

Matthöfer, Hans; Stoltenberg, Gerhard; Nölling, Wilhelm

Article — Digitized Version

Finanzpolitik im Dilemma

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthöfer, Hans; Stoltenberg, Gerhard; Nölling, Wilhelm (1980) : Finanzpolitik im Dilemma, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 5, pp. 215-225

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135434>

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 im Dilemma

Hohe Staatsverschuldung und Steuerentlastungsprogramme einerseits und zusätzliche internationale Hilfsprogramme sowie Verteidigungsausgaben andererseits bilden zusammen mit dem Streit um die Verteilung der Umsatzsteuer einen schier unauflösbar erscheinenden Knoten für die Finanzpolitik. Wie kann er gelöst werden? Hans Matthöfer, Gerhard Stoltenberg und Wilhelm Nölling nehmen Stellung.

Hans Matthöfer

Finanzierungsaufgaben im Bundesstaat

Unser bundesstaatliches Finanzierungssystem ist durch eine Vielzahl von Querverbindungen gekennzeichnet. An den wichtigsten Steuern sind Bund und Länder, teilweise aber auch die Gemeinden, gemeinsam beteiligt. Es gibt den horizontalen Finanzausgleich unter den Ländern, es gibt Zuweisungen des Bundes an finanzschwache Länder, und es gibt den kommunalen Finanzausgleich. Daneben gibt es aber auch noch ein kompliziertes System von Mischfinanzierungstatbeständen, in dessen Rahmen Bund und Länder gemeinschaftliche Finanzierungen vornehmen.

Je nach Umfang und Schweregewicht der Aufgaben, die von den Haushaltsebenen des Bundesstaates zu erfüllen sind, können und müssen in diesem System die

staatlichen Finanzierungsmittel dort verstärkt eingesetzt werden, wo ein besonders dringlicher Bedarf besteht. Dies ist z. B. durch die in der Verfassung vorgesehene Überprüfung der Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer möglich. Dies kann auch durch die entsprechende Ausstattung der Gemeinschaftsaufgaben oder durch die Festlegung von Finanzierungsanteilen bei gemeinschaftlich finanzierten Aufgaben erfolgen. Ein optimales finanzwirtschaftliches Verbundsystem muß insgesamt elastisch genug sein, um sich einer Veränderung des Finanzbedarfs in Bund, Ländern und Gemeinden anzupassen.

Das finanzielle Gewicht der einzelnen Aufgaben, die die öffentlichen Haushalte zu erfüllen hatten, hat sich im Laufe der Entwicklung

der Bundesrepublik verändert. Nach dem Kriege standen der Wiederaufbau und die Bewältigung der Kriegsfolgenlasten im Vordergrund. Die Besatzungskosten und der Aufbau der Bundeswehr sowie der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur waren weitere Aufgaben, die vor allem finanzielle Anforderungen an den Bundeshaushalt stellten. Von dem gesamten Steueraufkommen in der Bundesrepublik flossen seinerzeit mehr als die Hälfte dem Bund zu (1952: 56,4 %; 1962: 52,5 %).

Veränderte Finanzierungsanforderungen

Mit zunehmendem zeitlichen Abstand von den Kriegereignissen und nach Beendigung der Wiederaufbauphase veränderten sich die Finanzierungsaufgaben der öffent-

lichen Haushalte. Die Finanzreform 1969 hat dazu beigetragen, die Verteilung der Finanzmittel auf die Ebenen des Bundesstaates neu zu ordnen. Finanzierungsaufgaben im Bereich des Bildungswesens, des Hochschulbaus, der kommunalen Verkehrseinrichtungen und des Gesundheitswesens, die vorwiegend in der Aufgabenkompetenz der Länder und Gemeinden lagen, traten in den Vordergrund. Der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen wurde zugunsten der Länder und Gemeinden vermindert. 1974 betrug der Anteil des Bundes am Steueraufkommen (nach Abzug der Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder und nach Abzug der Anteile der Europäischen Gemeinschaften) noch 49,5 %. Gleichzeitig hat sich der Bund, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, verstärkt an der Finanzierung von Länderaufgaben beteiligt. Das finanzwirtschaftliche Verbundsystem wurde den veränderten Finanzierungserfordernissen angepaßt.

Die Entwicklung ist seitdem nicht stehen geblieben. Das Schwergewicht der Finanzierungsaufgaben hat sich wiederum verändert. So setzt sich z. B. im Bereich der Länder der rasche Anstieg der Ausgaben für den Bildungsbereich nicht mehr fort. Der Neubau von Krankenhäusern hat dazu geführt, daß auch in diesem Bereich zusätzliche Finanzierungsaufgaben nicht weiter ansteigen. Aber in anderen Bereichen sind neue Aufgaben zu bewältigen. Vor allem der Bundeshaushalt hat zunehmende Finanzierungslasten auf sich zu nehmen.

Seit Beginn der krisenhaften weltwirtschaftlichen Entwicklungen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre haben wir das finanz- und haushaltspolitische Instrumentarium so breit, aber auch so gezielt wie nie zuvor eingesetzt, um zu ei-

nem hohen Beschäftigungsniveau zurückzufinden und ein angemessenes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Die finanziellen Lasten der Konjunktursteuerung hatte vorwiegend der Bund zu tragen. Dabei konnte zunächst auf die angesammelten Konjunkturrücklagen zurückgegriffen werden. Daneben wurden in hohem Umfang Kredite in Anspruch genommen, während wegen der verminderten Investitionstätigkeit die privaten Unternehmen hierbei Zurückhaltung übten.

Neue Herausforderungen

Wir haben diese Aufgabe im internationalen Vergleich gut bewältigt. Unsere Politik war erfolgreich. Das Bruttosozialprodukt ist 1979 stärker angestiegen, als wir ursprünglich erwartet haben. Die Bundesregierung konnte in ihrem Jahreswirtschaftsbericht von einem weiteren realen Wirtschaftswachstum von gut 2,5 % ausgehen, eine Erwartung, die wahrscheinlich merklich übertroffen werden wird. Die Arbeitslosigkeit

geht weiter zurück. In manchen Gebieten der Bundesrepublik ist praktisch Vollbeschäftigung erreicht. Die Wirtschaft investiert wieder, die Produktion läuft, und die Auftragslage ist in vielen Branchen durchaus zufriedenstellend.

Die Finanzierungsprobleme des Bundeshaushalts sind damit allerdings nicht schlagartig beseitigt. Die konjunkturpolitisch erforderliche hohe Kreditaufnahme, die vor allem der Bund in Kauf genommen hat, wirkt sich in hohen Zinsbelastungsquoten auch noch in den Folgejahren aus. Manche Maßnahme ist auch durchaus noch im Vollzug; sie stützt die wirtschaftliche Entwicklung, belastet aber eben auch den Haushalt.

Wir haben es in den vergangenen Jahren im übrigen nicht nur mit einer konjunkturellen Wellenbewegung zu tun gehabt. Die Rezession war durch die drastische Energievertierung und durch eine weitreichende Veränderung der Kostenrelationen überlagert. Die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung verändert sich. Wir importieren heute viele Güter, die früher bei uns hergestellt wurden. Diese Entwicklung stellt auch die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik vor neue Herausforderungen. Unsere Wirtschaft befindet sich in einem tiefgreifenden Strukturwandel, dessen Probleme sich zum Teil ohne staatliche Hilfe nicht oder nicht rechtzeitig lösen ließen.

Mehr denn je kommt es für das Industrieland Bundesrepublik darauf an, daß technisch fortschrittliche Entwicklungen in wirtschaftliche Wirklichkeit umgesetzt werden, daß Produktivitätsfortschritte erzielt werden und daß auf breiter Front eine sparsame Verwendung von Energie und ein schonender Umgang mit unserer Umwelt durchgesetzt wird. Der Staat kann sich in dieser Situation nicht aus

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Hans Matthöfer, 54, ist Bundesfinanzminister und Mitglied des Parteivorstandes der SPD.

Dr. Gerhard Stoltenberg, 51, ist Ministerpräsident von Schleswig-Holstein und wirtschaftspolitischer Sprecher der CDU.

Dr. Wilhelm Nölling, 46, ist Senator der Freien und Hansestadt Hamburg und Präses der Finanzbehörde.

seiner wirtschaftspolitischen Verantwortung zurückziehen. Er muß sich im Interesse einer funktionierenden Wirtschaft in einem bestimmten Umfang mit finanziellen Dauerlasten abfinden.

Entlastungsmöglichkeiten

Eine Entlastung der Staatshaushalte ist nur in den durch die volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten gezogenen Grenzen möglich. Das gilt insbesondere für den Subventionsabbau. Eine pauschal geführte Debatte über die Rodung des Subventionsdschungels macht – so sehr ich es begrüße – wenig Sinn, wenn sich politische Mehrheiten für vernünftige Vorschläge finden. Die Frage muß lauten, ob und inwieweit durch staatliche Finanzhilfen die Wachstumschancen unserer Wirtschaft verbessert und Wachstumshemmnisse beseitigt sowie Beiträge zur Einsparung von Energie und Rohstoffen geleistet werden. Wo dies der Fall ist, sind Subventionen durchaus sinnvoll. Wo sie nur überkommene Pfründe sind oder gar mehr Schaden als Nutzen stiften, sollten wir sie streichen.

Hohe Steuervergünstigungen für Abschreibungsgesellschaften, die zu einer volkswirtschaftlich nicht sinnvollen Fehllenkung von Investitionskapital führen, sind z. B. kein Beitrag zur Verbesserung der Wachstumschancen unserer Wirtschaft. Wir haben daher vorgeschlagen, die Möglichkeiten des sogenannten negativen Kapitalkontos einzugrenzen. Das Schicksal dieses Gesetzentwurfs im Bundesrat wird zeigen, wie ernst man es dort mit dem Abbau von ungerechtfertigten Subventionen nimmt. Die Streichung der Steuervergünstigung für den Mineralölverbrauch bei Sportbooten durch eine Verordnung des Bundesministers der Finanzen ist ein weiteres Beispiel da-

für, daß Subventionen nicht mehr tabu sind, wenn klare Entscheidungszuständigkeiten und der Wille zum Handeln besteht.

Dagegen erweisen sich die Maßnahmen, mit denen nicht zuletzt der Bund dazu beigetragen hat, unsere Kohleförderung zu modernisieren und die Förderkapazität zu erhalten, heute als wichtiger Aktivposten in unserer Energiebilanz. Mit hohen Bundeszuschüssen haben wir uns das leistungsfähige, energiesparende und umweltfreundliche Verkehrssystem Bundesbahn erhalten. Sein Wert wird uns noch voll bewußt werden, wenn die Ölpreise weiter steigen oder wenn wir sogar Mengenprobleme bekommen sollten.

Das Programm zur Förderung von heizenergiesparenden Maßnahmen im Wohnungsbau hat ohne übermäßige staatliche Bevormundung viele Bürger dazu veranlaßt, energiepolitisch äußerst sinnvolle Maßnahmen durchzuführen. Die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung, insbesondere auch für die mittelständische Wirtschaft, ist ein wichtiger Beitrag zur Förderung der Innovationsbereitschaft und zur Erhaltung der wirtschaftlichen Dynamik, mit dem der Bund sich besonders stark engagiert hat.

Verpflichtungen des Bundes

Dies gilt auch im sozialen und familienpolitischen Bereich. Im Zusammenhang mit der Steuer- und Kindergeldreform sind die Finanzierungslasten des Kindergeldes voll auf den Bund übergegangen, ohne daß dafür ein hinreichender Belastungsausgleich zwischen Bund und Ländern stattgefunden hätte. Bei der Sozialversicherung sind, nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung, erhebliche Finanzierungsprobleme

entstanden. Auch hier haben sich die Konsolidierungsmaßnahmen zumindest indirekt auf den Bundeshaushalt ausgewirkt.

Die Bundesrepublik muß ferner im internationalen Rahmen zusammen mit unseren Verbündeten zusätzliche Verpflichtungen übernehmen. Als größte Welthandelsnation bleiben wir nicht unberührt, wenn an der Nahtstelle zur Dritten Welt, im mittleren Osten, tiefgreifende Veränderungen vor sich gehen. Wir müssen dazu beitragen, Spannungen einzugrenzen, und Hilfe zur wirtschaftlichen Stabilisierung leisten, z. B. auch in der Türkei. Die Finanzierungsaufgaben im internationalen Bereich und der äußeren Sicherheit fallen ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundes.

Verschuldungsanstieg

Das Gewicht der Finanzierungsaufgaben in unserem Bundesstaat hat sich also – die aufgeführten Beispiele illustrieren dies – zu Lasten des Bundes verlagert. Wir würden die Finanzierungssituation der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik gegenwärtig nur unvollständig beurteilen können, wenn wir den Blick nur auf den überproportionalen Anstieg der Verschuldung des Bundes richten und auf den beengten finanziellen Rahmen, der sich daraus für die Bewältigung seiner Zukunftsaufgaben ergibt. Der Bund muß heute 13 % seiner Aufgaben durch Kredite finanzieren, die Länder nur 7 %, und die Gemeinden kommen zur Zeit mit einer Kreditfinanzierungsquote von 4 % aus.

Die Entwicklung der Deckungsquoten von Bund, Ländern und Gemeinden (also des Ausgabenanteils, der nicht durch Kreditaufnahmen finanziert wird) macht deutlich, daß die ungünstige Finanz-

ausstattung des Bundes bereits seit 1975 anhält (vgl. Übersicht).

Dieser Zustand bedarf der Korrektur. Die verschiedentlich vorgeschlagene Kürzung des sich in der parlamentarischen Beratung befindenden Steuerpakets wäre ein Irrweg, der am Problem vorbeigeinge. Die Notwendigkeit, den weiteren Anstieg der Lohnsteuerbelastung im Interesse sozialer Gerechtigkeit und auch der Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft zu verhindern, kann nicht bestritten werden.

Der progressive Einkommensteuertarif führt dazu, daß jede Einkommenserhöhung einen überproportionalen Anstieg der Lohnsteuer bewirkt. Die steuerlichen Korrekturen, die wir für 1981 vorgeschlagen haben, haben ihren Schwerpunkt bei der Entlastung der Steuerzahler in der Zone der ansteigenden Progression und bei der Entlastung der Familien mit Kindern. Hier geht es nicht um Steuergeschenke, sondern darum, steuersystematischen und steuerpolitischen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen. Ein Verzicht auf diese notwendigen Steuerentlastungen würde zudem nur zum geringen Teil dem Bundeshaushalt zugute kommen. Bei einem Verzicht auf 100 DM Steuerentlastung würden dem Bundeshaushalt nur 42,50 DM zufließen. 57,50 DM erhielten die Länder, ob-

wohl sie an den zusätzlichen Belastungen z. B. aus dem internationalen Bereich nicht beteiligt sind.

Neuverteilung der Finanzmasse

Die derzeit unzureichende Finanzausstattung des Bundes ist vor dem Hintergrund zu sehen, daß der Bund mit niedrigeren Anteilen an den verhältnismäßig kräftig steigenden direkten Steuern beteiligt ist, während er im Rahmen des Steuerverbundes stärker an den unterproportional zunehmenden indirekten Steuern beteiligt ist. Das Ergebnis der letzten Steuerschätzung hat gezeigt, daß der Anteil des Bundes am Steueraufkommen bei unveränderter Steuerverteilung in den kommenden Jahren weiter abnehmen würde. Nach Abzug der Ergänzungszuweisungen an die finanzschwachen Länder und der Steueranteile der Europäischen Gemeinschaft verblieben für den Bundeshaushalt 1979 48,5 % des Steueraufkommens; 1984 würden es nur noch 46,9 % sein.

Wir können die anstehenden Finanzierungsprobleme bei einer konjunkturgerechten Neuverschuldung nur lösen, wenn wir die den öffentlichen Haushalten in der Bundesrepublik insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzierungsmit-

tel in ausgewogener Weise verteilen. Wenn einzelne öffentliche Haushalte Konsolidierungserfolge erzielen, während gleichzeitig der Bund an die Grenzen seiner Finanzierungsmöglichkeiten gedrängt wird, geraten wichtige Aufgaben in Gefahr, nicht erfüllt werden zu können.

Aufgaben wie z. B. die Verwirklichung eines gerechten Steuersystems, die Schaffung zukunftssicherer Arbeitsplätze, die Modernisierung unserer Wirtschaftsstruktur, die Erfüllung internationaler Verpflichtungen und sicherheitspolitischer Belange können auf Dauer nur erfüllt werden, wenn es gelingt, eine aufgabengerechte Verteilung der Finanzmasse in unserem Bundesstaat zu organisieren. Das Grundgesetz hat die Neuregelung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern als Mechanismus vorgesehen, um die Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte einer veränderten Bedarfssituation anzupassen. Eine solche Anpassung ist heute notwendig.

Die Instrumente der Mischfinanzierung stellen einen weiteren Regelungsmechanismus dar, der zu einer bedarfsgerechten Finanzierung der Haushalte beitragen kann. Eine Einschränkung oder Abschaffung von Mischfinanzierungsstatbeständen und der entsprechenden Mitfinanzierungen des Bundes bedarf jedoch auch sorgfältiger Überlegungen der Länder. Diese Mitfinanzierungen dienen auch dazu, Aufgaben im gesamtstaatlichen Interesse zu erfüllen, ohne daß dies ausschließlich von der unterschiedlichen Finanzkraft der einzelnen Bundesländer abhängig wäre. Die Ausgleichsfunktion der gemeinschaftlichen Finanzierungsregelungen kann durch eine Lockerung des bundesstaatlichen Finanzverbundes kaum wettgemacht werden.

Entwicklung der Deckungsquoten von Bund, Ländern und Gemeinden¹

Jahr	Bund	Länder	Gemeinden	Länder und Gemeinden
1970	100,5	96,1	89,6	92,5
1971	98,9	93,8	86,4	89,4
1972	95,7	98,6	90,4	94,5
1973	97,7	98,3	93,7	95,7
1974	92,1	93,2	90,4	91,4
1975	77,9	86,4	90,9	86,7
1976	82,6	90,0	96,3	91,5
1977	86,8	94,9	98,0	95,7
1978	86,0	92,9	98,1	94,2
1979	87,3	92,7	95,7	93,1
1980	87,9	91,9	97,5	93,3

¹ Einschließlich Konjunktur- und Investitionsprogramme.

Gerhard Stoltenberg

Wir brauchen eine neue Finanzplanung

Es ist keine neue Erkenntnis, daß wir in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren über unsere Verhältnisse leben. Während in den 20 Jahren CDU/CSU-geführter Bundesregierungen die Schulden des Bundes auf 14,3 Mrd. DM begrenzt werden konnten, beträgt die Schuldenlast des Bundes heute mehr als 200 Mrd. DM. Die Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte ist von 115 Mrd. DM 1970 auf über 400 Mrd. DM im vergangenen Jahr gestiegen. Allen Konsolidierungsbemühungen zum Trotz liegt die jährliche öffentliche Neuverschuldung mit steigender Tendenz seit 1978 über 40 Mrd. DM und wird sich 1980 der 50-Mrd.-Marke entscheidend nähern. Nach den bisher vorliegenden unveränderten Finanzplanungen ist ohne Berücksichtigung der vorgesehenen steuerlichen Entlastungen von 17,6 Mrd. DM mit einer Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte von ca. 53 Mrd. DM im Jahre 1981 zu rechnen.

Damit erreichen wir eine Größenordnung der jährlichen Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte, die der rezessionsbedingten Neuverschuldung des Jahres 1975 (53,7 Mrd. DM) nahekommt. Bei einem Wirtschaftswachstum im vergangenen Jahr von real 4,5 % ist eine Neuverschuldung von 43 Mrd. DM finanzpolitisch unverträglich. Diese bedrückende Politik der Verschuldung ist mit einer gewaltigen Steigerung der Zinslast der öffentlichen Haushalte verbunden. Während 1969 die staatlichen Ausgaben für Zinsen noch bei 5,9 Mrd. DM lagen, werden sie in diesem Jahr mit steigender Tendenz annä-

hernd 30 Mrd. betragen und damit künftige Generationen immer stärker belasten. Die Folge ist eine unverträgliche Einengung des ohnehin begrenzten Handlungsspielraums der öffentlichen Haushalte und eine zunehmende Lähmung, neue Konjunkturprogramme aufzulegen, wenn es möglicherweise notwendig werden sollte.

Die Bundesregierung begibt einen schweren, möglicherweise nicht mehr korrigierbaren Fehler, als sie die wirtschaftlich relativ günstigen Jahre von 1976 bis 1979 nicht zu einer wirksamen Konsolidierungspolitik für die öffentlichen Finanzen nutzte. Sollte der von vielen Wirtschaftswissenschaftlern vorhergesagte starke Konjunkturunbruch 1981 Wirklichkeit werden, so würde der extrem hohe Schuldenstand die Finanzpolitik fast völlig aktionsunfähig machen. Bei stagnierenden oder gar rückläufigen Steuereinnahmen müßten hohe Kredite die Ausgaben einigermaßen sichern. Der Spielraum für konjunkturfördernde steuerliche Entlastungen oder zusätzliche Ausgaben der öffentlichen Hände wäre dann nicht mehr gegeben.

Bedrückende Politik

Diese bedrückende Politik der gewaltigen Einnahmenbeschaffung zu Lasten künftiger Generationen war jedoch keineswegs mit einer konstanten – geschweige denn sinkenden – Abgabenbelastung des Bürgers verbunden. Von 1969 bis 1979 ist die Abgabenquote im Verhältnis zum Sozialprodukt von 35,2 % auf 39,5 % gestiegen. Parallel dazu stieg der Staatsanteil am Sozialprodukt – als Ausdruck

der Kontrolle der wirtschaftlichen Entwicklung durch den Staat – von 37,9 % auf 46,9 %.

Die Problematik der seit Jahren überzogenen Staatsdefizite wird seit 1979 durch das nicht ernst genug zu nehmende Problem des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts überlagert und verschärft. Nach Jahren großer Exportüberschüsse erleben wir gegenwärtig eine dramatische Verschlechterung der Leistungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland. 1978 hatten wir noch einen Überschuß von 17,6 Mrd. DM aufzuweisen. 1979 betrug der Fehlbetrag 9 Mrd. DM und für 1980 zeichnet sich ein Minus von ca. 25 Mrd. DM ab. Ein Großteil davon geht auf die gestiegenen Öl- und Rohstoffpreise zurück.

Abbau des Leistungsbilanzdefizits

Finanziert wurde das Defizit 1979 durch Kapitalimport und den Abbau der Währungsreserven der Deutschen Bundesbank. Während wir 1978 noch über Währungsreserven von 96 Mrd. DM verfügten, ging dieser Betrag im Laufe des Jahres 1979 auf 89 Mrd. DM zurück. Für 1980 ist zu befürchten, daß sich die Währungsreserven weiter drastisch verringern werden. Es ist klar, daß längerfristig das Defizit unserer Leistungsbilanz nicht durch den Abbau von Währungsreserven und Kapitalimporten finanziert werden kann. Eine anhaltende Verschlechterung der Leistungsbilanz unseres Landes kann den Wert der D-Mark in den Augen unserer wichtigsten Partnerländer erheblich beeinträchtigen. Kapital-

importe zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten sind nur dann sinnvoll, wenn sie in Investitionen fließen, die zum einen unsere Abhängigkeit vom Öl verringern und damit die Entwicklung der Importseite dämpfen und zum anderen die Exportkraft unseres Landes stärken und damit von der Exportseite her zum Abbau des Leistungsbilanzdefizits beitragen.

Voraussetzung dafür ist jedoch, daß vor allem der Spielraum für Innovationen und ein hoher privater Investitionsstand politisch und finanzwirtschaftlich durch den Staat sichergestellt werden. Nur mit hochwertigen Gütern auf dem neuesten technologischen Stand können wir auf den internationalen Märkten konkurrenzfähig bleiben, zumal wir im internationalen Vergleich mit das höchste Lohnniveau haben. Damit die Unternehmen die hierzu erforderlichen enormen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen im Investitionsbereich vornehmen können, müssen hauptsächlich die steuerlichen Rahmenbedingungen zukunftsorientiert gestaltet, die vielfältigen Investitionshemmnisse abgebaut und die Staatsquote vermindert werden. Die Bundesregierung hat bisher jedoch überhaupt keine innenpolitischen Konsequenzen aus der massiven Erhöhung der Rohstoff- und vor allem Ölpreise gezogen.

Verschärfung der Probleme

Wenn die Bundesregierung nunmehr dazu übergeht, ihr gewaltiges Haushaltsdefizit (1980 rd. 24 Mrd. DM) teilweise ins Ausland abzudecken, so mag das kurzfristig aus finanzierungstechnischen Kapitalmarktüberlegungen heraus hingenommen werden. Längerfristig würde dies aber bedeuten, daß wir die Verbrauchs- und Transferausgaben des Bundeshaushalts durch

Auslandskredite finanzieren, während die Stärkung der privaten Investitionskraft das einzige Mittel zum längerfristigen Abbau des Leistungsbilanzdefizits darstellt. Eine Finanzierung von Staatskonsum durch Auslandskredite würde mittelfristig das Leistungsbilanzproblem eher zusätzlich verschärfen als lösen.

In dieser gesamtwirtschaftlich für die Bundesrepublik Deutschland sehr schwierigen Situation müssen wir angesichts der internationalen krisenhaften Entwicklung unsere Verteidigungsausgaben nachhaltig steigern. Wir müssen uns auch an Hilfsprogrammen für bedrängte Staaten beteiligen. Das sind wir dem westlichen Bündnis und der Solidarität zu unseren amerikanischen und europäischen Partnern schuldig. Zu diesen unabweisbaren zusätzlichen Ausgaben kommen die Mehrbelastungen aufgrund der Verbesserungen im Tarif- und Besoldungsbereich und einer unverdrossen Mehrausgaben erzeugenden Gesetzgebungsmaschinerie hinzu. Auf der anderen Seite fordern alle großen Parteien mit gutem Recht einmütig eine milliardenschwere Steuerentlastung für den durch Abgaben arg gebeutelten Bürger.

Aus der Beschreibung der Krisenlage der öffentlichen Finanzwirtschaft in unserem Lande folgt, daß unverzüglich ein umfassendes längerfristiges Konzept für den öffentlichen Gesamthaushalt erarbeitet werden muß. Aufgrund der weitreichenden Kompetenzen des Bundes und seiner Führungsrolle im Finanzplanungsrat trägt die Bundesregierung hierfür die Hauptverantwortung. Aber sie weigert sich aus wahltaktischen Überlegungen, noch vor der Bundestagswahl ein solches Konzept vorzulegen und mit den Ländern und Gemeinden abzustimmen. Ein wei-

teres Hinauszögern und Zaudern der Bundesregierung würde zu einer kaum zu korrigierenden schweren Belastung künftiger Bundesregierungen werden.

Was wir brauchen, ist eine neue Finanzplanung, die konkret die erforderlichen zusätzlichen Mittel für die Landesverteidigung und die internationalen Hilfsprogramme zugunsten bedrängter Staaten beschreibt und die Bereiche nennt, in denen Kürzungen erforderlich und möglich sind. Die vordringliche Aufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf ein mittelfristig vertretbares Maß der jährlichen Neuverschuldung macht ein Sparprogramm zur strikten Begrenzung des Ausgabenwachstums erforderlich. Dieses Sparprogramm erfordert ein Bündel von sozial ausgewogenen Ausgabenbegrenzungen.

Verkenning der Problemlage

Zu diskutieren sind sowohl die staatlichen Verbrauchsausgaben, die gut 42 % des öffentlichen Gesamthaushalts ausmachen, als auch der große Block der sogenannten Geldübertragungen an private Haushalte und Unternehmungen, die 46 % der öffentlichen Ausgaben beanspruchen. In diesem Zusammenhang ist auch unter Anlegung strenger Maßstäbe zu prüfen, inwieweit die Verabschiedung von ausgabewirksamen Gesetzentwürfen hinausgeschoben werden muß. Der notwendige Spielraum für verantwortbare Steuerensenkungen muß jedoch auch durch Überprüfung von Besitzständen gesichert werden. Wegen der engen Verflechtung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden können die Sparmaßnahmen nur gemeinsam zum Erfolg geführt werden. Wegen der umfassenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes muß die Initiative von der Bundesregierung ausgehen.

Statt dessen fordert die Bundesregierung eine drastische Erhöhung ihres Anteils an der Umsatzsteuer von den Ländern. Es ist schon eine erschreckende Verkenning der Problemlage, wenn der Bundeskanzler im Deutschen Bundestag erklärt: „Wenn jemand bereit ist, Opfer zu bringen, dann sind hier in allererster Linie die Ministerpräsidenten der elf Bundesländer bei der Verteilung der Umsatzsteuer gefragt.“ Das Problem ist jedoch nicht die Verschiebung des hohen Defizits des Bundes auf die Ebene der Länder und Gemeinden, sondern der Abbau der Defizite des öffentlichen Gesamthaushalts. Erst nach Fortschritten bei der notwendigen gemeinsamen Begrenzung des Ausgabenwachstums insgesamt kann über eine ausgewogene Finanzausstattung aller Gebiets-

körperschaften diskutiert werden. Es ist auch widersinnig, wenn die Bundesregierung die Einnahmen der Länder und Gemeinden drastisch verringern will, auf der anderen Seite aber immer neue Milliardenvorhaben auf Kosten der Länder und Gemeinden, so bei der Bildungsplanung, durch Umweltschutzgesetze, bei der Jugendhilfe, in der Rechtspolitik und in zahlreichen anderen Bereichen von der Bundesregierung initiiert werden.

Bereitschaft zur Gemeinsamkeit

Die Länder sind bereit und haben dies im Bundesrat auch schon gezeigt, gemeinsam mit der Bundesregierung zu prüfen, welche der sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen finanzwirksamen Gesetze im Bundestag und Bundesrat

gestoppt und nicht mehr verabschiedet werden sollen. Die Mehrheit der Länder ist auch bereit, im Rahmen eines Gesamtkonzepts den Bund bei einigen bestehenden Mischfinanzierungen zu entlasten. Das heißt freilich nicht, daß die Mehrzahl der Bundesländer für die Beseitigung aller Gemeinschaftsaufgaben ist. Aber nach den Erfahrungen der letzten zehn Jahre ist eine Reihe von Mischfinanzierungen zu überdenken. Sie führen nämlich zu unvertretbarem Verwaltungsaufwand und zu beträchtlichen Reibungsverlusten. Die Länder werden deshalb neuen „Modellvorhaben“ des Bundes in ihrem Verantwortungsbereich nicht mehr zustimmen. Vorrang vor neuen ausgabenwirksamen Gesetzen müssen in Zukunft die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

SÜDAFRIKA IM UMBRUCH?

Wandlungsprobleme einer vielrassigen Gesellschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb und Dr. Dieter Lösch

Aus dem Inhalt:

Von der Apartheid zu den Anfängen eines demokratischen Pluralismus (Jaarsveld) - Südafrika, Afrika und der Nord-Süd-Konflikt (Leistner) - Die demographische Arithmetik Südafrikas (Sadie) - Perspektiven des Rassenproblems (van der Merwe) - Rassendiskriminierung in Südafrika (v. d. Merwe, Cornell, Giddy) - Die Zukunft Sowetos in einem pluralistischen Südafrika (Thebehali) - Die städtischen Schwarzen (de Klerk) - Die Neuordnung der Arbeitsbeziehungen (Wiehahn) - Alternativen des sozialen und politischen Wandels (Rauche) - Verfassungsreformplan der Nationalpartei (Vosloo) - Möglichkeiten und Grenzen sozialen Wandels (du Toit).

Oktav, 393 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-190-6

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

und Steuerentlastungen für den Bürger haben. Angesichts der Verschlechterung der öffentlichen Finanzsituation und wegen des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts sollte im Rahmen der Diskussion um eine konzeptionelle Finanzplanung der öffentlichen

Haushalte ernsthaft erwogen werden, die Steuerentlastungen auf etwa 10 bis 12 Mrd. DM zu begrenzen.

Nur die Rückführung der öffentlichen Neuverschuldung durch eine schmerzhaft Begrenzung des Ausgabenwachstums der öffentli-

chen Haushalte und die steuerliche Entlastung für die Wirtschaft und den Bürger vermögen die Rahmenbedingungen zu schaffen, die wir zur Bewältigung der außenwirtschaftlichen wie der selbstverschuldeten binnenwirtschaftlichen Probleme dringend brauchen.

Wilhelm Nölling

Offene Fragen der Finanzpolitik

Hervorstechendstes Merkmal der öffentlichen Haushaltslage in Bund und Ländern ist das nach wie vor hohe Ungleichgewicht zwischen den Ausgaben der Gebietskörperschaften und ihren laufenden Einnahmen. In der Diskussion über die gegenwärtigen Probleme der Finanzpolitik und bei den Vorschlägen zu deren Lösung steht daher zu Recht die Verschuldungsfrage an oberster Stelle. Wichtigste Leitlinie für finanzpolitisches Handeln muß jetzt die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen sein.

Wenn jedoch in diesem Zusammenhang immer wieder angedeutet oder offen behauptet wird, die staatliche Schuldensituation sei im Grunde darauf zurückzuführen, daß während der letzten Jahre eine leichtfertige und verfehlte Haushaltspolitik betrieben wurde, so ist diesem Vorwurf entschieden zu widersprechen. Kritik an der staatlichen Schuldenpolitik, die deren gesamtwirtschaftliche Ursachen und wirtschaftspolitische Notwendigkeit verharmlost oder verschweigt, ist sachlich irreführend und wirkt unredlich.

Seit Mitte der siebziger Jahre standen die Träger der Finanzpolitik vor der Aufgabe, den Herausforderungen einer völlig neuen, tiefgreifenden Beschäftigungs- und

Wachstumskrise erfolgreich zu begegnen. Die öffentlichen Haushalte waren aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung gezwungen, ihre Kreditaufnahme erheblich zu intensivieren. Daß sie volkswirtschaftlich richtig gehandelt haben, kann überzeugend nicht bestritten werden. Wenn dennoch die hohe staatliche Neuverschuldung der letzten Jahre heute rückblickend als unnötig oder gar falsch beurteilt wird, so muß dies verwunderlich erscheinen.

Zweifellos haben die finanzpolitischen Anstrengungen seit 1974 den öffentlichen Haushalten hohe finanzielle Lasten aufgebürdet. Niemand kann jedoch leugnen, daß sichtbare wirtschaftspolitische Erfolge erzielt worden sind. Der 1975 stark abgesunkene Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials hat sich weitgehend normalisiert. Dadurch konnten hohe volkswirtschaftliche Produktionseinbußen und Einkommensverluste unterbunden werden. Die Beschäftigtenzahl ist gegenüber ihrem konjunkturellen Tiefstand 1975/76 wieder um rund 900 000 angestiegen, die Zahl der Kurzarbeiter ging um 650 000 zurück, und die Arbeitslosigkeit wurde, wenn auch bei weitem nicht im wünschens-

werten Maße, so doch immerhin um über 300 000 Personen verringert. Nach Berechnungen des DIW hatten die expansiven staatlichen Aktivitäten in den Jahren 1978 und 1979 einen Beschäftigungseffekt in der Größenordnung von zusätzlich 300 000 Erwerbspersonen. Dies entspricht etwa der Hälfte der in diesem Zeitraum insgesamt verzeichneten Beschäftigungszunahme.

Die im vergangenen Jahr endlich erreichte umfassende Wiederbelebung der volkswirtschaftlichen Wachstumskräfte setzte für die Träger der Finanzpolitik das Zeichen, die Entwicklung der öffentlichen Haushalte verstärkt auf das Konsolidierungsziel auszurichten. Weitere expansive Global-Anstöße waren wirtschaftspolitisch weder notwendig noch angebracht. Jetzt konnten und mußten wieder die haushaltswirtschaftlichen Erfordernisse in den Vordergrund treten.

Einen nennenswerten Konsolidierungserfolg hat bereits das vergangene Jahr gebracht. Da 1979 die Netto-Kreditaufnahme der Gebietskörperschaften mit insgesamt 43 Mrd. DM noch leicht über den Betrag von 1978 hinausgegangen ist, wird dies zwar gern bestritten. Dagegen steht jedoch, daß noch zu Beginn 1979 der staatliche Neu-

verschuldungs-Bedarf um mindestens 10 Mrd. DM höher veranschlagt worden war. Die 1979 wirksam gewordenen steuer- und ausgabenpolitischen Maßnahmen haben nicht nur, wie angestrebt, das gesamtwirtschaftliche Wachstum weiter belebt, sondern mittelbar auch die Entwicklung der Steuereinnahmen fühlbar beschleunigt. Im Ergebnis konnte durch zusätzliche staatliche Anstöße mehr Wachstum erreicht werden, ohne daß die laufende Neuverschuldung angestiegen ist. Die Finanzpolitik hat ihre Lektion gelernt. Statt wie 1976/77 genügend starke Aufschwungskräfte zu unterstellen und vermeintlich konsolidierend zu handeln, hat sie 1978/79 die Expansionskräfte aktiv gestärkt und dadurch auch auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte hingewirkt.

Im laufenden Jahr muß die Ernte der Konsolidierungsrüchte weitergehen. An dieser Priorität ist vorläufig festzuhalten, auch wenn sich inzwischen unter dem Einfluß der jüngsten Ölpreissteigerungen sowie der erschwerten weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Bedingungen die Konjunkturaussichten wieder verschlechtert haben. Der Umschwung in den Stimmungen und Erwartungen scheint sich auf das tatsächliche Handeln der Verbraucher, Produzenten und Investoren bisher nicht ausgewirkt zu haben. Noch deuten die aktuellen Angebots- und Nachfrageindikatoren auf einen alles in allem vorerst weiter positiven Konjunkturverlauf hin.

Für die Finanzpolitik gibt es daher gegenwärtig keinen stichhaltigen Grund, vom eingeschlagenen Konsolidierungskurs abzugehen. Gerade weil nicht ausgeschlossen werden kann, daß bei künftig schwächerem Konjunkturverlauf

möglicherweise erneut stützende Haushaltsimpulse erforderlich werden, ist es jetzt ganz besonders geboten, die staatlichen Schuldenzuwächse zurückzuschneiden. Wir müssen finanzwirtschaftlich Raum schaffen, um die öffentlichen Haushalte politisch – d. h. auch wirtschaftspolitisch – wieder beweglicher zu machen.

Gefährlicher Irrweg

In realistischer Einschätzung der Situation muß man jedoch feststellen, daß bei den gegebenen Haushaltsstrukturen und angesichts der Konjunkturlage kurzfristige Radikalkuren nicht möglich sind. Sie erscheinen darüber hinaus, das erklärte kürzlich der Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Wilfried Guth, auch gar nicht notwendig.

Konsolidierung per Gewaltakt ist als gefährlicher Irrweg abzulehnen. Eine drastische Einschränkung staatlicher Aufgabenfelder, wie von Sprechern der Bonner Opposition gefordert, wäre politisch und wirtschaftlich nicht zu verantworten. Das gleiche gilt für die Interpretation, Konsolidierung verlange einen fühlbaren Abbau des erreichten Schuldenstandes. Statt nur ihre laufende Neuverschuldung herabzusetzen, müßten also Bund und Länder umfangreiche Netto-Tilgungsausgaben leisten. Die Folge wären nicht nur schwerwiegende konjunkturelle Rückschläge durch das Aufbringen der erforderlichen Mittelüberschüsse, sondern zusätzlich einschneidende Störungen für die Kreditmärkte durch den Entzug von Anlagemöglichkeiten für die Kreditinstitute und Kapitalsammelstellen.

Bisweilen könnte man geradezu bedauern, daß es politisch ausgeschlossen ist, den ökonomischen Widersinn von Schlagworten wie „wirtschaftlicher Rückzug des

Staates“, „Konsolidierung durch Abbau des öffentlichen Schuldenstandes“ und „Verzicht auf staatliche Vollbeschäftigungsgarantie“ durch die Tat augenfällig nachzuweisen. Andererseits überrascht es zu sehen, wie sehr besonders die Finanzpolitiker in den unionsregierten Bundesländern gegenüber solchen Sirenen-Gesängen aus den eigenen Reihen gefeit zu sein scheinen. Gemessen an den Zuwachsraten ihrer Gesamtausgaben im Jahre 1979 nehmen im Ländervergleich Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein und das Saarland mit Abstand die Spitzenpositionen ein. Die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt ist in den unionsregierten Bundesländern zusammengenommen um reichlich 14 % angestiegen, in der Gruppe der sogenannten A-Länder demgegenüber um mehr als 7 % zurückgegangen.

Daß die öffentlichen Haushalte ihre Ausgaben nach wie vor auch über Kredite finanzieren, dürfte selbstverständlich sein. Etwa ein Ende staatlicher Neuverschuldung überhaupt anzustreben, erscheint mir abwegig. Bund und Länder müssen jedoch ihre haushaltspolitischen Entscheidungen weiterhin konsequent darauf ausrichten, gegenwärtig ihre Nettokreditaufnahme zu senken.

Dazu ist zum einen anzustreben, daß die Anstiegsrate der öffentlichen Ausgaben wie geplant unter dem voraussichtlichen Sozialproduktwachstum gehalten wird. Noch gilt dieses ausgabenpolitische Ziel für das laufende Jahr keineswegs als gesichert. Für zusätzliche internationale Verpflichtungen werden erhebliche Mittel benötigt. Auch sind bisher die finanziellen Konsequenzen der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst nicht in voller Höhe berücksichtigt.

Die Gebietskörperschaften stehen daher vor der Aufgabe, ihre Ausgabenansätze sehr kritisch zu überprüfen und unabwendbare Mehrbedarfe, soweit irgend möglich und vertretbar, durch Einsparungen an anderer Stelle auszugleichen. Ob und inwieweit dies gelingt, ist derzeit nur schwer absehbar.

Ein hohes Maß an Unsicherheit besteht zum anderen auch auf der Einnahmenseite. Für 1981 droht das Risiko eines schlechteren Konjunkturverlaufs. Bund und Länder müssen damit rechnen, daß sich ihre Steuereinnahmen ungünstiger entwickeln als zuvor angenommen. Vor diesem Hintergrund steht die Entscheidung über das Steuerentlastungsgesetz 1981 an. Dabei sind wir gezwungen, zwischen konkurrierenden Zielen abzuwägen.

Steuerliche Entlastungen

Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit muß es zu steuerlichen Entlastungen kommen. Unter konjunkturpolitischem Aspekt braucht zwar jetzt noch nicht gehandelt werden – wir können jedoch davon ausgehen, daß die Steuersenkungen den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen im Jahre 1981 nicht zuwiderlaufen. Dagegen wird die Konsolidierungsaufgabe durch staatliche Einnahmenverzichte zweifellos erschwert. Deshalb wäre es wünschenswert, den derzeit noch bestehenden Konsolidierungsspielraum durch das Steuerpaket nicht übermäßig stark einzuschränken.

Angesichts dieser Sachlage sollten wir die Entwürfe für ein Steuerentlastungsgesetz 1981 überdenken und nach Möglichkeiten suchen, das Volumen des Gesamtpakets zu kürzen. Herzstück des Ganzen ist die Tarifkorrektur. Sie

ist erforderlich, um inflationsbedingten Steuermehrbelastungen entgegenzuwirken, und sollte daher beschlossen werden. Auch die familienpolitische Komponente muß im Programm enthalten sein – dies schon deshalb, damit ohne Einbußen für die Steuerzahler der unglückselige Kinderbetreuungsbetrag wieder abgeschafft werden kann. Allerdings wirft der Vorschlag, statt dessen einen Kindergrundfreibetrag einzuführen, schwerwiegende Praktikabilitätsprobleme auf. Wir wären daher gut beraten, den bisherigen Weg des Familienlastenausgleichs weiterzugehen und das Kindergeld zu erhöhen. Dann blieben uns viele Schwierigkeiten bei der Durchführung erspart. Ein drittes Element aus den vorliegenden Gesetzentwürfen, das mir unverzichtbar erscheint, ist schließlich die Regelung, bereits für dieses Jahr den Weihnachtsfreibetrag aufzustocken.

Wenn man sich beim Steuerentlastungsgesetz 1971 auf die drei Punkte Tarifkorrektur, Kindergeld und Weihnachtsfreibetrag konzentrierte, könnte es zu einer Entlastung kommen, die den Bürger nicht enttäuschen dürfte und den Vorteil hätte, die Haushalte der Gebietskörperschaften nicht über Gebühr zu strapazieren. Ob darüber hinaus mehr getan werden kann und wann dies zu geschehen hätte, müßte von der konjunkturellen und finanziellen Lage abhängig gemacht werden. Sollte diese mehr erfordern oder ermöglichen, wären Bundestag und Bundesrat sicherlich in der Lage, relativ schnell zu handeln.

Die vorgeschlagene Revision des anstehenden Steuerprogramms trägt jedoch nur in begrenztem Umfang und vielleicht nur für kurze Zeit dazu bei, die öffentliche Finanzlage zu entlasten

und den Netto-Kreditbedarf des Staates zu verringern. Auf längere Sicht wird es nötig sein, grundsätzlicher über den künftigen Kurs unserer Steuerpolitik nachzudenken.

Ein progressiver Einkommensteuertarif bringt es zwangsläufig mit sich, daß bei steigendem Preisniveau, aber auch im Zuge des realen Wirtschaftswachstums die Durchschnittsbelastung aller Einkommen ansteigt. Ich gehe davon aus, daß wir uns auch künftig in Abständen gezwungen sehen werden, dafür durch entlastende Tarifkorrekturen einen Ausgleich zu schaffen. Dies ist keine Frage von Reformen, sondern vorwiegend ein technisches Problem. Nur beiläufig sei angemerkt, daß sich das Erfordernis wiederholter Tarifkorrekturen keineswegs mildern läßt, wenn etwa, wie verbreitet gefordert, statt der gegenwärtigen Tarifstruktur ein durchgehend progressiver Tarifverlauf eingeführt würde.

Vertretbare Steuermischung

Mir geht es darum, daß wir bei der Diskussion über die Einkommensteuer die Entwicklung im Bereich der indirekten Steuern nicht aus dem Auge verlieren dürfen. Warum reagieren wir steuerpolitisch nur dort, wo steigende Preise und Einkommen zu *höheren* steuerlichen Belastungsquoten führen? Bei den auf Mengengrundlage erhobenen speziellen Verbrauchsteuern tritt der entgegengesetzte Effekt ein, schwächt sich die Belastung kontinuierlich ab.

Zu Recht hat der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1978 hervorgehoben, daß die Entwicklung der Abgabenlast ihren dramatischen Akzent nicht so sehr daraus erhalten habe, daß etwa die volkswirtschaftliche Steuerquote insgesamt übermäßig angestiegen sei. Weit bedeutsamer sei die Tat-

sache, daß sich die Steuerlast sehr stark zu den einkommensbezogenen Steuern hin verlagert hat.

Die Forderung nach entlastenden Maßnahmen auf der einen Seite ist verständlich und auch berechtigt. Sie muß jedoch ergänzt werden um ausgleichende Steuerzuschläge auf der anderen Seite. Mit Blick auf die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wird es mittelfristig darauf ankommen, ein vernünftiges, auch sozial vertretbares Mischungsverhältnis zu finden. Korrekturen haben stattgefunden, stehen aber auch für die achtziger Jahre wieder an. Dabei müßten vorzugsweise spezielle Verbrauchsteuern wie zum Beispiel die Tabak- und die Branntweinsteuer in den Mittelpunkt künftiger Überlegungen rücken. Auch höhere Umsatzsteuersätze dürfen nicht grundsätzlich ausgeschlossen sein.

Veränderungen im Verhältnis zwischen den Einnahmen aus der Einkommens- und der Verbrauchsbesteuerung berühren unmittelbar auch die Aufkommensrelationen zwischen den Gebietskörperschaften. Geht nämlich – wie bisher – das Gewicht der speziellen Verbrauchsteuern zurück, so wirkt dies zum Nachteil der Finanzkraft des Bundes. Ein – wie vorgeschlagen – verstärktes Streben nach mehr

Ausgewogenheit in der Steuerstruktur trägt daher auch dazu bei, die Debatte um die Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern zu entschärfen. Wenn der Bundesfinanzminister eine „allgemeine Schiefelage“ zu Lasten der Finanzausstattung des Bundes feststellt, dann muß auch darüber gesprochen werden, ob die dem Bund zustehenden Steuerquellen angemessen ausgeschöpft werden. Im Bereich der Verbrauchsbesteuerung sind meines Erachtens auf mittlere Sicht zusätzliche Einnahmen möglich und geboten.

Mehranforderungen des Bundes

Nicht abgetan ist damit natürlich der Anspruch des Bundes, den Verteilungsschlüssel bei der Umsatzsteuer zu seinen Gunsten zu verändern. Die Länder können jedoch einseitige Stellungnahmen nicht als letztes Wort akzeptieren. Daß auf den Bund finanzielle Mehranforderungen zukommen, ist bekannt. Zugleich gibt es aber aufgrund von Gesetzen des Bundes erhebliche Mehranforderungen auch an die Länderhaushalte. Hier gilt es sorgfältig abzuwägen, bevor ein abschließendes Urteil möglich ist.

Ob es wirklich erforderlich wird, die Verteilungsquoten bei der Um-

satzsteuer veränderten Aufgabenrelationen anzupassen, kann zudem nicht losgelöst davon entschieden werden, wie die Diskussion um das Steuerpaket ausgeht. Sollte sich die Kindergeldlösung durchsetzen, wird es wohl für den Bund einen Ausgleich geben müssen.

Ein mögliches Argument allerdings, den Ländern steuerliche Konzessionen abzuverlangen, muß schon jetzt mit Nachdruck zurückgewiesen werden – die Finanzlage der EG. Die Gemeinschaft droht weit schneller an die Grenzen ihres gegenwärtigen Einnahmenspielraums zu stoßen als bisher angenommen. Niemand darf jedoch davon ausgehen, die Länder könnten sich dazu bereit finden, der EG neue Finanzierungsquellen zuzugestehen, um dadurch die immer mehr ins Schlingern geratende Agrarpreispolitik zu stützen. Vielmehr müssen die Länder ein fundamentales Interesse daran haben, daß die verhängnisvolle Dynamik der europäischen Agrarausgaben endlich unter Kontrolle gebracht wird. Eine dauerhafte Sanierung der EG-Finanzien setzt unerläßlich die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik voraus.

Das Manuskript von Herrn Senator Nölling lag uns am 2. Mai vor.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz (Hrsg.)

DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN OSTEUROPA ZUR JAHRESWENDE 1979/80

Oktav, 273 Seiten, 1980, brosch. DM 24,-

ISBN 3-87895-192-2

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G