ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Boss, Alfred; Döpke, Jörg; Fischer, Malte; Langfeldt, Enno; Schatz, Klaus-Werner

Article — Digitized Version

Bundesrepublik Deutschland: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - konjunkturelle Erholung setzt sich fort

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred; Döpke, Jörg; Fischer, Malte; Langfeldt, Enno; Schatz, Klaus-Werner (1996) : Bundesrepublik Deutschland: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte - konjunkturelle Erholung setzt sich fort, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 3, pp. 270-294

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/1690

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bundesrepublik Deutschland: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – konjunkturelle Erholung setzt sich fort

Von **Alfred Boss, Jörg Döpke, Malte Fischer, Enno Langfeldt** und **Klaus-Werner Schatz**

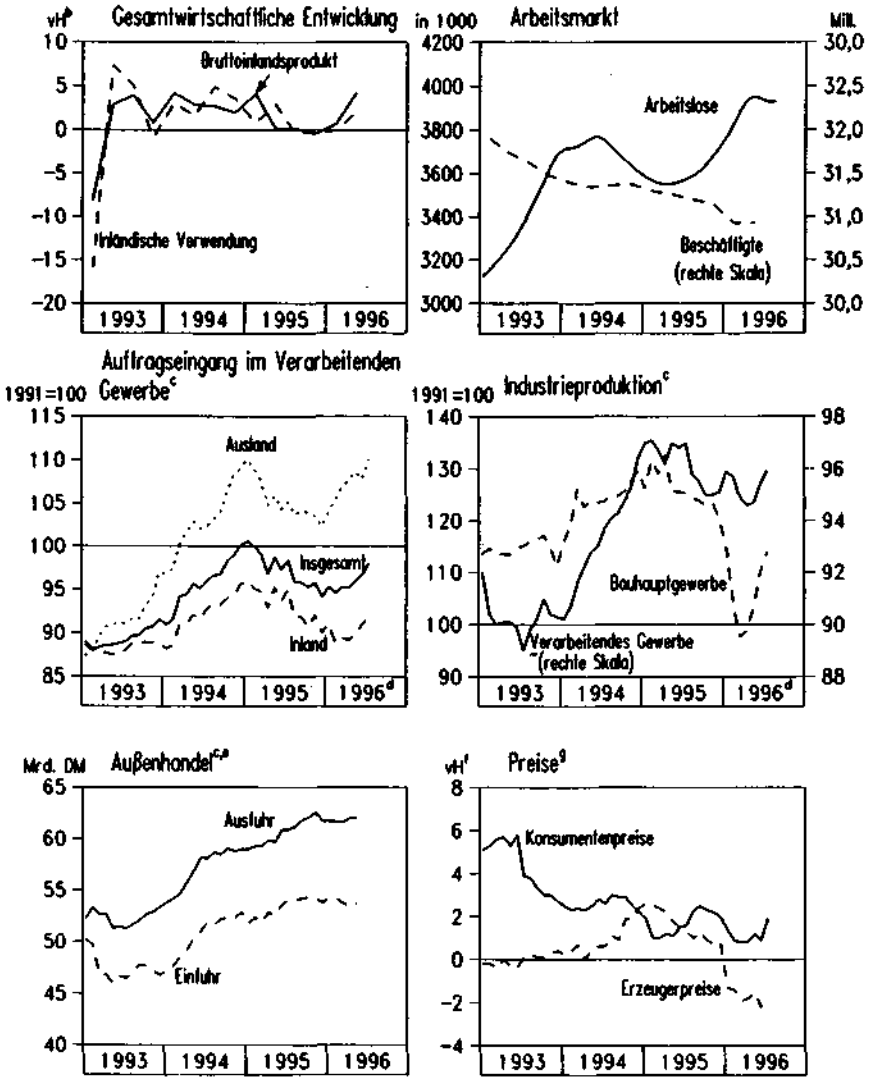
Die Konjunkturschwäche, die im Frühjahr 1995 eingesetzt hatte, ist überwunden. Im zweiten Quartal 1996 stieg das reale Bruttoinlandsprodukt gegenüber seinem Niveau im Vorquartal mit einer laufenden Jahresrate von reichlich 4 vH (Schaubild 1). Der kräftige Zuwachs ist zwar teilweise darauf zurückzuführen, daß nach dem Ende des außergewöhnlich kalten und langen Winters Produktionsrückstände aufgeholt wurden. So hat sich insbesondere die Bauproduktion stark erhöht. Aber auch im Verarbeitenden Gewerbe – wo Witterungseinflüsse keine so große Rolle spielen – war die Erzeugung wieder deutlich aufwärtsgerichtet; erstmals seit Mitte vergangenen Jahres nahm die Kapazitätsauslastung zu.

Für eine fortgesetzte Produktionsbelebung spricht die Entwicklung der konjunkturellen Frühindikatoren. Im Verarbeitenden Gewerbe steigen die Bestellungen aus dem Ausland bereits seit Herbst 1995, und seit dem Frühjahr dieses Jahres sind auch die Auftragseingänge aus dem Inland aufwärtsgerichtet. Wie für eine konjunkturelle Erholungsphase üblich wird die Nachfrage nach Vorleistungsprodukten besonders stark ausgeweitet. In letzter Zeit hat sich zudem die Stimmung bei den Unternehmen im Verarbeitenden Gewerbe, in der Bauwirtschaft und im Handel verbessert. Vor allem aber sind die konjunkturellen Rahmenbedingungen weiterhin günstig. Die Geldpolitik ist expansiv; die Bundesbank hat ihre Zinsen nochmals gesenkt, und die Geldmenge nimmt rasch zu. Moderate Tariflohnanhebungen lassen Raum für eine Erhöhung der Gewinne. Ferner hat sich die Konjunktur in einer Reihe der für die deutschen Exporte wichtigen Handelspartnerländer belebt.

Auf dem Arbeitsmarkt hat die konjunkturelle Erholung bislang keine Wende herbeigeführt. Erfahrungsgemäß können die Unternehmen ihre Produktion zunächst deutlich ausweiten, ohne die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen. Der seit Beginn des Frühjahrs zu beobachtende leichte Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen und die Verringerung der Zahl der Arbeitslosen sind lediglich als Korrektur der witterungsbedingten Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zuvor anzusehen. Einschließlich der in verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschäftigten Arbeitnehmer suchen derzeit noch weit mehr als 5 Millionen Menschen einen Arbeitsplatz.

Die Preisentwicklung ist günstig. Sowohl auf der Erzeugerebene als auch im Groß- und Einzelhandel blieben die Preise weitgehend stabil. Auf der Konsumentenebene lag das Preisniveau im August um 1,4 vH höher als zur gleichen Zeit im Vorjahr. In den neuen Bundesländern lag die Preissteigerungsrate mit 1,8 vH nur noch wenig über der in den alten Bundesländern (1,4 vH).

Schaubild 1 – Indikatoren[a] zur konjunkturellen Entwicklung in Deutschland



[a] Saisonbereinigt. – [b] Veränderung gegenüber dem Vorquartal, laufende Jahresrate in vH. – [c] Real, gleitender Dreimonatsdurchschnitt. – [d] Vergleichbarkeit gegenüber dem Vorjahr wegen Umstellung der Statistik gestört. – [e] Waren in der Abgrenzung der Außenhandelsstatistik. – [f] Veränderung in den vergangenen sechs Monaten auf Jahresrate hochgerechnet. – [g] Jahresraten aufgrund von Sondereinflüssen beschränkt aussagefähig: Januar 1996: Wegfall der Strom-Ausgleichsabgabe (Kohlepfennig) in Westdeutschland.

Sparmaßnahmen des Staates – keine Gefahr für den Aufschwung

Bund, Länder und Gemeinden haben im Verlauf des Jahres 1996 zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Ausweitung der Ausgaben zu begrenzen und eine Zunahme der Budgetdefizite zu verhindern. Tatsächlich wird das Budgetdefizit aller Gebietskörperschaften im Jahr 1996 aber steigen, weil wegen der höheren Arbeitslosigkeit zusätzliche Ausgaben zu leisten sind und weil das Steueraufkommen nur wenig zunehmen wird.

Das Budgetdefizit des Bundes wird 1996 wohl um 17 auf 68 Mrd. DM steigen (Haushalts-Soll: 60 Mrd. DM). Maßgeblich dafür sind neben dem geringen Anstieg der Steuereinnahmen der höhere Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (13 Mrd. DM; 1995: 6,9 Mrd. DM) und steigende Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe (23,5 Mrd. DM; 1995: 20,5 Mrd. DM); im übrigen wirken sich die Einkommensteuersenkung und die Anhebung des Kindergeldes (zusammen 21 Mrd. DM) sowie die Abschaffung des Kohlepfennigs (6 Mrd. DM) aus. Die Länder und die Gemeinden zusammen werden wohl ein ähnlich großes Defizit wie im Vorjahr aufweisen. Das Finanzierungsdefizit des Staates einschließlich der zahlreichen Sondervermögen und der Sozialversicherung wird 1996 rund 130 Mrd. DM betragen (1995: 122 Mrd. DM). Die öffentlichen Schulden dürften auf 2 120 Mrd. DM am Jahresende 1996 zunehmen. Dies bedeutet, daß im Jahr 1996 die im Vertrag von Maastricht festgelegten Referenzwerte für das Defizit und für den Schuldenstand überschritten werden; das Budgetdefizit dürfte sich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf 3,9 vH, der Schuldenstand auf 60 vH belaufen.

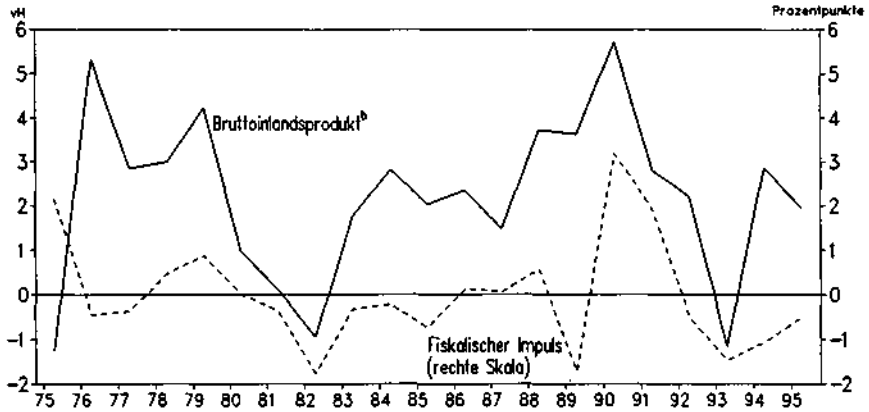
Nicht zuletzt die Befürchtung, daß die beiden Referenzwerte auch 1997 nicht erreicht werden, hat die Bundesregierung im Frühjahr 1996 veranlaßt, das sogenannte Sparpaket zu schnüren. Nach unserer Einschätzung werden die Ausgaben im Jahre 1997 um insgesamt 19 Mrd. DM gekürzt (Boss et al. 1996). Gleichzeitig werden einzelne Steuern gesenkt und die Beitragssätze zur Sozialversicherung (per saldo) erhöht; die Steuermindereinnahmen dürften etwas größer sein als die Mehreinnahmen der Sozialversicherung infolge der Beitragssatzanhebung.

Das strukturelle Defizit des Staates – jener Teil des Budgetdefizits, der bei einer Normalauslastung der Produktionskapazitäten besteht – wird im Jahr 1997 sinken. Die Finanzpolitik wird unmittelbar die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen; mißt man den Einfluß der Finanzpolitik an der Veränderung des strukturellen Defizits, so ergibt sich ein negativer Nachfrageeffekt in Höhe von 15 Mrd. DM (0,4 vH des Bruttoinlandsprodukts). Dieser rechnerische Effekt ist aber nicht gleichzusetzen mit einer entsprechend großen Dämpfung des Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts. Es handelt sich nämlich lediglich um den Nachfrageausfall bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 1997. Würden die Steuern nicht gesenkt und der Ausgabenanstieg nicht verringert, so ergäben sich ebenfalls Wirkungen, die die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts in diesem Jahr verminderten. Bei gleichem Steuerniveau fielen die Investitions- und die Arbeitsanreize geringer aus. Ein unveränderter Anstieg der Ausgaben müßte höhere Abgaben bedeuten oder eine Ausweitung des Defizits mit der Folge, daß

die Anreize ebenfalls abnähmen, und sei es, weil künftig höhere Abgaben signalisiert würden. Selbst auf die kurze Frist ist die dämpfende Wirkung der Finanzpolitik wohl beträchtlich geringer, als der rein rechnerische Effekt nahelegt.

Eine Verringerung des strukturellen Defizits hat es schon häufig gegeben (Schaubild 2). In einigen Jahren war sie sogar deutlich größer, als sie 1997 vermutlich sein wird. In den Jahren 1982 bis 1989 wurden die öffentlichen Haushalte in beträchtlichem Ausmaß konsolidiert. Das strukturelle Defizit in Relation zum nominalen Produktionspotential bei Normalauslastung wurde um insgesamt 4 Prozentpunkte verringert (Tabelle 1). Damit wurde die Auswei-

Schaubild 2 – Fiskalischer Impuls[a] und Veränderung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland



[a] Veränderung des strukturellen Defizits in vH des Produktionspotentials bei Normalauslastung. – [b] In Preisen von 1991; Veränderungsrate für das Jahr 1991 gegenüber dem gesamtdeutschen Wert für 1990 berechnet.

Tabelle 1 – Indikatoren zur Finanzpolitik in Deutschland[a] 1974–1995

Ausrichtung der Politik	Periode[b]	Strukturelles Defizit[c]		Änderung[d] des strukturellen Defizits[c]
		im Jahr vor dem Beginn des Kurswechsels	im letzten Jahr der Periode	
Expansion	1975–1981	0,3	2,6	2,3
Konsolidierung	1982–1989	2,6	−1,4	−4,0
Expansion	1990–1991	−1,4	3,7	5,1
Konsolidierung	1992–1995	3,7	0,2	−3,5

[a] 1974 bis 1990 früheres Bundesgebiet, 1991 bis 1995 Deutschland. – [b] Zeitraum mit einer Veränderung des strukturellen Defizits (in vH des nominalen Produktionspotentials bei Normalauslastung) um mindestens 2 Prozentpunkte. – [c] In vH des nominalen Produktionspotentials bei Normalauslastung. – [d] In Prozentpunkten.

Quelle: Boss (1996), eigene Berechnungen.

tung dieses Defizits um 2,3 Prozentpunkte, zu der es in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre gekommen war, mehr als korrigiert. Im Zuge der deutschen Vereinigung hat sich abermals – wiederum in Relation zum Produktionspotential – ein großes strukturelles Defizit des Staates ergeben; es belief sich auf 102 Mrd. DM (3,7 vH in Relation zum Produktionspotential) im Jahr 1991. Danach ist das Defizit bis zum Jahr 1995 verringert worden; dabei ist zu berücksichtigen, daß dies durch vielfältige Abgabenerhöhungen (Versicherungsteuer, Mineralölsteuer, Vermögensteuer, Solidaritätszuschlag) erfolgte (Sachverständigenrat 1996:15).

Die Verringerung des strukturellen Defizits wurde in den Konsolidierungsphasen durch recht unterschiedliche Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben des Staates bewirkt (Tabelle 2).[1] Im Verlauf der Konsolidierung während der achtziger Jahre wurden die Staatsausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um reichlich 4 Prozentpunkte zurückgeführt; parallel dazu wurde die Staatseinnahmenquote etwas verringert. Demgegenüber ist die Staatsausgabenquote im Zeitraum 1991 bis 1995 um 0,8 Prozentpunkte gestiegen, gleichzeitig nahmen – insbesondere wegen der erhöhten Sozialversicherungsbeiträge – die Staatseinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt um 1,7 Prozentpunkte zu. Auf der Ausgabenseite ist auffallend, daß in den vergangenen Jahren – anders als in den achtziger Jahren – die sozialen Leistungen, die Personalausgaben und der Sachaufwand (jeweils in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) nicht gekürzt worden sind.

Das strukturelle Defizit des Staates muß nach fast übereinstimmender Meinung von Politik und Wissenschaft gesenkt werden. Strittig ist jedoch, ob Sparmaßnahmen in der gegenwärtigen konjunkturellen Lage angezeigt sind. Vielfach wird befürchtet, die für das kommende Jahr vorgesehenen Ausgabenkürzungen und Abgabenerhöhungen verhinderten eine nachhaltige Belebung der Konjunktur.

Betrachtet man den Zusammenhang zwischen dem Kurs der Finanzpolitik (gemessen durch die Veränderung des strukturellen Defizits in vH des Produktionspotentials bei dessen Normalauslastung) und der Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts isoliert von anderen Einflußfaktoren, so ergibt sich eine schwache positive Korrelation (Schaubild 2). Es gibt sowohl Jahre, in denen eine ausgeprägte Konsolidierungspolitik mit einem rückläufigen Bruttoinlandsprodukt einhergeht (1982, 1993), als auch Jahre, in denen sie mit einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion zusammentrifft, der sogar höher ist als das Wachstum der Produktionskapazitäten (1989, 1994). Dies läßt vermuten, daß die Veränderungsrate des Bruttoinlandsprodukts maßgeblich davon abhängt, welche Einflüsse von anderen Politikbereichen – insbesondere von der Geldpolitik – ausgehen.

Die für das kommende Jahr beschlossenen und die von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen dürften nach unserer Einschätzung das strukturelle Defizit um 15 Mrd. DM verringern; daraus resultiert ein geringfügiger dämpfender

[1] Zu berücksichtigen ist, daß die Veränderungen der Ausgabenquoten und der Einnahmenquoten gemäß Tabelle 2 zu einem (in der Regel geringen) Teil konjunkturbedingt sind.

Tabelle 2 – Komponenten finanzpolitischer Kurswechsel 1974–1995

Ausrichtung der Politik	Periode [a]	Änderung der Staatseinnahmen [b]				Änderung der Staatsausgaben [b]						
		insgesamt	darunter			insgesamt	darunter					
			direkte Steuern	indirekte Steuern	Sozialbeiträge		Subventionen	soziale Leistungen	Sachaufwand [c]	Personalausgaben [d]	Zinsen	Bruttoinvestitionen
Expansion	1975–1981	2,3	−0,7	0,2	2,3	4,7	−0,0	2,7	1,1	0,3	1,1	−0,8
Konsolidierung	1982–1989	−0,3	0,4	−0,4	−0,3	−4,1	0,2	−1,5	−0,7	−1,2	0,4	−0,9
Expansion	1990–1991	−0,4	−1,1	0,1	0,8	4,0	0,2	0,6	0,3	0,4	0,0	0,3
Konsolidierung	1992–1995	1,7	−0,3	0,4	1,4	0,8	−0,1	2,2	0,1	−0,1	1,1	−0,1

[a] Zur Abgrenzung der Perioden vgl. Tabelle 1. – [b] In vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts; Veränderung vom Jahr vor Beginn des Kurswechsels bis zum letzten Jahr vor dem erneuten Kurswechsel; Staat einschließlich Treuhandanstalt. – [c] Staatsverbrauch abzüglich der Personalausgaben (vgl. Anmerkung d). – [d] Geleistete Einkommen aus unselbständiger Arbeit.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996b; 1996c), eigene Berechnungen.

Effekt auf die Veränderungsrate des realen Bruttoinlandsprodukts. Gleichzeitig gehen aber im Jahr 1997 von der Geldpolitik ausgeprägt expansive Effekte auf die Konjunktur aus. Die Gefahr eines konjunkturellen Rückschlags besteht deshalb nicht.

Zudem sollten bei einer Beurteilung der Sparmaßnahmen nicht nur die kurzfristigen Nachfrageeffekte, sondern auch die Wirkungen auf das Wachstum der Wirtschaft beachtet werden. Empirische Untersuchungen für eine große Zahl von Ländern (Engen und Skinner 1992; Heitger 1993) zeigen, daß eine Verringerung der Staatsausgabenquote und der Abgabenquote mittelfristig zu einem verstärkten Wirtschaftswachstum führt. Eine Verschiebung der Maßnahmen des Sparpakets würde diese positiven Effekte erst später wirksam werden lassen.

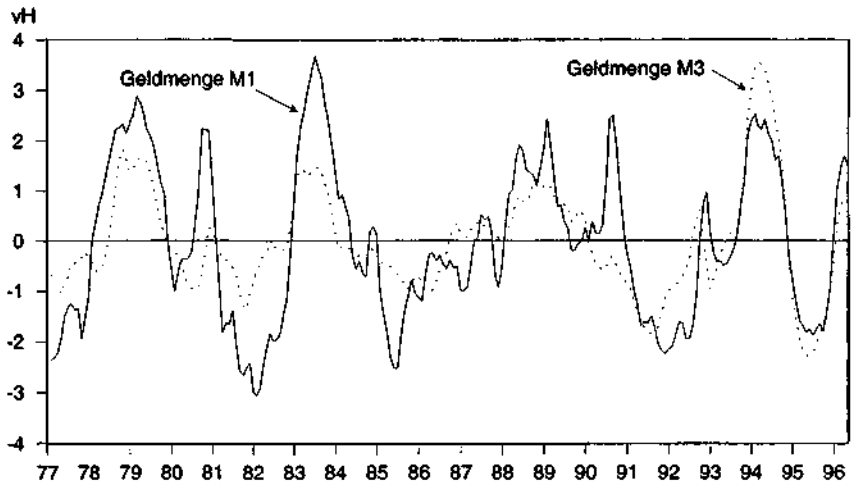
Fortgesetzte geldpolitische Lockerung

Die Deutsche Bundesbank hat Mitte April ihre Leitzinsen abermals gesenkt; der Diskont- und der Lombardsatz wurden um einen halben Prozentpunkt auf nunmehr 2,5 bzw. 4,5 vH herabgesetzt; dies ist der niedrigste Stand seit Ende 1987. Trotz der Leitzinssenkung hat die Notenbank den Wertpapierpensionssatz jedoch lange Zeit nicht verändert, der Zinssatz für Dreimonatsgeld lag von Anfang Februar bis Mitte August nahezu unverändert bei 3,3 vH. Ein Grund dafür, den Prozeß der Zinssenkung zu unterbrechen, war die zeitweilig überaus rasche Ausweitung der Geldmengen M1 und M3, so lag die Expansion der Geldmenge M3 in der ersten Jahreshälfte beträchtlich oberhalb des für dieses Jahr angekündigten Zielpfades (Zunahme um 4 bis 7 vH vom vierten Quartal 1995 bis zum vierten Quartal 1996). Hinzu kam, daß die D-Mark im Frühjahr gegenüber dem Dollar, aber auch gegenüber anderen europäischen Währungen an Wert verlor. In jüngster Zeit hat sich die Ausweitung der Geldmenge M3 spürbar verlangsamt. Im Juli betrug die auf ein Jahr hochgerechnete Zuwachsrate nur noch 8,6 vH. Zudem hat sich der Kurs der D-Mark an den Devisenmärkten gefestigt. Die Notenbank hat daraufhin Ende August den Wertpapierpensionssatz von 3,3 auf 3 vH ermäßigt. Eine Rolle hat dabei gespielt, daß auch die Kapitalmarktzinsen in der Tendenz zuletzt wieder sanken.

Bei der regelmäßig zur Jahresmitte stattfindenden Überprüfung des Geldmengenziels hat die Bundesbank zu Recht betont, daß trotz der gegenwärtigen Zielüberschreitung von monetärer Seite keine Inflationsgefahren drohen (Deutsche Bundesbank 1996: 18). In den zurückliegenden drei Jahren ist die Geldmenge M3 im Durchschnitt um 5,1 vH und damit durchaus potentialgerecht ausgeweitet worden.[2] Kurzfristig gab es jedoch beträchtliche Abweichungen der Geldmengenexpansion vom längerfristigen Trend. In letzter Zeit haben die Schwankungen der Geldmenge M3 deutlich zugenommen und sind kaum noch

[2] Die Bundesbank hätte Irritationen an den Finanzmärkten vermeiden können, wenn sie unserem Vorschlag gefolgt wäre, als Ausgangswert für ihr Geldmengenziel im Jahr 1996 nicht den tatsächlichen Wert der Geldmenge M3 im vierten Quartal 1995, sondern den mittelfristigen Expansionspfad beginnend im vierten Quartal 1994 zu wählen (Boss et al. 1995: 411 f.).

Schaubild 3 – Abweichung der Geldmengen M1[a] und M3[a] vom jeweiligen Trend[b]



[a] Bereinigt um Gebietssprünge, gleitende Dreimonatsdurchschnitte. - [b] Berechnet mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters.

geringer als die der Geldmenge M1 (Schaubild 3). Diese größere Volatilität von M3 ist vor allem darauf zurückzuführen, daß bei sich ändernden Zinserwartungen eine ausgeprägtere Substitution zwischen Vermögensanlagen innerhalb von M3 (Termineinlagen, Spareinlagen) und solchen außerhalb von M3 (Geldkapital) stattfindet. Die zunehmende Bedeutung von zinsinduzierten Umschichtungen läßt sich sowohl mit sinkenden Informations- und Transaktionskosten als auch mit der zunehmenden internationalen Kapitalmobilität erklären. Zu Beginn dieses Jahres wurde die Ausweitung der Geldmenge M3 dadurch angeregt, daß an den Kapitalmärkten erwartet wurde, der Rückgang der langfristigen Zinsen sei beendet; um Kursverluste zu vermeiden, investierten die Anleger in der Folge verstärkt in risikolose Spareinlagen. Mit sinkenden Zinsen auf dem Kapitalmarkt hat sich in jüngster Zeit die Geldkapitalbildung wieder leicht beschleunigt, und die Ausweitung der Geldmenge M3 verlangsamte sich. Nach unserer Einschätzung sind somit gegenwärtig weder zinserhöhende noch zinssenkende Maßnahmen notwendig, um die Geldmenge auf einen potentialorientierten Pfad einschwenken zu lassen. Ein solcher Kurs bietet die beste Voraussetzung dafür, daß die Potentialauslastung auf das Normalniveau steigt und Inflationsgefahren vermieden werden.

Für die Prognose haben wir unterstellt, daß die Bundesbank im weiteren Verlauf dieses Jahres bei ihrer Zinspolitik eine abwartende Haltung einnehmen wird. Die Konjunktur belebt sich, die Erholung kann jedoch aus der Sicht der Notenbank noch nicht als gefestigt angesehen werden. Die Entwicklung der Wechselkurse verläuft weitgehend spannungsfrei. Gemessen an den Verbraucherpreisen ist Preisniveaustabilität nahezu erreicht. Für den Verlauf des kom-

menden Jahres, wenn die Konjunktur im In- und im Ausland wieder merklich an Schwung gewonnen haben wird, ist nach unserer Meinung jedoch mit einer vorsichtigen Erhöhung der Zinsen durch die Bundesbank zu rechnen, um so die Geldmenge auf dem mittelfristig als potentialgerecht angesehenen Pfad zu halten. Diese Zinserhöhungen bedeuten jedoch keinen grundlegenden Kurswechsel in der Geldpolitik; die ausgeprägt anregenden Wirkungen, die derzeit auf die Inlandsnachfrage ausgehen, werden lediglich allmählich etwas geringer werden.

Lohnpolitik: Schritte in die richtige Richtung

In den alten Bundesländern sind in der diesjährigen Lohnrunde in der Regel Anhebungen der tariflichen Stundenlöhne zwischen 1,5 und 2 vH vereinbart worden. Vor dem Hintergrund der schwachen Konjunktur und zunehmender Arbeitslosigkeit steigen die Löhne damit nur etwa so rasch wie das Preisniveau. In den neuen Bundesländern wirken weiterhin die mehrjährigen Stufenverträge zur Tarifangleichung an das Westniveau nach. Deshalb fällt die Anhebung der tariflichen Stundenlöhne in diesem Jahr mit rund 4 vH deutlich stärker als im Westen (2 vH) aus. Für das Jahr 1996 ergibt sich sowohl in West- als auch in Ostdeutschland ein niedrigerer Anstieg der Arbeitskosten als im Vorjahr. Um angesichts der geringen Preiserhöhungsspielräume die Ausweitung der Lohnkosten zu begrenzen, haben die Unternehmen nochmals freiwillige Leistungen gekürzt. In den neuen Bundesländern werden vielfach Löhne unterhalb des vereinbarten Tariflohnniveaus gezahlt. In der Folge blieb im ersten Quartal 1996 sowohl im Westen wie auch im Osten die Zunahme der Löhne und Gehälter je Beschäftigten hinter dem Anstieg der tariflichen Löhne zurück.

Neben diesen Vereinbarungen über die Höhe der Lohnanhebungen deuten auch die übrigen Regelungen darauf hin, daß die Tarifvertragsparteien vorrangig die Beschäftigung sichern wollen. In weitaus stärkerem Maße als früher wurde dabei anerkannt, daß zur Erhaltung von Arbeitsplätzen für einzelne Unternehmen Abweichungen von den Regelungen des Flächentarifvertrages zugelassen werden müssen. So wurde es für die Druckindustrie, das Versicherungsgewerbe, die Papierverarbeitung und das Bankgewerbe ermöglicht, durch Betriebsvereinbarungen die tarifliche Wochenarbeitszeit bei entsprechender Kürzung der Lohneinkommen zu verringern, wenn im Gegenzug auf betriebsbedingte Kündigungen verzichtet wird. Am weitestgehenden ist die Flexibilisierung der Arbeitszeit in der Textil- und Bekleidungsindustrie. Künftig werden auf betrieblicher Ebene Schwankungen der Jahresarbeitszeit von plus/minus 6,75 vH (130 Stunden) zugelassen. Erstmals wurde zudem in einem westdeutschen Flächenvertrag eine Öffnungsklausel aufgenommen, die es mittels einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat ermöglicht, für die Laufzeit des Tarifvertrages die Erhöhung der Löhne ganz oder teilweise auszusetzen, wenn im Gegenzug eine Beschäftigungszusage gegeben wird (Bispinck 1996: 6).

Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und trotz der Besserung der Konjunktur dürften in der Tarifrunde des kommenden Jahres Lohnanhebungen vereinbart werden, die in einer ähnlichen Größenordnung wie in diesem Jahr liegen. Für das Jahr 1997 insgesamt ist in den alten Bundesländern mit einer Zunahme der

tariflichen Stundenlöhne um rund 2 vH zu rechnen, für die neuen Bundesländer dürfte sie rund 3,5 vH betragen. Erstmals seit 1994 werden damit die Lohnstückkosten in Deutschland nicht mehr steigen, sondern konstant bleiben. Die Unternehmen werden bei etwas höheren Preisen somit entlastet, und die Chancen für eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten im späteren Verlauf des Jahres 1997 bzw. in 1998 verbessern sich.

Privater Verbrauch belebt sich

Die Konsumausgaben sind in der ersten Hälfte dieses Jahres kräftig erhöht worden. Maßgeblich dafür war, daß die privaten Haushalte zu Beginn des Jahres durch Steuersenkungen, eine Erhöhung des Kindergeldes und die Stromverbilligung spürbar entlastet wurden. Außerdem stiegen zu Jahresbeginn witterungsbedingt die Aufwendungen für Energie und Brennstoffe spürbar. Für den weiteren Verlauf dieses Jahres ist angesichts weitgehend stagnierender Realeinkommen allenfalls mit einem geringfügigen Zuwachs des Konsums zu rechnen.

Im Verlauf des kommenden Jahres dürfte sich der private Verbrauch jedoch beleben. Dafür spricht vor allem, daß die Zahl der Beschäftigten im späteren Jahresverlauf allmählich wieder zunimmt. Hinzu kommt, daß mit sich bessernder Konjunktur die verteilten Gewinne und Vermögenseinkommen rascher expandieren. Für das Jahr 1997 insgesamt ergibt sich mit knapp 3,5 vH ein etwas höherer Zuwachs der verfügbaren Einkommen als in diesem Jahr (reichlich 3 vH). Bei nahezu unveränderter Inflationsrate (1,5 vH) ergibt sich im kommenden Jahr ein etwas höherer Kaufkraftzuwachs. Bei weitgehend unveränderter Sparneigung dürfte der Zuwachs des privaten Verbrauchs 1997 mit 1,7 vH etwas höher als in diesem Jahr (1,5 vH) ausfallen.

Leichte Belebung der Ausrüstungsinvestitionen

Die Ausrüstungsinvestitionen sind im ersten Halbjahr 1996 leicht gestiegen, nachdem sie seit Beginn des Jahres 1995 im Zuge der konjunkturellen Schwäche sogar rückläufig waren. Insgesamt blieben sie verglichen mit früheren Konjunkturzyklen und auch im Gegensatz zur Entwicklung im restlichen Westeuropa sehr schwach. Dies spiegelt zum Teil die Ausnahmesituation nach der deutschen Einheit wider. In deren Folge waren die Ausrüstungsinvestitionen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf ein sehr hohes Niveau gestiegen. Maßgeblich hierfür war, daß die sprunghaft gesteigerte Nachfrage aus den neuen Bundesländern den Auslastungsgrad der Produktionsanlagen kräftig erhöhte. Danach verbesserte sich die Rendite auf Sachanlagen deutlich, und auch die Renditeerwartungen ließen Investitionen lohnend erscheinen. Doch erwies sich die Verbesserung der Investitionsbedingungen als nicht dauerhaft; die Ausweitung der Kapazitäten führte zu sinkenden Renditen. Zu der niedrigeren Investitionsquote trug auch bei, daß die Transfers für Ostdeutschland nun mit steigenden Abgaben finanziert werden mußten. Insgesamt ist die Entwicklung nach 1992 auch als eine Normalisierung der Investitionstätigkeit zu betrachten. Die Investitionsquote hat nun ein Niveau erreicht, das dem in Westdeutschland im Durch-

schnitt der zweiten Hälfte der achtziger Jahre entspricht, und konjunkturelle Einflüsse dürften wieder bedeutsamer für die Veränderung der Ausrüstungsinvestitionen sein.

Die Rahmenbedingungen für eine zyklische Erholung der Investitionen sind nun günstiger geworden. So belebte sich im zweiten Quartal erstmals seit Anfang 1995 die Nachfrage nach Gütern des Verarbeitenden Gewerbes aus dem Inland. In der Folge stieg die Kapazitätsauslastung in der Industrie. Hinzu kommt, daß die Lohnkosten je Produkteinheit im Produzierenden Gewerbe infolge der Rationalisierungsanstrengungen der Unternehmen, moderater Lohnerhöhungen sowie der sich belebenden Produktion im zweiten Quartal dieses Jahres erstmals seit Anfang 1995 merklich zurückgingen. Dies läßt die Gewinne beschleunigt zunehmen, und die durchschnittliche Sachkapitalrendite übertrifft die langfristigen Zinsen damit deutlicher als zuvor. Die kurzfristigen Zinsen sind relativ niedrig, und eine ausgeprägt positive Differenz zwischen Kapital- und Geldmarktzinsen – wie sie gegenwärtig vorliegt – geht erfahrungsgemäß mit einem Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen einher. Alles in allem gibt es unter den jetzigen Umständen kaum Anlaß, anstehende Investitionen zu verzögern, und so zeigen die Indikatoren, daß sich die Investitionstätigkeit belebt. Die Auftragseingänge aus dem Inland bei den Investitionsgüterproduzenten nehmen seit dem Frühjahr zu. Zuletzt stiegen auch die Bestellungen im Maschinenbau, die seit Anfang 1995 rückläufig waren. Besonders kräftig war der Zuwachs der Auftragseingänge im Bereich der Pkw-Herstellung. In der Vergangenheit wurde ein Umschwung der Investitionstätigkeit häufig durch die Bestellung von Gütern – wie Kraftfahrzeuge und EDV-Anlagen – geprägt, die eine vergleichsweise geringe Nutzungsdauer haben. Die Erzeugerpreise für Investitionsgüter werden zukünftig wieder zunehmen, nachdem sie etwa zwei Jahre in der Grundtendenz stagnierten. Maßgeblich hierfür ist, daß die Aufwertung der D-Mark, die zu Beginn des Jahres 1995 eintrat, sich nunmehr weitgehend zurückgebildet hat.

Strittig ist gegenwärtig, wie sich die Steuerpolitik auf die Investitionsneigung der Unternehmen auswirkt. Zwar war 1995 die Differenz von Brutto- zu Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen so gering wie lange nicht mehr. Auch wiesen die in der Bilanzstatistik der Deutschen Bundesbank erfaßten Unternehmen 1994 eine vergleichsweise niedrige Belastung durch effektiv gezahlte Steuern auf. Diese Durchschnittsgrößen werden jedoch der Komplexität der Investitionsentscheidung nicht gerecht. So haben sich offenbar die steuerlichen Anreize für Investoren mit dem Jahressteuergesetz 1996 nicht verbessert (Funke und Willenbockel 1996). Auch sind die effektiven Grenzsteuersätze Anfang der neunziger Jahre – anders als in vielen anderen Ländern – nicht geringer als Mitte der achtziger Jahre. Insgesamt ist der Einfluß der steuerlichen Regelungen konjunkturell wohl neutral. Für das nächste Jahr erwarten wir per saldo keine höheren steuerlichen Anreize für die Sachkapitalbildung.

Trotz der insgesamt günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen zeichnet sich ein ähnlich lebhafter Investitionsaufschwung wie in vergangenen Zyklen nicht ab. Investitionsentscheidungen müssen unter Unsicherheit getroffen

werden, und die meisten Investitionen sind irreversibel, d.h. sie können nur unter sehr großen Kosten oder gar nicht rückgängig gemacht werden. Dieser Aspekt wird in der sogenannten „neuen Investitionstheorie" betont (Pindyck 1993).

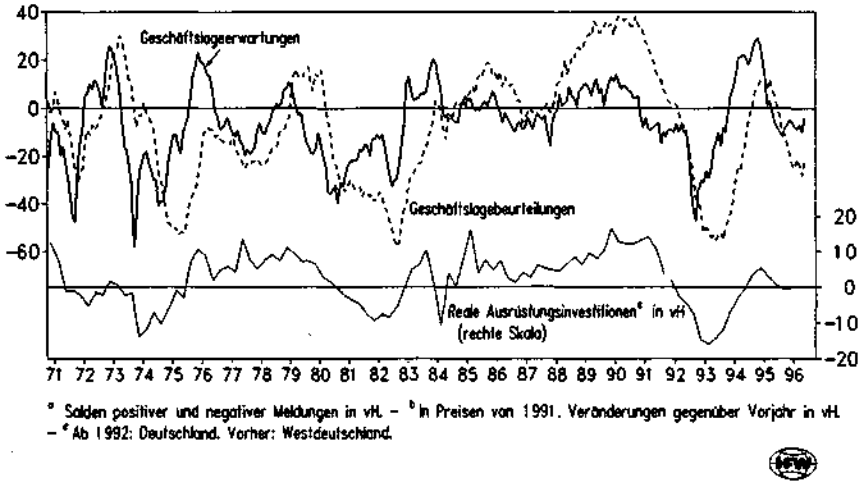
Anders als in den üblichen Modellen wird der Vorteil einer Verschiebung der Investition berücksichtigt. Analog zu Optionen auf Finanzmärkten, versuchen die Unternehmen, den optimalen Zeitpunkt der Investition zu bestimmen. Die Investitionen hängen vom Ausmaß der Unsicherheit ab. Je größer sie ist, desto mehr lohnt es sich, Investitionen hinauszuzögern. Das kann erklären, warum Investitionen nicht schon sehr bald dann vorgenommen werden, wenn sich die aktuelle Rendite für Sachanlagen im Vergleich zu der von Finanzanlagen verbessert hat. Erst wenn die Rahmenbedingungen für Investitionen spürbar und über längere Zeit günstiger geworden sind, werden Sachinvestitionen vorgenommen (Dixit 1992). Entsprechend weisen die Investitionen keinen deutlichen Verlauf vor der allgemeinen Konjunktur auf.

Um die theoretischen Vorstellungen für die praktische Konjunkturdiagnose nutzbar zu machen, muß die empirische Relevanz der Theorie nachgewiesen werden.[3] Unter eher praktischen Gesichtspunkten bietet es sich an, die in Unternehmensbefragungen festgestellten Erwartungen heranzuziehen (Schaubild 4). Es zeigt sich, daß die Geschäftserwartungen und die Beurteilung der Geschäftslage an konjunkturellen Wendepunkte differieren. Insbesondere die Geschäftserwartungen gelten als guter Indikator für die Ausrüstungsinvestitionen. Von besonderem Interesse sind Phasen, in denen eine hohe Differenz zwischen der Beurteilung der Geschäftslage und den Geschäftserwartungen besteht. So war die Erholung der Ausrüstungsinvestitionen nach 1982 verhalten, ebenso nach dem Einbruch 1993, obwohl sich sowohl die Beurteilung der Geschäftslage als auch die Erwartungen verbessern. Doch blieb die Differenz beider Größen erheblich. Dem Augenschein nach besteht der von der Theorie behauptete inverse Zusammenhang zwischen Unsicherheit und Investitionstätigkeit. Freilich ist damit nur die konjunkturelle Unsicherheit berücksichtigt. Für die Unternehmen bestehen jedoch auch viele mittelfristige Risiken.

Die große Bedeutung der Unsicherheit erklärt zum Teil auch die Entwicklung der Investitionen nach der deutschen Vereinigung. Der Nachfrageboom hat nicht nur zu einer hohen Ausstattung mit Investitionsgütern geführt, sondern hatte auch wichtige qualitative Folgen: Viele der damals getätigten Investitionen erweisen sich nachträglich als überdimensioniert, da sie nur bei einer weiteren stürmischen Nachfrage die erwartete Rendite erbracht hätten. Solche Entscheidungen lassen sich jedoch nicht rückgängig machen, so daß Kapital fehlgeleitet wurde. Diese Erfahrung prägte offenbar das künftige Verhalten der

[3] Das Grundproblem dabei ist, das Ausmaß der Unsicherheit zu quantifizieren. Blüher und Seppelfricke (1995) argumentieren, daß die Kosten einer Fehlinvestition (durch entgangene Verzinsung) von der Höhe des nicht ausgelasteten Kapitalstocks abhängen. Dann ist die Unsicherheit eine (nichtlineare) Funktion des Auslastungsgrades. Die Autoren zeigen, daß die so approximierte Unsicherheit einen signifikant dämpfenden Effekt auf die Ausrüstungsinvestitionen hat. Es finden sich auch Ansätze, die die Varianz von Konjunkturprognosen oder die Variabilität von Produktion oder Nachfrage heranziehen.

Schaubild 4 – Geschäftslagebeurteilungen, Geschäftslageerwartungen [a] im Verarbeitenden Gewerbe und Ausrüstungsinvestitionen [b]



[a] Salden positiver und negativer Meldungen in vH. – [b] In Preisen von 1991. Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH. – [c] Ab 1992: Deutschland. Vorher: Westdeutschland.

Unternehmen; sie verhalten sich möglicherweise asymmetrisch (Schmieding 1989): Ein Rückgang der erwarteten Rendite führt sofort zu einer Einschränkung, eine Verbesserung nicht analog zu einer sofortigen Ausweitung der Investitionen, da die Unternehmen die langfristige Kapitalbindung scheuen. Die Unternehmen werden erst investieren, wenn die Renditeerwartung so kräftig steigt, daß das als hoch empfundene Risiko abgegolten ist.

Insgesamt deutet sich ein nur verhaltener Anstieg der Ausrüstungsinvestitionen im Jahr 1997 an. Ein kräftiger Aufschwung setzt voraus, daß die Zuversicht der Unternehmen gefestigt und die Unsicherheit reduziert wird.

Bauinvestitionen: Zyklische Erholung bei schwacher Grundtendenz

Die Bauinvestitionen sind im zweiten Quartal 1996 kräftig gestiegen. Maßgeblich hierfür war, daß die witterungsbedingt unterbliebene Produktion des ersten Quartals nun zum Teil nachgeholt wurde. Die Bauinvestitionen erreichten damit etwa das gedrückte Niveau des letzten Quartals des Vorjahres: Alles in allem blieb die Baukonjunktur bis zuletzt schwach.

Für den Wohnungsbau ist für den weiteren Verlauf des Jahres 1996 und für 1997 mit einer leichten konjunkturellen Erholung zu rechnen. So nahmen die Auftragseingänge im Bauhauptgewerbe und die Baugenehmigungen in Westdeutschland seit Jahresmitte 1995, von zufälligen Schwankungen abgesehen, leicht zu. Wichtige Bestimmungsfaktoren der Wohnungsbauinvestitionen verbessern sich. Das real verfügbare Einkommen der privaten Haushalte steigt leicht verstärkt. Die Zinsen bleiben niedrig. Zwar hat sich der Auftrieb der Mieten abgeflacht, doch geht das gesamtwirtschaftliche Baupreisniveau sogar zurück, so daß sich die Investitionsanreize von daher sogar vergrößerten.

Die günstige konjunkturelle Entwicklung überlagert freilich eine schwache Grundtendenz: Der Wohnungsbauboom seit Mitte der achtziger Jahre hat zu einem Investitionsniveau geführt, das deutlich über dem mittelfristig zu erwartenden liegt. In der Folge hat sich die Ausstattung der Bevölkerung mit Wohnraum – auch aufgrund hoher staatlicher Förderung – deutlich verbessert. In Ostdeutschland wird zu Beginn des Jahres 1997 das Ausmaß der Wohnungsbauförderung zurückgeführt. Zudem werden die Wohngeldleistungen – von einem allerdings sehr hohen Niveau – gekürzt. Insgesamt werden die Wohnungsbauinvestitionen im Verlauf dieses Jahres leicht zunehmen. Zu Beginn des nächsten Jahres werden sie dagegen vorübergehend sinken, da die Veränderung der Wohnungsbauförderung in Ostdeutschland viele Investoren veranlassen wird, Bauten noch in diesem Jahr zu beginnen. Danach wird sich die leichte Erholung fortsetzen, so daß die Wohnungsbauinvestitionen im Jahresdurchschnitt 1997 etwa das Vorjahresniveau erreichen werden. Als belastend könnte sich dagegen die erneut ins Auge gefaßte Mindestlohnregelung im Baugewerbe erweisen. Sollte – wie hier nicht unterstellt – eine Allgemeinverbindlicherklärung erlassen werden und würde dies zu einem deutlich beschleunigten Auftrieb der Baukosten führen, dann müßte mit einer Dämpfung der Bauinvestitionen gerechnet werden.

Die gewerblichen Bauinvestitionen werden im Verlauf des Jahres 1996 fühlbar sinken, doch verbessern sich mit der konjunkturellen Erholung deren Rahmenbedingungen: Bei steigender Auslastung bestehender Kapazitäten werden bei wieder günstigerer Rendite und niedrigen Zinsen zunehmend bauintensive Kapazitätserweiterungen lohnend. Freilich bestehen in manchen Marktsegmenten (Büroflächen, Verkaufsflächen in Ostdeutschland) noch erhebliche Leerstände. Zudem folgen die Wirtschaftsbauten erfahrungsgemäß der allgemeinen Konjunktur mit einer nicht unerheblichen Verzögerung. Daher werden die gewerblichen Bauinvestitionen wohl erst ab Mitte des Jahres 1997 spürbar ausgeweitet werden und damit im Durchschnitt des Jahres 1997 etwas höher sein als in diesem Jahr. Die staatlichen Bauinvestitionen werden auch im nächsten Jahr weiter zurückgeführt werden. Maßgeblich hierfür ist, daß die Gebietskörperschaften auf Sparkurs bleiben.

Export stützt Konjunktur

Die deutsche Ausfuhr hat im Verlauf des Winterhalbjahres stagniert. Maßgeblich hierfür war die gedämpfte Konjunktur auf den wichtigsten Absatzmärkten. So nahmen die Exporte in die Länder der Europäischen Union nur geringfügig zu; die Exporte in die Entwicklungsländer, insbesondere in die Länder der OPEC, waren rückläufig. Dagegen stiegen die Lieferungen in die Vereinigten Staaten infolge der dort günstigen konjunkturellen Entwicklung moderat an. Aufwärts gerichtet blieben auch die Exporte in die wirtschaftlich expandierenden Länder Südostasiens, wenn auch das Wachstum dort etwas weniger dynamisch verlief. Die Ausfuhrschwäche betraf insbesondere die Erzeugnisse des Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes und – angesichts der flauen Konsumkonjunktur in den meisten westeuropäischen Ländern – die Produkte der

Verbrauchsgüterhersteller. Hingegen konnten die Anbieter von Investitionsgütern ihre Lieferungen ins Ausland anhaltend ausweiten. Hierzu trug neben der recht regen Investitionstätigkeit in Westeuropa wohl auch bei, daß die Reformländer Mittel- und Osteuropas bei der Erneuerung ihres Kapitalstocks in spürbarem Umfang deutsche Maschinen und Anlagen nachfragen. Zudem dürfte sich die weltweite Verlagerung von Produktionsstätten international ausgerichteter Unternehmen in Schwellenländer positiv auf die Ausfuhr deutscher Investitionsgüterhersteller ausgewirkt haben. So hat das Bestreben, die ausländischen Tochterbetriebe mit modernen Produktionsanlagen auszustatten, zu einer erhöhten Investitionstätigkeit deutscher Unternehmen in den betroffenen Ländern geführt (DIHT 1996).

Im Verlauf des Sommerhalbjahrs haben sich die Bedingungen für die Ausfuhr merklich verbessert. So hat sich die wirtschaftliche Aktivität in den wichtigsten Handelspartnerländern belebt, und die heimischen Anbieter verzeichneten eine spürbar anziehende Ordertätigkeit aus dem Ausland. In der Folge haben sich auch die Exporte erholt. Die Perspektiven für die weitere Entwicklung der Ausfuhren sind günstig. Die Konjunktur im Ausland wird sich im Verlauf dieses Jahres fortgesetzt beleben und im kommenden Jahr kräftig bleiben. Dies gilt vor allem für die Länder Westeuropas, die der wichtigste Absatzmarkt für deutsche Exportgüter sind. In den Vereinigten Staaten wird sich die konjunkturelle Expansion fortsetzen und im kommenden Jahr nur geringfügig niedriger ausfallen als 1996. Die Länder im südostasiatischen Raum mit ihrer überaus kräftigen wirtschaftlichen Entwicklung bleiben ein anhaltend absorptionsfähiger Markt für deutsche Waren. Zwar haben sich die Zuwachsraten der Produktion dort vorübergehend etwas abgeflacht, doch ist damit zu rechnen, daß die wirtschaftliche Dynamik im späteren Verlauf des kommenden Jahres erneut an Fahrt gewinnt. Die Nachfrage der mittel- und osteuropäischen Reformländer nach deutschen Produkten wird mit der weiterhin aufwärts gerichteten Produktion und dem Aufbau der Produktionsanlagen fortgesetzt steigen. Hinzu kommt, daß heimische Unternehmen diese Länder in zunehmendem Umfang als Standorte zur Weiterverarbeitung ihrer Produkte nutzen. So werden Halbwaren und Vorprodukte nach Mittel- und Osteuropa geliefert, um sie dort kostengünstig zu ver- und bearbeiten und anschließend zu reimportieren. Die Erholung der Exporte wird zunächst wohl vor allem von den bereits seit geraumer Zeit expandierenden Investitionsgüterlieferungen an das Ausland getragen. So dürfte die Investitionstätigkeit in den westeuropäischen Ländern im Prognosezeitraum an Fahrt gewinnen. Eine Ausweitung der Ausrüstungsinvestitionen im Ausland belebt erfahrungsgemäß die deutschen Exporte besonders deutlich. Denn die heimische Exportwirtschaft hat sich auf die Herstellung von Investitionsgütern spezialisiert; diese haben einen Anteil von 57 vH an den deutschen Warenlieferungen ins Ausland. Der Export von Konsumgütern wird dagegen zunächst noch zur Schwäche neigen. Ursächlich hierfür ist die vorerst verhaltene Einkommensentwicklung der privaten Haushalte in den westeuropäischen Ländern, die durch die hohe Arbeitslosigkeit sowie die hohen Steuern und Abgaben infolge der staatlichen Konsolidierungsmaßnahmen belastet wird. Erst im weiteren Verlauf des kommenden Jahres werden sich im Zuge der konjunkturellen

Erholung die Arbeitsmarktsituation und das Konsumklima in wichtigen Handelspartnerländern aufhellen. Damit werden auch die Lieferungen von Verbrauchsgütern ins Ausland anziehen.

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter, die sich mit der Abwertung der D-Mark bereits seit dem Herbst letzten Jahres verbessert hat, dürfte sich nach der vorübergehenden Höherbewertung der deutschen Währung im Sommer dieses Jahres im Verlauf des Prognosezeitraums wieder günstiger entwickeln und stützend auf die Ausfuhren wirken. Wir rechnen damit, daß die D-Mark gegenüber dem US-Dollar etwas an Wert verliert, vis-à-vis den europäischen Währungen erwarten wir keine größeren Wechselkursänderungen. Auch werden die Lohnsteigerungen im nächsten Jahr, wie schon in diesem Jahr, moderat bleiben; bei deutlich zunehmender Produktion werden die Lohnstückkosten somit stabil sein. Bei diesen Rahmenbedingungen dürfte sich die Zuwachsrate der Ausfuhren nach knapp 3,5 vH in diesem auf rund 6 vH im nächsten Jahr beschleunigen.

Die Einfuhren, die seit Mitte des zurückliegenden Jahres kaum noch gestiegen waren, haben auch in der ersten Hälfte dieses Jahres stagniert. Maßgeblich hierfür ist, daß die wirtschaftliche Aktivität im Inland von Mitte des zurückliegenden Jahres bis zum Frühjahr 1996 zur Schwäche neigte. Während die Einfuhr von Enderzeugnissen leicht zunahm, gingen die Bezüge von Rohstoffen und Vorerzeugnissen spürbar zurück. Erst mit der allmählichen Belebung der heimischen Konjunktur in der zweiten Hälfte dieses Jahres werden die Importe wieder zunehmen. Im kommenden Jahr, wenn die wirtschaftliche Aktivität im Inland leicht an Dynamik gewinnt, wird sich das Tempo der Bezüge aus dem Ausland beschleunigen. Die zunehmende Investitionstätigkeit der Unternehmen wird die Einfuhr von Investitionsgütern anregen. Auch der Import von Konsumgütern wird im nächsten Jahr wohl an Fahrt gewinnen. So werden sich mit der konjunkturellen Belebung und der sich allmählich entspannenden Lage auf dem Arbeitsmarkt die Rahmenbedingungen für den Konsum der privaten Haushalte verbessern. Von der Nachfragebelebung im Inland werden vor allem die westeuropäischen Länder, die die wichtigsten Lieferländer deutscher Einfuhrgüter sind, profitieren. Insgesamt werden die deutschen Importe in diesem Jahr um reichlich 1,5 vH steigen. Im nächsten Jahr wird sich die Zuwachsrate der Einfuhren auf rund 4 vH erhöhen.

Die Importpreise, die bis zuletzt nur moderat gestiegen sind, werden im Verlauf des Prognosezeitraums leicht beschleunigt zulegen. Die weltweite Belebung von Nachfrage und Produktion dürfte den Preisauftrieb in wichtigen Lieferländern etwas erhöhen. Darüber hinaus rechnen wir damit, daß der Dollar gegenüber der D-Mark leicht an Wert gewinnt. Auch die Ausfuhrpreise werden im Prognosezeitraum anziehen. Dabei macht sich die zunehmende Nachfrage des Auslands nach heimischen Investitionsgütern sowie der konjunkturbedingt höhere Preisanstieg auf den Absatzmärkten bemerkbar, der es heimischen Anbietern erlaubt, ihre Preise ebenfalls anzuheben, ohne Marktanteile zu verlieren. Da die Importpreise sowohl in diesem als auch im nächsten Jahr etwas kräftiger steigen werden als die Exportpreise, werden sich die Terms of trade im Prognosezeitraum geringfügig verschlechtern.

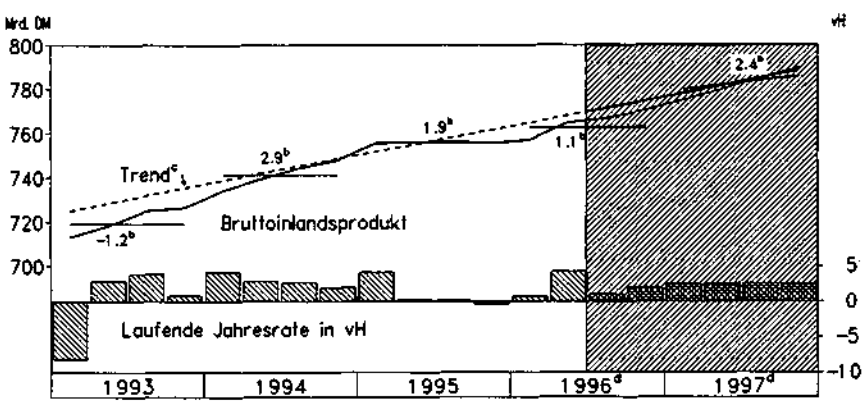
Ausblick: Aufschwung festigt sich

Alles in allem sind die Bedingungen günstig, daß die Belebung der Produktion in der zweiten Jahreshälfte und im Verlauf des kommenden Jahres anhält. Wir erwarten, daß die Kapazitätsauslastung allmählich zunimmt; nach der konjunkturellen Schwächephase im Jahr 1995 und im ersten Quartal 1996 wird die Kapazitätsauslastung angesichts des eher moderaten Tempos der Erholung wohl erst gegen Ende des kommenden Jahres wieder ihr Normalniveau erreichen (Schaubild 5). Maßgeblich dafür, daß das Expansionstempo trotz der spürbaren Impulse, die von seiten der Geldpolitik, der Konjunktur im Ausland sowie von moderaten Tariflohnanhebungen ausgehen, eher verhalten sein wird, sind die strukturellen Probleme in der Bauwirtschaft sowie die leicht dämpfenden Wirkungen, die von der Finanzpolitik im nächsten Jahr ausgehen. Trotz der Belebung im Verlauf dieses Jahres wird das reale Bruttoinlandsprodukt 1996 voraussichtlich nur um 1,1 vH höher sein als im Vorjahr. 1997 wird der Zuwachs sowohl im Jahresverlauf als auch im Jahresdurchschnitt bei 2,4 vH liegen (Tabelle 3).

Neue Bundesländer: Aufholprozeß verlangsamt sich

Die Wirtschaft in den neuen Bundesländern wird 1996 und 1997 kaum noch rascher als die in den alten Bundesländern expandieren. Während der Zuwachs des nominalen Bruttoinlandsprodukts 1995 noch um fast 4 Prozentpunkte höher ausgefallen war als im Westen, wird er nach unserer Prognose im kommenden Jahr nur noch um rund einen Prozentpunkt höher sein. Der Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft gerät immer mehr ins Stocken. Dabei betrug die Produktionsleistung je Einwohner gerechnet 1995 erst 52 vH des Westniveaus (Ta-

Schaubild 5 – Reales Bruttoinlandsprodukt[a] in Deutschland



[a] Saison- und arbeitstäglich bereinigt, in Preisen von 1991, in Mrd. DM (linke Skala) bzw. Veränderung gegenüber dem Vorquartal auf Jahresrate hochgerechnet (rechte Skala). – [b] Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. – [c] Berechnet mit Hilfe eines Hodrick-Prescott Filters. – [d] Prognose.

Tabelle 3 – Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland 1995–1996

	Westdeutschland			Ostdeutschland			Bundesrepublik Deutschland		
	1995	1996[a]	1997[a]	1995	1996[a]	1997[a]	1995	1996[a]	1997[a]
Bruttoinlandsprodukt[b]	1,6	1,0	2,3	5,6	2,3	2,8	1,9	1,1	2,4
Erwerbstätige[c]	−0,6	−0,8	0,0	1,1	−1,1	0,4	−0,3	−0,9	0,1
Beschäftigte Arbeitnehmer[c]	−0,8	−1,0	0,0	0,8	−1,5	0,1	−0,5	−1,1	0,0
Arbeitslose (1000)	2565	2770	2796	1047	1160	1102	3612	3930	3898
Arbeitslosenquote[d]	8,3	8,9	9,0	14,1	15,5	14,8	9,4	10,2	10,1
Finanzierungssaldo des Staates[e] (Mrd. DM)	.	.	.	.	.	.	−122	−130	−125
Leistungsbilanzsaldo (Mrd. DM)	.	.	.	.	.	.	−30	−23	−16
Verbraucherpreise[f]	1,8	1,4	1,6	2,1	2,4	1,6	1,8	1,5	1,6

[a] Prognose. – [b] In konstanten Preisen, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH. – [c] Im Inland, Veränderung gegenüber Vorjahr in vH. – [d] Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen in Inland. – [e] Einschließlich Sozialversicherung, in der Abgrenzung der Finanzstatistik. – [f] Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996b), eigene Schätzungen.

Tabelle 4 – Indikatoren für den wirtschaftlichen Aufholprozeß in Ostdeutschland 1991–1997 (Westdeutschland = 100)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996[a]	1997[a]
Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je Einwohner	31	38	46	51	52	53	53
Ausrüstungsinvestitionen in jeweiligen Preisen je Einwohner	64	75	100	112	.	.	.
Bauinvestitionen in jeweiligen Preisen je Einwohner							
Insgesamt	67	101	129	165	179	180	177
Wohnungsbau	44	61	82	116	136	140	131
Gewerblicher Bau	91	142	195	233	243	241	232
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten	47	61	68	70	72	74	75
Arbeitsproduktivität[b]	29	41	50	53	54	55	55
Lohnstückkosten[c]	160	147	136	134	135	137	137

[a] Prognose. – [b] Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen je abhängig Beschäftigten. – [c] Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Inland) je Einheit des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1996b), eigene Berechnungen.

belle 4). Das bislang relativ rasche Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland war in starkem Maße von der Zunahme der Wertschöpfung im Baugewerbe geprägt; pro Kopf gerechnet werden die Bauinvestitionen 1996 fast doppelt so hoch sein wie in den alten Bundesländern. Mit dem Nachlassen des Baubooms zeichnet sich inzwischen jedoch ein Wandel im Entwicklungsmuster der ostdeutschen Wirtschaft ab. Die Bedeutung der Bauwirtschaft als Triebkraft für die wirtschaftliche Entwicklung wird in Zukunft wohl fortlaufend geringer werden; dies bedeutet, daß Industrie und Dienstleistungsgewerbe stärker zur Wertschöpfung beitragen müssen.

Die umfangreiche Investitionstätigkeit in den letzten Jahren hätte erwarten lassen, daß sich der Aufholprozeß in weitaus rascherem Tempo als zuletzt beobachtet fortsetzt. Die Ausstattung der Arbeitskräfte in den neuen Bundesländern mit Sachkapital ist verglichen mit dem Westen aufgrund der umfangreichen staatlichen Investitionsförderung deutlich verbessert worden. Dies hat in den ersten drei Jahren nach der Vereinigung dazu geführt, daß die Arbeitsproduktivität in Ostdeutschland deutlich rascher als in Westdeutschland gestiegen ist; seither haben sich die Produktivitätszuwächse sehr stark an die im Westen angenähert. Dies wirft die Frage auf, ob die bevorzugte Förderung des Kapitalaufbaus tatsächlich noch immer der geeignete Weg ist, um den wirtschaftlichen Aufholprozeß in Ostdeutschland rasch voranzutreiben und insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit zu verringern. Eine Verbilligung des knappen Faktors Kapital verteuert nämlich gleichzeitig indirekt den Einsatz des reichlich vorhandenen Faktors Arbeit. Im Fall von Ostdeutschland wird dieses Problem noch zusätzlich dadurch verschärft, daß die Löhne wegen der angestrebten Angleichung des Lohnniveaus an das im Westen kräftig angehoben wurden. In der Folge sind die Lohnstückkosten im Osten in nominaler Rechnung noch immer um rund ein Drittel höher als im Westen. Es kann daher nicht überraschen, daß neue Produktionen verstärkt in solchen Branchen entstehen, die besonders sachkapitalintensiv sind (Schmidt 1996). In diesen Bereichen entstehen jedoch nur vergleichsweise wenige neue Arbeitsplätze. Die Erfahrungen in Westdeutschland zeigen zudem, daß sachkapitalintensive Branchen auf mittlere Sicht eher auf der Verliererseite des Strukturwandels stehen (Donges, Schmidt et al. 1988: 28 f.).

Das Stocken des Aufholprozesses in den neuen Bundesländern wird in diesem Jahr dazu führen, daß die West-Ost-Transfers kaum sinken. Im Zusammenhang mit der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung nehmen die Transferzahlungen zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit und der Altersrenten zu. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Konsolidierungsbedarfs des Staates und angesichts der beschriebenen Allokationsverzerrungen erscheint es daher angebracht, die vorrangig sachkapitalorientierte Förderpolitik schrittweise zu verringern. Soweit Standortnachteile der Unternehmen fortbestehen, sollten diese direkt in Form von Investitionen in die Infrastruktur oder indirekt durch eine Begünstigung des Arbeitseinsatzes ausgeglichen werden. Dies sollte nicht in der Form von allgemeinen Lohnsubventionen geschehen; in diesem Fall würde nämlich das Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien sanktioniert und ein Anreiz für eine weitere Angleichung des Lohnniveaus in West und Ost geben, obwohl noch immer

beträchtliche Produktivitätsunterschiede bestehen. Eine geeignete Maßnahme wäre statt dessen, bei der Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe die Fördersätze am Humankapitaleinsatz statt am Sachkapitaleinsatz auszurichten (Lammers 1987). Angesichts der nach wie vor überdurchschnittlich hohen und sich verfestigenden Arbeitslosigkeit wären zudem Einarbeitungszuschüsse für Langzeitarbeitslose erwägenswert. Bei dieser Art der Reintegration werden den Arbeitslosen marktgängige Qualifikationen vermittelt. Eine solche Maßnahme hätte zudem den Vorteil, daß in dem Maße, in dem sich die ostdeutsche Arbeitslosigkeit zurückbildet, die Transfers automatisch sinken (Klodt 1996: 169).

Leichte Erholung auf dem Arbeitsmarkt im kommenden Jahr

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich im Zuge der ungünstigen Konjunkturentwicklung seit Mitte des zurückliegenden Jahres verschlechtert. Im zweiten Quartal dieses Jahres stieg die Zahl der Erwerbstätigen zwar und die der Arbeitslosen ging leicht zurück. Doch ist dies in erster Linie darauf zurückzuführen, daß viele Unternehmen – insbesondere in der Bauwirtschaft – ihren Personalbestand wieder aufgestockt haben, nachdem sie diesen infolge des witterungsbedingten Einbruchs der Produktion im Winterhalbjahr kräftig reduziert hatten. Besonders ausgeprägt war dieser Effekt in Ostdeutschland, wo die Bedeutung witterungsabhängiger Branchen höher als in Westdeutschland ist. Trotz der allmählichen Konjunkturerholung in der zweiten Jahreshälfte 1996 wird die Arbeitskräftenachfrage im weiteren Verlauf dieses Jahres sowohl in West- als auch in Ostdeutschland in der Tendenz rückläufig bleiben. So zeigt die Erfahrung, daß die Beschäftigung in der Bundesrepublik erst mit einer Verzögerung von zwei bis drei Quartalen auf Änderungen der Produktion reagiert. Bei etwas steigendem Arbeitskräfteangebot wird die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zunächst noch leicht zunehmen. In den neuen Bundesländern wird das Angebot an Arbeitskräften infolge der rückläufigen Erwerbsbeteiligung von Frauen und längerer Ausbildungszeiten spürbar zurückgehen, und die Zahl der Arbeitslosen dürfte etwas sinken. Im Durchschnitt dieses Jahres wird die Zahl der Erwerbstätigen im gesamten Bundesgebiet um reichlich 300 000 Personen unter dem Stand im Vorjahr liegen. Die Zahl der Arbeitslosen wird sich auf rund 3,9 Millionen belaufen und das Niveau im Vorjahr um rund 300 000 Personen übertreffen.

Im Laufe des kommenden Jahres wird sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt langsam etwas verbessern. Maßgeblich hierfür ist die Expansion der wirtschaftlichen Aktivität. Darüber hinaus lassen die von der Lohnpolitik ausgehenden Anreize zur Freisetzung von Arbeitskräften allmählich nach. So werden nach den moderaten Lohnerhöhungen in der diesjährigen Tarifrunde die Löhne auch im nächsten Jahr wohl nur mäßig steigen. Die Zahl der Kurzarbeiter, die den Verlauf der gesamtwirtschaftlichen Produktion ohne nennenswerte Verzögerungen widerspiegelt und bereits seit dem Frühjahr 1996 rückläufig ist, wird im Prognosezeitraum weiter sinken. Im kommenden Jahr werden die Unternehmen dann nach und nach Neueinstellungen vornehmen, und die Zahl der

Erwerbstätigen wird etwas steigen. In Westdeutschland wird die Arbeitslosigkeit bei kaum verändertem Arbeitskräfteangebot ab dem Frühjahr 1997 leicht zurückgehen. Trotz der Beschäftigungszunahme im Jahresverlauf wird der Bestand an Arbeitslosen im Durchschnitt des Jahres 1997 jedoch auf dem diesjährigen Niveau verharren. In Ostdeutschland wird die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 1997 geringfügig niedriger ausfallen als in diesem Jahr. Dies ist auf den auch im kommenden Jahr dort anhaltenden Rückgang des Arbeitskräfteangebots zurückzuführen.

Alles in allem wird die Zahl der Erwerbstätigen im gesamten Bundesgebiet im kommenden Jahr geringfügig über dem Niveau in diesem Jahr liegen. Die Arbeitslosigkeit wird im Verlauf des Jahres 1997 allmählich sinken. Gleichwohl wird sie infolge des kräftigen Anstiegs in diesem Jahr im Jahresdurchschnitt 1997 den diesjährigen Stand von reichlich 3,9 Millionen Personen nur knapp unterschreiten.

Geringer Anstieg der Verbraucherpreise

Das Preisklima auf der Verbraucherebene blieb im Sommerhalbjahr günstig. Verglichen mit dem Winterhalbjahr erhöhten sich die Konsumentenpreise in der Grundtendenz lediglich mit einer laufenden Jahresrate von rund 1,5 vH. Die Abgabepreise der Industrie auf den Inlandsmärkten waren sogar leicht rückläufig. Zu dieser spannungsfreien Preisentwicklung hat beigetragen, daß die Unternehmen angesichts unterausgelasteter Kapazitäten und zunehmenden Wettbewerbsdrucks kaum Preiserhöhungsspielräume haben. Die Nachfrageschwäche im Baubereich hat dazu geführt, daß sich erstmalig seit Mitte der achtziger Jahre Bauleistungen nicht mehr verteuerten. Auch von der Kostenseite her gab es kaum Druck auf die Preise. Die Lohnstückkosten im Produzierenden Gewerbe sind in der Tendenz seit Jahresbeginn rückläufig. Bei Einfuhrgütern hat sich der vorübergehend leicht beschleunigte Preisauftrieb mit der Höherbewertung der D-Mark inzwischen zurückgebildet.

Die Bedingungen dafür, daß die Inflationsrate im weiteren Verlauf dieses Jahres sowie des kommenden Jahres unter 2 vH bleibt, sind gut. Die Geldmenge M3 ist zwar seit Beginn dieses Jahres deutlich rascher gestiegen als von der Notenbank angestrebt worden war; verglichen mit dem Stand im vierten Quartal 1994 ist die Ausweitung jedoch in etwa als potentialgerecht anzusehen. Mit der von uns prognostizierten Konjunkturbelebung dürfte im Prognosezeitraum nur ein leicht beschleunigter Preisauftrieb einhergehen. Angesichts des moderaten Produktionsanstiegs wird sich die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung nur allmählich erhöhen und wohl erst Ende 1997 ihren längerfristigen Durchschnitt wieder erreichen. Zudem dürften die Lohnstückkosten bei weiterhin mäßigen Lohnsteigerungen im nächsten Jahr stabil bleiben. Allerdings dürften die Einfuhrpreise – mit der weltweit günstigeren Konjunktur verteuern sich Rohstoffe und Energie etwas, und die D-Mark verliert geringfügig an Wert gegenüber dem Dollar – etwas verstärkt zunehmen. Im Durchschnitt des kommenden Jahres dürfte die Inflationsrate mit 1,6 vH nur wenig höher als in diesem Jahr (1,5 vH) sein. Anders als in diesem Jahr, in dem es infolge von Mietan-

passungen in Ostdeutschland zu einer deutlich höheren Preissteigerungsrate (2,4 vH) als in Westdeutschland (1,4 vH) kommt, entwickelt sich 1997 der Preisauftrieb im Westen und im Osten weitgehend gleich.

Überlegungen zur Steuerreform

Die Bundesregierung beabsichtigt, die Grenzsteuersätze des Einkommensteuertarifs zu senken und gleichzeitig die Bemessungsgrundlage zu verbreitern. Dabei soll durch das Streichen von Steuervergünstigungen das Steuerrecht vereinfacht werden. Inzwischen werden zahlreiche Reformmodelle diskutiert. Die meisten Vorschläge zielen wie die Pläne der Bundesregierung darauf ab, das Einkommen umfassender als bisher – wenngleich mit niedrigeren Steuersätzen – zu besteuern und so einer reinen Einkommensbesteuerung näherzukommen.[4] Wirtschaftliche Entscheidungen sollen auf diese Weise weniger als bislang durch das Steuerrecht beeinflußt werden.

Was das Ausmaß der Verbreiterung der Basis der Einkommensbesteuerung betrifft, so sind die Reformmodelle sehr unterschiedlich. Die Vorschläge der Bareis-Kommission (BMF 1995) gehen sehr weit; sie beinhalten das Streichen von Einkommensteuervergünstigungen, die sich für das Jahr 1996 auf 34 Mrd. DM belaufen. Nach dem Modell von Uldall sollen viele Vergünstigungen gestrichen und Freibeträge gesenkt werden (Uldall 1995). Andere Reformvorschläge sind weniger konkret ausformuliert. Die Verwirklichung des Reformmodells von Uldall oder der Vorschläge der Bareis-Kommission würde bedeuten, daß einige der vielfältigen Diskriminierungen, zu denen das Steuerrecht führt, gemildert oder beseitigt werden; es würden weniger als bisher Ressourcen verschwendet.

Die Brisanz der Reformvorschläge wird deutlich, wenn sie in Verbindung mit den Angaben zu den Steuervergünstigungen im Subventionsbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 1995) betrachtet werden. Der 15. Subventionsbericht weist in der Anlage 2 für das Jahr 1996 Steuervergünstigungen in Höhe von 40,8 Mrd. DM aus (ausschließlich jener (geringen) Beträge, die bei Abschaffung der Vermögensteuer und der Gewerbekapitalsteuer entfallen). In Anlage 3, die Regelungen betrifft, die von der Bundesregierung nicht den

[4] Eine konsequente Einkommensbesteuerung müßte gewährleisten, daß das Einkommen im ökonomischen Sinne besteuert wird. Dies bedeutet unter anderem eine Abschreibung der Anlagegüter nach dem Ertragswert (Festsetzung ökonomischer Abschreibungen), eine Wertzuwachsbesteuerung (Besteuerung realisierter und unrealisierter Wertänderungen), den Einbezug von Erbschaften und Schenkungen und die Absetzbarkeit aller Schuldzinsen. Bei einer konsequenten Einkommensbesteuerung ist es auch notwendig, saubere Lösungen zu finden für die Abgrenzung der Betriebsausgaben von den Konsumausgaben (Bewirtungskosten, Nutzung eines Dienstwagens). Hinzu kommt, daß bei Inflation spezielle Probleme der Einkommensbesteuerung (Scheingewinnbesteuerung (Veräußerungsgewinne, Bewertungsänderung bei Vorratsbeständen, Zinsen auf seiten der Gläubiger und Schuldner), „kalte" Progression) auftreten; diese Probleme lassen sich im Rahmen einer Einkommen- und Gewinnsteuer durch eine Indexierung (unter anderem des Steuertarifs und der Frei- und Pauschbeträge) lösen. Inflation ist freilich gegenwärtig nicht „das" Problem der Besteuerung.

Subventionen zugeordnet werden, werden für das Jahr 1996 Vergünstigungen in Höhe von 34,9 Mrd. DM aufgeführt. Insgesamt werden also rund 76 Mrd. DM ausgewiesen.

Es zeigt sich, daß eine kräftige Steuersatzsenkung, die – je nach Modell – Mindereinnahmen in Höhe von 75 bis 115 Mrd. DM erwarten läßt, allein durch die Verringerung von Steuervergünstigungen nicht finanziert werden kann. Es ergibt sich zudem, daß eine kräftige Steuersatzsenkung voraussetzt, daß auch solche Vergünstigungen gestrichen werden, die meistens als politisch nicht antastbar eingestuft werden; zu diesen (zudem quantitativ wichtigen) Vergünstigungen im Sinne der Anlage 2 des Subventionsberichts zählen die Sonderabschreibungen unterschiedlicher Ausgestaltung (Mindereinnahmen von 9,3 Mrd. DM), die Investitionszulagen für Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Bundesländern (4,7 Mrd. DM) und die Wohnungsbauförderung (12 Mrd. DM).

Zu bedenken ist allerdings auch, daß nicht nur Steuervergünstigungen im Sinne des Subventionsberichts, sondern auch bestimmte Abzugsbeträge bei der Festsetzung der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer zur Disposition gestellt werden können. Zu diesen zählen die Aufwendungen für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, die als Werbungskosten berücksichtigt werden (km-Pauschale); deren Absetzbarkeit hat zur Folge, daß jene Beschäftigten subventioniert werden, die sich für lange Anfahrtswege entscheiden. Zu diesen Abzugsbeträgen zählen auch die Abschreibungen, die wohl in vielen Fällen über den ökonomisch gebotenen Werten liegen. Durch Änderungen der Regelungen für die Werbungskosten und die Betriebsausgaben könnten schätzungsweise zusätzliche Einnahmen in Höhe von 15 Mrd. DM erzielt werden.

Eine Verringerung der Einkommensteuersätze, die zu einer Entlastung um beispielsweise 100 Mrd. DM führt, erfordert offenbar, wenn das gesamte Steueraufkommen und die Steuersätze der sonstigen Steuern unverändert bleiben sollen, daß Steuervergünstigungen gestrichen, Werbungskosten und Betriebsausgaben enger als bisher definiert und Staatsausgaben gekürzt werden. Hier bieten sich Einschnitte in die Finanzhilfen an, z. B. in jene zugunsten der Landwirtschaft (Rosenschon 1994). Beschränkt man sich dabei auf die im 15. Subventionsbericht für das Jahr 1996 ausgewiesenen Finanzhilfen des Bundes, so beträgt das Einsparpotential 25,2 Mrd. DM. Zu diesen Finanzhilfen zählen die Verstromungshilfen für den Steinkohlenbergbau (7,5 Mrd. DM), die Förderung des sozialen Wohnungsbaus (3 Mrd. DM), die Kokskohlenbeihilfe (1,7 Mrd. DM) sowie die Zuweisungen an die neuen Länder für betriebliche Investitionen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Nennenswerte Kürzungen der Finanzhilfen werden auf ähnlich großen Widerstand stoßen wie solche der Steuervergünstigungen. Sie sind aber unvermeidbar, wenn eine grundlegende Steuerreform verwirklicht werden soll.

Würde eines der im politischen Raum diskutierten Modelle, beispielsweise der – sowohl bezüglich der Steuersatzsenkung als auch bezüglich des Streichens von Vergünstigungen weitgehende – Uldall-Vorschlag, verwirklicht, so bliebe ein Grundproblem des deutschen Steuersystems ungelöst. Nach wie vor wäre prinzipiell das Einkommen und nicht der Konsum die Basis der wichtigsten Steuer (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer usw. als

Elemente der Einkommensteuer), so daß die Kapitalbildung diskriminiert wird. Eine Lösung dieses Problems setzt eine Radikalreform voraus (Rose 1994; 1996). Ein Schritt in Richtung auf eine Lösung des Problems wäre es, wenn die Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Senkung der Einkommensteuer erhöht würde. Eine aufkommensneutrale Umschichtung des Steueraufkommens in diesem Sinne würde positiv auf die Kapitalbildung wirken, bedeutete sie doch, daß im Ausmaß der Umschichtung statt des Einkommens der Konsum belastet wird; denn die Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer enthält grundsätzlich nicht die Ausgaben für Investitionen. Wird eine aufkommensneutrale Umschichtung im beschriebenen Sinne erwogen, so ist freilich die Gefahr groß, daß zwar die Mehrwertsteuer erhöht, die Einkommensteuer aber nicht oder nur in geringem Ausmaß gesenkt wird.

Ein Reformpaket könnte neben Kürzungen der Finanzhilfen und neben Einschnitten in die Steuervergünstigungen eine deutliche Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze – beispielsweise auf maximal 35 vH – beinhalten. Die Nettoentlastung bei der Einkommensteuer kann dabei größer ausfallen, wenn die Mehrwertsteuersätze erhöht werden.

Eine Anhebung der Mehrwertsteuersätze wird auch in einem anderen Zusammenhang diskutiert. Häufig wird vorgeschlagen, die Sozialbeiträge zu senken und ihnen gegenüberstehende Leistungen der Sozialversicherung, insbesondere versicherungsfremde Leistungen, durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zu finanzieren. So sollen die Lohnnebenkosten verringert und die Beschäftigung gesteigert werden.

Die versicherungsfremden Leistungen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung belaufen sich im Jahr 1996 vermutlich auf 145 Mrd. DM; im Jahr 1994 waren es 139 Mrd. DM (Tabelle 5). Ihnen steht im Jahr 1996 ein Zuschuß des Bundes in Höhe von 77 Mrd. DM gegenüber. Die Beiträge zur Renten- und zur Arbeitslosenversicherung gleichen in Höhe der Differenz von 68 Mrd. DM im wesentlichen einer linearen Lohnsteuer (Unterschiede bei den Beiträgen: Geringfügigkeitsgrenze, Geringverdienergrenze, Beitragsbemessungsgrenze, Sonderregelung für die Löhne der Beamten, keine Abzugsbeträge für Werbungskosten usw.). Es geht also darum, daß 68 Mrd. DM der Ausgaben der Renten- und der Arbeitslosenversicherung nicht mehr durch Beiträge, sondern durch eine Steuer, die Mehrwertsteuer, finanziert werden.

Wenn die Sozialbeiträge und mit ihnen die Arbeitskosten gesenkt werden sollen, so liegt es zunächst nahe, die Mittel effizienter zu verwenden und darüber hinaus gegebenenfalls die Leistungen zu reduzieren. Dabei geht es um Ausgaben mit Umverteilungscharakter und um Ausgaben gemäß dem Versicherungsprinzip. Ausgabenkürzungen werden freilich im politischen Raum häufig für kaum durchsetzbar gehalten.

Würden – bei gegebenen Leistungen – die Mehrwertsteuersätze um einen Prozentpunkt (Regelsatz) bzw. einen halben Prozentpunkt (ermäßigter Satz) angehoben, so hätte dies für 1997 – rein rechnerisch – zur Folge, daß das Steueraufkommen um 16 Mrd. DM höher ausfiele. Der Beitragssatz zur Rentenversicherung oder der zur Arbeitslosenversicherung könnten – ebenfalls im Jahr 1997 – um einen Prozentpunkt geringer sein, wenn die zusätzlichen Steu-

Tabelle 5 – Versicherungsfremde Leistungen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung 1994 – Mrd. DM

	1994
Rentenversicherung	
Kriegsfolgelasten	25,5
Anrechnungszeiten (einschließlich Ausbildungszeiten)	16,2
Vorzeitige Altersrenten ohne versicherungsmathematische Abschläge	15,2
Höherbewertung der Berufsausbildung	8,4
Kindererziehungszeiten und -leistungen	7,4
Rente nach Mindesteinkommen	3,5
DDR-Folgelasten	7,3
Anteilige Beiträge der Krankenversicherung der Rentner	5,6
Arbeitsmarktbedingte Berufsunfähigkeits- und Erwerbsunfähigkeitsrenten	4,7
Sonstige	4,1
Insgesamt	97,9
Nachrichtlich: Bundeszuschuß	60,5
Arbeitslosenversicherung	
Berufsausbildung, Umschulung	15,5
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen usw.	11,5
Altersübergangsgeld, Vorruhestandsgeld	9,0
Rehabilitation	4,2
Sonstige	0,5
Insgesamt	40,7
Nachrichtlich: Bundeszuschuß	10,2
Insgesamt	138,6

Quelle: Steffen (1996), BMF (1996c).

ereinnahmen zur Finanzierung der Ausgaben für Renten oder der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit genutzt würden. Sollen alle versicherungsfremden Leistungen der Renten- und der Arbeitslosenversicherung, die nicht durch den Bundeszuschuß gedeckt sind, nicht mehr durch Beiträge finanziert werden, so ist – rechnerisch – eine Anhebung des Mehrwertsteuersatzes um rund 4 Prozentpunkte nötig (bei entsprechender Erhöhung des ermäßigten Steuersatzes).

Eine Senkung der Beiträge zur Sozialversicherung im skizzierten Sinne bei gleichzeitiger aufkommensneutraler Erhöhung der Mehrwertsteuersätze bedeutete, daß eine Steuer durch eine andere ersetzt wird. Die Bemessungsgrundlagen beider Steuern sind aber in wesentlichen Teilen gleich. Eine (reine) Mehrwertsteuer (mit einheitlichem Steuersatz) ist eine Steuer auf die Differenz zwischen den Umsätzen und der Summe aus Vorleistungen und Bruttoinvestitionen; diese Differenz ist gleich der Summe aus dem realwirtschaftlichem Einzahlungsüberschuß (Cash-flow) und der Lohnsumme. Eine Mehrwertsteuer wirkt daher in ihrem ersten Teil wie eine Cash-Flow-Steuer und ist wegen der Neutralität einer Cash-Flow-Steuer investitions- und finanzierungsneutral; in ihrem zweiten Teil dagegen wirkt die Mehrwertsteuer wie eine Lohnsummensteuer. Sie wirkt damit in ihrem zweiten Teil – abgesehen von den Unterschieden infolge

der Geringfügigkeitsgrenze, der Geringverdienergrenze, der Beitragsbemessungsgrenze usw. – bei gegebenem Aufkommen wie die Erhebung von Sozialbeiträgen, denen keine Gegenleistungen gegenüberstehen.

Eine Anhebung der Mehrwertsteuer bei Senkung der Sozialbeiträge hat also zur Folge, daß die Steuerbasis zum überwiegenden Teil unverändert bleibt und daß in diesem Ausmaß eine proportionale Lohnsteuer eine andere Lohnsteuer in Form der Sozialbeiträge ersetzt. Insgesamt wäre die Steuer auf die Löhne in Form der Mehrwertsteuer nur wenig niedriger als die gegenwärtige Belastung der Löhne über den Beitragssatz.[5]

Eine Mehrwertsteuer- statt einer Beitragsfinanzierung versicherungsfremder Leistungen bewirkt demnach, daß der Arbeitseinsatz im Vergleich zum Kapitaleinsatz zwar attraktiver wird, aber bei weitem nicht in dem Ausmaß, das meistens erwartet wird. Mittelfristig reagiert die Beschäftigung in die gewünschte Richtung.

Sollen die Lohnnebenkosten kräftig gesenkt werden, so ist ein anderer Weg, die Kürzung der Ausgaben der Sozialversicherung, wohl erfolgversprechender. Hinzu kommt, daß vermutlich die Ergebnisse der künftigen Tariflohnvereinbarungen von einer Umstellung der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen beeinflußt würden. Insbesondere könnten sich zusätzliche Lohnanhebungen ergeben, weil deren Folgen, zusätzliche Arbeitslosigkeit, mehr als bisher aus allgemeinen Steuermitteln und weniger aus Beiträgen finanziert werden und von den Tarifvertragsparteien in geringem Maße berücksichtigt werden.

Eine Anhebung der Mehrwertsteuer wird schließlich häufig auch im Hinblick auf die europäische Integration für nötig gehalten. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer und letztlich eine Harmonisierung der Steuersätze in der EU ist aber nicht erforderlich, um angebliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die bei Einführung der Europäischen Währungsunion auftreten. An der Besteuerung ändert sich nämlich nichts, wenn die Währungsunion entsteht. Eine Harmonisierung ist auch nicht nötig, um nach der Vollendung des EU-Binnenmarktes vermeintliche Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Unterschiedliche Steuersätze behindern die Marktintegration nicht (Boss 1989; Siebert 1989; Kronberger Kreis 1992; Laaser, Soltwedel et al. 1993). Sie sind unproblematisch, weil sie bei Gültigkeit des Ursprungslandprinzips, was die Niveauunterschiede betrifft, durch eine Anpassung des realen Wechselkurses ausgeglichen werden.

Dies bedeutet, daß das Ursprungslandprinzip (mit der Vorumsatzabzugsmethode bei der Steuerberechnung) in den Ländern der EU eingeführt werden sollte. Es ist – unabhängig von der Einführung der Währungsunion – eine Umstellung des Mehrwertsteuersystems vom Bestimmungslandprinzip auf das richtig verstandene Ursprungslandprinzip nötig. Mit dem Übergang zum Ursprungslandprinzip stünden die einzelnen EU-Länder im Steuerwettbewerb. Es ergäbe sich möglicherweise eine Annäherung der Steuersätze, allerdings eine auf niedrigerem Niveau als in dem Falle, in dem eine Harmonisierung politisch vereinbart wird.

---

[5] Dieser bezieht sich freilich – steuertechnisch – auf eine Bemessungsgrundlage (Bruttoarbeitsentgelt), die die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht beinhaltet.

Änderungen der nominalen Wechselkurse ergeben sich beim Übergang zum Ursprungslandprinzip im Markt ohne staatliche Eingriffe. Sie sind allerdings mit Blick auf die Einführung der Währungsunion politisch nicht gewollt. Dies ist aber kein Grund, die vorgeschlagene Umstellung auf das Ursprungslandprinzip zu unterlassen. Alternativ zu einer Korrektur der Wechselkurse können nämlich die unterschiedlichen Niveaus der Mehrwertsteuersätze durch eine Anpassung der Preise und Löhne ausgeglichen werden. Dies setzt allerdings deren Flexibilität nach unten voraus.

Summary

Federal Republic of Germany: Fiscal Consolidation Package – No Impediment to the Recovery

The key economic objective of the German government is to reduce public sector budget deficits and public sector debt which have risen stronger than expected in 1996. The government still wants to fulfill the fiscal convergence criteria laid down in the Maastricht Treaty as a requirement for European Monetary Union. According to our calculations the government's fiscal savings package will reduce public expenditures by about DM 19 bill. next year. At the same time taxes are cut and social security compensations will be raised. The net impact of the budgetary measures is a reduction in the structural part of the deficit by about DM 15 bill., equivalent to 0.4 percent of GDP. However, real GDP growth in 1997 will be dampened by fiscal policy to a somewhat lesser degree only. Because of the Fiscal Consolidation Package, the private sector is likely to be more optimistic with respect to future tax cuts and will expect slight lower interest rates as public demand for credit will slow down. Furthermore, the 1997 reduction in the structural public sector deficit is not unusually high. In the first phase of the upswing in the eighties as well as in the beginning of the recent upswing in 1993/94, the cut in the deficit was much higher than in 1997. In both cases the dampening impacts from fiscal policy did not prevent a recovery.

Underlying Economic Conditions are Favorable

While fiscal policy dampens demand slightly, other underlying conditions suggest that economic activity will recover in the course of this and the next year. The Bundesbank has reduced the repo rate from 3.3 percent to 3 percent recently. Long-term interest rates have come down to a relatively low level (5.5 percent). The rapid money supply growth also suggests that monetary policy is pursuing an expansionary stance. Only in the course of 1997, the Bundesbank will raise key interest rates in order to keep monetary expansion in line with the growth of potential GDP. However, this only means that monetary policy shifts to a more neutral stance.

In the old federal states in this year's wage round wage increases by about 1.5 to 2 percent were settled. Due to the agreed stepwise adjustment, hourly wages

in the new federal states will rise by about 4 percent and thus significantly faster than in western Germany. However, as compared to previous year wage costs will rise at a much slower pace in 1996. Moreover, the collective bargaining agreements have become more employment-oriented, as the settlements allow for more flexibility on the company level. Due to still high unemployment, we expect wage increases next year to be not higher than this year. For the first time since 1994, unit labor cost will remain constant in 1997.

The prospects for exports are improving. Business cycle conditions in the main trading partner countries are likely to remain favorable in 1996 and in 1997. We also expect a higher price competitiveness of German products due to a slight depreciation of the D-Mark.

Upswing Strengthens – Catching-up Process in Eastern Germany Slows Down

The conditions for a continuing recovery are favorable. We expect capacity utilization to increase gradually; however, due to the moderate pace of recovery it will be back to its normal level at the end of next year only. Despite its revival in the course of this year, real GDP in 1996 will exceed its pre-year's level by merely 1.1 percent. In 1997, the growth rate will amount to 2.4 percent. The situation on the labor market will improve slowly. In the course of next year, the number of employed will rise somewhat. Inflation will remain moderate.

In 1996 and in 1997 economic activity in the new federal states will hardly expand more rapidly than that in the old federal states. In line with the comprehensive investments in the last years, a faster catching-up process could have been expected. In the first three years after unification, labor productivity in eastern Germany rose more rapidly than in the western part; since then, the gains in productivity have almost approached those in the west. This raises the question whether the concentration of subsidies on capital formation is still the best way to foster the economic growth and especially to reduce the high unemployment in eastern Germany. The cheapening of the scarce production factor capital indirectly raises the price of the abundant factor labor. It is therefore no surprise that new productions are mainly created in capital-intensive sectors, thus generating only few new jobs. Moreover, experience in western Germany shows that in the medium-term, capital-intensive sectors tend to be the losers in the process of structural change. With regard to ongoing pressures to consolidate public budgets and in view of the described distortions of factor allocation it seems to be necessary to gradually reduce the prevailing subsidies for capital in eastern Germany.

Is There a Reasoning for Higher VAT Rates?

At present, higher Value Added Tax (VAT) rates are favored for different reasons. The first arguing is that this would give room for a reduction of social security compensations and thus would stimulate employment. However, the tax basis of the VAT and the social security taxes are rather similar. Thus, in order to reduce labor costs lower social security expenditures are the better way

to solve the problem. Secondly, higher VAT rates are also favored because higher VAT rates in other European countries seem to distort competition if a common currency is introduced. However, it can be shown that if the VAT is based on the country of origin principle and not on the current country of destination principle, a harmonization of tax rates is not necessary. Higher VAT rates in line with an income tax cut on the other hand make sense as the burden of taxation would shift from income to consumption thus stimulating savings and investment.

Literaturverzeichnis

Bispinck, R. (1996). Die Tarifrunde 1996. In Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hanns-Böckler-Stifung (Hrsg.), *Informationen zur Tarifpolitik*. Düsseldorf.

Blüher, A.-F., und P. Seppelfricke (1995). *Die Einflüsse von Unsicherheit und Irreversibilität auf die Investitionen der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeiten aus dem Institut für Statistik und Ökonometrie der Christian-Albrechts-Universität Kiel Nr. 82.

BMF (Bundesministerium der Finanzen) (1995). *Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer*. Schriftenreihe 55. Bonn.

– (1996a). *Der Bundeshaushalt 1995. Istbericht*. Bonn.

– (1996b). *Der Bundeshaushalt 1996, 1. Quartal*. Bonn.

– (1996c). *Finanzbericht 1997*. Bonn.

Boss, A. (1989). Steuerharmonisierung und Realisierung des EG-Binnenmarktes. *Wirtschaftsdienst* 69 (5): 249-251.

– (1996). Zur Messung des strukturellen Budgetdefizits des Staates. Kieler Arbeitspapier, in Vorbereitung. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Boss, A., J. Döpke, M. Fischer, J. W. Krämer, E. Langfeldt und K.-W. Schatz (1996). Bundesrepublik Deutschland: Konjunktur bessert sich – Arbeitslosigkeit bleibt hoch. *Die Weltwirtschaft*: 29-60.

Deutsche Bundesbank (1996). *Monatsberichte* 48 (8).

Deutscher Bundestag (1995). *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen gemäß § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 für die Jahre 1993 bis 1996 (Fünfzehnter Subventionsbericht)*. Bundestagsdrucksache 13/2230 vom 1. September. Bonn.

DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag) (1996). *Außenhandel und Wettbewerbsfähigkeit. DIHT-Umfrage bei den deutschen Auslandshandelskammern*. Bonn.

Dixit, A. (1992). Investment and Hysteresis. *The Journal of Economic Perspectives* 6 (1): 107-132.

Donges, J. B., K.-D. Schmidt et al. (1988). *Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung*. Kieler Studien 216. Tübingen.

Engen, E. M., und J. Skinner (1992). Fiscal Policy and Economic Growth. Working Paper 4223. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Funke, M., und D. Willenbockel (1996). Das Jahressteuergesetz 1996 und die private Investitionstätigkeit. *ifo-Studien* 42 (2): 221-233.

Heitger, B. (1993). Convergence, the „Tax-State" and Economic Dynamics. *Weltwirtschaftliches Archiv* 129 (2): 254-274.

Klodt, H. (1996). West-Ost-Transfers und Strukturprobleme in den neuen Ländern. *Die Weltwirtschaft*: 158-170.

Kronberger Kreis (1992). *Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*. Bad Homburg v.d. H.

Laaser, C.-F., R. Soltwedel et al. (1993). *Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik*. Kieler Studien 255. Tübingen.

Lammers, K. (1987). Die Bund-Länder-Regionalförderung – Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik. *Die Weltwirtschaft* (1): 61–81.

Pindyck, R. S. (1993). Irreversibility, Uncertainty, and Investment. In L. Servén und A. Solimano (Hrsg.), *Striving for Growth after Adjustment*. Washington, D. C.

Rose, M. (1994). Ein einfaches Steuersystem für Deutschland. *Wirtschaftsdienst* 74: 423–432.

– (1996). Reform der öffentlichen Finanzen zur Stärkung der Standortqualität. In H. Siebert (Hrsg.), *Steuerpolitik und Standortwettbewerb*. Tübingen.

Rosenschon, A. (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1994). *Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen. Jahresgutachten 1994/95*. Stuttgart.

– (1995). *Im Standortwettbewerb. Jahresgutachten 1995/96*. Stuttgart.

– (1996). *Zum wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf im Frühjahr 1996. Sondergutachten vom 27. April*. Wiesbaden.

Schmidt, K-D. (1996). German Unification: A Progress Report. Kieler Arbeitspapiere 721. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Schmieding, H. (1989). Zu den Ursachen der Investitionsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland 1974-1987. *Die Weltwirtschaft* (1): 58-75.

Seffen, A. (1996). Versicherungsfremde Leistungen 1994. *IW-Trends* 23 (1): 39-50.

Siebert, H. (1989). Harmonisierung der Mehrwertsteuer oder Anpassung der Wechselkurse? Kieler Diskussionsbeiträge 156. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1996a). *Fachserie 14: Finanzen und Steuern, Reihe 2: Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte*. Stuttgart.

– (1996b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen*. Stuttgart.

– (1996c). *Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1995. Arbeitsunterlage*. Wiesbaden.

Uldall, G. (1995). *Vorschlag für eine vereinfachte Einkommen- und Körperschaftsteuer*. Bonn.