

Boss, Alfred

**Article — Digitized Version**

## Finanzpolitik, weiterhin Wachstumsimpulse erforderlich

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Boss, Alfred (1979) : Finanzpolitik, weiterhin Wachstumsimpulse erforderlich, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 35-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3176>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# Finanzpolitik: Weiterhin Wachstumsimpulse erforderlich

Von Alfred Boss

1. In der finanzpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland ist trotz der deutlichen Stellungnahme der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute<sup>1</sup> die Ansicht weit verbreitet, daß eine antizyklische Ausgaben- und Einnahmenpolitik des Staates notwendig sei: Unter dem Eindruck der gegenwärtig freundlichen Konjunkturlage wird einerseits eine Kürzung der Ausgabenansätze des Staates gefordert, um so die Inflationsbeschleunigung zu bekämpfen und zudem die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren; der Beschluß der Bundesregierung, den Anstieg der Bundesausgaben im nächsten Jahr auf 5 vH und damit – bei der zu erwartenden Inflationsbeschleunigung – auf real weniger als 1 vH zu begrenzen, trägt diesen Forderungen weitgehend Rechnung. Andererseits werden weitere Steuerentlastungen als in absehbarer Zeit nicht erforderlich und – mit Blick auf die Staatsdefizite – als nicht finanzierbar bezeichnet; Initiativen in Richtung auf eine mittelfristige Orientierung der Steuerpolitik werden schroff zu bremsen versucht, allenfalls die Abschaffung von Bagatellsteuern scheint bis Ende 1980 fest geplant zu sein.

2. Nach den wenig ermutigenden Erfahrungen mit einer antizyklisch intendierten Finanzpolitik in den letzten Jahren<sup>2</sup> erscheint es angebracht, die Finanzpolitik mittelfristig anzulegen und einen stetigen Kurs zu verfolgen. Die Ausgabenplanung und die Steuerpolitik sollten auf allokatons- und wachstumspolitische Zielsetzungen ausgerichtet werden. Entsprechende finanzpolitische Maßnahmen der nächsten Jahre sollten angekündigt und als verbindlich deklariert werden. Die Unsicherheit der Privaten über die Finanzpolitik der nächsten Jahre könnte damit vermindert werden.

3. In der mittelfristigen Finanzplanung sollte wegen der wachstumshemmenden Wirkungen eines hohen Staatsanteils am Bruttosozialprodukt<sup>3</sup> zwar eine Abschwächung der Ausgabenexpansion vorgesehen werden; diese müßte aber – in Abstimmung mit einer Geldpolitik, die auf einen allmählichen Abbau der Inflationsraten abzielt – nur schrittweise und nicht in der gegenwärtig vom Bund geplanten abrupten Weise erfolgen<sup>4</sup>. Eine stetige Ausgabenpolitik ist nicht nur unter dem Nachfrageaspekt, sondern vor allem deshalb wünschenswert, weil sie strukturelle Anpassungen des Angebots erleichtert.

---

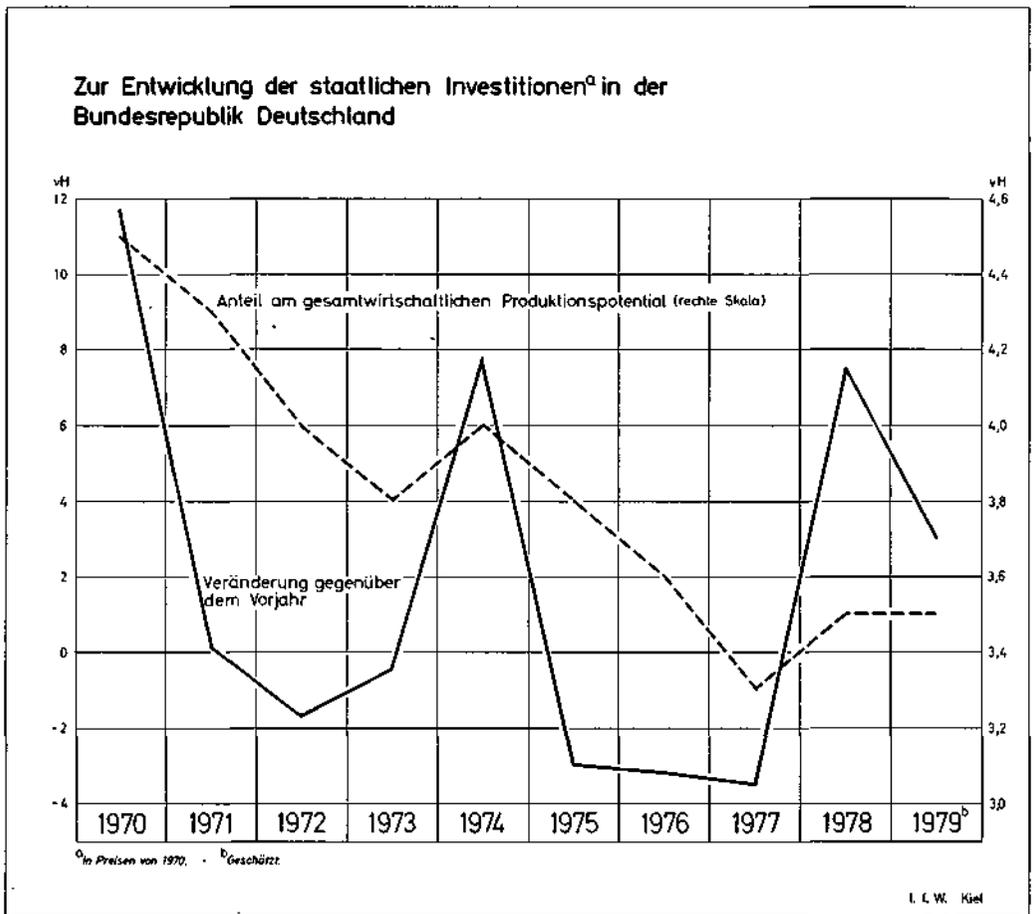
<sup>1</sup> Im Frühjahrsgutachten 1979 heißt es: Wegen der bestehenden „Risiken für die wirtschaftliche Entwicklung im Jahre 1980 wäre es verfehlt, wenn die Wirtschaftspolitik mit Blick auf die gegenwärtige Inflationsbeschleunigung auf einen betont restriktiven Kurs umschwenken würde. Notwendig für die gleichzeitige Annäherung an Preisstabilität und hohe Beschäftigung ist vielmehr, daß Geld-, Finanz- und Lohnpolitik einen Kurs der Verstärkung verfolgen.“ Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1979. (Beurteilung der Wirtschaftslage durch die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.), Essen, April 1979, S. 15.

<sup>2</sup> Das ursprünglich mittelfristig konzipierte „Programm für Zukunftsinvestitionen“ vom Frühjahr 1977 scheint wesentlich zu den gegenwärtig beobachtbaren konjunkturellen Übersteigerungen im Baubereich beigetragen und damit prozyklisch gewirkt zu haben.

<sup>3</sup> Zum Einfluß des Staatskonsums auf das wirtschaftliche Wachstum vgl. H.H. Glismann, H. Rodemer, F. Wolter, Zur Natur der Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse langer Zyklen wirtschaftlicher Entwicklung. (Kieler Diskussionsbeiträge, 55.) Kiel, Juni 1978.

<sup>4</sup> Zur konkreten Ausgestaltung einer Politik der allmählichen Abschwächung des Ausgabenanstiegs vgl. auch Statement of the Shadow European Economic Policy Committee, Europe Enters the Early Eighties. Paris, 28. Mai 1979.

Schaubild 1



Die Ausgabenpolitik der Vergangenheit war weit vom skizzierten Ideal einer stetigen, abrupte Kurswechsel vermeidenden Politik entfernt. Die beabsichtigte antizyklische Wirkung wurde kaum erreicht. Vielmehr gab es beträchtliche, häufig prozyklisch wirkende Ausgabenschwankungen<sup>5</sup>. Insbesondere die staatlichen Investitionen, die oft in einer komplementären Beziehung zu privaten Investitionen stehen und durch eine stetige Entwicklung deren zyklische Bewegungen dämpfen können, weisen erhebliche Fluktuationen auf (Schaubild 1). Darüber hinaus ist ihr Anteil am gesamtwirtschaftlichen Produktionspotential im Zeitablauf geschrumpft. Die wachstumshemmende Wirkung des gestiegenen Staatsanteils ist somit durch die verringerte Bedeutung der Investitionen verstärkt worden.

4. In der mittelfristigen Finanzplanung sollte auch eine Änderung der Ausgabenstruktur vorgesehen werden. Der Anteil der investiven Ausgaben müßte bei einem im Vergleich zur Vergangenheit verringerten Anstieg der Gesamtausgaben deutlich erhöht werden. Dies setzt insbesondere Kürzungen bei den Subventionen voraus.

<sup>5</sup> Vgl. D. Biehl, G. Hagemann, K.H. Jüttemeier, H. Legler, Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte. (Kieler Studien, 146.) Tübingen 1977. Insbesondere S. 126-135.

5. Solche Kürzungen erscheinen vor allem bei den Subventionen im Zusammenhang mit den EG-Agrarmarktregelungen angebracht. Durch eine Senkung der Interventionspreise auf Märkten, die durch Überschußproduktion gekennzeichnet sind, ließe sich der Finanzbedarf der EG drastisch verringern und der Bundeshaushalt erheblich entlasten.

Auch die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn sollten insoweit reduziert werden, als sie dazu dienen, Strukturen – etwa in sozialpolitischer Absicht – zu konservieren und Anpassungen an Marktgegebenheiten zu verhindern.

Ferner sollte die Subventionierung des Wohnungsbaus eingeschränkt werden. Insbesondere die direkte Förderung des sozialen Wohnungsbaus müßte vor allem deshalb beseitigt werden, weil sie mit „Fehlbelegungen“ der erstellten Wohnungen verbunden ist.

Eingeschränkt werden sollte auch die Sparförderung in der gegenwärtig praktizierten Form; denn sie führt zur Diskriminierung bestimmter Formen der Geldvermögensbildung und weist wegen der unzureichenden Abstimmung mit den staatlichen Transfers an Haushalte eine Reihe von Mängeln auf (etwa abrupter Wegfall der Begünstigung bei Überschreitung bestimmter Einkommensgrenzen). Ein Einfrieren der für die Gewährung der Begünstigung maßgebenden Einkommensgrenzen allein hätte aber kaum einen wesentlichen Abbau der staatlichen Prämienzahlungen zur Folge; denn wegen der Einkommensteuerverlastungen der letzten Jahre sind die Einkommensgrenzen de facto angehoben worden, und auch in den nächsten Jahren sind weitere Einkommensteuersenkungen wahrscheinlich.

„Liquiditätshilfen“ des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit sind 1979 und 1980 bei der erwarteten Arbeitsmarktentwicklung nur in einem – im Vergleich zu den Planansätzen – geringeren Maße erforderlich. Zuschüsse, die indirekt zur Finanzierung von sog. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dienen, sind nicht angebracht, stellen sie doch letztlich die staatliche Sanktionierung einer nicht marktgerechten Reallohnstruktur dar und verhindern sie doch notwendige Anpassungen.

6. Die Steuerpolitik der nächsten Jahre sollte – ebenfalls bei verbindlicher Ankündigung eines solchen Kurses – allokativer Verzerrungen beseitigen und die Leistungs- und Investitionsbereitschaft und damit das Wachstum fördern. Die Begünstigung vieler Arten der Einkommensverwendung sollte beseitigt werden, weil sie eine Diskriminierung anderer Verwendungsmöglichkeiten bedeutet. Zur Förderung der Leistungs- und Investitionsbereitschaft sind in den nächsten Jahren weitere Steuerentlastungen erforderlich; aufgrund des progressiven Steuersystems sind sie selbst dann erforderlich, wenn die Steuerbelastung, gemessen an der volkswirtschaftlichen Steuerquote, konstant bleiben und nicht ansteigen soll.

7. Der im letzten Jahr beschlossene weitere Abbau der Gewerbesteuer ab 1980 ist ein Schritt in die richtige Richtung. Nach den Steuersenkungen im Jahre 1978 und den vor allem ab 1980 wirksam werdenden zusätzlichen Entlastungen – vor allem über eine erneute Anhebung von Freibeträgen – sind aber weitere Erleichterungen ab 1981 oder 1982 erforderlich, um die Gewerbesteuerlast nicht deutlich ansteigen zu lassen und darüber hinaus die steuersystematisch nicht zu rechtfertigende Gewerbesteuer weiter abzubauen. Um dabei das Interesse der Gemeinden am ortsansässigen Gewerbe nicht zu beeinträchtigen, sollte die Gewerbesteuerumlage, die Bund und Ländern als Anteil am Gewerbesteueraufkommen zufließt, bei entsprechender Herabsetzung der Steuermeßzahlen abgeschafft werden. Eine solche Entlastung von netto etwa 3 Mrd. DM im Jahr erscheint um so notwendiger, als zu erwarten ist, daß die Gemeinden, die eine Lohnsummensteuer nicht erheben, die Hebesätze bei der Gewerbesteuer nicht in dem Maße herabsetzen werden, das angesichts des ab 1980 höheren Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und anderer Finanzausgleichsmaßnahmen der Länder angezeigt wäre.

8. Im Interesse der Wachstumsförderung ist es weiterhin angebracht, ab 1981 den Einkommensteuertarif zu ändern. Zwar ist 1979 die Grenzbelastung im Anschluß an die untere Proportionalzone vermindert worden, aber die Grenzsteuersätze steigen jetzt – wenn auch zunächst bei niedrigerem Niveau – stärker als früher an; eine Abflachung des Anstiegs der Grenzsteuersätze – auch in „höheren“ Progressionsstufen – würde die leistungshemmende Wirkung der Einkommenssteuer mindern. Daneben sollten inflationsbedingte Progressionseffekte der Einkommensbesteuerung durch eine Indexierung des Steuertarifs und der Abzugsbeträge bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens verhindert werden. Eine solche Maßnahme würde dazu beitragen, die Steuerbelastung gleichmäßiger zu gestalten; diskretionäre Änderungen wären in geringerem Maße als in der Vergangenheit erforderlich.

9. Einkommensteuerentlastungen waren und sind bei der Struktur des Einkommensteuertarifs und der Abwertung der Frei- und Pauschbeträge durch Inflation in bestimmten Zeitabständen immer wieder erforderlich. Das Lohnsteueraufkommen, an dem man wegen des unverzögerten Zusammenhangs zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme die Implikationen der Struktur des Einkommensteuertarifs und der Abzugsbetragsregelungen besonders gut ablesen kann, ist in den siebziger Jahren fast doppelt so stark wie die Bruttolohn- und -gehaltssumme gestiegen (Schaubild 2). Nur durch jeweils erhebliche Steuerentlastungen in den Jahren 1975, 1978 und 1979 ist es gelungen, die hohe Aufkommenselastizität zu vermindern und die durchschnittliche Steuerbelastung der Bruttolohn- und -gehaltssumme in etwa auf dem Niveau von 1974 zu halten. Schon 1980 würde die durchschnittliche Belastung freilich wieder das Spitzenniveau von 1977 erreichen und etwa 16,5 vH betragen nach nur gut 11 vH im Jahre 1970<sup>6</sup>.

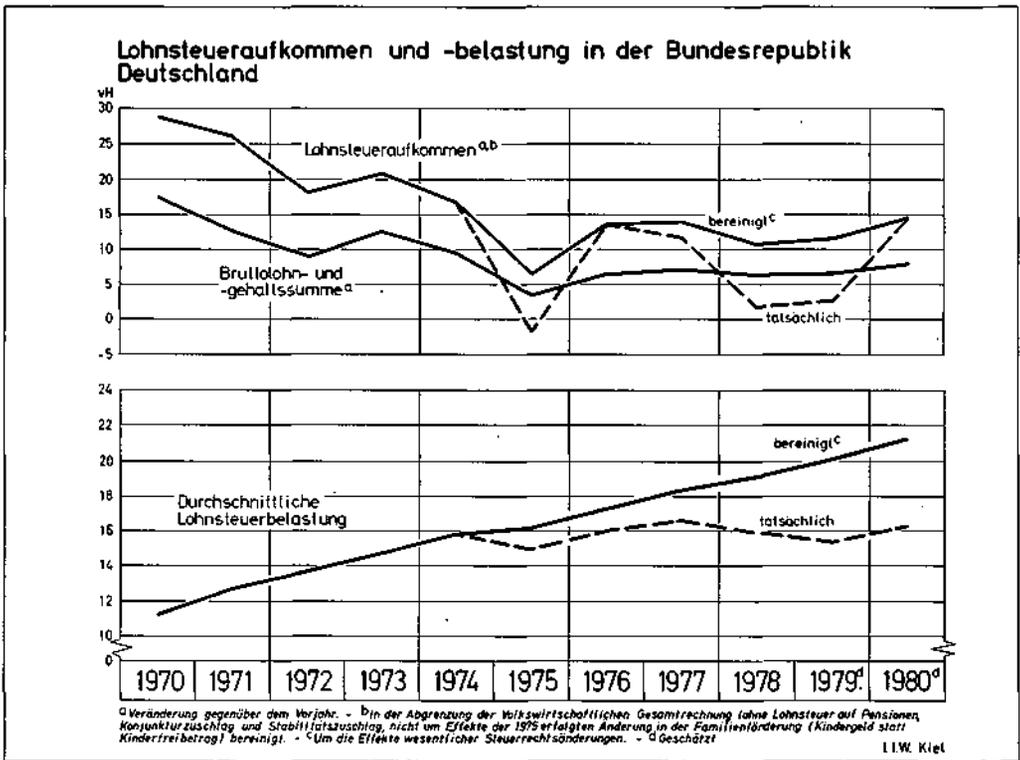
10. Häufig diskutierte selektive Maßnahmen – etwa Änderungen des § 7b des Einkommensteuergesetzes oder Änderungen im Bereich der Vorsorgeaufwendungen – sollten vermieden werden. Solche Maßnahmen bedeuten eine weitere Beeinflussung der privaten Entscheidungen über die Aufteilung des Einkommens auf verschiedene Verwendungszwecke und erschweren die Beseitigung vieler einkommensteuerrechtlicher Sonder- und Ausnahmeregelungen, die zu erheblichen allokativen Verzerrungen führen. Selektive Maßnahmen liefern auch den Bemühungen um Steuervereinfachung entgegen.

Die Anhebung der Kilometerpauschale würde ebenfalls zu allokativen Verzerrungen führen und widerspräche zudem der Absicht, den Treibstoffverbrauch relativ zu verteuern und dadurch zu vermindern; denn die Benutzung des eigenen Pkw bei Fahrten von und zur Arbeitsstätte würde zusätzlich begünstigt. Die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine sog. Entfernungspauschale hingegen wäre unter diesem Aspekt ein Schritt in die richtige Richtung. Zu bedenken ist aber auch, ob Aufwendungen für Fahrten von der Wohnung zur Arbeitsstätte in Abhängigkeit von der Entfernung unterschiedlich begünstigt werden sollten oder ob nicht, um private Entscheidungen unbeeinflusst zu lassen, ein gleicher Abzugsbetrag für alle Erwerbstätigen angemessen wäre. Zwar würde die Neigung zum

---

<sup>6</sup> Bei der Beurteilung der Aufkommenselastizität ist zu beachten, daß diese dadurch etwas überhöht ist, daß – bei nicht regelmäßig angepaßten Einkommensgrenzen für die Veranlagung zur Einkommensteuer – die rückerstatteten Lohnsteuerbeträge überproportional im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung anfallen und damit das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer und nicht das Lohnsteueraufkommen mindern. Andererseits ist aber zu berücksichtigen, daß es eine Vielzahl kleinerer Entlastungsmaßnahmen bei der Lohnsteuer gegeben hat, um deren Effekte die dargestellten Lohnsteuerdaten nicht bereinigt sind, weil dies nicht hinreichend präzise möglich ist. Beide Effekte dürften sich in etwa kompensieren. Erwähnt sei, daß die in Schaubild 2 dargestellten bereinigten Lohnsteuerdaten natürlich nicht die Rückwirkungen auf die Lohnsumme beinhalten, die sich bei konstantem Einkommensteuerrecht ergeben hätten.

Schaubild 2



Wohnen außerhalb von Ballungsgebieten beeinträchtigt, dies würde aber doch lediglich die Beseitigung einer bisher bestehenden Diskriminierung bedeuten.

11. Bei den seit mehreren Jahren diskutierten Änderungen der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft geht es außer um verteilungspolitische auch um allokativen Ziele, etwa um den Abbau von Vergünstigungen im Vergleich zu anderen Branchen. Solchen Zielsetzungen wird der von der Bundesregierung gefundene Kompromiß aber nicht gerecht. Marginale Verbesserungen innerhalb des Bereichs der Landwirtschaft würden bei Realisierung der beschlossenen Maßnahmen teuer erkauft; nämlich damit, daß an erneute Änderungen vorerst nicht zu denken wäre.

12. Schwierig zu beurteilen ist die - häufig im Zusammenhang mit Vorschlägen zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer - propagierte Erhöhung der Mineralölsteuer. Die Befürworter einer solchen Maßnahme machen die Notwendigkeit der Energieeinsparung geltend; dahinter steht die Befürchtung einer weltweiten Energieverknappung in nicht allzu ferner Zukunft. Wenn die Ölpreise die künftigen Marktbedingungen nicht ausreichend widerspiegeln, ist eine Anhebung der Mineralölsteuer in der Tat eine adäquate Maßnahme. Diese würde wegen der Verschiebung der relativen Preise zur Substitution des Öls durch andere Energieträger, zu Änderungen der Verbrauchsstruktur der privaten Haushalte und insgesamt zu einer Drosselung des Öl- und Energieverbrauchs führen<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Zu den wirtschaftspolitischen Implikationen von Problemen der Energieversorgung vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stellungnahme zu Problemen der Energieversorgung, die der Vorsitzende des Sachverständigenrates für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages am 17. und 19. Oktober 1977 in Bonn abgegeben hat, abgedruckt im Jahresgutachten 1977/78, S. 204-211.

Angesichts der jüngsten Ölpreissteigerungen und der hohen Wahrscheinlichkeit dafür, daß es nicht wieder zu einer Umkehr der Preisentwicklung kommt, spricht aber wohl mehr dafür, daß eine höhere Mineralölsteuer mit der beschriebenen Argumentation nicht begründet werden kann. Auch die - teilweise in konjunkturpolitischer Absicht geschaffene - Förderung energiesparender Investitionen, die seit 1978 erfolgt und in den nächsten Jahren zu Subventionen bzw. Steuervergünstigungen von mehr als 4 Mrd. DM führen und durch Programme der Bundesländer noch aufgestockt werden soll, läßt sich nur noch bedingt rechtfertigen.

13. Die öffentlichen Defizite würden bei der skizzierten Ausgaben- und Steuerpolitik kurzfristig möglicherweise höher ausfallen als bei der geplanten, auf forcierte Konsolidierung bedachten Finanzpolitik. Die Chance einer dauerhaften Konsolidierung wäre aber beträchtlich höher. Nicht eine höhere Steuerbelastung eines gegebenen Einkommens, sondern eine geringere Steuerbelastung eines höheren Einkommens resultierte aus einer wachstumsfördernden Politik<sup>8</sup>. Bei höherem Steueraufkommen könnten die öffentlichen Defizite mittelfristig sogar rascher abnehmen; dies gilt um so mehr, je mehr es gelingt, beim Abbau der staatlichen Subventionen und Transfers, die oft wachstumshemmend wirken, Fortschritte zu erzielen. Eine Politik des forcierten Defizitabbaus würde dagegen möglicherweise schon bald Bedarf an neuen stimulierenden Maßnahmen schaffen.

14. Für 1980 bedeutet der beschriebene steuerpolitische Kurs, daß die Weichen für eine Entlastung bei der Einkommen- und Gewerbesteuer ab 1981 gestellt werden, daß aber auf selektive Erleichterungen für bestimmte Gruppen verzichtet wird. Zudem erscheint eine generelle Entlastung bei der Einkommensteuer sinnvoll, um für die zusätzlichen Steuereinnahmen - etwa wegen Änderungen der Einkommensbesteuerung der Landwirtschaft, infolge der Anpassung der Umsatzsteuer an EG-Richtlinien und infolge der, wie sich jetzt zeigt, wohl übermäßig stark angehobenen Steuer auf den Verbrauch elektrischen Stroms (Kohlepfennig) - einen Ausgleich zu schaffen. Nahe liegt es, den 1978 eingeführten Tariffreibetrag zu verdoppeln. Denn eine solche Maßnahme ist verwaltungsmäßig leicht realisierbar und ließe sich bei der anstehenden gründlichen Reform des Einkommensteuertarifs ohne Schwierigkeiten einbauen.

---

<sup>8</sup> Vgl. die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 15/16.