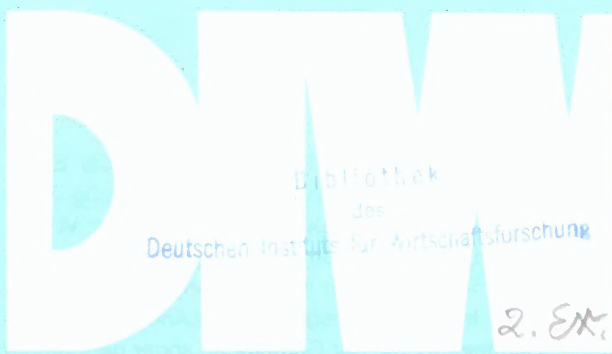




DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 40 / 85

Berlin

3. Oktober 1985

52. Jahrgang

Lockerung der finanzpolitischen Restriktion durch Steuerentlastungen Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1985/86

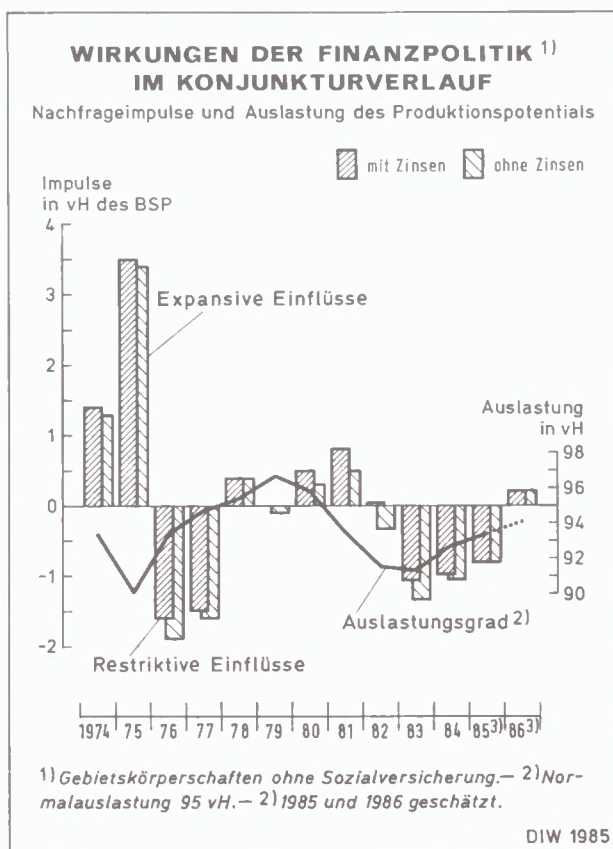
Die finanzpolitische Entwicklung 1985 unterscheidet sich nur wenig von der in den Vorjahren. Der Ausgabenzuwachs bei Bund, Ländern und Gemeinden wird mit knapp 3 vH nur mäßig ausfallen und damit erneut deutlich unter dem nominalen Anstieg des Bruttosozialprodukts wie auch der Einnahmen (5 vH) liegen. Die Finanzierungslücke kann somit abermals reduziert werden; mit 36 Mrd. DM (1984: 45 Mrd. DM) wird sie nur noch halb so groß sein wie im Rekordjahr 1982. Allerdings trug die Rücknahme des staatlichen Kreditbedarfs längst nicht in dem Umfang zum Zinsrückgang bei, wie von der Bundesregierung unterstellt wurde; für Niveau und Entwicklung der Kapitalmarktzinsen waren andere Einflußgrößen ausschlaggebend. Per Saldo war der finanzpolitische Restriktionskurs mit erheblichen Produktions- und Beschäftigungsverlusten in der Gesamtwirtschaft verbunden. Im kommenden Jahr werden von der Finanzpolitik aufgrund der steuerlichen Entlastungen erstmals seit langem keine negativen, sondern in geringem Umfang positive Impulse auf die konjunkturelle Entwicklung ausgehen.

Finanzpolitischer Kurs und gesamtwirtschaftlicher Verlauf unterscheiden sich gegenwärtig erheblich von der Konstellation nach dem Beschäftigungseinbruch 1975. Damals vollzog die Wirtschaftspolitik, weil der Erholungsprozeß nicht zuletzt als Folge der forcierten Konsolidierung des Staatshaushalts ins Stocken geraten war und sich die Beschäftigungslage nicht verbesserte, einen Kurswechsel. Das Wirtschaftswachstum beschleunigte sich und die Beschäftigung nahm danach rasch zu. Von 1978 bis 1980 wurden immerhin eine Million Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen. Der Staat war hieran maßgeblich beteiligt; allein im unmittelbaren öffentlichen Dienst erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten um eine Viertel-million.

Nach dem konjunkturellen Tiefpunkt im Jahre 1982 dauerte es im Vergleich zu damals viel länger, bis sich die konjunkturelle Aufwärtsbewegung in Mehrbeschäftigung niederschlug. Noch immer liegt die Zahl der Beschäftigten unter dem Niveau von 1982, und dies ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf das Verhalten des Staates zurückzuführen: Gemessen an den Nachfrageimpulsen der Gebietskörperschaften sind im Durchschnitt der Jahre

1983 bis 1985 unmittelbar kontraktive Einflüsse von jeweils einem Prozentpunkt des Bruttosozialprodukts ausgegangen, d.h. bei einer „konjunkturneutralen“, am Wachstum des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials ausgerichteten Haushaltspolitik wäre der Anstieg des Bruttosozialprodukts jeweils um 1 vH stärker ausgefallen; in dieser Rechnung sind die multiplikativen Wirkungen noch nicht berücksichtigt¹. Die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist in diesem Zeitraum nur um 60 000 gestiegen, überwiegend wurden Teilzeitkräfte eingestellt.

¹ Zur Berechnung der Nachfrageimpulse vgl. Defizitabbau behält Vorrang. Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1984/85. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW Nr. 39/1984, insbesondere S. 493 f. Als (Primär-)Impulse werden die Abweichungen der verschiedenen infandswirksamen Einnahme- und Ausgabekategorien angesehen, die sich — fortgeschrieben mit dem nominalen Anstieg des Produktionspotentials — gegenüber dem jeweils realisierten Volumen der Vorperiode ergeben. Die Konjunkturadäquanz wird anhand der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials geschätzt; je nach Auslastungsgrad können schon von einem „neutralen“ Verhalten stabilisierende oder destabilisierende Effekte ausgehen.



Für das kommende Jahr ist aufgrund der steuerreformbedingten Effekte erstmals wieder mit belebenden gesamtwirtschaftlichen Impulsen zu rechnen. Mit insgesamt knapp 5 Mrd. DM oder 0,2 vH des nominalen Bruttosozialprodukts sind sie aber zu gering dosiert, um Produktion und Beschäftigung nachhaltig beeinflussen zu können; ohne Steuerreform ergäben sich abermals negative Impulse.

Ausgabenentwicklung 1985

Auch in diesem Jahr wird es Bund, Ländern und Gemeinden gelingen, den Ausgabenanstieg auf eine Rate von weniger als 3 vH zu begrenzen. Zu den negativen Überraschungen zählt erneut das staatliche Investitionsverhalten. Im bisherigen Jahresverlauf sind die Sachinvestitionen, insbesondere die Ausgaben für Bauten, abermals hinter den ohnedies nicht hochgesteckten Erwartungen zurückgeblieben; nur zum Teil war dies Folge der widrigen Witterung im ersten Quartal. Selbst wenn bis zum Jahresende die Investitionsausgaben beschleunigt steigen, dürfte das Vorjahresergebnis nur knapp überschritten werden; bei den Bauausgaben zeichnet sich sogar ein neuerliches Minus (–1 vH) ab. Gemessen an den Istausgaben von 1984 sahen die Sollwerte einen Zuwachs um fast 10 vH vor²⁾; allgemein erwartet worden war

ein Anstieg um 3,5 bis 4 vH³⁾, denn aufgrund der Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit war wenig wahrscheinlich, daß die Gebietskörperschaften die im Vorjahr eingesparten Mittel in diesem Jahr ausgeben würden. Ein Plus (6 vH) dürfte lediglich im Bundeshaushalt realisiert werden; die Investitionsausgaben der Länder werden allenfalls stagnieren, die der Gemeinden sogar geringfügig zurückgehen, obwohl die kommunalen Haushalte in ihrer Gesamtheit mit einem noch höheren Finanzierungsüberschuß abschließen werden (1984: 1,5 Mrd. DM).

Die Entwicklung der Personalausgaben wird geprägt von der zu Jahresbeginn in Kraft getretenen linearen Tarifierhöhung um 3,2 vH; im Vorjahresvergleich errechnet sich ein Anstieg um 3 vH. Zu Mehraufwendungen führt zwar nicht die strukturelle Komponente, in der sich Beförderungen sowie Veränderungen der Alters- und Beschäftigungsstruktur niederschlagen, wohl aber die „Mengenkomponente“: Bis zum Jahresende dürften bei Bund, Ländern und Gemeinden über 30 000 neue Stellen, vor allem für Teilzeitkräfte, eingerichtet werden. Insgesamt ist bei den Personalausgaben mit einer Zunahme von über 3,5 vH zu rechnen (1984: 1,4 vH). Ähnlich hoch dürfte die Steigerungsrate der laufenden Güterkäufe ausfallen. Schon im letzten Jahr waren diese Ausgaben, und hier insbesondere der Unterhaltungsaufwand für die staatlichen Hoch- und Tiefbauten, überdurchschnittlich ausgeweitet worden, nachdem sich in den Jahren zuvor aufgrund der Sparpolitik ein erheblicher Nachholbedarf angestaut hatte. Betroffen davon sind insbesondere die Bereiche mit vergleichsweise alter Infrastruktur. Ein mäßiger Anstieg zeichnet sich bei den militärischen Beschaffungen ab (2 vH); im Durchschnitt der letzten Jahre lag hier die Zuwachsrate bei 7 vH.

Auch die Zunahme der Zinsausgaben hat sich nach den exorbitanten Steigerungen zu Beginn der 80er Jahre spürbar beruhigt. Sinkende Kapitalmarktzinsen und der Abbau der Finanzierungsdefizite haben dazu geführt, daß sich die Rate der Zinsausgaben nun fast im Rahmen der Steigerungsrate der Gesamtausgaben bewegt.

Der große Block der laufenden Transferausgaben dürfte in diesem Jahr um über 3 vH steigen. Verhältnismäßig schwach werden die Renten und Unterstützungen an private Haushalte expandieren (2 vH): Dies ist vor allem auf die sinkenden Kindergeldleistungen als Folge der rückläufigen Kinderzahl sowie auf den Rückgang der Ausgaben für die Kriegsopferversorgung und -fürsorge aufgrund der abnehmenden Zahl der Anspruchsberechtigten zurückzuführen; die Verlängerung der Kindergeldzahlungen an Jugendliche, die bis zum 21. Lebensjahr keinen

²⁾ Vgl. Werner Krämer: Öffentliche Haushaltsplanungen 1985. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 5/1985, S. 402 ff.

³⁾ Vgl. z.B. die Frühjahrsdiagnose der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, das Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie den Gemeindefinanzbericht 1985 des Deutschen Städtetages.

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften¹

	Bund				Länder				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986	1983	1984	1985	1986
— in Mrd. DM —																
Einnahmen	214,8	223,1	233,2	236,0	200,0	208,7	219,3	227,1	132,5	137,2	142,7	146,9	472,2	492,3	516,6	531,0
Steuern u.ä. ²	190,3	197,2	206,6	209,4	143,7	151,2	160,0	167,2	49,6	52,8	55,5	57,3	383,5	401,0	422,1	433,9
von Gebietskörperschaften	1,3	1,5	1,6	1,6	33,4	33,4	34,1	33,6	40,5	41,7	42,9	43,8	—	—	—	—
Sonstige Einnahmen	23,3	24,4	25,0	25,0	22,9	24,1	25,2	26,3	42,4	42,7	44,3	45,8	88,7	91,3	94,5	97,1
Ausgaben	246,7	251,8	258,6	263,4	221,1	226,7	233,2	240,6	133,5	135,8	139,7	145,6	526,0	537,4	552,9	570,6
Personalausgaben	35,1	35,5	36,7	38,0	92,3	93,6	96,9	100,8	37,3	38,0	39,4	41,0	164,8	167,0	173,0	179,8
Laufender Sachaufwand	36,7	38,0	39,1	40,5	20,0	21,0	21,6	22,5	23,9	25,4	26,8	28,1	80,6	84,4	87,5	91,1
Zinsausgaben	26,6	27,8	29,1	30,2	16,1	17,5	18,9	20,0	8,0	7,9	7,8	7,6	50,3	52,8	55,2	57,2
an Gebietskörperschaften	—	—	—	—	0,3	0,4	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—
Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse	113,0	114,4	117,3	118,6	54,8	55,3	57,9	60,0	28,9	29,2	31,2	33,3	143,3	145,0	149,8	154,0
an Gebietskörperschaften	21,3	20,6	21,0	20,8	28,9	30,5	32,5	34,0	3,1	3,1	3,1	3,1	—	—	—	—
Sozialversicherung	39,6	39,4	40,6	41,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	39,9	39,7	40,9	41,6
LAF, ERP, Zweckverbände	1,1	1,1	1,1	1,0	0,6	0,6	0,6	0,6	2,2	2,0	2,0	2,0	3,9	3,7	3,7	3,6
Renten, Unterstützungen	31,6	32,9	32,5	34,8	10,1	8,3	8,3	8,5	19,3	20,3	22,0	24,0	61,0	61,5	62,8	67,3
Unternehmen	14,2	15,3	15,3	15,3	6,6	7,1	7,4	7,6	1,9	1,7	1,8	1,8	22,7	24,1	24,5	24,7
Soziale Einrichtungen u.ä.	0,9	0,9	0,8	0,8	6,7	7,1	7,3	7,5	2,3	2,1	2,2	2,3	9,9	10,1	10,3	10,6
Ausland	4,2	4,3	6,0	4,6	1,7	1,6	1,6	1,6	—	—	—	—	5,9	5,9	7,6	6,2
Sachinvestitionen	7,1	7,1	7,5	7,5	8,8	8,9	8,9	9,0	29,7	28,8	28,7	29,8	45,5	44,8	45,1	46,3
dar. Bauten	5,7	5,7	6,1	6,2	6,6	6,5	6,4	6,5	23,5	22,5	22,0	23,1	35,8	34,7	34,5	35,8
Vermögensübertragungen	19,5	18,0	17,8	17,7	22,6	22,4	21,2	20,7	2,7	2,5	2,6	2,6	26,0	24,6	24,0	24,3
an Gebietskörperschaften	7,0	6,9	6,7	6,0	10,7	10,5	9,9	9,7	1,0	1,0	1,0	1,0	—	—	—	—
Sonstige Vermögensausgaben	8,7	11,0	11,1	10,9	6,6	7,9	7,8	7,6	3,0	3,1	3,2	3,2	15,5	18,7	18,3	17,9
an Gebietskörperschaften	2,0	2,6	3,0	3,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	—	—	—	—
Finanzierungssaldo	-31,9	-28,6	-27,4	-25,4	-21,1	-18,0	-13,9	-13,5	-1,0	+1,5	+3,0	+1,3	-53,9	-45,2	-36,3	-39,6
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH																
Einnahmen	3,8	3,9	4,5	1,2	3,6	4,3	5,1	3,6	2,9	3,6	4,0	2,9	4,5	4,3	4,9	2,8
Ausgaben	0,9	2,0	2,7	1,7	1,6	2,5	2,9	3,2	-1,6	1,7	2,9	4,2	1,0	2,2	2,8	3,1
Personalausgaben	2,0	0,9	3,4	3,5	3,0	1,4	3,5	4,0	2,2	1,9	3,7	4,0	2,6	1,4	3,6	3,9
Laufender Sachaufwand	5,5	3,7	2,9	3,6	2,6	4,8	2,9	4,2	-0,8	6,3	5,5	4,9	2,8	4,7	3,7	4,1
Zinsausgaben	20,4	4,3	4,7	3,8	16,7	8,9	8,0	5,8	-4,8	-1,3	-1,3	-2,5	14,6	5,0	4,6	3,6
Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse	-4,4	1,3	2,5	1,1	-0,7	1,7	4,7	3,6	3,2	1,0	6,9	6,7	-2,5	1,2	3,2	2,8
an Gebietskörperschaften	-1,4	-3,3	1,9	-1,0	-2,4	5,5	6,6	4,6	-6,3	0	0	0	—	—	—	—
Sozialversicherung	-12,0	-0,5	3,1	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	-11,9	-0,5	3,0	1,7
Renten, Unterstützungen	1,0	4,0	-1,2	7,1	-6,5	-17,8	0	2,4	4,9	5,2	8,4	9,1	0,8	0,8	1,8	7,2
Unternehmen	-1,4	7,9	0	0	16,1	7,6	4,2	2,7	-5,6	-10,5	5,9	0	2,8	6,2	1,7	0,0
Soziale Einrichtungen	28,6	-2,0	-11,1	0	3,1	6,0	2,8	2,7	-3,8	-8,7	4,8	4,6	3,1	2,0	2,0	2,9
Sachinvestitionen	1,4	0	5,6	0	-2,2	1,1	0	1,1	-9,7	-3,0	-0,4	3,8	-6,7	-1,6	0,6	2,7
dar. Bauten	3,6	0,3	7,0	1,6	-5,7	-1,5	0	0	-11,3	-4,3	-2,2	5,0	-8,2	-3,2	-0,6	3,8
Vermögensübertragungen	-3,9	-7,8	-1,1	-0,6	-3,4	-0,9	-5,4	-2,4	-3,6	-7,0	4,0	0	-4,8	-5,4	-2,4	1,3
Sonstige Vermögensausgaben	10,1	26,6	0,9	-1,8	-6,9	18,9	-1,3	-2,6	11,1	3,3	3,2	0	4,3	20,7	-2,1	-2,2

¹ In Abgrenzung der Finanzstatistik. — ² Mehrwertsteueranteil für Ergänzungszuweisungen beim Bund gekürzt und bei den Ländern zugesetzt.

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

Ausbildungs- oder Arbeitsplatz haben, schlägt mit knapp 100 Mill. DM nur wenig zu Buche. Zusätzliche Belastungen ergeben sich bei der vom Bund zu tragenden Arbeitslosenhilfe, obwohl zum Jahresbeginn die Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld an ältere Arbeitnehmer auf eineinhalb Jahre verlängert worden ist. Bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit und bei weiterhin steigender Quote der Arbeitslosenhilfeempfänger (Langzeitarbeits-

lose) sind gegenüber dem Soll Mehrausgaben in Höhe von 600 Mill. DM wahrscheinlich, so daß mit einem Volumen von 9,3 Mrd. DM (1984: 8,8 Mrd. DM) zu rechnen ist. Für die Kommunen ergeben sich aufgrund der Überwälzung von finanziellen Lasten im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit ständig steigende Ausgaben für Sozialhilfe; die Zahl jener Haushalte, die bedingt durch Arbeitslosigkeit Sozialhilfe beantragen müssen, nimmt jähr-

lich um über 50 000 zu. Die Gemeinden wiederum versuchen, einen Teil dieser Mehrbelastungen durch Kürzungen bei den übrigen sozialen Leistungen aufzufangen. Insgesamt werden die Transfers der Gemeinden an private Haushalte um 8 vH auf 22 Mrd. DM steigen; hierin schlägt sich auch die zum 1.7.1985 in Kraft getretene Verbesserung der Sozialhilfe nieder. Die Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger werden um 3 vH erhöht. Während die Bundesanstalt für Arbeit wie schon im Vorjahr ihre Ausgaben vollständig aus eigenen Mitteln finanziert, orientieren sich die Zuschüsse an die gesetzlichen Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten wieder an der durchschnittlichen Lohnentwicklung in den letzten drei Jahren. Aus heutiger Sicht ist wenig wahrscheinlich, daß der Bund den Trägern der Rentenversicherung einen außerplanmäßigen Zuschuß gewähren muß, um den Mindeststand der Schwankungsreserve in Höhe von einer Monatsausgabe sicherzustellen.

Mit einem kräftigen Plus ist bei den Zahlungen des Bundes an das Ausland zu rechnen. Weil die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der EG von 1 auf 1,4 vH der Bemessungsgrundlage erst 1986 in Kraft tritt, sind im Bundeshaushalt zur Abdeckung der Lücke im EG-Haushalt zusätzlich und einmalig 1,6 Mrd. DM veranschlagt. Ob dieser Betrag auch tatsächlich in vollem Umfang abfließen wird, ist noch offen.

Die laufenden Zuschüsse an die öffentlichen Unternehmen werden nur in geringem Maße erhöht. Die Entwicklung der Länderzuschüsse (+4 vH) wird in erster Linie vom Finanzbedarf der kaufmännisch buchenden Krankenhäuser bestimmt. Die laufenden Zuschüsse des Bundes an die Deutsche Bundesbahn dürften erneut unterhalb der 1983 beschlossenen Plafondierung von 9,5 Mrd. DM bleiben. Hingegen sind die Investitionszuschüsse für den Bau von Schnellstrecken um 400 Mill. DM aufgestockt worden; dem steht eine Kürzung der allgemeinen Investitionszuschüsse um 200 Mill. DM gegenüber. Die Vermögensübertragungen an Private dürften nicht zuletzt als Folge der rückläufigen Zahlungen für Wohnungsbau- und Sparprämien unter das Vorjahrsniveau fallen. Auch die sonstigen Vermögensausgaben (Darlehen, Beteiligungen) sind rückläufig; zum Teil hängt dies mit der geringeren Inanspruchnahme von Gewährleistungen bei Auslandsgeschäften zusammen.

Ausgabenschätzung 1986

Das Haushaltsjahr 1986 wird ebenfalls durch eine sparsame Ausgabenpolitik geprägt sein. In einigen Bereichen sind zwar graduelle Aufstockungen angekündigt, sie werden aber den Trend nicht grundlegend ändern. Anders als in den letzten Jahren werden die Einsparungen aber nicht zur Verringerung des staatlichen Kreditbedarfs, sondern zur Finanzierung der Steuerreform verwendet. Insgesamt dürften die Ausgaben der Gebietskörperschaften 1986 um 3 vH steigen.

Bisher sind die in den letzten Jahren zurückhaltenden Lohnabschlüsse kaum mit Mehreinstellungen im öffentlichen Dienst honoriert worden. In der vorliegenden Schätzung sind Tarifabschlüsse unterstellt, die sich in der Größenordnung von 1985 bewegen; angenommen wird auch, daß insbesondere die Länder und Kommunen ihren inzwischen gewonnenen Handlungsspielraum dazu nutzen, bisher aufgeschobene Neueinstellungen vorzunehmen. Allerdings dürfen sich die Erwartungen nicht an dem Verhalten in früheren Jahren orientieren, denn zusätzlicher Personalbedarf besteht nur noch auf wenigen Aufgabefeldern in unmittelbarer Regie der Gebietskörperschaften, und zwar bei den sozialen Diensten, Teilen des Gesundheitswesens und auch im Bereich Schulen und Hochschulen. Während Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre noch jährlich rund 70 000 neue Stellen im Staatssektor geschaffen worden sind, ist bis zum Ende der 80er Jahre höchstens mit einem Neubedarf von 40 000 Arbeitsplätzen pro Jahr zu rechnen; dies entspräche einem jährlichen Beschäftigungszuwachs von 1 vH. Die Annahme, daß sich im kommenden Jahr Länder und Gemeinden in ihrem Einstellungsverhalten an dieser Marke orientieren, ist optimistisch, aber nicht unrealistisch. Insgesamt dürften die Personalausgaben mit einer Rate von 4 vH expandieren.

In einer ähnlichen Größenordnung wird sich die Steigerungsrate der laufenden Sachausgaben bewegen, obwohl von der Preisentwicklung eher dämpfende Einflüsse ausgehen werden. Auch 1986 dürften vermehrt Mittel für die Substanzerhaltung von Gebäuden ausgegeben werden, so daß der aufgestaute Bedarf weiter abgebaut wird. Für militärische Beschaffungen ist im Haushaltsentwurf des Bundes eine Steigerung um 3 vH vorgesehen. Die sonstigen laufenden Sachaufwendungen der Gebietskörperschaften (Geschäftsbedarf, kleinere Ausrüstungsgegenstände u.ä.) werden um reichlich 4 vH zunehmen; auch an diesen Etatposten ist in den letzten Jahren zum Teil kräftig gespart worden.

Der Anstieg der Zinsausgaben dürfte sich nochmals abschwächen und nur noch knapp 4 vH betragen. Die Zunahme wird im wesentlichen bestimmt vom Umfang der Neuverschuldung im Vorjahr, von den Zinssätzen auf dem Kapitalmarkt sowie den Zinsdifferenzen zwischen zu tilgenden Altschulden und dafür aufgenommenen Kapitalmarktmitteln. Zum Teil ist der niedrigere Durchschnittszins auf Umschuldungen zurückzuführen.

Die laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften werden nur um 2,5 vH zunehmen, obwohl bei den Renten- und Unterstützungszahlungen mit einem Plus von knapp 7 vH zu rechnen ist. Hier wirkt sich einmal die zur Jahresmitte 1985 in Kraft getretene Anhebung der Sozialhilfesätze in voller Höhe aus; auch ist damit zu rechnen, daß bei unverändert hoher Arbeitslosigkeit die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die gezwungen sein werden, Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen, steigen wird. Wegen der hohen Langzeitarbeitslosigkeit muß auch die

Arbeitslosenhilfe aufgestockt werden, von 9,3 auf 10 Mrd. DM. Mehrausgaben sind auch im Zusammenhang mit dem Erziehungsgeld fällig, das vom 1.1.1986 an für alle Neugeborenen in Höhe von 600 DM monatlich für die Dauer von 10 Monaten gezahlt wird. Das vom Bund getragene Mutterschaftsurlaubsgeld (1985: 700 Mill. DM) wird noch für die bis zum 31.12.1985 geborenen Kinder gewährt; Erziehungsgeld und Mutterschaftsurlaubsgeld schlagen zusammen mit 1,8 Mrd. DM zu Buche. Mehrausgaben ergeben sich auch beim Wohngeld (400 Mill. DM) sowie wegen der Veränderung des Familienlastenausgleichs (600 Mill. DM): Geringer Verdienende, die den erhöhten steuerlichen Kindergeldfreibetrag nicht ausschöpfen können, erhalten einen Kindergeldzuschlag bis zu 46 DM monatlich je Kind. Per Saldo erhöht sich das Kindergeld aber nur um 300 Mill. DM auf 14,6 Mrd. DM, denn aufgrund der sinkenden Geburtenzahl geht auch die Zahl der Anspruchsberechtigten zurück. Auch bei den Kriegsofferrenten sinkt die Zahl der Anspruchsberechtigten, so daß es trotz der Rentenanpassung zum 1.7.1986 um 3 vH (nach Abzug des erhöhten Krankenversicherungsbeitrags) zu einem Rückgang der Ausgaben kommt. Die Zuschüsse an die Träger der Sozialversicherung dürften um 2 vH steigen; noch kaum ins Gewicht fallen die Aufwendungen des Bundes für die Anrechnungen von Kindererziehungszeiten (150 Mill. DM). Überweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit dürften auch 1986 nicht erforderlich sein.

Die laufenden Zuschüsse und Investitionshilfen an die Unternehmen werden nur wenig zunehmen (1 vH). Laut Haushaltsentwurf sollen die Bundeszuschüsse an die Bundesbahn stagnieren; dabei wird der Rückgang der laufenden Zuweisungen durch steigende Investitionshilfen und Kapitalzuführungen kompensiert. Weiterhin rückläufig sind die ausgezahlten Wohnungsbau- und Sparprämien.

Selten einmütig war in den letzten Jahren die Aufstockung der öffentlichen Investitionen gefordert worden. Selbst die finanzpolitischen Entscheidungsträger von Bund und Ländern haben wiederholt die Kommunen als Hauptinvestor der öffentlichen Hand zu vermehrter Investitionstätigkeit ermuntert. Forderungen und Handlungen klaffen aber nach wie vor auseinander. Für 1986 wird bei den staatlichen Sachinvestitionen nominal nur mit einem Plus um knapp 3 vH (Bauten: 4 vH) gerechnet. Zwar besteht die Hoffnung, daß der Tiefpunkt insbesondere der kommunalen Investitionstätigkeit nunmehr wirklich überschritten ist, zumal sich die Finanzlage der Gemeinden — jedenfalls in der Summe — nachhaltig verbessert hat. Restriktiv wirken aber die rückläufigen Investitionszuweisungen von Bund und Ländern an die Gemeinden sowie die im Haushaltsentwurf des Bundes und in den mittelfristigen Finanzplänen der Länder dokumentierte Absicht, die jeweils eigenen Investitionsausgaben einzuschränken (Bund) bzw. nicht zu erhöhen.

Steueraufkommen 1985 und 1986

Nachdem die Steuereinnahmen zu Beginn dieses Jahres aufgrund einiger Sondereinflüsse nur sehr schwach gestiegen waren, beschleunigte sich der Anstieg im zweiten Quartal. Diese Entwicklung setzte sich bis zuletzt fort, so daß die Aufkommensschätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Juni 1985 fast erreicht werden dürfte. Das Steueraufkommen übertraf bis zum August das Vorjahresergebnis um 4,5 vH. Für das ganze Jahr sind Steuermehreinnahmen um 5 vH zu erwarten. Im kommenden Jahr wird sich die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung fortsetzen, und das nominale Brutto-sozialprodukt wird etwas rascher als 1985 zunehmen. Für die Brutto-lohn- und -gehaltsumme wird ein Anstieg um reichlich 4 vH angenommen.

Nach langen und kontrovers geführten Diskussionen ist im Juni 1985 das Steuersenkungsgesetz 1986/88 endgültig verabschiedet worden. Die erste Stufe bringt den Lohn- und Einkommensteuerzahlern eine Entlastung von 10,5 Mrd. DM. Außerdem hat die Bundesregierung zur Belebung der privaten Investitionen die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen bei Wirtschaftsgebäuden rückwirkend zum 1. März 1985 beschlossen. Für das kommende Jahr schlagen diese Vergünstigungen mit Steuerausfällen von knapp einer Milliarde DM zu Buche. Aus den gesamtwirtschaftlichen Vorgaben und unter Berücksichtigung der beschlossenen Steuersenkungen errechnet sich für die Steuereinnahmen im Jahre 1986 eine Zunahme von 3,5 vH (auf 352 Mrd. DM). Die gesamtwirtschaftliche Steuerquote, die schon in diesem Jahr nur wenig steigen dürfte, wird 1986 wegen der Steuerentlastungen auf 23,5 vH sinken (1985: 23,9 vH).

In den ersten acht Monaten dieses Jahres konnten die Gebietskörperschaften bei der *Lohnsteuer* Mehreinnahmen von 7,5 vH verzeichnen — ein Ergebnis, das angesichts der zurückhaltenden Lohnabschlüsse kaum erwartet werden konnte. Der Anstieg wird aber einmal durch die Abwicklung des Lohnsteuerjahresausgleichs für das Jahr 1984 überzeichnet, denn bis Juli blieben die Erstattungen für überzahlte Lohnsteuer, die aus dem laufenden Lohnsteueraufkommen geleistet werden, um fast 3 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück; bereinigt dürften die Lohnsteuereingänge nur um einen halben Punkt weniger zugenommen haben. Zum anderen kam es zum Jahresbeginn zu beträchtlichen Mehreinnahmen, da im Januar die Lohnsteuer für den Einmalbetrag im öffentlichen Dienst (240 DM je Beschäftigten) kassenwirksam geworden war. Bei der Wertung der hohen Mehreinnahmen im Juni und Juli (12,5 bzw. 10,5 vH) ist zu berücksichtigen, daß im Vorjahr die Kassenergebnisse bei der Lohnsteuer durch die damaligen Arbeitskämpfe beeinträchtigt waren. Die schwache Entwicklung im Februar und März indes muß im Zusammenhang mit den im Jahr zuvor geleisteten Sonderzahlungen (z.B. Weihnachts- und Urlaubsgeld) gesehen werden, die von den Unter-

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland von 1983 bis 1986

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Veränderung gg. Vorjahr in vH		
	1983	1984	1985 ¹	1986 ¹	1984	1985 ¹	1986 ¹
Gemeinschaftliche Steuern	291,42	305,10	324,4	336,8	4,7	6,5	4
Lohnsteuer ²	128,89	136,35	146,5	148,0	5,8	7,5	1
Veranlagte Einkommensteuer ²	28,28	26,37	29,0	31,0	-6,8	10	7
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag ³	4,71	5,59	5,9	6,3	18,7	5,5	7
Körperschaftsteuer ³	23,67	26,31	31,5	35,0	11,1	19,5	11
Steuern vom Umsatz ⁴	105,87	110,48	111,5	116,5	4,4	1	4,5
Sonstige Steuern	105,15	109,63	111,7	115,5	4,3	2	3,5
Bundessteuern ⁵	52,11	54,06	54,9	56,1	3,7	1,5	2
dar.: Mineralölsteuer	23,34	24,03	24,2	24,5	3,0	0,5	1
Tabaksteuer	13,88	14,43	14,7	15,0	4,0	2	2
Branntweinmonopol	4,28	4,24	4,2	4,2	-0,9	-1	1
Ländersteuern	18,38	18,58	18,3	19,3	1,1	-1,5	5,5
Gemeindesteuern ⁶	34,66	36,99	38,5	40,1	6,7	4	4,5
LAG Abgaben	0	0	0	-	-18,7	.	.
Steuereinnahmen insgesamt	396,57	414,73	436,1	452,3	4,6	5	3,5
davon:							
Bund ⁷	190,28	197,21	206,6	209,4	3,7	4,5	1,5
Länder ⁸	142,87	150,01	158,8	165,9	5,0	6	4,5
Gemeinden ⁹	49,59	52,78	55,5	57,2	6,4	5	3
Sonstige ¹⁰	13,83	14,73	15,2	19,8	6,6	3	30,5

¹ DIW-Schätzung. — ² Beteiligungsverhältnis Bund/Länder und Gemeinden 42,5/42,5 und 15 vH. — ³ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 50/50 vH. — ⁴ Beteiligungsverhältnis Bund/Länder 1983=66,5/33,5 vH; 1984 und 1985=65,5/34,5 vH; 1986=65,0/35,0 vH. — ⁵ Einschließlich Zölle (100 vH). — ⁶ Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage. — ⁷ EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt; um Ergänzungszuweisungen an die Länder (1,5 vH der Steuern vom Umsatz) gekürzt. — ⁸ Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten; um Ergänzungszuweisungen vom Bund erhöht. — ⁹ Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten. — ¹⁰ EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben. —

nehmen aus sozialversicherungsrechtlichen Gründen vorzeitig an die Arbeitnehmer ausgezahlt wurden.

Im weiteren Jahresverlauf werden sich die Lohnsteuer-eingänge eher noch beschleunigen. Hierfür sprechen sowohl die günstigere Entwicklung der Beschäftigtenzahl als auch die gestiegenen Einkommen je Beschäftigten. Berücksichtigt man zudem, daß die Sonderzuwendungen an die Arbeitnehmer — anders als 1984 — wieder zum Jahresende ausgezahlt werden, so sind für 1985 insgesamt Lohnsteuereinnahmen von 146,5 Mrd. DM (6,5 vH) zu erwarten. Für das kommende Jahr errechnet sich unter Berücksichtigung der Lohnsteuersenkung, die das Aufkommen kassenmäßig um 9 Mrd. DM schmälert, ein nur geringes Plus (1 vH). Für die Arbeitnehmer wird sich damit die Lohnsteuer in Relation zum Arbeitseinkommen auf gut 17 vH (1985: 17,6 vH) reduzieren.

Die Einnahmen aus den gewinnorientierten Veranlagungssteuern (*Einkommen- und Körperschaftsteuer*) sind in den ersten acht Monaten nochmals kräftig gestiegen (18 vH). Bei den Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer kam es erstmals seit 1981 wieder zu Mehreinnahmen; bis August belief sich das Plus auf gut 8,5 vH. Hierzu trug vor allem bei, daß sich die verbesserte Er-

tragslage nun auch in höheren Vorauszahlungen niederschlug. Beigetragen zu dem positiven Ergebnis hat auch die rückläufige Auszahlung der 1982 beschlossenen Investitionszulage, die aus den Kasseneingängen der veranlagten Einkommensteuer geleistet wird; bis Juli wurde über ein Drittel weniger an Investitionszulagen ausgezahlt als ein Jahr zuvor. Auf der anderen Seite ist das Aufkommen in der ersten Jahreshälfte durch wieder steigende Erstattungen an Arbeitnehmer (§ 46 EStG) geschmälert worden; bis Juli wurden erheblich höhere Beträge aus der Einkommensteuer an veranlagte Lohnsteuerpflichtige ausgezahlt (14,5 vH). Bereinigt um diese Faktoren dürfte das Einkommensteueraufkommen in den ersten acht Monaten dieses Jahres um 7 vH zugenommen haben.

Weiterhin rückläufige Investitionszulagen sowie steigende Einkommensteuervorauszahlungen aufgrund der günstigen Gewinnentwicklung lassen für dieses Jahr erstmals seit 1979 wieder ein Plus erwarten (10 vH). Auch für das kommende Jahr ist damit zu rechnen, daß sich die anhaltend positive Ertragslage der Unternehmen in einem Anstieg des Einkommensteueraufkommens niederschlägt, zumal die befristete Investitionszulage kaum

noch Gewicht haben dürfte. Die erste Stufe der Steuerentlastung sowie die Verbesserung der Abschreibungsbedingungen für Wirtschaftsbauten führen bei der Einkommensteuer zu Ausfällen in Höhe von einer Milliarde DM; per Saldo ist mit einem leicht abgeschwächten Anstieg (7 vH) zu rechnen.

Nach der kräftigen Expansion in den letzten Jahren hat sich die Entwicklung des Körperschaftsteueraufkommens in diesem Jahr nochmals deutlich beschleunigt. In den ersten acht Monaten übertraf das Aufkommen das Vorjahresergebnis um gut ein Viertel. Wenn man berücksichtigt, daß die aus dem Körperschaftsteueraufkommen gezahlte befristete Investitionszulage um 25 vH gesunken ist, verbleibt immer noch ein Plus von 18 vH. Ausschlaggebend für den Anstieg war, daß die Unternehmen ihre Vorauszahlungen weiterhin der guten Ertragslage angepaßt haben und auch die Abschlußzahlungen für frühere Veranlagungsjahre deutliche Mehreinnahmen erbrachten. Für das ganze Jahr ist mit einem Anstieg um 20 vH zu rechnen, dies ist die stärkste Expansion seit fast einem Jahrzehnt. 1986 wird der Fiskus abermals beachtliche Mehreinnahmen bei der Körperschaftsteuer verbuchen können (11 vH), da kaum noch Auszahlungen an befristeter Investitionszulage anfallen und die Unternehmen weiterhin hohe Gewinne erzielen dürften.

Die *Steuern vom Umsatz* partizipierten bisher nicht an der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung, vielmehr setzte sich die negative Entwicklung fort. In den ersten acht Monaten dieses Jahres blieb das Umsatzsteueraufkommen um 1,5 vH hinter dem Vorjahresergebnis zurück. Wie schon im Jahre 1984 entwickelten sich die Mehrwertsteuer und die Einfuhrumsatzsteuer entgegengesetzt: Während die Mehrwertsteuer spürbar weniger Einnahmen erbrachte (–10 vH), ergaben sich bei der Einfuhrumsatzsteuer entsprechend der Importnachfrage deutliche Mehreinnahmen (7,5 vH). Eine wichtige Rolle für den Rückgang der Umsatzsteuer dürfte gespielt haben, daß die derzeitige konjunkturelle Erholung zu einem wesentlichen Teil von den Exporten und den Unternehmensinvestitionen getragen worden ist; diese Umsätze sind von der Mehrwertsteuer befreit. Gedrückt wurden die Kasseneingänge aber auch durch die witterungsbedingten Umsatzeinbußen zum Jahresbeginn. Darüber hinaus schmälerte die Vorsteuerpauschale für die Landwirte das Aufkommen (1985: 2,5 Mrd. DM). Im weiteren Jahresverlauf werden die aufkommensdämpfenden Faktoren an Gewicht verlieren; zudem ist nun auch mit einer stärkeren Zunahme des privaten Verbrauchs zu rechnen, so daß im Jahresdurchschnitt die Steuern vom Umsatz das Vorjahresergebnis sogar noch leicht übertreffen werden (1 vH). 1986 dürfte sich die Entwicklung der Steuern vom Umsatz wieder der Expansion der gesamtwirtschaftlichen Umsätze annähern. Hierfür spricht, daß die binnenwirtschaftlichen Nachfragekomponenten an Gewicht gewinnen werden. In der vorliegenden Schätzung wird mit einem Anstieg der Steuern vom Umsatz um 4,5 vH gerechnet.

Die sonstigen Steuereinnahmen dürften in diesem Jahr nur um 2 vH steigen. Ausschlaggebend hierfür ist ein nur geringer Zuwachs bei den Verbrauchsteuern, die sich hauptsächlich an Mengen orientieren und daher hinter der Expansion der nominalen Größe zurückbleiben. Hinzu kommt, daß bei den reinen Ländersteuern veranlagungsbedingt Mindereinnahmen bei der Vermögensteuer zu erwarten sind. Schließlich spielt auch eine Rolle, daß im Zusammenhang mit der steuerlichen Förderung von schadstoffarmen Personenkraftwagen, die am 1. Juli 1985 in Kraft getreten ist, Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer zu erwarten sind. Im kommenden Jahr dürften die sonstigen Steuern dagegen wieder etwas schneller expandieren. Dabei wird einer nur geringfügig stärkeren Zunahme der speziellen Verbrauchsteuern ein sprunghafter Anstieg bei der Kraftfahrzeugsteuer gegenüberstehen (+16,5 vH). Denn vom 1. Januar 1986 an müssen für alle steuerlich nicht begünstigten, also die Mehrzahl aller Pkw deutlich höhere Kraftfahrzeugsteuersätze gezahlt werden⁴.

Die finanziellen Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes 1986/88

Mit dem Steuersenkungsgesetz 1986/88 wird die seit 1975 in nahezu regelmäßigen Abständen vorgenommene Entlastung der Lohn- und Einkommensteuerzahler fortgesetzt. Ziel dieser Steuerrechtsänderungen ist es, den gegenwärtig gültigen Steuertarif in Richtung eines linearprogressiven Tarifs zu gestalten; neben dieser steuersystematischen Umgestaltung wollte die Bundesregierung die Besteuerung gleichzeitig familienfreundlicher ausrichten⁵. Angesichts der schwachen Inlandsnachfrage wurde von der Bundesregierung in letzter Zeit auch die Bedeutung der Steuersenkung für den Konjunkturverlauf betont.

Die konjunkturellen Impulse aus der Steuerentlastung dürfen nicht überbewertet werden. Spürbare Entlastungen ergeben sich im wesentlichen nur für Steuer-

⁴ Für bedingt schadstoffarme Pkw der Stufe B (Pkw, die mit Umrüstung eine steuerliche Begünstigung erreichen) nach Ablauf der Steuerbegünstigung und für alle nicht steuerlich begünstigten Pkw erhöht sich der Steuersatz (pro 100 ccm) am 1. Januar 1986 von 13,20/14,40 DM auf 18,80 DM, wenn sie vor dem 1. Januar 1986 und auf 21,60 DM, wenn sie nach dem 31. Dezember 1985 erstmalig zugelassen worden sind.

⁵ In der 1986 wirksam werdenden ersten Stufe sind neben familienpolitischen Maßnahmen (Erhöhung des Kinderfreibetrages von bisher 432 DM auf 2 484 DM je Kind unter Wegfall der Kinderadditive bei der Berechnung der Vorsorgepauschale; Anhebung des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende mit Kindern von 4 212 DM auf 4 536 DM) die Anhebung des Grundfreibetrages von 4 212/8 424 DM (Led./Verh.) auf 4 536/9 072 DM und ein erster Abschlag auf die Absenkung der Tarifprogression (Volumen: 3,5 Mrd. DM) vorgesehen. Nicht berücksichtigt wurden Maßnahmen mit Steuerausfällen von insgesamt 350 Mill. DM (vgl. Bundesministerium der Finanzen: Finanzbericht 1986, S. 83 ff.)

Steuerentlastung der Lohnsteuerpflichtigen im Jahr 1986 nach dem Steuersenkungsgesetz 1986/88 (erste Stufe)¹

Jahreseinkommen ² von ... DM bis unter ... DM		Lohnsteuer- pflichtige	Einkommen je Lohnsteuer- pflichtigen ³	Lohnsteuer nach Tarif 85	Steuerentlastung nach 1986 — Recht ⁴			
					je Lohnsteuerpflichtigen		Mindereinnahmen insgesamt	
		in vH	in DM	in DM	in DM	in vH	in Mill. DM	in vH ⁵
Lohnsteuerpflichtige insgesamt								
	9 600	15,9	4 163	30	-9	-30,8	29,7	0,3
9 600	12 000	2,5	10 844	458	-51	-11,1	25,6	0,2
12 000	16 000	4,0	14 068	885	-83	-9,4	67,3	0,6
16 000	20 000	4,2	18 056	1 599	-262	-16,4	223,6	2,1
20 000	25 000	6,2	22 561	2 384	-371	-15,6	464,8	4,4
25 000	36 000	16,6	30 643	3 996	-471	-11,8	1 597,0	15,1
36 000	50 000	19,2	42 685	6 782	-585	-8,6	2 286,7	21,7
50 000	75 000	20,9	60 963	10 936	-702	-6,4	2 985,6	28,3
75 000	100 000	7,3	84 819	18 987	-1 016	-5,4	1 499,9	14,2
100 000	200 000	2,8	136 816	43 152	-1 968	-4,6	1 107,9	10,5
200 000	und höher	0,4	268 101	114 303	-3 425	-3,0	272,9	2,6
	Insgesamt	100,0	40 706	7 544	-520	-6,9	10 561,0	100,0
davon: nach Grundtarif besteuerte Lohnsteuerpflichtige								
	9 600	26,8	4 133	38	-12	-31,9	29,7	1,6
9 600	12 000	4,3	10 814	579	-65	-11,3	25,6	1,4
12 000	16 000	6,9	14 018	1 079	-78	-7,2	48,8	2,6
16 000	20 000	7,1	18 002	1 832	-185	-10,1	120,1	6,3
20 000	25 000	9,6	22 487	2 708	-204	-7,5	178,6	9,4
25 000	36 000	20,6	30 337	4 697	-215	-4,6	402,7	21,2
36 000	50 000	15,9	42 024	8 947	-353	-4,0	511,2	26,8
50 000	75 000	7,3	58 750	16 643	-647	-3,9	431,0	22,7
75 000	100 000	1,1	84 043	29 599	-1 003	-3,4	98,9	5,2
100 000	200 000	0,3	136 299	58 252	-1 628	-2,8	45,7	2,4
200 000	und höher	0,1	276 955	136 838	-1 701	-1,2	7,2	0,4
	Insgesamt	100,0	24 678	4 674	-209	-4,5	1 899,5	100,0
Nach Splittingtarif besteuerte Lohnsteuerpflichtige ohne Kinder								
	9 600	13,7	3 806	0	0	-	-	-
9 600	12 000	1,4	10 834	0	0	-	-	-
12 000	16 000	1,8	14 067	274	-126	-45,9	9,5	0,7
16 000	20 000	1,8	18 069	948	-127	-13,4	9,4	0,7
20 000	25 000	2,5	22 579	1 715	-144	-8,4	15,0	1,1
25 000	36 000	7,7	30 915	3 302	-144	-4,4	46,8	3,4
36 000	50 000	15,6	43 526	5 817	-147	-2,5	96,1	6,9
50 000	75 000	33,3	61 940	10 498	-256	-2,4	356,3	25,5
75 000	100 000	15,3	85 109	19 234	-614	-3,2	393,4	28,3
100 000	200 000	6,1	136 276	43 238	-1 461	-3,4	373,5	26,8
200 000	und höher	0,8	268 254	114 619	-2 804	-2,5	92,4	6,6
	Insgesamt	100,0	55 060	11 207	-333	-3,0	1 392,4	100,0
Nach Splittingtarif besteuerte Lohnsteuerpflichtige mit Kindern ⁶								
	9 600	3,3	5 375	0	0	-	-	-
9 600	12 000	0,8	11 066	0	0	-	-	-
12 000	16 000	1,5	14 380	150	-87	-58,0	8,9	0,1
16 000	20 000	1,9	18 316	811	-718	-88,5	94,1	1,3
20 000	25 000	3,9	22 793	1 602	-994	-62,0	271,2	3,7
25 000	36 000	16,9	31 049	3 088	-960	-31,1	1 147,6	15,8
36 000	50 000	25,6	42 910	5 400	-928	-17,2	1 679,4	23,1
50 000	75 000	31,0	61 016	9 482	-1 001	-10,6	2 198,3	30,2
75 000	100 000	10,5	84 672	17 356	-1 366	-7,9	1 007,6	13,9
100 000	200 000	4,0	137 372	41 557	-2 468	-5,9	688,7	9,5
200 000	und höher	0,6	267 036	111 782	-4 080	-3,7	173,2	2,4
	Insgesamt	100,0	52 856	9 072	-1 030	-11,4	7 269,0	100,0

¹ Ergebnisse des DIW-Lohnsteuermodells auf der Basis der fortgeschriebenen Lohnsteuerstatistik 1980; 12 Monate volle Wirksamkeit unterstellt.

— ² Bruttolohn- und -gehaltssumme der Lohnsteuerpflichtigen. — ³ Gewichtetes jährliches Durchschnittseinkommen der jeweiligen Einkommensklasse. — ⁴ Steuerrecht 1986, bei dem folgende Rechtsänderungen berücksichtigt wurden: Anhebung des Grundfreibetrages von 4 212/8 424 DM (Led./Verh.) auf 4 536/9 072 DM; Erhöhung des Kinderfreibetrages von 432 DM auf 2 484 DM je Kind unter Wegfall der Kinderadditive bei der Berechnung der Vorsorgepauschale; Anhebung des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende mit Kindern von 4 212 DM auf 4 536 DM; Absenkung der Progression nach dem Tarif T1A 1986 (Zwischentarif). — ⁵ Anteil der Mindereinnahmen an den Steuermindereinnahmen insgesamt. — ⁶ Durchschnittlich zwei Kinder.

pflichtige mit mittleren und höheren Einkommen. Bei monatlichen Einkommen bis zu 2 000/4 000 DM für Ledige bzw. Verheiratete ohne Kinder wirkt sich ohnehin nur die Anhebung des Grundfreibetrages aus. Für rund ein Drittel aller Steuerpflichtigen erhöht sich das verfügbare Einkommen entweder gar nicht, weil keine Steuern gezahlt werden, oder um monatlich lediglich 6 bzw. 12 DM als Folge der Anhebung des Grundfreibetrages.

Mit Hilfe eines im DIW entwickelten Lohnsteuermodells — es basiert auf den Ergebnissen der Lohnsteuerstatistik 1980 — wurden die finanziellen Auswirkungen der ersten Stufe der wichtigsten Steuerentlastungen für das Jahr 1986 durchgerechnet. Anhand der Verteilung der Entlastungsbeträge auf Steuerklassen und Einkommenshöhe lassen sich die konjunkturpolitischen Wirkungen besser einschätzen. Insgesamt kommt es bei den Lohnsteuerpflichtigen zu Mindereinnahmen in Höhe von etwa 10,5 Mrd. DM — eine Zahl, die über den vergleichbaren Ansätzen des Bundesministeriums der Finanzen liegt. Im Durchschnitt werden die Steuerzahler 1986 um 520 DM (43 DM pro Monat) entlastet. Wie die Übersicht zeigt, differieren die Entlastungsbeträge sehr stark in Abhängigkeit von der Steuerklasse und der Einkommenshöhe. So zahlen beispielsweise Steuerpflichtige, die nach dem Grundtarif besteuert werden, im Jahr durchschnittlich nur 210 DM weniger an Einkommensteuer, während verheiratete Steuerpflichtige mit Kindern, die nach dem Splitting-Tarif besteuert werden, über 1 000 DM weniger Steuern entrichten müssen. In der Schichtung der Steuerersparnis nach der Höhe des Einkommens wird deutlich, daß zwar niedrige Einkommen prozentual stark entlastet werden, daß ins Gewicht fallende absolute Beträge aber erst in höheren Einkommensklassen erzielt werden. So finden sich Entlastungen von über 1 000 DM bei Steuerpflichtigen mit Kindern (Splitting-Tarif) erst in den Einkommensklassen über 75 000 DM; das ist aber nur ein Siebentel aller Steuerpflichtigen mit Kindern. Bei Steuerpflichtigen, die nach dem Grundtarif veranlagt werden, sind Entlastungen von deutlich über 1 000 DM sogar erst bei Einkommen von 100 000 DM und mehr möglich; diese Einkommenshöhe erreicht jedoch nicht einmal ein Prozent der ledigen Steuerpflichtigen.

Fazit: Zwar liegt der Hauptteil der Steuerentlastungen in der ersten Stufe 1986 bei Familien mit Kindern, doch werden mit dieser Maßnahme vor allem Familien in höheren Einkommens Kategorien begünstigt. Verteilungspolitisch fragwürdig bleibt die gravierende Erhöhung der pauschalierten Kinderfreibeträge, die das Kernstück der familienpolitischen Maßnahmen sind. Mit der Steuerreform 1975 waren die Kinderfreibeträge abgeschafft worden, weil sie besonders Empfänger mit hohen Einkommen und entsprechend hohen Grenzsteuersätzen begünstigten; sie wurden damals durch ein einheitliches Kindergeld ersetzt. Vor zwei Jahren hat dann die Bundesregierung, im Vorgriff auf eine künftige grundlegende Reformierung des Familienlastenausgleichs, die pauscha-

lierten Kinderfreibeträge (432 DM je Kind) wieder eingeführt, die nun auf 2 484 DM erhöht werden. Von 1986 an erhalten die Steuerpflichtigen, deren Steuersatz lediglich 22 vH beträgt, einen Steuernachlaß von 546 DM je Kind, während Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen und einem Grenzsteuersatz von 56 vH mit 1 391 DM vom Fiskus begünstigt werden. Diese Ungleichgewichte können auch nicht durch den Kindergeldzuschlag von bis zu 46 DM für Steuerpflichtige, die den Kinderfreibetrag nicht oder nicht voll ausschöpfen können, aufgehoben werden.

Insgesamt zeigt sich, daß 1986 von den gesamten Steuerausfällen mehr als die Hälfte der gesamten Entlastungen auf Steuerpflichtige mit einem Jahreseinkommen von über 50 000 DM entfällt. In diesen Einkommens Kategorien befindet sich lediglich knapp ein Drittel aller Steuerpflichtigen, die fast 60 vH des gesamten Einkommens verdienen und mehr als zwei Drittel der gesamten Lohnsteuer zahlen. Im Jahre 1988 soll dann in der zweiten Stufe die weitere Absenkung der Progression mit einem zusätzlichen Entlastungsvolumen von 8,5 Mrd. DM in Kraft treten. Nach Berechnungen mit dem DIW-Lohnsteuermodell ergeben sich aber nur Entlastungen in der Größenordnung von 6 Mrd. DM. Von diesen Entlastungen profitiert nur noch knapp die Hälfte aller Steuerpflichtigen; es sind dies jene mit höherem Einkommen.

Finanzpolitische Überlegungen

Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden werden 1986 voraussichtlich ein Volumen von 571 Mrd. DM (1985: 553 Mrd. DM) erreichen; dem stehen Einnahmen von 531 Mrd. DM (1985: 517 Mrd. DM) gegenüber, so daß sich ein Defizit von 40 Mrd. DM (1985: 36 Mrd. DM) ergibt. In dieser Rechnung ist, wie im Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 1986, eine Gewinnabführung der Bundesbank in Höhe von 12,5 Mrd. DM (1985: knapp 13 Mrd. DM) unterstellt. Wie schon 1985 werden auch im kommenden Jahr die Ausgaben des Bundes mit knapp 2 vH schwächer zunehmen als die der Länder (3 vH) und Gemeinden (4 vH). Aber auch der Einnahmestieg des Bundes fällt mit 1 vH deutlich niedriger aus als der von Ländern (knapp 4 vH) und Gemeinden (3 vH). Bei den Ländern schlägt die Erhöhung des Umsatzsteueranteils im Zusammenhang mit den Belastungen der Länder und Gemeinden durch das Steuersenkungsgesetz 1986/88 zu Buche; der Bund hingegen hat neben diesen Mindereinnahmen auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel der EG zu tragen. Während die Höhe des Finanzierungsdefizits im Bundeshaushalt von 25 auf 27 Mrd. DM steigen wird, dürfte bei den Ländern die Deckungslücke mit über 13 Mrd. DM unverändert bleiben; bei den Gemeinden reduziert sich der Überschuß um 1,7 auf 1,3 Mrd. DM.

Anders als in den Vorjahren werden von den öffentlichen Haushalten insbesondere als Folge der Steuerre-

form zumindest keine restriktiven Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft mehr ausgehen. Allein schon aus beschäftigungspolitischer Sicht kann diese Perspektive aber nicht befriedigen — auch dann nicht, wenn man die belebenden Maßnahmen für die Bauwirtschaft, nämlich die zusätzlichen Mittel für die Stadterneuerung und die Abschreibungsverbesserungen für die Wirtschaftsgebäude, in die Beurteilung einbezieht. Der Bauwirtschaft könnte geholfen werden, wenn die öffentlichen Investitionen nachhaltig aufgestockt würden. Bedarf ist nach wie vor vorhanden. Dies gilt sowohl für Ersatzinvestitionen in klassischen Infrastrukturbereichen, in denen aufgrund unterbliebener Erhaltungsmaßnahmen grundlegende Modernisierungen erforderlich sind. Es gilt aber auch für neue Aufgabenfelder, wie das breite Spektrum von Maßnahmen zur Verbesserung des Umweltschutzes bzw. zur Beseitigung von Umweltschäden zeigt. Gefragt sind nicht nur investive Ausgaben, sondern als komplementäre Maßnahme auch vermehrte Einstellungen im öffentlichen Dienst. Das DIW hat hierauf wiederholt hingewiesen und personelle Engpaßbereiche genannt. Die jüngsten Lockerungen in der Einstellungspolitik sind zu begrüßen, doch reichen sie für eine Deckung des Nachholbedarfs nicht aus.

Die Gemeinden erzielen erstmals seit zwei Jahrzehnten wieder Überschüsse; dennoch stocken sie ihre Investitionsausgaben kaum auf. Dieses Verhalten ruft auch im politischen Raum Unverständnis hervor. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß die Investitionszuweisungen von Ländern und Bund seit 1980 ständig gesunken sind und 1986 auf nur noch 10 Mrd. DM zurückgehen werden (1980: 13 Mrd. DM). Hinzu kommt, daß die finanzielle Situation der einzelnen Kommunen erheblich differiert, weil die Städte und Gemeinden von den Folgen der Rezession unterschiedlich stark betroffen sind. Dabei sind vor allem jene Gemeinden zu vermehrten Investitionen aufgerufen, die am stärksten unter der Arbeitslosigkeit leiden und

deren Haushalte keineswegs ausgeglichen sind. Die Einnahmenposition dieser Kommunen — meist Städte in den alten Ballungsgebieten — ist besonders durch die Abschaffung der Lohnsummensteuer geschwächt worden; zudem ist die örtliche Wirtschaftsstruktur durch eine Anhäufung ertragsschwacher Unternehmen gekennzeichnet. Eine Rolle spielen auch Stadt-Umland-Wanderungen, d.h. der Bevölkerungsrückgang in den Kernstädten; diese Veränderungen ziehen im Finanzausgleich Zuweisungsverluste nach sich, ohne daß die kommunalen Aufgaben im gleichen Maße reduziert werden. Letztlich wird sich ein anderes — wachstumsgerechtes — Investitionsverhalten der Gemeinden nur über eine Neuordnung des kommunalen Einnahmesystems erreichen lassen.

Die hier vorgelegte Ausgabenschätzung liegt eher an der Obergrenze. Es bleibt zu hoffen, daß die Mindereinnahmen aus der ersten Stufe der steuerlichen Entlastung nicht durch Ausgabekürzungen kompensiert werden. Die Nachfrageimpulse, die von der Steuersenkung ausgehen, dürfen nicht zu hoch veranschlagt werden, da vor allem Steuerpflichtige mit hoher Sparneigung begünstigt werden. Eine stärkere Wirkung wäre erreicht worden, hätten sich die finanzpolitischen Entscheidungsträger dazu durchgerungen, auch die zweite Stufe der Steuerentlastung bereits 1986 in Kraft treten zu lassen — vorausgesetzt, die Mindereinnahmen hätten nicht Ausgabekürzungen zur Folge gehabt.

Wenn an dieser Stelle wiederum für eine expansivere Finanzpolitik plädiert wird, so steht dahinter nicht die Einschätzung, daß sich die hartnäckigen Beschäftigungsprobleme allein schon durch einen finanzpolitischen Kurswechsel lösen ließen. Die Finanzpolitik ist nur *ein* Instrument der Beschäftigungspolitik; für sich genommen sind ihre Möglichkeiten beschränkt. Ihr Einsatz ist um so wirkungsvoller, je mehr sie von der Einkommens- und Geldpolitik unterstützt wird.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
 Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00
 BTX-Systemnummer - 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
 Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Reinhard Pohl, Peter Ring (kommissarisch), Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Lockerung der finanzpolitischen Restriktion durch Steuerentlastungen. Bearbeitet von Dieter Teichman und Dieter Vesper.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.
 Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,—, vierteljährlich DM 30,—, Einzelnummer DM 4,—.
 Zuzüglich Versandkosten.