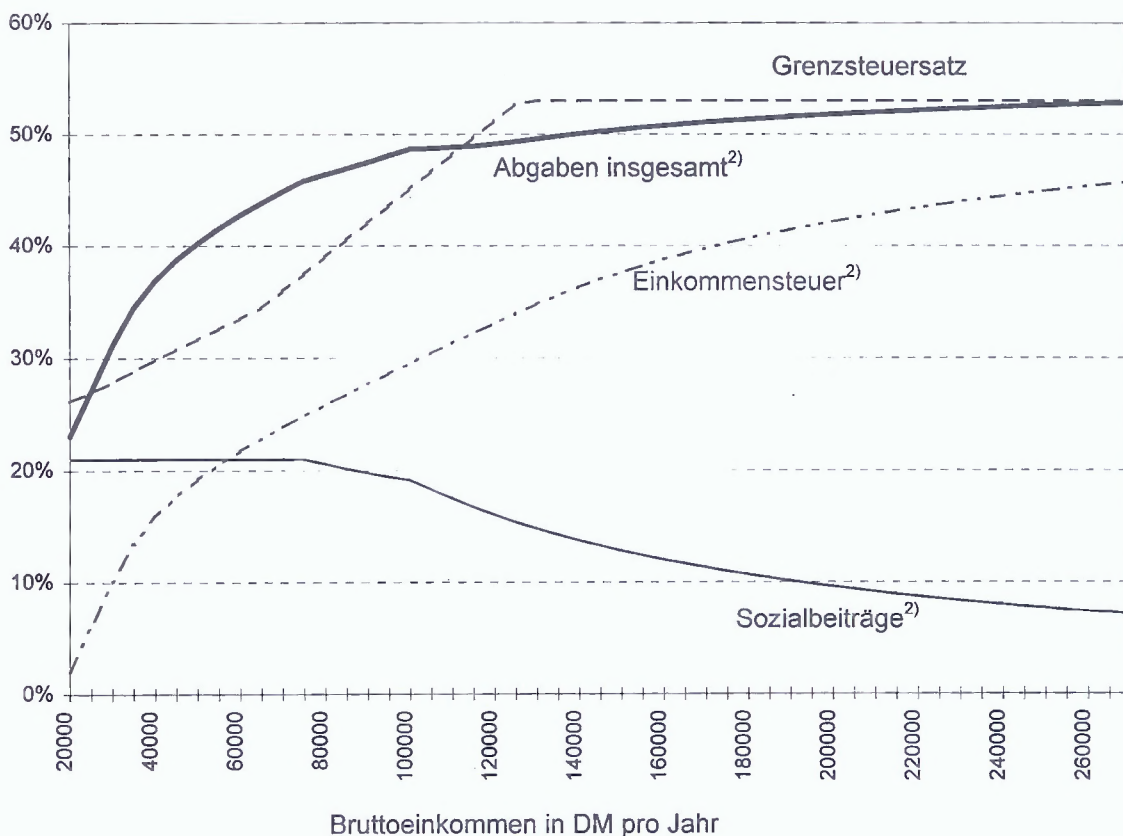
1) Wechselkurse vom 25. August 1998. — 2) Einschließlich Solidaritätszuschlag.

Quelle: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich. Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, BMF (Hrsg.), 30. Juli 1996.

Abbildung 6

## Die Belastung der Bruttoeinkommen mit Sozialbeiträgen und Einkommensteuer im Jahre 1998<sup>1)</sup>

Ledig, keine Kinder



1) Einschl. Solidaritätszuschlag. Bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens sind die in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten Abzugsbeträge (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschale) berücksichtigt worden.- 2) In % des Bruttoeinkommens.

Quelle: Berechnungen des DIW.

DIW 98

einkommen hat zwar denselben Sozialversicherungsbeitrag zu zahlen, muß aber bei der Einkommensteuer — wegen des Splittingeffekts und der höheren Vorsorgepauschale — nur gut 7 % aufwenden. Insgesamt ist seine Belastung also mit reichlich 28 % etwa 12 Prozentpunkte geringer als die eines Ledigen. Für beide Gruppen gilt aber, daß im unteren und mittleren Einkommensbereich — bis 75 000 DM — vom Mehrverdienst ein rasch steigender Teil abgeschöpft wird. Bei Einkommen von über 75 000 DM steigt zwar die Belastung kontinuierlich an, wegen der Beitragsbemessungsgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung (75 000 DM) schwächt sich aber der Anstieg ab. Bei Einkommen von über 100 000 DM steigt die prozentuale Belastung kaum noch, weil dann die Höchstgrenze in der Rentenversicherung erreicht ist. Hier wird die progres-

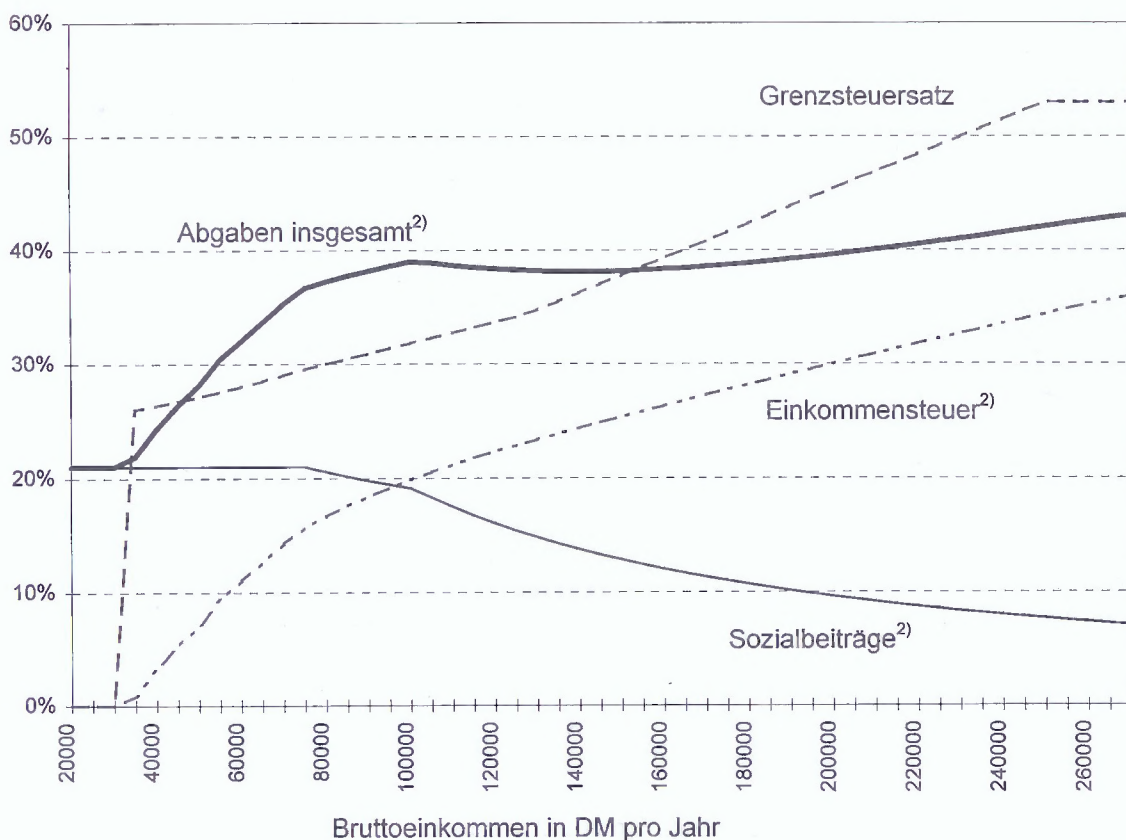
sive Steuerbelastung durch die regressive Wirkung der Sozialbeiträge stark gebremst.

Eine Steuerreform sollte neben einer allgemeinen Entlastung auch auf einen kontinuierlichen Belastungsverlauf zielen. Eine Senkung der Abgabenlast vor allem im mittleren Einkommensbereich würde zudem die Massenkaukraft stärken. Das DIW hatte vor zwei Jahren einen Vorschlag für einen Einkommensteuertarif unterbreitet<sup>10</sup>, der

<sup>10</sup> 20% Eingangssteuersatz und allgemeine Absenkung des Spitzensteuersatzes auf 47 %, also den Steuersatz, der bisher schon für gewerbliche Einkünfte gilt. Vgl. Öffentliche Haushalte 1996/97: Finanzpolitik weiterhin auf schmalen Grat. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 35/96, S. 587 ff.

## Die Belastung der Bruttoeinkommen mit Sozialbeiträgen und Einkommensteuer im Jahre 1998<sup>1)</sup>

Verheiratet, keine Kinder



1) Einschl. Solidaritätszuschlag. Bei der Berechnung des zu versteuernden Einkommens sind die in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten Abzugsbeträge (Vorsorgepauschale, Arbeitnehmerfreibetrag, Sonderausgabenpauschale) berücksichtigt worden.- 2) In % des Bruttoeinkommens.

Quelle: Berechnungen des DIW.

DIW 98

diesen Anforderungen Rechnung trägt und in der Breite zu Entlastungen führt. Gegenüber dem geltenden Steuerrecht errechnen sich Steuerausfälle in einer Größenordnung von 40 bis 45 Mrd. DM. Eine derartige Steuerentlastung und die dringend notwendige Ausweitung der öffentlichen Investitionen sowie der Ausgaben für Bildung und Wissenschaft würden freilich weit mehr Mittel erfordern, als der finanzielle Handlungsspielraum hergibt. Unausweichlich ist es deshalb, Steuervergünstigungen abzubauen.

Ein zentraler Punkt in der gegenwärtigen finanzpolitischen Debatte ist die Reform des Länderfinanzaus-

gleichs.<sup>11</sup> Im Mittelpunkt des neu entflammten Streits zwischen wirtschaftsstärkeren und -schwächeren Ländern stehen die angebliche Übernivellierung und die konfiskatorischen Wirkungen des Systems; die wirtschaftsstärkeren Länder fordern mehr Mittel für sich. Freilich darf in diesem Streit nicht übersehen werden, daß die westdeutschen Länder auch heute noch erheblich von der Vereinigung profitieren und durch die Neuregelung der Finanzbezie-

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch Dieter Vesper: Länderfinanzausgleich — besteht Reformbedarf? In: Diskussionspapiere des DIW, Nr. 170, Berlin 1998.

hungen 1995 per saldo nicht schlechter gestellt sind. Vor allem aber ist zu berücksichtigen, daß die Diskrepanzen in der Wirtschafts- und Steuerkraft zwischen West- und Ostdeutschland riesig und weiterhin hohe Transfers von West nach Ost notwendig sind. Stellte man den wirtschaftsstärkeren Ländern mit ihrer noch immer weit besseren Infrastrukturausstattung mehr Mittel zu Lasten der schwächeren Länder zur Verfügung, liefe dies auf einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust hinaus, denn der Grenzertrag des in Ostdeutschland eingesetzten Infrastrukturkapitals dürfte höher sein als in den reicheren westdeutschen Ländern. Unter den Bedingungen eines reformierten Finanzausgleichs, der auf mehr Wettbewerb zwischen den Bundesländern zielt, wären nicht nur die Startchancen höchst ungleich verteilt; auch wäre ein Steuersenkungswettbewerb wahrscheinlich, den die wirtschaftsschwächeren Länder wohl verlieren würden, da sie kaum „Masse“ in den Wettbewerb einbringen könnten. Vor allem ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß es zu Einschränkungen im öffentlichen Güterangebot kommt.

Erst wenn der Aufholprozeß in Ostdeutschland weiter vorangekommen ist, können grundlegende Reformen ins Auge gefaßt werden. Dessen ungeachtet ist bereits heute eine Stärkung der Eigenverantwortlichkeit von Ländern und Gemeinden möglich und auch nötig, indem etwa die Mischfinanzierungen abgebaut werden, die Finanzierung der Arbeitslosigkeit allein dem Bund übertragen wird und die Kommunen bei der Sozialhilfe entsprechend entlastet werden. Auch die regionale Steuererlegung der Gemeinschaftsteuern sollte nicht auf die Lohn- und Körperschaftsteuer beschränkt bleiben, sondern auf die Kapitalertragsteuern (einschl. Zinsabschlag) ausgeweitet werden; darüber hinaus sollte bei der Lohnsteuererlegung auch der Arbeitsplatz als Verteilungskriterium berücksichtigt werden. Außerdem sollten die Gemeindesteuern bei der Berechnung der Ansprüche im Finanzausgleich vollständig einbezogen werden. Durch diese Maßnahmen würde sich die Steuerverteilung zugunsten der finanzschwachen Länder verschieben, deren Ansprüche im horizontalen Finanzausgleich dann geringer wären.

## **Weltweite Deflationsgefahr: Rasche Zinssenkung in Europa erforderlich**

Die Weltwirtschaft steht am Scheideweg: Auf der einen Seite drohen sich die Krisen in Asien und Osteuropa weiter zu verschärfen und Abwertungswettläufe zu initiieren, deren Ergebnis nur eine Lähmung des Handels zwischen und in diesen Ländern sein kann. Auf der anderen Seite ist die Entwicklung in den westlichen Industrieländern zwar noch aufwärtsgerichtet, die Schockwellen der weltweiten Finanzkrise haben aber schon sichtbare Spuren hinterlassen und dämpfen das Wachstum. Die Wirtschafts- und vor allem die Geldpolitik in Europa verharren in Handlungsunfähigkeit, obwohl die Zeichen von den Märkten eindeutige Signale zu einem raschen Eingreifen in expansiver Richtung geben.

In ganz besonderer Verantwortung steht Deutschland. Zum einen ist Deutschland noch immer das Leitwährungsland in Europa, und die Deutsche Bundesbank muß ihre Rolle auch kurz vor Beginn der Europäischen Währungsunion konsequent zu Ende spielen. Zum anderen hat Deutschland wie kein anderes großes Industrieland in seiner gesamten wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf den Export, also auch auf die Nachfrage der „emerging markets“ gesetzt und ist nun angesichts seiner hohen Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber diesen Ländern auch besonders betroffen. Wichtiger noch: Von Deutschland ging in den letzten beiden Jahren als einzigem großen Industrieland ein starker deflationärer Impuls aus, nachdem zuvor lediglich Japan und einige kleine Länder eine solche Politik betrieben hatten. Zusätzlich zur Abwertung der D-Mark im Jahr 1996, die die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft ohnehin spürbar verbessert hatte, wurde über eine Senkung der Lohnstückkosten eine reale Abwertung der D-Mark auch gegenüber den Ländern vorangetrieben, die ihre Wechselkurse fest an den „Anker“ Deutschland gebunden hatten.

Der Rückgang der Lohnstückkosten, der gesamtwirtschaftlich mit Abstand wichtigsten Kostenkomponente, schlägt sich jetzt zunehmend in einem absoluten Rückgang von Preisen nieder und verstärkt die deflationären Tendenzen, die von den Weltmärkten kommen. Die Unternehmen müssen im Wettbewerb diese Kostenvorteile zumindest mittelfristig in den Preisen weitergeben. Bisher gibt es keine Anzeichen dafür, daß die Deutsche Bundesbank auf die eindeutigen Deflationstendenzen mit einer Zinssenkung zu reagieren gedenkt. Durch ihr Abwarten verschärft sie — ähnlich wie die japanische Notenbank zu Anfang der 90er Jahre — die Deflationsgefahr. Der kurzfristige Realzins steigt nämlich, und der Abstand zwischen dem langfristigen und dem kurzfristigen Zins sinkt auf ein Niveau, wie es vor Rezessionsphasen typisch ist. Die Belebung der Binnennachfrage in Deutschland und Europa, die das einzige wirkungsvolle Gegengewicht zu einem welt-

weiten Nachfrageeinbruch und den Auswirkungen der notwendigen realen Abwertung der Entwicklungsländer schaffen kann, ist damit in hohem Maße gefährdet. Wird nicht rasch gehandelt, ist die Gefahr einer weltweiten Depression nicht mehr von der Hand zu weisen.

### **Drei Gründe für eine deutliche Senkung der kurzfristigen Zinsen in Deutschland**

Der wichtigste Grund für eine Zinssenkung durch die Bundesbank ist die Preisentwicklung in Deutschland. Sie ist nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes im August auf den niedrigsten Stand seit September 1987 zurückgegangen. Während die Steigerungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte im Juli gegenüber dem Vorjahresmonat sowohl für West- als auch für Gesamtdeutschland noch 0,9 % betragen hatte, sank die für August geschätzte Inflationsrate in Westdeutschland auf 0,7 %. Dieser Wert dürfte nach Angaben des Statistischen Bundesamtes voraussichtlich auch für Gesamtdeutschland zutreffen.

Die tatsächliche Entwicklung der Preise wird jedoch deutlich, wenn man die (saisonbereinigte) Inflationsrate im Vormonatsvergleich betrachtet. Seit Beginn dieses Jahres pendelte diese von -0,2 bis 0,3 %. Die positiven Preissteigerungsraten im Frühjahr sind auf den Sondereinfluß der Mehrwertsteuererhöhung zum 1. April zurückzuführen. Rein rechnerisch ergibt sich daraus eine Preiserhöhung von 0,5 %. Ohne diesen Effekt dürften die Konsumentenpreise im saisonbereinigten Verlauf weitgehend konstant geblieben sein.

Wie auch die Bundesbank festgestellt hat, wird mit der statistisch gemessenen Preissteigerungsrate die tatsächliche Preissteigerungsrate aber erheblich überschätzt. Die Bundesbank bemißt den Effekt auf ein dreiviertel Prozent.<sup>1</sup> Die Ursache für diese Diskrepanz besteht u.a. darin, daß Qualitätsänderungen von Produkten sowie die Einführung neuer Güter von der Statistik nicht zeitnah erfaßt werden können. Im Preisindex nicht berücksichtigt sind darüber hinaus Sonderangebote und Rabatte. Aufgrund der immer noch schwachen Binnennachfrage kann davon ausgegangen werden, daß sich der Handel zur Stimulierung der Nachfrage auch dieser verkaufsfördernden Maßnahmen verstärkt bedient. Unter Einbeziehung auch dieser Aspekte liegt die ökonomisch relevante Preisänderung derzeit bereits im negativen Bereich. Selbst für den Extremfall einer von den Unternehmen vollständig getragenen Mehrwertsteuererhöhung gälte dies.

<sup>1</sup> Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Nr. 5, 1998, S. 60.

**Verteilungsspielraum und Beschäftigung in Westdeutschland**  
 Jahresdurchschnittliche Veränderung bzw. Veränderung gegenüber Vorjahr in %

Jahre	Stundenproduktivität <sup>1)</sup>	Nominaler Stundenlohn <sup>2)</sup>	Inflations- bzw. Deflationspotential	Tatsächliche Inflation <sup>3)4)</sup>	Realer Stundenlohn <sup>5)</sup>	Realer Netto-Stundenlohn <sup>6)</sup>	Realer privater Verbrauch <sup>4)</sup>	Arbeitsvolumen <sup>7)</sup>	Beschäftigte	Reales BIP
	1	2	3 = 2-1	4	5	6	7	8	9	10
1951-1960	6,9	9,2	2,3	1,9	7,2	6,6	7,8	1,0	3,3	8,0
1961-1970	5,3	9,6	4,4	2,7	6,8	5,7	5,1	-0,8	1,0	4,4
1971-1980	3,7	9,6	5,8	5,0	4,3	3,0	3,3	-1,0	0,7	2,7
1981-1985	2,1	4,4	2,3	3,8	0,6	-0,4	0,6	-0,9	-0,3	1,1
1986-1990	2,9	4,5	1,6	1,4	3,1	3,4	3,6	0,4	1,6	3,4
1991-1995	2,3	4,9	2,7	3,1	1,8	-0,4	2,1	-0,6	-0,1	1,6
1996-1997	2,9	2,0	-0,9	1,9	0,1	-0,3	0,8	-1,1	-1,2	1,8

1) Bruttoinlandsprodukt zu Preisen von 1991 je geleistete Erwerbstätigenstunde. — 2) Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je geleistete Beschäftigtenstunde. — 3) Deflator des privaten Verbrauchs. — 4) Von 1995 an Deutschland. — 5) Nominaler Stundenlohn deflationiert mit dem Preisindex des privaten Verbrauchs. — 6) Nettolohn- und -gehaltsumme je Beschäftigtenstunde, deflationiert mit dem Preisindex des privaten Verbrauchs. — 7) Geleistete Arbeitsstunden der Erwerbstätigen.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW.

Von großer Bedeutung für die deflationäre Tendenz ist die Lohnpolitik in den letzten Jahren. Die nominalen Kosten der Arbeit sind weit weniger stark gestiegen als die Produktivität der Arbeit (Tabelle). Die Differenz zwischen den Wachstumsraten der Stundenlöhne und denen der Stundenproduktivität zeigt den von der Lohnpolitik ausgehenden Inflations- bzw. Deflationsdruck. Während von der Lohnpolitik in den letzten Jahrzehnten praktisch immer ein Inflationspotential geschaffen wurde, ist in den letzten beiden Jahren ein Deflationspotential von durchschnittlich 0,9 % pro Jahr zu beobachten.

Trotz dieses deflationären Einflusses, der von den Lohnkosten ausgeht, haben sich die Erzeugerpreise auch 1997 noch leicht erhöht. Ein Grund dafür besteht darin, daß die Einfuhrpreise in den letzten beiden Jahren (aufgrund der Abwertung der D-Mark) gestiegen sind und den Effekt der Lohnstückkosten auf die Erzeugerpreise zumindest teilweise kompensiert haben. Der von der Lohnentwicklung ausgehende deflationäre Effekt kam deshalb noch nicht deutlicher in der Inflationsrate zum Ausdruck (Abbildung 1).

Ende des letzten Jahres hat sich nun auch die Einflußrichtung der Einfuhrpreise auf die Inflationsrate umgedreht. Die Einfuhrpreise sanken im bisherigen Verlauf des Jahres 1998 fast durchgängig. Neben den weiter gesunkenen Lohnstückkosten üben nun auch die Einfuhrpreise einen zunehmend dämpfenden Einfluß auf die Inflationsrate aus.<sup>2</sup> Diese Entwicklung spiegelt sich in den Erzeugerpreisen, die im Verlauf des ersten Halbjahres gesunken sind.

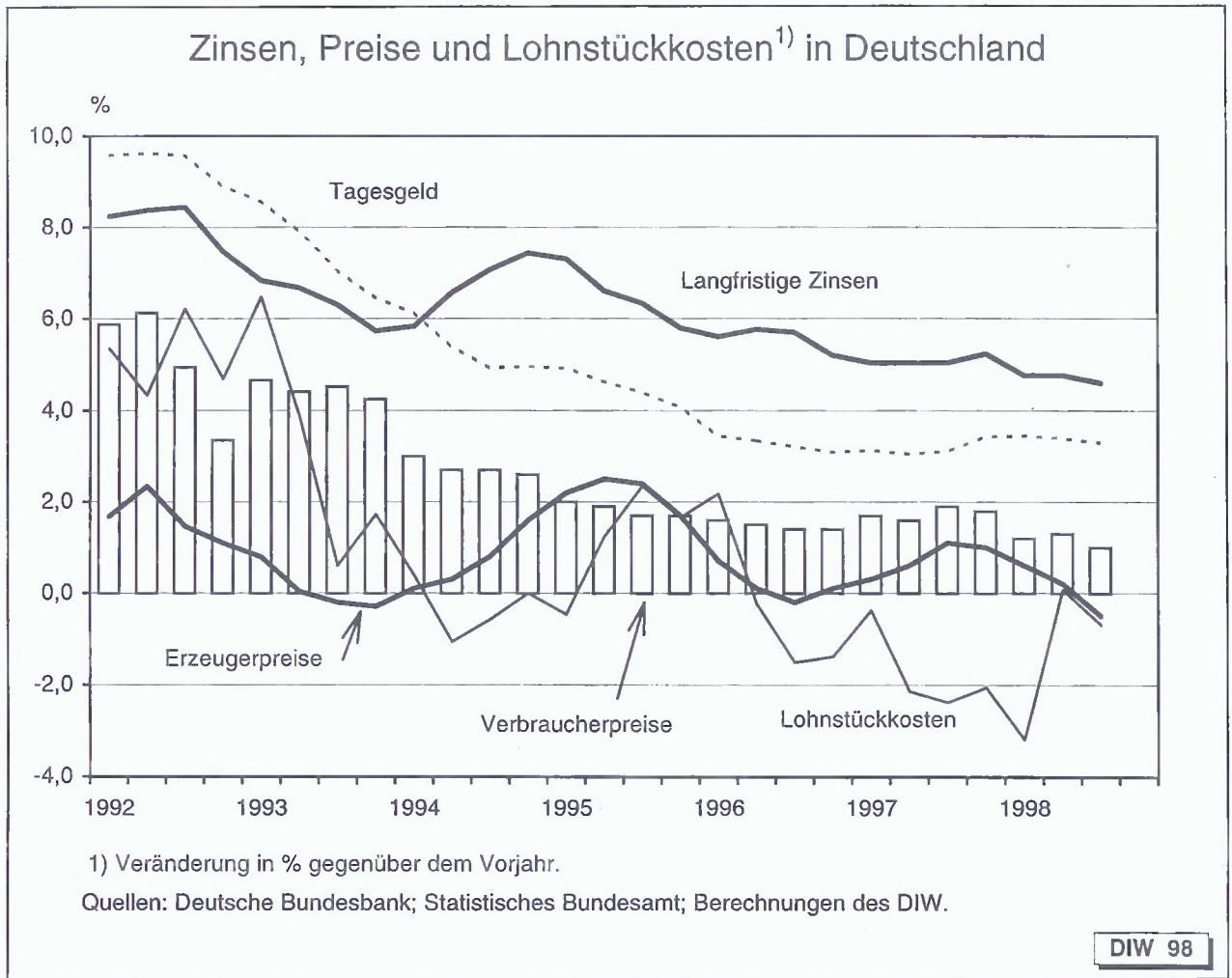
Geht man davon aus, daß die Preise — wie in den beiden vorangegangenen Monaten — bis zum Ende dieses Jah-

res im Verlauf konstant bleiben, so ergibt sich für das vierte Quartal 1998 ein Preisanstieg gegenüber dem Vorjahreszeitraum von 0,4 % und für das Jahr 1998 insgesamt eine Inflationsrate von 0,9 % gegenüber 1997.

Der zweite Grund für Zinssenkungen ist in der Entwicklung am Kapitalmarkt zu finden. Weltweit und in Deutschland sinken die Kapitalmarktzinsen. Zehnjährige Staatsanleihen rentieren sich in Deutschland heute nur noch zu gut 4 % im Vergleich zu 5 ½ % vor einem Jahr; in den USA sank die entsprechende Rendite von 6 ½ % auf 5 ½ %. Der Rückgang an sich ist weltweit eindeutig auf einen Rückgang der Kapitalnachfrage zurückzuführen; er zeigt sich in ähnlicher Größenordnung auch im langfristigen Realzins. In einigen Industrieländern wird er durch Umschichtungen von Kapital aus Abwertungsländern allerdings verstärkt. Die Verbraucherpreissteigerungen sind — mit der gewichtigen Ausnahme Deutschlands — im vergangenen Jahr weit weniger stark rückläufig gewesen als der Zins. In der OECD insgesamt ist der langfristige Realzins um einen ganzen Prozentpunkt gefallen; in Deutschland trotz der preistreibenden Wirkung der Mehrwertsteuererhöhung aber nur um etwa 0,3 Prozentpunkte.

<sup>2</sup> Das Argument, die Entwicklung im Jahre 1986 sei insoweit eine Parallele zur gegenwärtigen Situation, als es trotz eines absoluten Rückgangs der Verbraucherpreise im Jahresdurchschnitt keine deflationäre Tendenz gegeben habe, greift nicht. Damals war der Rückgang der Verbraucherpreise ausschließlich bedingt durch einen sehr starken Rückgang der Einfuhrpreise (-10%). Es gab aber keine deflationäre Tendenz von der inländischen Kostenseite, so daß nach der Normalisierung der Einfuhrpreise wieder mit einer Rückkehr zum Inflationsziel gerechnet werden konnte.

Abbildung 1



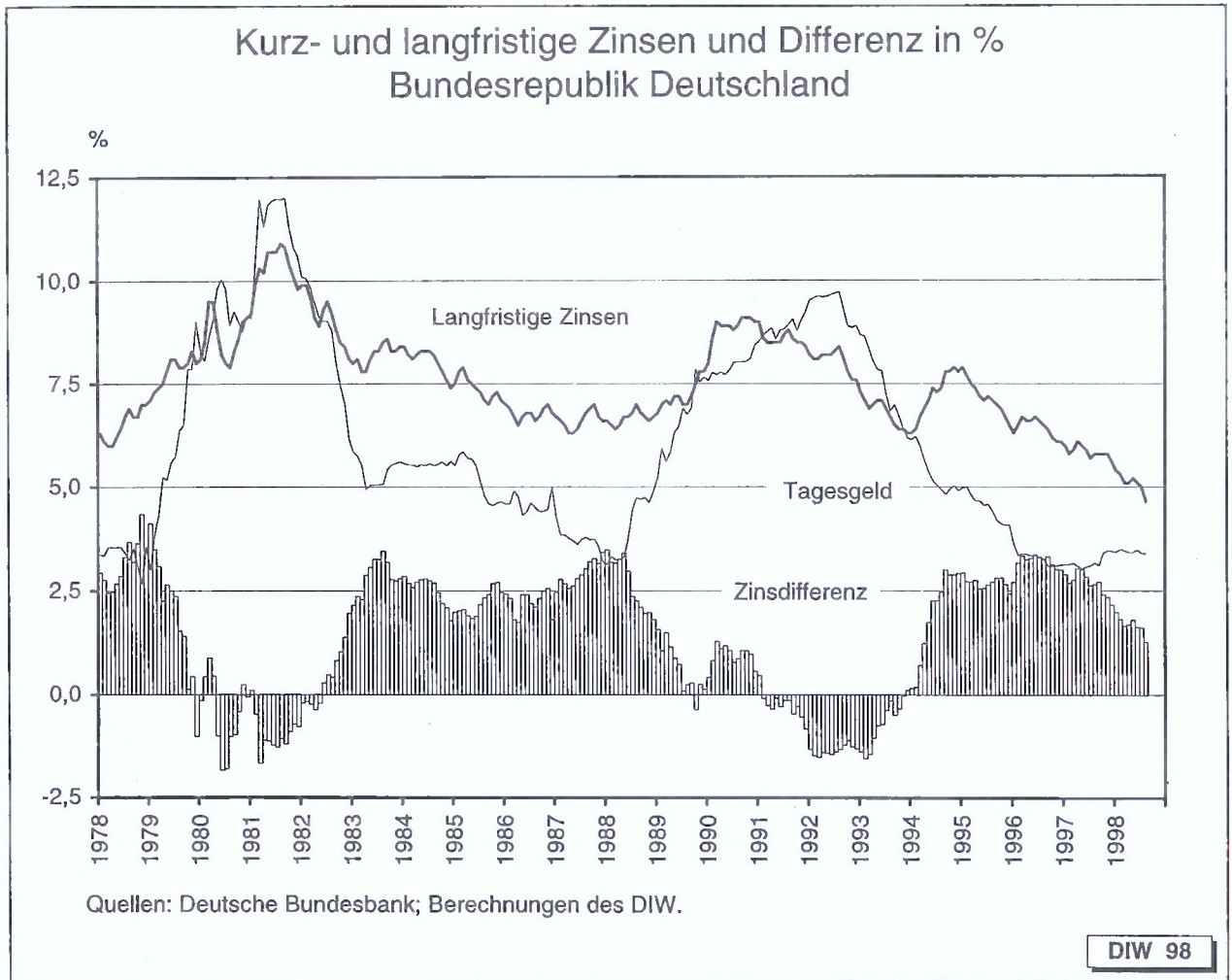
Der weltweite Rückgang der Kapitalnachfrage ist letztlich Folge des Einbruchs der Investitionstätigkeit in Asien und zuletzt in Osteuropa. Dieser Nachfragerückgang schlägt sich auch in den Industrieländern in einem Rückgang der Exportnachfrage und damit einer konjunkturellen Abschwächung nieder. Diese Abschwächung verlangt nach einer Zinssenkung am kurzen Ende, denn auch das Wachstum der Geldnachfrage wird im Gefolge der konjunkturellen Abschwächung an Tempo einbüßen.

Eine Senkung der kurzfristigen Zinsen ist aber vor allem deswegen notwendig, weil bei Konstanz am kurzen Ende und einem kräftigen Rückgang am langen die Geldpolitik Kapitalangebot „vernichtet“. Werden nämlich kurzfristige Anlagen attraktiver, schieben viele Kapitalanbieter ihr Portfolio zugunsten dieser um, und das Angebot an langfristigen Kapital sinkt. Damit wird der wichtigste marktwirtschaftliche Korrekturfaktor für die weltweite Wachstumsschwäche zumindest teilweise außer Kraft gesetzt: Der langfristige Zins sinkt weniger stark, als es dem Rückgang

der Kapitalnachfrage entspricht; die Geldpolitik verschärft die Krise. Für die USA, die sich nahe einer Situation der Vollbeschäftigung befinden, mag das eine angemessene Politik sein, hätte doch ohne die Krise der emerging markets und Japans die amerikanische Zentralbank wohl die Zinsen in Sorge um ein mögliches Aufleben der Inflation erhöht. Für Europa, wo der Aufschwung dem in den USA weit hinterherhinkt, die Zahl der Arbeitslosen kaum den Rezessionsgipfel verlassen hat und die Preissteigerungsraten rückläufig sind, ist dies ganz und gar unangemessen.

Ablesen läßt sich der zunehmende Restriktionsgrad der Geldpolitik — beispielhaft für Europa — in Deutschland an der Zinsdifferenz (Abbildung 2). Betrag zu Beginn der jetzigen Konjunkturbelebungen im Jahre 1996 in Deutschland die Differenz zwischen lang- und kurzfristigen Zinsen mehr als drei Prozentpunkte, ist sie in den letzten Tagen auf unter einen Prozentpunkt gesunken. Das ist ein Wert, der bisher immer nur kurz vor schweren Rezessionen wie Anfang der 80er Jahre erreicht worden ist.

Abbildung 2



Der dritte Grund für eine Zinssenkung durch die Bundesbank ist konjunktureller Natur. Sie ist notwendig, weil, in Verbindung mit den oben genannten weltweiten Faktoren und einer immer noch schwachen Binnennachfrage, eine konjunkturelle Schwächephase droht. Die vom DIW berechneten Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Produktion für das zweite Quartal haben — selbst unter optimistischen Annahmen für die nicht-produzierenden Bereiche — gezeigt, daß sich das Wachstumstempo vom zweiten Halbjahr 1997 zum ersten Halbjahr 1998 deutlich verlangsamt hat. Rechnet man die Verwendungskomponenten ohne den Staatsverbrauch, der wegen der besonderen Anstrengungen zur Erreichung des Maastricht-Kriteriums 1997 das Ergebnis im Jahre 1998 verzerrt, ist ein Rückgang der Wachstumsrate von 3 auf 2 % zu konstatieren.<sup>3</sup> Im zweiten Halbjahr 1998 sind bestenfalls noch einmal 2 % zu erreichen

Diese Entwicklung wird unterstrichen von den jüngsten Tendenzen im verarbeitenden Gewerbe. Die Umfrage des ifo-Instituts und die Auftragseingänge der Industrie, insbe-

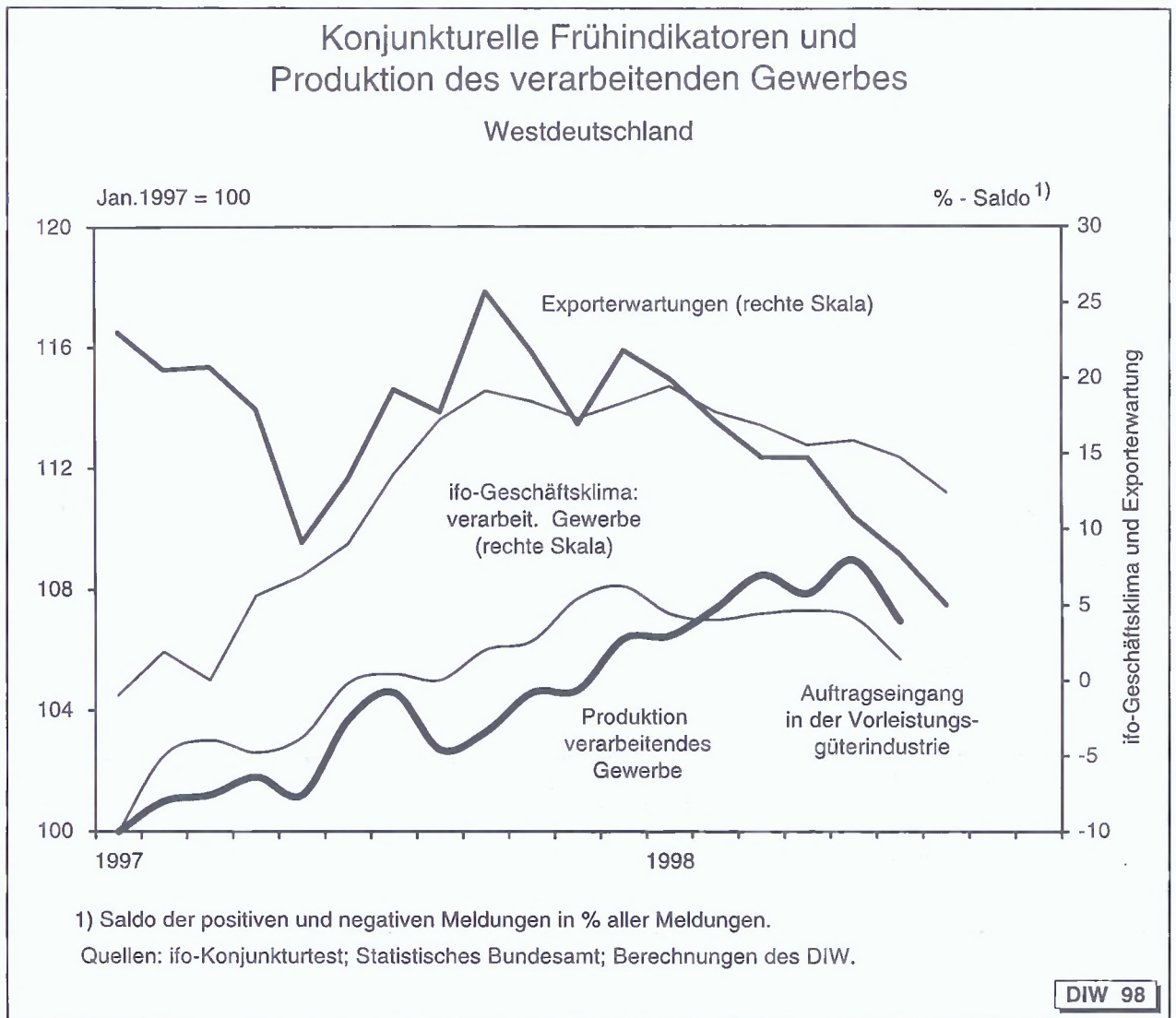
sondere die der Vorleistungsgüter produzierenden Unternehmen, deuten schon seit Anfang dieses Jahres auf eine Stagnation hin, die vom Export ausgeht. Im Juli waren diese Indikatoren sogar deutlich nach unten gerichtet (Abbildung 3).

#### Die Rolle der Geldpolitik

Die Geldpolitik muß jetzt handeln. Würde die Deutsche Bundesbank ein Geldmengenkonzept verfolgen, also versuchen, das Geldangebot *stetig* auszuweiten, müßten angesichts des Rückgangs der Preissteigerungsrate unter den Zielwert und der nachlassenden Mengendynamik die kurzfristigen Zinsen sinken. Daß die Zentralbank im vergangenen Jahr die Zinsen noch erhöht hat und eine Zins-

<sup>3</sup> Vgl. Gesamtwirtschaftliche Produktion stagniert. Die ersten Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für die Bundesrepublik Deutschland im zweiten Quartal 1998. Bearb.: Karin Müller-Krumholz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 34/98.

Abbildung 3



senkung bisher nicht ins Auge faßt, zeigt, daß sie dieses Konzept nicht anwendet. Das wäre kein schwerwiegender Einwand, da dieses Konzept auch in der Vergangenheit nie konsequent zum Zuge gekommen ist.

Schwerwiegend ist allerdings ein anderer Einwand: Die Bundesbank versucht nicht, die unbestreitbaren Vorteile des von ihr selbst proklamierten Konzepts zu nutzen, indem sie eine Politik betreibt, die ein Geldmengenkonzept simuliert, also handelt, als ob die Voraussetzungen für die Anwendung des Konzepts gegeben wären.<sup>4</sup> Der entscheidende Vorteil eines Geldmengenkonzepts ist seine *Symmetrie* hinsichtlich der Wirkungen der Geldpolitik im Auf- und Abschwing bzw. bei einem Überschreiten oder Unterschreiten des Inflationszieles. Bei einem Überschreiten des im angestrebten Geldmengenwachstum eingebauten Inflationszieles und einer dem Ziel entsprechenden realen Wachstumsrate müßten demnach die kurzfristigen Zinsen steigen, bei einem Unterschreiten fallen. Diese symmetri-

sche Vorgehensweise muß von der Geldpolitik aber auch eingefordert werden, wenn ein reines Geldmengenkonzept nicht verfolgt wird bzw. nicht verfolgt werden kann, und die Geldpolitik anderen Regeln folgt. Eine asymmetrische Reaktion der Zentralbank, also eine abwartende Hinnahme deflationärer Tendenzen und eine rasche Bekämpfung jeder inflationären Tendenz, muß gravierende negative Konsequenzen für das reale Wachstum und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit haben.

Die Hoffnung, deflationäre Gefahren würden durch eine automatische und ausreichend starke Reaktion der Geldpolitik von vornherein ausgeschlossen, ist, wie die Zinserhöhung durch die Bundesbank im letzten Herbst belegt hat,

<sup>4</sup> Vgl. Potentialorientierte Geldmengenpolitik und Zinszyklus. Bearb.: Reinhard Pohl. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 1-2/94, S. 28.

<sup>5</sup> Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1998. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20-21/98, S. 363.

trägerisch. Man verweist darauf, daß dann, wenn das Inflationsziel der Zentralbank unterschritten wird, die reale Geldmenge verstärkt steigt und folglich die kurzfristigen Zinsen automatisch sinken.<sup>5</sup> Wie oben gesagt, folgt keine Zentralbank der Welt einem reinen Geldmengenkonzept, bei dem in einem solchen Fall die Zinsen „automatisch“ fallen. Dies zeigt sich auch in diesem Jahr am Beispiel der Bundesbank. Obwohl die Preissteigerungsrate (klammert man die Mehrwertsteuererhöhung aus, deren Effekt für die Bundesbank unerheblich sein muß) deutlich unterhalb der Zielrate liegt und das reale Wachstum nicht „überschießt“, werden die Leitzinsen nicht gesenkt.

Wichtiger noch, der Verweis auf den automatischen Stabilisator in Form der Entwicklung der realen Geldmenge steht im Widerspruch zur Theorie des „preemptive strike“ im Falle der Inflation, nach der man bei einem frühzeitigen Eingreifen gegen die Inflation erhebliche Kosten einspart. Vermutet wird bei dieser Theorie nämlich, daß die Bekämpfung einer tatsächlich eingetretenen Inflation viel teurer ist als die frühzeitige Bekämpfung erster Anzeichen einer inflationären Beschleunigung. Ein vorsorgliches Handeln der Geldpolitik ist aber in einem reinen Geldmengenkonzept unmöglich, weil der Zinsanstieg erst eintritt, wenn wegen einer tatsächlich höheren Inflationsrate die reale Geldmenge weniger stark zunimmt. Wer die Theorie des „preemptive strike“ für richtig hält, also ein frühzeitiges Eingreifen der Geldpolitik bei Auftreten inflationärer Gefahren fordert, muß folglich das Geldmengenkonzept relativieren. Er kann auch bei deflationären Gefahren nicht einfach auf die Automatik einer Zunahme der realen Geldmenge verweisen, sondern muß ebenso die Kosten einer einmal in Gang gekommenen Deflation in Rechnung stellen.

### Gefahren einer Deflation

Die deflationäre Gefahr ist heute viel größer als die inflationäre. Grundsätzlich ist erstere ebenso ernst zu nehmen wie letztere. Es gibt aber in der Tat gute Argumente dafür, eine deflationäre Gefahr als viel gravierender einzuschätzen. Die Wirkungen von Inflation auf der einen Seite und von Deflation auf der anderen Seite sind nämlich nicht vollkommen symmetrisch, weil bei Deflation vor allem die Investoren, bei Inflation aber die Besitzer von Geldtiteln, die „Pensionäre“ also, negativ betroffen sind. Selbst eine im Grunde sehr leichte Deflationstendenz, wie wir sie gegenwärtig in Japan erleben, kann zu einer weitgehenden Lähmung des Wirtschaftslebens führen, weil die Geldpolitik spätestens bei einem Nominalzins von null Prozent jede Wirksamkeit verliert, für die Investoren aber selbst dann der Realzins noch zu hoch sein kann. In diesem Falle ist eine massive zusätzliche öffentliche Verschuldung, wie sie ja auch von der Bundesregierung regelmäßig von Japan

gefordert wird, das letzte Mittel, das der Wirtschaftspolitik zur Verfügung steht.

### Schlußfolgerungen

Der Versuch der Wirtschaftspolitik in Deutschland, wirtschaftliches Wachstum und mehr Beschäftigung fast ausschließlich über Exporterfolge zu erreichen, droht angesichts der manifesten Krise in Asien und der sich anbahnenden in anderen Entwicklungs- und Transformationsländern rascher zu scheitern, als es an dieser Stelle erwartet wurde.<sup>6</sup> Die Bedeutung der Binnennachfrage wurde in den vergangenen Jahren systematisch unterschätzt. Mit Hilfe extrem niedriger Lohnabschlüsse wurde eine reale Abwertung der D-Mark herbeigeführt, die zwar den Export förderte, aber beim privaten Verbrauch und bei den Investitionen zu Wachstumsverlusten führte, die die Gewinne beim Export nicht ausgleichen konnten. Daneben hat die Finanzpolitik, wie in diesem Wochenbericht an anderer Stelle ausgeführt, die Binnennachfrage und die Investitionstätigkeit geschwächt. Diese Strategie hätte vielleicht aufgehen können, wenn eine symmetrisch angelegte Geldpolitik auf die von der Lohn- und Finanzpolitik ausgehende Deflationstendenz rasch und mit kräftigen Zinssenkungen reagiert hätte. Das war nicht der Fall, folglich schlägt die Krise auf den Absatzmärkten voll auf das Wachstum der Wirtschaft durch. Mehr noch: Wird die Kostendeflation in Deutschland nicht schon im nächsten Jahr durch die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik beendet, wird sie zu einer eigenständigen Bedrohung für das Europäische Währungssystem.<sup>7</sup> Eine „Beggars-my-neighbor“-Politik Deutschlands in einem Europa ohne Wechselkurse kann nur in Deflation und einer „wirtschaftlichen Abwärtsspirale“<sup>8</sup> enden.

<sup>5</sup> Vgl. Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1997/98. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht Nr. 27-28/98, S. 485 f. und Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1998/99. Bearb.: Arbeitskreis Konjunktur im DIW. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 27/98, S. 477 f.

<sup>7</sup> Einerseits durch die Unterbewertung der D-Mark, die sich in den letzten Jahren herausgebildet hat, andererseits durch ein an der deutschen Inflationsrate gemessen zu hohes Zinsniveau, das Deutschland in die Währungsunion einbringt. Das zweite Störpotential kann die Bundesbank durch eine Zinssenkung jetzt noch beseitigen, das erste ist festgeschrieben, da die Wechselkurse in Europa der jeweiligen Kostensituation nicht mehr angepaßt werden können.

<sup>8</sup> Es ist mehr als erstaunlich, daß die Bundesregierung nun vor „Beggars-my-neighbor“-Politik in Form von Abwertungswettläufen in Asien warnt, ohne die Implikationen einer solchen Aussage für die Rolle Deutschlands und das Funktionieren der Europäischen Währungsunion zu erkennen. Vgl. „Stark warnt vor einem Abwertungswettlauf“. In: Handelsblatt vom 12.8.1998.

# Aus den Veröffentlichungen des DIW

## Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967.

- Heft 163 **Verflechtungsanalysen für die Volkswirtschaft der DDR am Vorabend der deutschen Vereinigung.** Von Udo Ludwig, Reiner Stäglich, Carsten Stahmer, unter Mitarbeit von Karl-Heinz Siehdnzel. 283 S. 1996. (3-428-08879-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 164 **Expertise über die Anstoßwirkungen öffentlicher Mittel in der Städtebauförderung.** Von Vera Lessat unter Mitarbeit von Klaus-Peter Gaulke und Josef Rother. 102 S. 1996. (3-428-08902-2). DM 98,— / öS 715,— / sFr 89,—.
- Heft 165 **FuE-Aktivitäten, Außenhandel und Wirtschaftsstrukturen: Die technologische Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im internationalen Vergleich.** Von Florian Straßberger, Marian Beise, Heike Belitz, Ludger Lindlar, Dieter Schumacher und Harald Trabold. 211 S. 1996. (3-428-08920-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 166 **Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010 — Ergebnisse quantitativer Szenarien.** Von Martin Gornig, Bernd Görzig, Claudius Schmidt-Faber und Erika Schulz. 169 S. 1997. (3-428-09126-4). DM 118,— / öS 861,— / sFr 105,—.
- Heft 167 **Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Fritz Franzmeyer, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher und Harald Trabold, unter Mitarbeit von Silke Boger und David Rusnok. 348 S. 1997. (3-428-09133-7). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.
- Heft 168 **Lage und Perspektiven der deutschen Schienenfahrzeugindustrie.** Von Rainer Hopf, Hartmut Kuhfeld, Heike Link, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels, unter Mitarbeit von Alfred Haid und Kurt Hornschild. 242 S. 1997. (3-428-09141-8). DM 144,— / öS 1.051,— / sFr 128,—.
- Heft 169 **Wirtschaftliche Verflechtung zwischen EU und GUS — Niedriges Niveau, großes Potential, vage Perspektiven.** Von Christian Weise, Herbert Brücker, Maria Lodahl, Uta Möbius, Siegfried Schultz, Dieter Schumacher, Harald Trabold und Ulrich Weibenburger (†) unter Mitarbeit von Silke Boger, Ulrike Ludden und David Rusnok. 210 S. 1997. (3-428-09344-5). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 170 **Lage und Perspektiven der Unternehmen in Ostdeutschland — Ergebnisse einer Umfrage.** Von Karl Brenke und Alexander Eickelpasch, unter Mitarbeit von Lorenz Blume. 124 S. 1997. (3-428-09361-5). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 171 **Europäische Strukturfonds in Sachsen: Zwischenevaluierung für die Jahre 1994 bis 1996.** Von Kornelia Hagen und Kathleen Toepel. 249 S. 1997. (3-428-09389-5). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 172 **Situation und Perspektiven der deutschen Raumfahrtindustrie — Eine ordnungspolitische Analyse.** Von Bernhard Wieland, Talat Mahmood und Lars-Hendrick Röller, Projektleitung: Kurt Hornschild. 210 S. 1998. (3-428-09440-9). DM 142,— / öS 1.037,— / sFr 126,50.
- Heft 173 **Auswertung von Statistiken über die Vermögensverteilung in Deutschland.** Von Klaus-Dietrich Bedau. 127 S. 1998. (3-428-09481-6). DM 112,— / öS 818,— / sFr 99,50.
- Heft 174 **Effizienz von Maßnahmen zur Verbrauchseinschränkung bei Mineralölversorgungsstörungen.** Von Rainer Hopf, Jutta Kloas, Heilwig Rieke, Martin Schmied und Franz Wittke (DIW); Klaus Lindner und Dieter Merten (IE). 239 S. 1998. (3-428-09482-4). DM 156,— / öS 1.139,— / sFr 138,—.
- Heft 175 **Wirkung und Wirksamkeit der EU-Binnenmarktmaßnahmen — Evaluierung des Studienprogramms der Europäischen Kommission.** Von Christian Weise, Stefan Bach, Heike Link, Uta Möbius, Bernhard Seidel, Wolfgang Seufert und Harald Trabold. 173 S. 1998. (3-428-09579-0). DM 132,— / öS 964,— / sFr 117,50.
- Heft 176 **Zum Einfluß betrieblicher und sektoraler Differenzierung der Arbeitskosten und sonstiger Regelungen auf die Beschäftigung im Strukturwandel.** Von Bernd Görzig, Wolfgang Scheremet und Frank Stille. 315 S. 1998. (3-428-09580-4). DM 178,— / öS 1.299,— / sFr 158,—.

---

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 1998/99: Kurskorrektur notwendig.* Bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper. —  
*Weltweite Deflationsgefahr: Rasche Zinssenkung in Europa erforderlich.* Bearbeitet von Heiner Flassbeck und Elke Hahn.

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