

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Finanzpolitik seit 1982: stärker wachstumsorientiert?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (1986) : Finanzpolitik seit 1982: stärker wachstumsorientiert?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 47-54

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1308>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Finanzpolitik seit 1982: Stärker wachstumsorientiert?*

Von Alfred Boss

Die Bundesregierung hatte Ende 1982 eine Wirtschafts- und Sozialpolitik "weg von den verkrusteten Strukturen, hin zu mehr Beweglichkeit, Eigeninitiative und verstärkter Wettbewerbsfähigkeit" angekündigt¹. Seither ist die wirtschaftliche Entwicklung aufwärts gerichtet, auch die Arbeitsmarktlage hat sich – wenn auch nicht durchgreifend – verbessert. Dies könnte als Anzeichen dafür angesehen werden, daß die strukturellen Probleme, die einem nachhaltigen Anstieg von Produktion und Beschäftigung in der Vergangenheit entgegengestanden hatten, gelöst worden sind. Andererseits wird darauf hingewiesen, daß wichtige Hemmnisse für ein mittelfristig höheres Wachstumstempo und einen dauerhaften, kräftigen Abbau der Arbeitslosigkeit fortbeständen. Solche Hemmnisse werden in der hohen Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben, in umfangreichen Subventionen sowie in einem Ausmaß an Sozialleistungen gesehen, das Initiativen zur Erzielung von Arbeitseinkommen beeinträchtigen müsse. Schließlich wird auch die Ansicht vertreten, in den letzten Jahren seien in der Tat andere finanzpolitische Akzente gesetzt worden. Dies habe sogar die Änderungen erbracht, die viele für erforderlich gehalten hätten, damit das Wachstum und die Beschäftigung höher ausfallen können. Die Therapie habe aber versagt und überdies zu einem unerträglichen Abbau von Sozialleistungen geführt. In diesem Beitrag wird überprüft, ob und in welchem Ausmaß seit 1982 die Steuer- und Sozialabgabenbelastung verringert und Sozialleistungen und Subventionen gekürzt worden sind.

Änderungen der Steuer- und Sozialabgabenbelastung

Im Zeitraum 1982-1986 hat die Steuer- und Sozialabgabenbelastung für typische Arbeitnehmerhaushalte z. T. noch zugenommen (Tabelle 1). Die marginale Steuerbelastung eines ledigen Arbeitnehmers mit einem monatlichen Bruttolohn von 3 000 DM² betrug 1982: 31,6 vH, während der Grenzsteuersatz für einen verheirateten alleinverdienenden Arbeitnehmer mit gleichem Bruttoarbeitsentgelt und zwei Kindern mit 16,9 vH wesentlich geringer war. Im Jahr 1986 – nach Inkrafttreten der ersten Stufe der Steuerreform – zahlt der ledige Arbeitnehmer, dessen Nominaleinkommen von 1982 bis 1986 entsprechend der durchschnittlichen Zunahme des Bruttolohns je Beschäftigten auf 3 415 DM gestiegen ist, auf zusätzlich verdiente 100 DM jeweils 33 DM Lohnsteuer. Der verheiratete alleinverdienende Arbeitnehmer mit zwei Kindern zahlt mit 16,9 vH wegen der Steuerprogression nicht weniger als 1982, obgleich der Kinderfreibetrag zum 1.1.1986 von 432 DM auf 2 484 DM je Jahr erhöht worden ist. Die marginale Steuerbelastung hat demnach seit 1982 für beide Arbeitnehmergruppen ebensowenig abgenommen wie für die beiden anderen Haushaltstypen in Tabelle 1; etwas geringer ist sie nur für jene, die von den Kinderfreibeträgen stark profitieren (trotz des Wegfalls der Kinderadditive bei der Berechnung der Vorsorgeaufwen-

* Vgl. auch den Abschnitt "Finanzpolitik: Alles beim alten?" Institut für Weltwirtschaft, Nach dem Ölpreisfall: Aufschwung ohne Inflation? Kieler Diskussionsbeiträge, 118, März 1986, S. 38-48.

¹ Regierungserklärung vom 13.10.1982, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 93, 14.10.1982, S. 858.

² Dieser Betrag entspricht etwa dem durchschnittlichen Bruttolohn eines Beschäftigten im Jahre 1982. Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Stuttgart 1984.

Tabelle 1 - Lohnsteuer- und Sozialabgabenbelastung der Löhne und Gehälter¹ typischer Arbeitnehmerhaushalte 1982 und 1986 (vH)

Haushaltstyp	Durchschnittliche Belastung			Marginale Belastung		
	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	insgesamt	Lohnsteuer ²	Sozialversicherungsbeiträge ³	insgesamt
1982						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2 000 DM	11,9	29,2	41,1	18,9	28,9	47,8
3 000 DM	16,5	29,1	45,7	31,6	28,9	60,5
Arbeitnehmer, verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3 000 DM	10,3	29,1	39,5	16,9	28,9	45,8
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3 000 DM	15,8	29,1	44,9	30,9	28,9	59,8
1986 ⁴						
Arbeitnehmer, ledig, Arbeitsentgelt 2 277 DM	12,6	29,9	42,6	23,3	29,7	53,0
3 415 DM	17,9	29,9	47,8	32,9	29,7	62,6
Arbeitnehmer, verheiratet, zwei Kinder ein Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt 3 415 DM	8,8	29,9	38,8	16,9	29,7	46,5
zwei Einkommensbezieher, Arbeitsentgelt je 3 415 DM	15,9	29,9	45,9	31,5	29,7	61,2

¹ Monatliches Arbeitsentgelt zuzüglich Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. - ² Unter Berücksichtigung der in die Lohnsteuertabellen eingearbeiteten Pausch- und Freibeträge. - ³ Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung; bezogen auf das Bruttoarbeitsentgelt ausschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung 1982: 34,1 vH (18 vH Rentenversicherungs-, 12,1 vH Krankenversicherungs- und 4 vH Arbeitslosenversicherungsbeitrag); 1986: 35,2 vH (19,2 vH Rentenversicherungs-, 12,0 vH Krankenversicherungs- und 4,0 vH Arbeitslosenversicherungsbeitrag). - ⁴ Einkommensanstieg 1982-1986: 13,8 vH.

Quelle: Hermann Luchterhand (Hrsg.), Gesamt-Abzugstabelle. Allgemeine Steuertabelle für versicherungspflichtige Arbeitnehmer. Neuwied 1982; 1986. - Eigene Berechnungen.

dungen). Auch 1988, wenn die zweite Stufe der Steuerreform in Kraft treten wird, dürften sich die marginalen Einkommensteuersätze für die meisten Beschäftigten nur wenig ändern. Die Grenzsteuerbelastung wird dann im Vergleich zu jener nach dem Steuertarif des Jahres 1982 bei gegebenem nominalen Einkommen zwar um maximal 5,5 Prozentpunkte geringer ausfallen³; angesichts der Zunahme der Einkommen seit 1982 bedeutet die Änderung des Steuertarifs aber nur, daß der sich seit Jahren ergebende - vor allem progressionsbedingte - Anstieg der marginalen Steuerbelastung verringert wird.

Die Beiträge zur Sozialversicherung liegen gegenwärtig höher als im Herbst 1982. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung beträgt 19,2 vH (Oktober 1982: 18 vH), zur Krankenversicherung 12,2 vH (12,0 vH) und zur Arbeitslosenversicherung unverändert 4,0 vH, nachdem er zwischenzeitlich bis auf 4,6 vH angehoben worden war. Insgesamt ist danach die Beitragsbelastung um rund 1 1/2 Prozentpunkte gestiegen; hinzu kommt, daß Sonderzah-

³ Der Bundesminister der Finanzen (Hrsg.), Finanzbericht. Bonn 1985, S. 84.

lungen wie Urlaubsgeld und Weihnachtsgeld verstärkt belastet werden (ergänzende Zunahme der Belastung um reichlich 0,5 Prozentpunkte).

Nimmt man die Lohnsteuer und die Sozialabgaben zusammen, so zeigt sich, daß sich für die untersuchten Beschäftigtengruppen die durchschnittliche Abgabenbelastung seit 1982 nur für den verheirateten Alleinverdiener mit Kindern etwas ermäßigt hat (Tabelle 1). Die Grenzbelastung der Einkommen, die für die Anreize entscheidend ist, mehr in der offiziellen Wirtschaft zu arbeiten und nicht in der weniger von Steuern und Abgaben geplagten Schattenwirtschaft, hat sich in allen untersuchten Fällen merklich erhöht.

Neben den Änderungen bei der Lohn- und Einkommensteuer gab es nach 1982 Ansätze zu Steuersenkungen im Unternehmensbereich. Die Gewerbesteuer ist 1983 und 1984 durch eine Verminderung der Bemessungsgrundlagen (weniger Hinzurechnungen für Dauerschuldzinsen und Dauerschulden) gesenkt worden. Gleichwohl nahm der gewogene durchschnittliche Hebesatz von 1982-1984 um 3,8 vH zu⁴; 1985 dürfte er nochmals gestiegen sein⁵. So wird verständlich, daß 1985 der Anteil des Gewerbesteueraufkommens am gesamten Steueraufkommen mit 7,0 vH praktisch so hoch war wie 1982 (6,9 vH).

Wirkliche Entlastungen gab es vor allem bei der Vermögensteuer. Betriebsvermögen bis zu 125 000 DM werden nicht mehr besteuert, darüber hinausgehende Vermögensteile nur noch zu 75 vH. Der Steuersatz für Vermögen der Kapitalgesellschaften wurde von 0,7 auf 0,6 vH gesenkt. Die Abschreibungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeiten, Verluste rückzutragen, wurden ausgeweitet. Auch ist die Kuponsteuer abgeschafft worden. Andererseits hat sich die Bundesregierung nicht dazu entschließen können, die Börsenumsatz- und die Gesellschaftsteuer (1985 zusammen 0,2 vH des Steueraufkommens) zu beseitigen.

Die Mehrwertsteuersätze sind zum 1.7.1983 von 6,5 bzw. 13 vH auf 7 bzw. 14 vH erhöht worden. Dies hat dazu beigetragen, daß die volkswirtschaftliche Steuerlastquote in den letzten Jahren nicht gesunken ist.

Änderungen bei den Transfers an private Haushalte

Bei den Sozialleistungen hat es nach dem Regierungswechsel zunächst eine Reihe von Kürzungen gegeben. Diese sind in den letzten Jahren jedoch teilweise wieder rückgängig gemacht worden, teilweise wurden Sozialleistungen aufgestockt oder neu eingeführt. Die Transferzahlungen an private Haushalte sind 1986 bezogen auf das Bruttosozialprodukt mit etwa 15 1/2 vH um rund 2 Prozentpunkte niedriger als 1982. Dies könnte darauf hindeuten, daß die Bedeutung der Sozialleistungen abgenommen hat. Tatsächlich ist der Rückgang z. T. auf den Konjunkturaufschwung und auf demographische Einflüsse (geringere Kinderzahl, Abnahme der Zahl der Empfänger von Kriegsoferleistungen) zurückzuführen. Außerdem wurde der Anstieg der Sozialausgaben dadurch gedämpft, daß die Art der Familienförderung geändert worden ist; Haushalte mit Kindern werden seit 1983 durch Steuerfreibeträge begünstigt, während die Ansprüche auf Kindergeld sogar gekürzt wurden. Dagegen sind Leistungen, die als Ersatz für Arbeitseinkommen gewährt werden, in manchen Fällen sogar erhöht worden. Die gesamtwirtschaftliche Problematik der Sozialleistungen hat sich daher kaum verringert, was sich anhand von Einzelregelungen zeigen läßt.

⁴ Statistisches Bundesamt, Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 10.1: Realsteuervergleich. Stuttgart 1982; 1984.

⁵ Statistische Daten werden erst Ende 1986 veröffentlicht werden.

Tabelle 2 – Sozialhilfeleistungen und Nettoarbeitsentgelt – Eine Modellrechnung für einen Vier-Personen-Haushalt 1982–1986 (DM)

	1982	1983	1984	1985	1986
Barleistungen der Sozialhilfe ¹					
Haushaltsvorstand	338	342	351	371	389
Ehegatte (80 vH)	270	274	281	297	311
1. Kind, 14 Jahre (75 vH)	254	257	263	278	292
2. Kind, 8 Jahre (65 vH)	220	222	228	241	253
Miete, Ausgaben für Elektrizität, Gas, Brennstoffe ²	427	457	484	515	500 ³
Insgesamt	1 509	1 552	1 607	1 702	1 745
in vH der Nettolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten und Monat, einschl. Kindergeld	73,7	74,2	75,7	79,0	77,6

¹ Hilfe zum Lebensunterhalt, laufende Leistungen; Regelsätze; im Bundesdurchschnitt. – ² Tatsächliche Ausgaben eines Haushalts des Typs 1 der laufenden Wirtschaftsrechnungen. – ³ Schätzung.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Sozialleistungen. Reihe 2: Sozialhilfe. Stuttgart, 1982 und 1983; Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Stuttgart, lfd. Jgg.; Wirtschaft und Statistik, H. 6. Stuttgart, lfd. Jgg. – Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Taschenbuch 1985. Bonn 1985.

Die Sozialhilferegelungen sind in den letzten Jahren häufig geändert worden. 1983 wurden die Regelsätze nicht wie üblich zum 1. Januar, sondern erst zum 1. Juli – und zwar um 2 vH – erhöht. Unter Berücksichtigung des Preisanstiegs bedeutete dies, daß im Durchschnitt des Jahres 1983 der Regelsatz um rund 2 vH abnahm. Zur Jahresmitte 1984 wurde der Regelsatz um 3 vH und damit im Jahresdurchschnitt 1984 praktisch entsprechend dem Preisniveaustieg heraufgesetzt. Zum 1.7.1985 traten Neuregelungen in Kraft. Aufgrund der Neufestlegung des Warenkorbs für die Sozialhilfe wurden die Regelsätze um rund 5 vH erhöht; hinzu kam eine Zunahme um rund 3 vH als Ausgleich für den Preisniveaustieg; ergänzend wurden die Zuschläge für bestimmte Personengruppen unterschiedlich stark erhöht. Nach einer weiteren Anhebung zum 1.7.1986 (um etwa 2 vH) liegen 1986 die Regelsätze der Sozialhilfe, die steuerfrei sind, um 15 vH höher als 1982. Der Bruttolohn je Beschäftigten ist im gleichen Zeitraum um knapp 14 vH gestiegen, der Nettolohn je Beschäftigten jedoch nur um rund 10 vH⁶.

Die monatlichen Barleistungen der Sozialhilfe (Regelsätze), auf die bei Bedürftigkeit ein gesetzlicher Anspruch besteht, betragen 1986 im Jahresdurchschnitt für eine Einzelperson 389 DM je Monat (Tabelle 2). Für bestimmte Personengruppen – alleinerziehende Väter und Mütter sowie ältere Menschen – gibt es Mehrbedarfszuschläge⁷. Hinzu kommen generell Miet- und Heizkostenzuschüsse und bestimmte Sachleistungen. Die gesamten Unterstützungszahlungen an Einzelpersonen bleiben aber hinter dem bei Erwerbstätigkeit erzielbaren Einkommen zurück; daran hat sich in den letzten Jahren nur wenig geändert.

Anders verhält es sich bei anderen Personengruppen. Die laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, auf die ein Vier-Personen-Haushalt bei Bedürftigkeit Anspruch hat,

⁶ Den Veränderungsdaten für den Brutto- und den Nettolohn im Zeitraum 1982–1986 liegen die vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für die Jahre 1982 bis 1985 sowie die vom Institut für Weltwirtschaft für 1986 prognostizierten Werte zugrunde.

⁷ Bundessozialhilfegesetz, § 23.

beliefen sich 1982 im Bundesdurchschnitt insgesamt auf 1 082 DM je Monat (Tabelle 2). Zusätzlich werden die Kosten für Unterkunft und Heizung erstattet. Die tatsächlichen Miet- und Heizkosten eines Vier-Personen-Haushalts eines Sozialhilfeempfängers, die einen Anspruch auf Sozialhilfe oder Wohngeld begründen, sind nicht bekannt. Sie sind vermutlich niedriger als die des statistisch erfaßten durchschnittlichen Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen, aber höher als die entsprechenden Ausgaben eines Zwei-Personen-Haushalts von Renten- und Sozialhilfeempfängern, für den ebenfalls Daten der laufenden Wirtschaftsrechnungen vorliegen⁸. Legt man in einer Modellrechnung die Ausgaben des zuletzt genannten Haushaltstyps zugrunde, so wird wohl eher die Untergrenze des Barwerts der Miet- und Heizkostenunterstützung erfaßt⁹. Zusammen ergibt sich für 1982 ein Sozialhilfanspruch von 1 509 DM je Monat; dies sind 74 vH des Nettolohns eines Beschäftigten mit zwei Kindern (einschließlich Kindergeld). Dieser Prozentsatz ist bis 1986 infolge der Neuregelungen auf 78 vH gestiegen (Tabelle 2).

Zu berücksichtigen ist dabei, daß Sozialhilfeempfänger über die in Tabelle 2 genannten Leistungen hinaus bei Bedarf Anspruch auf weitere Leistungen haben (z.B. bei Käufen von Möbeln, sonstigem Hausrat und Kleidung). Deren Gegenwert läßt sich aber kaum quantifizieren¹⁰ und blieb deshalb in der Modellrechnung unberücksichtigt. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß in das durchschnittliche Arbeitseinkommen auch die Einkommen von Teilzeitbeschäftigten eingehen. Es ist also insofern als Vergleichsbasis zu niedrig ausgewiesen, als es nicht auf Vollzeitbeschäftigte abstellt. Andererseits erscheint es als zu hoch, weil es ein Einkommen von Arbeitnehmern mit einer durchschnittlichen Qualifikation ist, die der Sozialhilfeempfänger in der Regel vermutlich nicht aufweist. Insgesamt erscheint das Vergleichseinkommen in der Modellrechnung als durchaus aussagekräftig. Es darf aber nicht ohne weiteres als das durchschnittliche Einkommen des betreffenden Haushalts mit zwei minderjährigen Kindern interpretiert werden. In solchen Haushalten erzielen nämlich häufig Ehefrauen ein eigenes zusätzliches Arbeitseinkommen; je nach Höhe des Familieneinkommens kann zudem ein Anspruch auf Wohngeld bestehen.

Das relativ hohe Niveau der Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland mag aus sozialpolitischen Gründen für wünschenswert gehalten werden. Es birgt aber die Gefahr, daß die Anreize, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, gemindert werden. Dies ist auch den politisch Verantwortlichen bewußt. Sie sehen durchaus, daß die Relation zwischen "Markteinkommen bei geringer Qualifikation" und "Sozialleistung bei freiwilliger Arbeitslosigkeit" für das individuelle Entscheidungskalkül wichtig ist. Daraus wurde freilich der Schluß gezogen, man müsse die Einkommen für die weniger qualifizierten Arbeitnehmer anheben. So waren die potentiellen Sozialhilfeleistungen mit ausschlaggebend dafür, daß 1986 im öffentlichen Dienst die Besoldung der untersten Einkommensgruppen überproportional gesteigert worden ist. Für Beamte im einfachen Dienst wurde die allgemeine Stellenzulage

⁸ Statistisches Bundesamt, Fachserie 15: Wirtschaftsrechnungen, Reihe 1: Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte, 1982 bis 1984, Stuttgart 1983 bis 1985. Die Ergebnisse der laufenden Wirtschaftsrechnungen für 1985 wurden auf Anfrage vorab zur Verfügung gestellt.

⁹ Die durchschnittlichen Unterkunfts-kosten, die den Sozialhilfeempfängern vom Sozialamt erstattet werden, sind für 1980 geschätzt worden (vgl. W. Breuer und H. Hartmann, Das Verhältnis von Sozialhilfeleistungsniveau und Arbeitnehmereinkommen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 63. Jg., 1983, Nr. 2, S. 33-38). Für die einem Vier-Personen-Haushalt erstattete Wohnungsmiete einschließlich Heizkosten ergab sich ein Betrag von 380 DM je Monat.

¹⁰ Versucht haben dies aber Breuer und Hartmann. Sie haben für 1979 für einen Haushalt, der dem Modellhaushalt der Tabelle 2 in etwa entspricht, als durchschnittlichen Wert der einmaligen Leistungen den Betrag von 128 DM je Monat ermittelt.

von 40 auf 67 DM im Monat erhöht; entsprechende Regelungen für Arbeiter und Angestellte wurden tarifvertraglich festgelegt, um einen für angemessen gehaltenen Abstand zum Sozialhilfeniveau zu gewährleisten.

Bei den Leistungen an Arbeitslose gab es nach 1982 zunächst Kürzungen. Seit dem 1.1.1983 betragen das Arbeitslosengeld bzw. die Arbeitslosenhilfe für Empfänger ohne Kinder statt 68 vH nur noch 63 vH bzw. statt 58 vH nur noch 56 vH des Nettoarbeitsentgelts. Auch wurden die selektiven Eingriffe verstärkt. So wurden die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Arbeitslosengeld (Verlängerung der beitragspflichtigen Erwerbszeiten sowie Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung) enger gefaßt. Weitere geringfügige Einschnitte (etwa bei den Sperrfristen) kamen hinzu. Ab 1985 sind dann die Leistungen wieder aufgestockt worden; Arbeitslose haben - bei zeitlicher Befristung dieser Maßnahme bis Ende 1989 - in Abhängigkeit von ihrem Alter und ihren beitragspflichtigen Erwerbszeiten jetzt einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für mehr als 12 Monate, ab dem 55. Lebensjahr sogar für 24 Monate. Die Mittel für die berufliche Qualifizierung wurden ebenso drastisch aufgestockt wie jene für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Alles in allem sind zwar die Leistungsniveaus bei Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe seit 1982 gesunken, die Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungen sind jedoch in vielen Fällen verbessert worden. Dabei haben Umverteilungsgesichtspunkte an Gewicht gewonnen; der Versicherungscharakter des Systems tritt dahinter immer stärker zurück.

Die Kürzungen bei den Sozialleistungen betrafen vor allem die Renten. Die Rentenanpassung wurde 1983 vom 1. Januar auf den 1. Juli verschoben. Dadurch wurde das Rentenniveau im Vergleich zum durchschnittlichen Arbeitseinkommen dauerhaft gesenkt. Ferner wurde ein Krankenversicherungsbeitrag der Rentner eingeführt und danach sukzessive erhöht, 1985 allerdings in einem abgeschwächten Tempo. Seit dem 1.7.1986 zahlen Rentner 5,2 vH ihrer Rente als Krankenversicherungsbeitrag, ab Jahresmitte 1987 werden es 5,9 vH sein. Seit Mitte 1984 werden die Renten (vor Abzug des Krankenversicherungsbeitrags) nicht mehr gemäß der durchschnittlichen Bruttolohnentwicklung in den drei bis vier vorhergehenden Jahren angehoben, sondern entsprechend der durchschnittlichen Lohnentwicklung im unmittelbar vorangehenden Jahr. Angesichts der damals bevorstehenden Anpassungssätze bedeutet diese "Aktualisierung" der Rentenformel eine deutlich geringere Anhebung der Renten. Trotz aller Sparmaßnahmen war das Rentenniveau 1985 mit etwa 65,0 vH des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts eines Arbeitnehmers noch immer fast so hoch wie im Jahr 1977 (65,6 vH), als es seinen bisherigen Höhepunkt erreichte, und höher als 1982 (64,7 vH)¹¹. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß die Abzüge vom Lohneinkommen der Arbeitnehmer erheblich gestiegen sind. Im Jahr 1986 wird das Nettorentenniveau - insbesondere wegen der Steuerentlastung - etwas sinken. Dem wirkt entgegen, daß ab diesem Jahr bei der Berechnung des Rentenanspruchs der Mütter und Väter der Jahrgänge ab 1921 Kindererziehungszeiten berücksichtigt werden. Dies bedeutet eine um 25 DM je Kind höhere Rente im Monat.

Auch die Höhe des Kindergeldes wurde geändert. Das Kindergeld wird für zweite, dritte und folgende Kinder ab 1.1.1983 in voller Höhe nur noch gezahlt, wenn bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Auf diese Weise sollte insgesamt etwa 1 Mrd. DM eingespart werden. Gleichzeitig wurde allerdings ein Kinderfreibetrag von 432 DM je Kind eingeführt. Dieser Freibetrag wurde zum 1.1.1986 auf 2 484 DM erhöht. Eine spezielle Regelung gewährleistet, daß die Bezieher niedriger Einkommen mindestens

¹¹ Gemessen an der Jahresrente eines Versicherten, der während 40 Versicherungsjahren stets ein Entgelt in Höhe des Durchschnittsentgelts aller Versicherten bezogen hat.

eine Steuerentlastung entsprechend dem Steuersatz der Proportionalzone des Steuertarifs (22 vH) erfahren. Allerdings sind die Kinderadditive bei der Berechnung der Vorsorgeaufwendungen abgeschafft worden. Insgesamt haben die Änderungen nicht zu einer geringeren, sondern zu einer höheren staatlichen Unterstützung von Familien mit Kindern geführt.

Das für vier Monate gewährte Mutterschaftsurlaubsgeld von maximal 510 DM je Monat entfällt ab 1.1.1986. Dafür erhalten Mütter oder Väter, die ihr Kind betreuen, zehn Monate lang (ab 1988 zwölf Monate lang) ein monatliches Erziehungsgeld von 600 DM. Ab dem siebten Monat richtet sich das Erziehungsgeld nach der Höhe des Einkommens; es wird auf Sozialleistungen wie Wohngeld und Sozialhilfe nicht angerechnet.

Erhebliche Änderungen hat es 1986 bei den Wohngeldzahlungen gegeben. Die Höchstbeträge für die Miete, die bei der Berechnung des Wohngelds berücksichtigt werden dürfen, sind ebenso um rund 20 vH erhöht worden wie die Einkommensgrenzen für einen Anspruch auf Wohngeld. Dies bedeutet beispielsweise, daß ein Vier-Personen-Haushalt selbst bei einem Bruttoeinkommen von 4 000 DM im Monat einen Anspruch auf Wohngeld haben kann. Das Wohngeld steigt für den Haushalt eines Alleinstehenden im Durchschnitt um 30 DM, für Zwei- und Drei-Personen-Haushalte um rund 50 DM. Ein Wohngeldempfänger erhält im Durchschnitt einen monatlichen Mietzuschuß von 152 DM statt bisher 110 DM. Weitere Leistungen mit familienpolitischer Zielsetzung kommen hinzu. Außerdem ist das Wohngeld nicht erst – gemäß dem üblichen Rhythmus – am 1.7.1986, sondern schon zum 1.1.1986 erhöht worden.

Subventionspolitik

Die Bundesregierung hatte 1982 angekündigt, sie werde Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) abbauen. Dies ist nicht eingehalten worden. Gemäß den Angaben in den Subventionsberichten sind die Subventionen im Zeitraum 1982-1985 weiter angestiegen.

Die Bundesregierung grenzt Subventionsgeber und Subventionsempfänger relativ eng ab. Zählt man zu den Subventionsgebern aber nicht nur die staatliche Verwaltung im engeren Sinne (z.B. die Bundesministerien), sondern auch staatliche Sondervermögen (z.B. ERP-Vermögen) oder Ausgleichsfonds (z.B. Kohlepfennig), rechnet man zu den Subventionsempfängern auch das staatliche Unternehmen Bundesbahn und berücksichtigt man die zahlreichen Steuervergünstigungen, die im Laufe der Zeit aus der Liste der amtlichen Subventionen gestrichen wurden, obwohl sie nach wie vor gewährt werden, so fällt das Subventionsvolumen weit höher aus, als die Angaben in den Subventionsberichten vermuten lassen. Nach Schätzungen des Instituts für Weltwirtschaft ist das Subventionsvolumen 1982-1985 um 16,7 vH auf 121,5 Mrd. DM gestiegen. Im Verhältnis zum nominalen Brutto sozialprodukt waren die Subventionen 1985 mit 6,6 vH etwas höher als 1982 (6,5 vH)¹².

Zu dieser Entwicklung hat beigetragen, daß die Bundesregierung 1982 umfangreiche Maßnahmen zur Förderung der Bauwirtschaft beschlossen hat. Insbesondere wurde ein erweiterter Schuldzinsenabzug für neue, selbstgenutzte Häuser und Wohnungen eingeführt. Auch wurden nach 1982 die Ansätze für die Kokskohlebeihilfen wieder deutlich heraufgesetzt, nachdem die Aufwertung der DM gegenüber dem US-\$ die ausländische Steinkohle drastisch verbilligt hatte; diese Beihilfe soll dem Bergbau helfen, trotz fehlender Wettbewerbsfähigkeit Kokskohle im Inland abzusetzen. Wesentlich waren schließlich die zahlreichen

¹² Egbert Gerken et al., Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 113/114, Oktober 1985, S. 6.

Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft, die die Bundesregierung freilich nicht als Subventionierung betrachtet. Zunächst hatte die Bundesregierung Ende April 1984 beschlossen, die Einkommensausfälle der Landwirtschaft, die auf den Abbau des EG-Währungsausgleichs und auf die Maßnahmen im Bereich der landwirtschaftlichen Marktordnungen vom März 1984 zurückgehen, durch Änderungen der Umsatzsteuer zu mildern. Der Durchschnittssteuersatz für landwirtschaftliche Umsätze der pauschalierenden Landwirte sollte von 8 auf 11 vH erhöht werden. Gleichzeitig sollten alle Landwirte ihre Umsatzsteuerschuld um 3 vH ihrer Umsätze kürzen dürfen (bei unverändertem Vorsteuerabzug). Mitte 1984 beschloß die Bundesregierung dann eine - auf einige Jahre befristete - Erhöhung des Umsatzsteuer-Durchschnittssteuersatzes von 11 auf 13 vH; gleichzeitig wurde die Umsatzsteuerkürzung auf 5 vH erhöht. Im Mai 1983 hatte die Bundesregierung eine Verringerung der Zuschüsse an die landwirtschaftliche Altershilfe beschlossen. Bereits ein Jahr später wurde der Bundeszuschuß zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung von 280 auf 400 Mill. DM erhöht. Ab dem 1.1.1986 sollte der Zuschuß des Bundes an die landwirtschaftliche Altershilfe zunächst 79 statt 75 vH betragen; er wurde schließlich Ende 1985 auf 80,3 vH der Altersrenten erhöht. Steuerliche Vergünstigungen verschiedener Art kamen hinzu. Zusätzliche Hilfen für die Landwirtschaft sind im Frühjahr 1986 beschlossen worden.

Auch die Stahlindustrie ist in den letzten Jahren in erheblichem Umfang unterstützt worden. Im Jahre 1983 wurden "Strukturverbesserungshilfen" für die Stahlindustrie gewährt. Die Investitionszulage für die Stahlindustrie wurde von 10 auf 20 vH verdoppelt. Das Unternehmen ARBED-Saarstahl erhielt vom Bund zusätzliche Subventionen. Ab 1985 zahlt der Bund Finanzhilfen an das Saarland.

Die sektorale Struktur der Subventionen hat sich in den letzten Jahren nur wenig verändert. Auch im Jahre 1985 waren es wenige Sektoren, die den größten Teil der Subventionen empfangen. Etwa 85 vH aller Subventionen entfielen auf den Verkehrsbereich (20 vH), das Wohnungswesen (20 vH), die Landwirtschaft (15 vH), private Organisationen ohne Erwerbszweck (15 vH), andere Dienstleistungsbereiche (10 vH) und den Steinkohlenbergbau (5 vH). Das Verarbeitende Gewerbe erhält nur rund 10 vH aller Subventionen.

Schlußfolgerungen

Wie die Bestandsaufnahme zeigt, hat die Finanzpolitik nur in einigen Fällen die Leistungsanreize verstärkt. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß auch neue Transfers und neue Subventionen eingeführt worden sind, die sich wohl nur sozialpolitisch motivieren lassen und die Bedingungen für ein rascheres Wachstum und einen höheren Beschäftigungsgrad nicht verbessern. So gesehen fehlt der Finanzpolitik bislang eine klare ordnungspolitische Linie. Bei der Haushaltskonsolidierung ist sie ein gutes Stück vorangekommen; die Staatsquote hat etwas abgenommen. Auf die Mängelliste der Wirtschaftspolitik muß man auch setzen, daß der Abbau von Regulierungen¹³ und die Privatisierung, die angekündigt worden waren, nicht oder nur wenig vorangetrieben worden sind. Dies alles stützt die Vermutung, daß die Weichen für eine mittelfristig stabile Fortentwicklung der Wirtschaft noch nicht gestellt worden sind. Gegenwärtig erscheint es vordringlich, die Einkommensteuersätze deutlich zu senken. Als erster Schritt dazu könnte die für 1988 geplante zweite Stufe der Steuerentlastung schon 1987 verwirklicht werden. Dies würde zum einen die Hemmnisse für die Leistungs-, Investitions- und Risikobereitschaft mindern, es würde zum anderen verhindern helfen, daß angesichts der verringerten Haushaltsdefizite neue Ausgaben beschlossen werden.

¹³ Zum Ausmaß der Regulierungen vgl. Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schartz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986.