

Borell, Rolf; Stern, Volker

Article — Digitized Version

Höhere Verbrauchsteuern: Das falsche Rezept

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Borell, Rolf; Stern, Volker (1988) : Höhere Verbrauchsteuern: Das falsche Rezept, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 7, pp. 367-372

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136419>

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.

Rolf Borell, Volker Stern

Höhere Verbrauchsteuern: Das falsche Rezept

Nach den Plänen der Bundesregierung soll 1989 eine Reihe von Verbrauchsteuern angehoben werden. Ist die Begründung für diese Steuererhöhungen stichhaltig? Welche Alternativen bieten sich an?

Die Bundesregierung beabsichtigt, vom nächsten Jahr an die Verbrauchsteuern zu erhöhen. So soll die Mineralölsteuer auf Benzin 1989 und dann nochmals 1991 angehoben werden. Daneben sollen 1989 die Mineralölsteuer auf Heizöl, die Tabak- und die Versicherungssteuer sowie die Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw heraufgesetzt und eine Erdgassteuer neu eingeführt werden¹. Zusätzliche Erhöhungen wären bei der Mehrwertsteuer zu erwarten, weil diese auch von der Mineralöl-, Erdgas- und Tabaksteuer erhoben wird und daher mit deren Anhebung bzw. Einführung ebenfalls steigen würde. Das Gesamtvolumen der genannten Steuererhöhungen wäre 1989 auf rd. 9 Mrd. DM zu veranschlagen und würde bis 1991 auf 11 Mrd. DM anwachsen.

Wie im folgenden näher dargelegt wird, läßt sich die beabsichtigte Verbrauchsteueranhebung nicht rechtfertigen. Sie wäre nämlich mit schwerwiegenden Fehlentwicklungen und Gefahren verbunden. Außerdem können die bestehenden Haushaltsprobleme ohne die Verbrauchsteuererhöhungen gelöst werden².

Aushöhlung der Steuersenkung 1990

Gegen die Verbrauchsteuerpläne spricht vor allem, daß bei ihrer Verwirklichung den Bürgern notwendige Entlastungen zu einem großen Teil wieder genommen würden. Zur Milderung der übermäßigen Abgabenbelastung sieht das „Steuerreformgesetz 1990“ ein Nettoentlastungsvolumen von etwa 19 Mrd. DM vor. Käme es zu der beabsichtigten Anhebung der Verbrauchsteuern, würde das für 1990 in Aussicht gestellte Entlastungsvolumen zur Hälfte aufgezehrt.

Rolf Borell, 46, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Leiter des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler in Wiesbaden. Volker Stern, 34, Dipl.-Volkswirt, ist Abteilungsleiter dieses Instituts.

Abstriche am Entlastungsvolumen des „Steuerreformgesetzes 1990“ erscheinen indessen unvermeidbar. Denn die Abgabenbelastung ist trotz der bisherigen Entlastungsmaßnahmen noch immer auf Rekordhöhe. So muß der Durchschnittsverdiener im Jahr 1988 – ebenso wie im Vorjahr – 42,2% seines Bruttolohnes in Form direkter und indirekter Abgaben an den Staat abführen³. Damit ist die Durchschnittsbelastung rund 1½mal so hoch wie im Jahr 1960. Sie betrug damals 27,4%.

Die Durchschnittsbelastung ist derzeit sogar etwas höher als im Jahr 1985. Hieraus wird deutlich, daß die 1986 und 1988 in Kraft getretenen Steuersenkungen lediglich das bisherige Tempo des Belastungsanstiegs verlangsamen, aber nicht die Gesamtbelastung des Durchschnittsverdieners zu verringern vermochten. Diese ernüchternde Bilanz dürfte manche Illusion über die Wirkung der bisherigen Entlastungsmaßnahmen zurechtrücken. Sie unterstreicht insbesondere die Notwendigkeit, die Steuersenkung 1990 ungeschmälert zu verwirklichen und auf die geplanten Verbrauchsteuererhöhungen zu verzichten.

Weiterhin ist zu bemängeln, daß die geplanten Verbrauchsteuererhöhungen dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit entgegenlaufen. Bei gleich hohen Einkommen und damit gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit

¹ Die Versicherungs- und Kraftfahrzeugsteuer, die genau genommen als Verkehrssteuern bezeichnet werden, sollen in die Beurteilung der Verbrauchsteuererhöhung mit einbezogen werden.

² Zu Einzelheiten des vorliegenden Aufsatzes siehe die Untersuchung „Verbrauchsteuererhöhung schädlich und vermeidbar“, die soeben als Stellungnahme Nr. 23 des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler erschienen ist.

³ Durchschnittsverdiener im Sinn dieser Abgrenzung ist ein Arbeitnehmer mit einem Einkommen, das der durchschnittlichen Bruttolohn- und -gehaltssumme entspricht. Im Jahr 1988 ist dies ein Betrag von voraussichtlich 39 393 DM. Die Belastung des Durchschnittsverdieners wird durch die Abgaben je beschäftigten Arbeitnehmer erfaßt. Zu den Abgaben gehören die Abzüge an Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und die Abzüge durch indirekte Steuern (insbesondere Umsatzsteuer und spezielle Verbrauchsteuern).

führen die Verbrauchsteuern je nach Art der Einkommensverwendung zu unterschiedlich hohen und willkürlichen Belastungen⁴. Dieser Verstoß gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip⁵ würde durch die geplante Anhebung der Verbrauchsteuern noch verstärkt.

Außerdem sind die von Verbrauchsteuern belegten Tatbestände ohnehin der Umsatzsteuer unterworfen, so daß Doppelbelastungen hervorgerufen werden. Dabei wird sogar Steuer von der Steuer erhoben. Infolge der Verbrauchsteuern kommt es dabei letztendlich zu einer Erhöhung der Umsatzsteuer bei einzelnen Gütern. Steuersystematisch ist dies widersinnig, weil eine solche partielle und willkürliche Verzerrung der Umsatzsteuerbelastung dem Leistungsfähigkeitsprinzip widerspricht. Diesem Prinzip trägt nämlich eine umfassende Umsatzsteuer mit einheitlichem Normalsteuersatz und ermäßigtem Satz auf lebensnotwendige Güter am besten Rechnung. Durch die geplanten Verbrauchsteueranhebungen würden diese Widersprüche zur Steuererechtigkeit verschärft.

Gesamtwirtschaftliche Gefahren

Zudem wären von den Verbrauchsteuererhöhungen ungünstige Auswirkungen für Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung zu erwarten⁶. Da die Nettoentlastung der Steuersenkung 1990 durch die erhöhten Verbrauchsteuern zu einem großen Teil kompensiert würde, fiel auch die von der Steuersenkung erwartete Ausweitung der privaten Nachfrage erheblich geringer aus. Entsprechend würden die Absatzmöglichkeiten der Unternehmen beschnitten, wodurch auch die Investitionstätigkeit geschwächt würde. Aufgrund des privaten Kaufkraftentzugs von durchschnittlich 10 Mrd. DM pro Jahr fielen die Einbußen für Konjunktur, Wachstum und Beschäftigung durchaus ins Gewicht.

Auf der Angebotsseite wäre ebenfalls mit nachteiligen gesamtwirtschaftlichen Effekten zu rechnen. So würden sich durch die geplanten Mehrbelastungen vor allem die Erfolgsaussichten für maßvolle Lohnabschlüsse in den nächsten Jahren verringern. Dadurch würden auch Kostenerleichterungen für den Unternehmenssektor, die von der Steuersenkung ebenfalls erhofft werden, nicht im notwendigen Umfang wirksam. Zusätzliche Bela-

stungen für die Unternehmen ergäben sich, soweit es diesen nicht gelänge, die Verbrauchsteuererhöhungen in den Preisen weiterzugeben⁷.

Spezielle Nachteile

Gegen die beabsichtigte Erhöhung der Mineralölsteuer sind besondere Einwände zu erheben, die neben den allgemeinen Mängeln der Verbrauchsteuerpläne zu berücksichtigen sind. In der Finanzwissenschaft wird die Mineralölsteuer zu Recht als Äquivalenzabgabe betrachtet⁸, die eine Belastung der Kraftfahrer gemäß ihrer Inanspruchnahme des öffentlichen Straßennetzes gewährleisten soll. Ihr Aufkommen ist daher auch den Aufwendungen für den Straßenverkehr vorzubehalten und an deren Höhe auszurichten. Insoweit sollte eine Erhöhung der Mineralölsteuer zur Finanzierung von allgemeinen Staatsausgaben nicht in Betracht kommen.

Außerdem würde die Anhebung der Mineralölsteuer die Aussichten für die überfällige Beseitigung der Kraftfahrzeugsteuer verschlechtern, was vor allem der notwendigen Steuervereinfachung abträglich wäre⁹. In direktem Gegensatz zur notwendigen Steuervereinfachung steht die geplante Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw, weil sie die komplizierte Kraftfahrzeugsteuer sogar noch ausweiten würde.

Auch die Erhöhung der Heizölsteuer und die Einführung der Erdgassteuer sind mit besonderen Nachteilen verbunden. Gegen die Erdgassteuer spricht u.a., daß damit eine neue Steuer geschaffen würde, wodurch der bestehende „Steuerdschungel“ von 41 Steuern und 29 Quasi-Steuern noch undurchdringlicher würde. Bei der Rodung dieses Dschungels wäre auch die Heizölsteuer miteinzubeziehen. Durch die Einführung der Erd-

⁷ Soweit aber die Verbrauchsteuererhöhungen von den Unternehmen erfolgreich weitergewälzt würden, würden unerwünschte Auswirkungen auf den Geldwert eintreten. Auch wenn das Preisniveau zur Zeit weitgehend stabil ist, kann für die nächsten Jahre nicht ohne weiteres von einer Fortdauer der gegenwärtigen Stabilität ausgegangen werden. Dadurch würden ebenfalls falsche Signale für die Lohnpolitik gesetzt.

⁸ H. Haller: Die Steuern, 3. Aufl., 1981, S. 292 ff.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 1975, S. 19 ff.; R. Funck: Straßenverkehrssteuern, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, 1977, S. 471 f.

⁹ Durch den Abbau der Kraftfahrzeugsteuer können bei der Finanzverwaltung bis zu 4 000 Verwaltungsangehörige freigesetzt werden. Die Steuerzahler würden von einer Abgabe befreit, die wegen zahlreicher Sonderregelungen äußerst kompliziert ist und zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten Anlaß gibt. Mit Auslaufen der umweltpolitisch motivierten Steuervergünstigungen sollte den übermäßigen Komplizierungen ein Ende bereitet und die Kraftfahrzeugsteuer durch Umlegung auf die Mineralölsteuer beseitigt werden. Dazu im einzelnen Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Steuervereinfachung, Heft 60 der Schriftenreihe, 1986, S. 102 ff.

¹⁰ Soweit Anhebungen beim Wohngeld und bei der Sozialhilfe vorgenommen würden, würde das erwartete Mehraufkommen aus der Heizölsteuererhöhung durch die genannten Mehrausgaben haushaltsmäßig gemindert.

⁴ Siehe bereits Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Heft 20 der Schriftenreihe, 1971, S. 95 f.

⁵ Ebenso deutlich K. Tipke: Steuerrecht – Ein systematischer Grundriß, 11. Auflage, 1987, S. 506.

⁶ Siehe auch Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1988, in: DIW-Wochenbericht 18/88, S. 244 f.

gassteuer und die Heraufsetzung der Heizölsteuer würde also das Gebot der Steuervereinfachung ebenfalls mißachtet. Zudem wären die Erdgassteuer und die Heizölsteuererhöhung mit unsozialen Belastungswirkungen behaftet. Beide Maßnahmen würden nämlich das Grundbedürfnis Heizen verteuern und somit gerade Bezieher niedriger Einkommen und Haushalte mit vielen Kindern in besonderem Maße belasten¹⁰. Die Erdgaspreise würden nicht nur durch die Erdgassteuer, sondern auch durch die steuerliche Verteuerung des Heizöls erhöht, weil die Erdgaspreise an die Heizölpreise (einschließlich Steuer) gekoppelt sind¹¹.

Der Hinweis der Bundesregierung, die Mineralöl- und Heizölsteuererhöhung entspreche der erforderlichen Steuerharmonisierung in der EG, ist einseitig und irreführend. Verschwiegen wird dabei nämlich, daß das Gesamtpaket der EG-Kommission auch Vorschläge enthält, die zu Steuerentlastungen und Steuermindereinnahmen führen, welche durch andere harmonisierungsbedingte Steuermehreinnahmen auszugleichen wären¹². Daher verstößt die Bundesregierung sogar gegen Harmonisierungserfordernisse, weil sie die Mineralöl- und Heizölsteuererhöhung in vollem Umfang für Haushaltszwecke „verfrühstückt“ will, statt sie zur Finanzierung von Harmonisierungsmaßnahmen mit Entlastungswirkung zu verwenden. Mit der Einführung der Erdgassteuer würden die Harmonisierungsvorschläge offensichtlich mißachtet, weil die Kommission eine Verbrauchsteuer auf Erdgas ausdrücklich ausschließt.

Haushaltspolitische Alternativen

Ebenfalls unzutreffend ist die Behauptung der Bundesregierung, es gebe keine Alternative zu den geplanten Verbrauchsteuererhöhungen. Es mag auf den ersten Blick zwar plausibel erscheinen, zur Rechtfertigung der Verbrauchsteueranhebung auf zusätzliche Zahlungen an die EG oder auf andere Mehranforderungen an den Bundeshaushalt zu verweisen. Letztendlich können diese Begründungen jedoch nicht überzeugen. Sowohl im EG-Bereich als auch vor allem auf nationaler Ebene gibt es beträchtliche Einsparmöglichkeiten und Finanzreserven. Werden diese wahrgenommen, sind Verbrauchsteuererhöhungen haushaltspolitisch entbehrlich und auch deshalb abzulehnen.

Wichtigster Ansatzpunkt für eine Begrenzung der Ausgaben im EG-Bereich ist dabei die Agrarpolitik¹³. Fast zwei Drittel der gesamten EG-Mittel werden für die Preis- und Marktordnungspolitik im Agrarbereich aufgewendet. Diese Politik bedarf einer grundlegenden Korrektur, weil sie zu hohen Produktionsüberschüssen, ausufernden Kosten und einer Verschwendung öffentli-

cher Mittel geführt hat. Begünstigt werden durch die EG-Agrarausgaben zu einem erheblichen Teil die „Falschen“. So kommt ein Großteil dieser Aufwendungen bei den Landwirten, deren Einkommen gesichert werden soll, gar nicht an. Nur rund 30% der Marktordnungsausgaben fließen den Landwirten direkt zu. Mit den „restlichen“ 70% werde – so wird oft argumentiert – indirekt zur Einkommensstützung der Landwirtschaft beigetragen. Ein erheblicher Teil dieser Mittel versickert aber beim Export, beim Handel, bei der Verarbeitung, bei der Intervention und bei der Lagerung von Agrarerzeugnissen.

Zudem kommt die Preis- und Marktordnungspolitik, soweit sie tatsächlich zu finanziellen Vorteilen für die Landwirtschaft führt, auch dort vorwiegend den Falschen zugute. Da die Subventionierung an der produzierten Menge anknüpft, werden große, leistungsfähige Betriebe, die am wenigsten subventionsbedürftig sind, am stärksten gefördert. Sieht man die dominierende Zielsetzung darin, einkommensschwachen Landwirten eine Verbesserung ihrer Einkommenslage zu verschaffen, so erweist sich die Preis- und Marktordnungspolitik im Hinblick darauf als wenig wirksam, weil gerade kleine Betriebe mit geringen Produktionsmöglichkeiten vergleichsweise wenig von den garantierten Mindestpreisen profitieren.

Wird diese verfehlte Politik aufgegeben und statt dessen auf gezielte direkte Transferzahlungen übergegangen, so erscheint eine effizientere Hilfe für die Landwirtschaft möglich. Selbst wenn man berücksichtigt, daß dann direkte Einkommenshilfen zu zahlen wären, ließen sich doch erhebliche Einsparungen für die EG-Länder erzielen, weil die direkten Hilfen auf einkommensschwache Landwirte konzentriert werden könnten. Von den Beschlüssen des EG-Sondergipfels vom Januar dieses Jahres kann allerdings keine nachhaltige Begrenzung der EG-Agrarausgaben erwartet werden, weil sie die kostspielige Preis- und Marktordnungspolitik im Kern unangetastet lassen.

Einsparungen sind auch in anderen Ausgabebereichen der EG möglich. Dies gilt insbesondere für die Strukturpolitik, für die Forschungs- und Technologiepoli-

¹¹ Als besonderes Ärgernis dürfte empfunden werden, daß wegen der genannten Preiskoppelung „die Mehrerlöse aus der Heizölsteuerinduzierten Anhebung der Erdgaspreise letztlich zu über 70% an die ausländischen Erdgaslieferanten weitergeleitet“ werden (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Probleme der Einführung einer Erdgassteuer, in: Ifo-Schnelldienst 15/88, S. 20).

¹² Siehe auch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: EG-Steuerharmonisierung: Geringe fiskalische Wirkungen für die Bundesrepublik Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 7/88, S. 91 ff.

¹³ Dazu im einzelnen Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: EG-Finanz – Durch Einsparungen die Lasten mindern, 1988, S. 6 ff. und 27 ff.

tik sowie für die Verwaltungsausgaben. Wenngleich diese Bereiche gegenüber den EG-Agrarausgaben vergleichsweise geringes Gewicht haben, so dürfen die dortigen Einsparmöglichkeiten nicht unterschätzt werden.

Subventionsabbau

Auf nationaler Ebene bestehen Möglichkeiten zur Entlastung der öffentlichen Haushalte vor allem bei den Subventionen. Der Abbau von Steuervergünstigungen im Rahmen des „Steuerreformgesetzes 1990“ kann nur als Einstieg in den notwendigen Subventionsabbau verstanden werden. So lassen sich z.B. durch eine Neugestaltung der Subventionen für das Wohnen, für die Landwirtschaft und für den Steinkohlenbergbau beträchtliche Finanzierungsmittel mobilisieren. Auch bei den Subventionen für die Luftfahrtindustrie, für die Regional- und die Forschungsförderung sowie für die Sparförderung können durch eine effizientere Ausgestaltung Einsparungen erzielt werden. Allein in den genannten Subventionsbereichen können die Kürzungsmöglichkeiten auf insgesamt 19 bis 22 Mrd. DM veranschlagt werden. Ein Teil dieser Entlastungen kann zwar erst mittel- und längerfristig haushaltswirksam werden. Dennoch sollten durch die skizzierten Vorschläge zur Subventionskürzung schon in den nächsten Jahren allein für den Bundeshaushalt Entlastungen bis zu 5 Mrd. DM pro Jahr möglich sein. Nachfolgend werden beispielhaft Kürzungsmöglichkeiten in wichtigen Subventionsbereichen skizziert¹⁴.

Durch eine Reform der Subventionen für das Wohnen können die Haushalte der Gebietskörperschaften maßgeblich entlastet werden. Einsparmöglichkeiten bestehen nämlich sowohl bei der Förderung des Mietwohnungsbaues wie auch bei der Wohneigentumsförderung. So erscheint eine Fortsetzung der Objektförderung im sozialen Mietwohnungsbau aufgrund der derzeitigen und der künftig zu erwartenden Wohnungsverorgungslage nicht mehr erforderlich. Weiterhin sind mit der Objektförderung hohe Sockerverluste verbunden, weil von den Subventionen nur ein Teil bei den Sozialmietern ankommt. Da zudem fast die Hälfte der Sozialmietwohnungen gegenwärtig fehl- oder unterbelegt sein dürfte, treten bei der Objektförderung hohe Mitnahmeeffekte auf, die auf mehr als 2 Mrd. DM pro Jahr veranschlagt werden können. Infolge des hohen Anteils an Fehl- und Unterbelegungen behindert die Objektförderung schließlich eine bedarfsgerechte Verteilung der vorhandenen Sozialmietwohnungen. Dies alles spricht für eine Beseitigung der Objektförderung im sozialen Mietwohnungsbau und für eine gleichzeitige Erhöhung des Wohngeldes für einkommensschwache Haushalte.

Dadurch lassen sich nicht nur die unterstützungsbedürftigen Haushalte besser erreichen, sondern auch Einsparungen erzielen, die mittelfristig mit 3 bis 4 Mrd. DM pro Jahr anzusetzen sind.

Die Förderung von Wohneigentum erfolgt vor allem über Vergünstigungen bei der Einkommen- und der Grundsteuer sowie über direkte Finanzhilfen. Zur Rechtfertigung werden insbesondere vermögens- und eigentumspolitische Zielsetzungen angeführt. Als weiteres Ziel wird die Schaffung zusätzlichen Wohnraums genannt. Wie sich bei eingehender Untersuchung zeigt, ist die Fortsetzung der Förderung im bisherigen Umfang und in der bisherigen Form mit diesen Zielsetzungen kaum überzeugend zu begründen. Sofern es nicht für vertretbar gehalten wird, auf die Förderung von Wohneigentum völlig zu verzichten, sollte zumindest eine deutliche Reduzierung des Fördervolumens und eine Konzentration auf direkte Finanzhilfen angestrebt werden. Mit dem „Steuerreformgesetz 1990“ wurde ein erster bescheidener Schritt in die richtige Richtung getan¹⁵. Gelingt es beispielsweise, die Förderung auf die Hälfte ihres bisherigen Volumens zu begrenzen, kann mittel- bis langfristig ein zusätzliches Finanzierungspotential von jährlich 6 bis 7 Mrd. DM erschlossen werden.

Landwirtschaft

Die deutsche Landwirtschaft wird nicht nur im Rahmen der EG-Agrarpolitik, sondern auch über nationale Agrarsubventionen gefördert. Für 1988 sind die nationalen Hilfen auf rund 10 Mrd. DM zu veranschlagen. Dabei steht ebenfalls das Ziel im Vordergrund, die Einkommenslage innerhalb der Landwirtschaft zu verbessern. Im Hinblick auf diese Zielsetzung kommt dem Bundeszuschuß zur Gasölverbilligung, der erhöhten Vorsteuerpauschale im Rahmen der Umsatzbesteuerung und den Vergünstigungen für Landwirte bei der Einkommensbesteuerung besonderes Gewicht zu.

Gegen all diese Maßnahmen spricht, daß sie wenig effizient sind und unerwünschte Nebenwirkungen haben. So werden damit – ebenso wie bei den EG-Hilfen – diejenigen Landwirte am meisten begünstigt, die einer staatlichen Hilfe am wenigsten bedürfen. Werden im Zuge der Neuordnung der EG-Agrarpolitik gezielte

¹⁴ Ausführlich dazu auch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Subventionsabbau – Notwendigkeit und Möglichkeiten, Heft 61 der Schriftenreihe, 1987.

¹⁵ Nach diesem Gesetz wird die 10jährige Grundsteuerbefreiung für neugeschaffene Wohnungen gestrichen, gleichzeitig aber das sogenannte Baukindergeld nach § 34 f EStG von 600 auf künftig 750 DM pro Kind aufgestockt. Unterm Strich soll es dadurch längerfristig zu einer Subventionskürzung um 660 Mill. DM jährlich kommen.

direkte Einkommenshilfen für unterstützungsbedürftige Landwirte eingeführt, werden spätestens damit auch die genannten nationalen Agrarsubventionen entbehrlich. Sollte sich abzeichnen, daß auf EG-Ebene eine baldige Reform der Agrarpolitik durch politische Widerstände aufgehalten wird, dann könnte die Reform der nationalen Agrarsubventionen bereits vorab eingeleitet werden. Dazu wären die genannten indirekten Fördermaßnahmen durch gezielte direkte Einkommenshilfen für einkommensschwache Landwirte zu ersetzen. Mittelfristig sollten durch eine solche Umgestaltung Einsparungen von 2 bis 3 Mrd. DM jährlich möglich sein.

Gewerblicher Bereich

Auch bei Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft bestehen erhebliche Einsparmöglichkeiten. So ist beispielsweise die Förderung des Steinkohlenbergbaus mit einem unangemessen hohen Aufwand verbunden. Insbesondere werden durch sie Anreize zur Kostenbegrenzung bzw. zur Produktivitätssteigerung im Bergbau gemindert und zum Teil unrentable Förderkapazitäten unterstützt. Im Interesse einer Effizienzsteigerung spricht vieles dafür, die bisherigen Hilfen, die im wesentlichen auf eine Kostenerstattung für den deutschen Steinkohlenbergbau hinauslaufen, durch einen festen Zuschuß pro geförderter Tonne Kohle zu ersetzen. Würde bei einem schrittweisen Übergang auf diese Konzeption eine Halbierung des bisherigen Subventionsvolumens erreicht, wären mittelfristig Einsparungen von rund 5 Mrd. DM zu erwarten.

Auch bei den Subventionen im Rahmen der Regionalförderung sind hinsichtlich der Zieleignung und der Verhältnismäßigkeit Zweifel anzumelden. Bei einer Förderkulisse, die bisher mehr als die Hälfte des Bundesgebietes abdeckt, ist davon auszugehen, daß in erheblichem Umfang Investitionen subventioniert werden, die ohnehin im Fördergebiet getätigt worden wären. Eine wesentlich engere Gebietsabgrenzung nach rein ökonomischen Kriterien läßt nicht nur eine Entlastung der öffentlichen Haushalte, sondern auch eine wirksamere Hilfe für die tatsächlichen Problemregionen erwarten. Gelingt es beispielsweise, das Fördergebiet zu halbieren, sollten über die jüngsten Kürzungen¹⁶ hinaus noch jährliche Einsparungen von rund 1 Mrd. DM möglich sein.

¹⁶ Zum 1. 1. 1988 ist eine Verringerung der Förderfläche (um 7 Prozentpunkte) vorgenommen worden, und mit dem „Steuerreformgesetz 1990“ wird das Investitionshilfezulagegesetz gestrichen.

¹⁷ Bei der indirekten Förderung werden mit dem „Steuerreformgesetz 1990“ Kürzungen von 725 Mill. DM vorgenommen.

¹⁸ Das „Steuerreformgesetz 1990“ beinhaltet Kürzungen bei der Sparförderung, deren Gesamtvolumen auf rund 1,5 Mrd. DM veranschlagt wird.

Eine weitere Begrenzung erscheint auch bei den Subventionen für die Forschungsförderung möglich¹⁷, insbesondere bei der direkten Projektförderung. Diese ist nämlich mit schwerwiegenden Mängeln behaftet. Bei ihr kann es zu gesamtwirtschaftlichen Fehllenkungen kommen, weil der Staat bei der Auswahl der zu fördernden Projekte dem Markt im allgemeinen unterlegen ist. Zudem ist die Projektförderung mit relativ hohen Mitnahmeeffekten und einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Aufgrund dieser Mängel sollte die Projektförderung künftig nur noch in begründeten Ausnahmefällen in Betracht kommen. Auch sollte geprüft werden, ob Fördersatzes in der bisherigen Höhe von meist 50% tatsächlich erforderlich sind. Mittelfristig sollten Einsparungen von etwa 1 Mrd. DM möglich sein.

Sparförderung

Bei den Subventionen zur Sparförderung können ebenfalls weitere Kürzungen vorgenommen werden. Mit gestiegenem Einkommensniveau ist die Sparfähigkeit und Sparbereitschaft breiter Bevölkerungsschichten inzwischen nämlich so weit angewachsen, daß Sparsubventionen nicht mehr erforderlich erscheinen. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle dürfte die Sparförderung heute lediglich als willkommenes Zubrot für eine ohnehin getätigte Ersparnis mitgenommen werden. Mit der bereits erfolgten Einschränkung der Sparförderung, vor allem auch im Rahmen des „Steuerreformgesetzes 1990“¹⁸ wird dem teilweise Rechnung getragen. Eine konsequente Lösung wäre, diesen Weg weiter zu gehen und auch die noch verbleibende Bau-sparförderung und die Leistungen nach dem Vermögensbildungsgesetz in den Subventionsabbau einzubeziehen. Will man am Vermögensbildungsgesetz unbedingt festhalten, so sollte die Förderung wenigstens auf Beteiligungen am Produktivvermögen beschränkt werden. Selbst dann könnte für Bund, Länder und Gemeinden mittelfristig ein Einsparpotential von mindestens 1 Mrd. DM pro Jahr erschlossen werden.

Weitere Finanzierungsreserven

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt zur notwendigen Begrenzung der öffentlichen Haushalte liegt im Bereich der Personalausgaben. Denn Bund, Länder und Gemeinden geben etwa jede dritte Mark für den öffentlichen Dienst aus. Vor dem Hintergrund der jüngsten, bis 1990 laufenden Tarifvereinbarungen gilt es vor allem zu vermeiden, daß der öffentliche Personalbestand wegen der Arbeitszeitverkürzung auf 38½ Stunden aufgestockt wird. Würde man nämlich die Arbeitszeitverkürzung mit umfangreichen Neueinstellungen verbinden, kämen er-

hebliche Mehrbelastungen auf die öffentlichen Haushalte zu¹⁹.

Ein kostenneutraler Ausgleich der Arbeitszeitverkürzung erscheint durchaus möglich. In verschiedenen personalintensiven Bereichen können – insbesondere demographisch bedingte – Bedarfsbegrenzungen genutzt werden. Dies gilt vornehmlich für den Bildungs- und Erziehungsbereich, trifft aber auch für verschiedene Verwaltungsbereiche zu²⁰. Außerdem stecken im öffentlichen Dienst noch Privatisierungs- und Rationalisierungspotentiale, die ebenfalls eine zurückhaltende Personalpolitik ermöglichen. Insgesamt kann wohl ausreichend Personal freigesetzt und umgeschichtet werden, so daß die Arbeitszeitverkürzung ohne Ausweitung des öffentlichen Personalbestandes bewältigt werden kann²¹.

Es sollte schließlich nicht vergessen werden, daß durch Privatisierung von öffentlichem Wirtschaftsvermögen bei den Gebietskörperschaften ebenfalls Finanzierungsmittel mobilisiert werden können²². Bund, Länder und Gemeinden verfügen über beträchtliche Beteiligungen an Unternehmen der Industrie, der Wohnungs-, Verkehrs- und Energiewirtschaft, des Handels und der Kreditwirtschaft sowie über Sachvermögen in Form von Wohnungen. Für eine Privatisierung des öffentlichen Wirtschaftsvermögens sprechen nicht allein die Finanzierungsaspekte, sie kann auch aus anderen, vor allem ordnungspolitischen Gründen von Vorteil sein. Bei vorsichtiger Schätzung dürften bis ins Jahr 2000 jährliche Privatisierungserlöse von 6 bis 7 Mrd. DM erzielt werden können. Damit kann ebenfalls zur Vermeidung von Verbrauchsteuererhöhungen beigetragen werden. Zudem können die Privatisierungserlöse zur Begrenzung der

öffentlichen Kreditaufnahme und auch zur Finanzierung notwendiger Steuerentlastungen in kommenden Jahren mit verwendet werden.

Fazit

Der zuvor beschriebene Weg zur Lösung der Haushaltsprobleme sollte nicht zuletzt im Interesse der politischen Glaubwürdigkeit gewählt werden. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war es bisher, „eine spürbare und dauerhafte Entlastung“ und „ein gerechteres und einfacheres Steuersystem“ zu schaffen sowie „Wachstum und Beschäftigung dauerhaft zu stärken“. Verbrauchsteuererhöhungen laufen – wie im einzelnen dargelegt wurde – diesen Zielen direkt entgegen. Die diesbezüglichen Pläne sollten – zumal es bessere Alternativen gibt – noch einmal überdacht werden.

¹⁹ So ergäben sich basierend auf dem bisherigen Tarif- und Besoldungsniveau zusätzliche Personal- und Sachkosten für den gesamten öffentlichen Dienst in Höhe von 12,5 Mrd. DM, wenn die Arbeitszeitverkürzung in vollem Umfang durch Neueinstellungen ausgeglichen würde. Selbst unter der Annahme, daß sich ein Teil dieser Kosten durch Mehreinnahmen bei der Lohnsteuer und Sozialversicherung sowie durch Minder Ausgaben bei der Arbeitslosenunterstützung und der Sozialhilfe „selbst finanzieren“ würde, verblieben bei einer Neueinstellungsquote von 100 Prozent immer noch Nettokosten von etwas mehr als 8 Mrd. DM.

²⁰ Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Teil: Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft, BT-Drs. 10/863, S. 84 ff. und 101 ff.; bereits im einzelnen Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Bevölkerungsentwicklung und Staatsausgaben, Heft 43 der Schriftenreihe, 1979.

²¹ Langfristig spricht sogar vieles dafür, daß eine Aufstockung des öffentlichen Personalbestandes eine Fehllenkung von öffentlichen Mitteln zur Folge haben kann. So mag man sich vor Augen führen, daß die öffentlichen Arbeitgeber mit ihren heutigen Entscheidungen zusätzliche Planstellen für rund 40 Jahre bewilligen, d.h. also bis zum Jahr 2030, und daß sich bis dahin von der Bevölkerungsentwicklung her ein beträchtlicher Bedarfsrückgang ergeben dürfte.

²² Dazu auch Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Finanzpolitik am Scheideweg, Heft 47 der Schriftenreihe, 1980, S. 130 f.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Klaus Bolz
(Hrsg.)

Großoktav,
ca. 350 Seiten,
brosch. DM 39,-
ISBN 3-87895-350-X

DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS ZUR JAHRESWENDE 1987/88

VERLAG WELTARCHIV GmbH – HAMBURG