ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Kratena, Kurt

Article

Die Budgetkonsolidierung in der BRD

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Kratena, Kurt (1987) : Die Budgetkonsolidierung in der BRD, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 13, Iss. 1, pp. 19-53

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332237

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

Die Budgetkonsolidierung in der BRD

Kurt Kratena

I. Was heißt „Konsolidierung"?

Angesichts eines stark steigenden Nettodefizits, besonders im Rezessionsjahr 1981, gilt es in der BRD als erklärtes Ziel, ein rasantes Wachstum des Nettodefizits zu bremsen und in einem weiteren Schritt, dieses Nettodefizit zurückzuführen. Dieses Konzept soll hier aus der gesamtwirtschaftlichen Sichtweise des deutschen Sachverständigenrates gesehen werden, der vom Konzept der Normalverschuldung bzw. potentialorientierten Verschuldung ausgeht und ein konjunkturelles und ein strukturelles Defizit unterscheidet. Abzubauen gilt es das strukturelle Defizit, was vor allem durch Kürzung der Konsumausgaben des Staates erreicht werden soll, während Investitionsausgaben gesteigert werden sollen bzw. das Steuersystem Anreize zu einer Steigerung der Privatinvestitionen beitragen soll. So hofft man, einerseits die Krise zu überwinden und dabei gleichzeitig das Budget zu konsolidieren.

Diese Strategie bringt auch ein Zitat aus dem Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zum Ausdruck: „Konsolidieren heißt nämlich, den Teil des Haushaltsdefizits zurückzuführen, der über das hinausgeht, was konjunkturbedingt ist und bei gegebener, volkswirtschaftlicher Steuerquote mit der konjunkturellen Erholung zurückgeht, und was als Normalverschuldung angesehen werden kann, den Teil der staatlichen Kreditaufnahme also, an den sich die Wirtschaft angepaßt hat und den der Staat deshalb ohne negative Rückwirkungen auf Wachstum und Stabilität kreditär finanzieren kann. Den Teil des

Haushaltsfehlbetrages, den es zu konsolidieren gilt, nennen wir strukturelles Defizit."[1]

Die folgende Untersuchung beschränkt sich auf die Untersuchung der Entwicklung des Bundeshaushaltes, während der Sachverständigenrat jeweils die gesamten öffentlichen Haushalte untersucht.

Tabelle 1 macht deutlich, daß das Ziel der Reduzierung des Nettodefizits in den Jahren 1983, 1984 und 1985 – den Konsolidierungshaushalten des Bundes –, tatsächlich gelungen ist. Allerdings ist daraus nicht ersichtlich, wieweit das über die Einnahmen- oder die Ausgabenseite erfolgt ist und ob tatsächlich das strukturelle Defizit reduziert wurde. Außerdem sind die gesamtwirtschaftlichen Folgen dieser Defizitreduzierung nicht sichtbar.

Tabelle 1

Nettoneuverschuldung 1981–86

	1981	1982	1983	1984	1985	1986[1]
a) in Mrd. DM	37,39	37,17	31,47	28,30	22,38	23,66
b) in % des BSP	2,4	2,4	1,9	1,6	1,4	1,3
jährliche Veränderungsrate, in % (von a)	+37,9	– 0,6	−15,3	−10,0	−11,7	– 0,2

1 Soll-Werte
Quelle: Finanzbericht 1986, 1987

Die Ausgangssituation im Jahr 1982 ist durch ein kurzfristig stark steigendes Defizit gekennzeichnet: Der Haushaltsentwurf 1982 wird von der alten Regierung um einen ersten Nachtragsentwurf korrigiert. Das ergibt den Soll-Wert des Jahres 1982, der im Finanzbericht 1983 veröffentlicht wird: Geplanten Ausgaben von 245,74 Milliarden DM stehen geplante Einnahmen von 211,32 Milliarden DM gegenüber. Das ergibt ein Defizit von 34,42 Milliarden DM.

Die sich im Herbst 1982 konstituierende neue Regierung befürchtet aufgrund von Berechnungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" im Finanzministerium einen um 6 Milliarden DM höheren Nettokreditbedarf, also etwa 40 Milliarden DM Defizit. Daher wird ein zweiter Nachtragshaushalt für 1982 beschlossen, der auch die Grundlage für den Finanzplan der neuen Regierung von 1983 bis 1987 bildet. Budgetkonsolidierung wird zum obersten Ziel der neuen Finanzpolitik erklärt.

Dem Finanzbericht 1985, der das endgültige Ist-Ergebnis für 1982 enthält, ist zu entnehmen, daß das befürchtete 40-Milliarden-Defizit nicht eingetreten ist. Der Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen liegt 1982 bei 37,66 Milliarden DM.

Um die Strategie der Budgetkonsolidierung an ihren Ergebnissen zu messen, erscheint es daher naheliegend, die tatsächliche Entwicklung – also die Ist-Ergebnisse soweit sie vorliegen – mit dem Finanzplan der neuen Regierung zu vergleichen. Der Finanzplan geht vom zweiten

Nachtragshaushalt mit dem befürchteten Defizit von 40 Milliarden DM aus. Die tatsächliche Entwicklung geht vom Ist-Ergebnis von 37,66 Milliarden DM für 1982 aus.

Das Konsolidierungsziel der neuen Regierung für 1983 ist mit einem Defizit von fast 41 Milliarden DM relativ bescheiden gesteckt. Es soll lediglich versucht werden, ein weiteres Anwachsen des Defizits zu verhindern. Tatsächlich wurde das Defizit um ca. 6 Milliarden DM reduziert. Die Ausgaben liegen 1983 um 7,5 Milliarden DM unter den im Finanzplan geschätzten. In den Haushaltsjahren 1984 und 1985 können die im Finanzplan vorgegebenen Zielwachstumsraten bei Ausgaben und Einnahmen beinahe erfüllt werden.

Tabelle 2

Konsolidierung: Plan und Ist-Vergleich (in Mrd. DM)

	Finanzplan 1983–86 tatsächliche Entwicklung 1983–86			
	1983	1984	1985	1986
Ausgaben lt. Finanzplan	253,21	257,75	265,0	273,0
%-Steigerung	3,5	1,8	2,0	3,0
Einnahmen lt. Finanzplan	211,89	220,14	231,7	245,0
%-Steigerung	2,4	3,9	5,2	5,7
Nettodefizit lt. Finanzplan	40,91	37,34	32,9	27,6
tatsächliche Ausgaben	246,75	251,78	257,11	263,48[1]
%-Steigerung	0,9	2,0	2,1	2,5
tatsächliche Einnahmen	214,80	223,13	234,34	239,50[1]
%-Steigerung	3,8	3,9	5,0	2,2
tatsächliches Nettodefizit	31,47	28,30	22,39	23,66[1]

1 Soll-Werte
Quelle: Finanzberichte 1983–86, eigene Berechnungen

Das Hauptgewicht der Konsolidierung trägt jedenfalls der Bundeshaushalt 1983. Im Jahr 1986 scheint die Konsolidierung abgeschlossen zu sein, das geringe Einnahmenwachstum von 2,2 Prozent geht auf das Inkrafttreten der ersten Etappe einer großen Steuerreform zurück.

In einer detaillierten Analyse soll nun die Konsolidierungsstrategie und ihr Erfolg für die Bundeshaushalte von 1983 bis 1985 untersucht werden.

II. Der Bundeshaushalt 1983

Auch die alte Regierung hat in ihrem Regierungsentwurf für 1983 Konsolidierungsmaßnahmen vorgesehen. Die Ausgaben sollten nur um

1,9 Prozent auf 250,5 Milliarden DM anwachsen, während die Einnahmen um 4,9 Prozent auf 221,67 Milliarden DM steigen sollten. Das ergäbe eine Reduktion des Defizits von 5,6 Milliarden DM. Das kräftige Steuereinnahmenwachstum beruhte auf einer Fehleinschätzung der konjunkturellen Entwicklung. Der Arbeitskreis „Steuerschätzung" rechnete aufgrund einer Prognose des nominellen BSP-Wachstums von 6,5 Prozent mit einem Wachstum der Steuereinnahmen von 5,7 Prozent.

Einsparungen hatte auch der Regierungsentwurf 1983 der alten Regierung im Sozialbereich vorgesehen. Dabei sollte der gesamte einzusparende Betrag von 8,2 Milliarden DM hauptsächlich (6,3 Milliarden DM) bei der Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden und zwar durch Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von 4 auf 4,5 Prozent (3 Milliarden DM) sowie durch Kürzung der Beiträge für Arbeitslose an die Kranken- und Rentenversicherung (3,3 Milliarden DM). Die freiwerdenden Mittel sollten teilweise (3,2 Milliarden DM) für ein Beschäftigungsprogramm eingesetzt werden.

Tabelle 3

Maßnahmen: Bundeshaushaltsplan 1983

Erhöhung der USt-Sätze (von 6,5 auf 7% bzw. von 13 auf 14%)	1,95 Mrd.
Verringerung des Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit[1]	5,00 Mrd.
Anhebung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages von 4 auf 4,6% (ab 1. Jänner 1983)	3,60 Mrd.
Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung	0,90 Mrd.
Verschiebung der Rentenanpassung auf 1. Juli 1983	0,58 Mrd.
Investitionshilfeabgabe für höhere Einkommensbezieher und KöSt-pflichtige Unternehmen (kann durch Investitionen teilweise vermieden werden)[2]	1,00 Mrd.
Reduktion der Kindergeldsätze für höhere Einkommen[3]	0,98 Mrd.
Bezügeanpassung im öffentlichen Dienst[4]	0,70 Mrd.
Begrenzung der Vorsorgepauschale für nicht sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer	0,47 Mrd.
sonstige Maßnahmen: (vor allem im Sozialbereich: BAFÖG[5], Sozialhilfe, Arbeitslosengeld, Wohngeld, Unterhaltshilfe usw.)	0,50 Mrd.

Quelle: Finanzbericht 1983 sowie Sachverständigenrat, verschiedene Jahresgutachten.

1 Diese Senkung des Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit wird möglich durch eine Senkung der Beitragsbemessungsgrundlage für Rentenversicherungsbeiträge (auf 68% bei Arbeitslosengeld und 58% bei Arbeitslosenhilfe). Der Rentenversicherung „fehlen" somit diese 5 Mrd. zunächst.

2 Kann genau genommen nicht als Konsolidierungsmaßnahme ausgewiesen werden, da die Einnahmen in vollem Umfang für den Wohnbau ausgegeben werden.

3 Gleichzeitig wird das System der Kinderkostenbetreuungssätze teilweise durch Einführung eines Freibetrages bei der ESt ersetzt, was wiederum den Haushalt netto mit ca. 60 Mio. belastet.

4 Die Einsparung ergibt sich gegenüber Entwicklungen bei Wirken der Bezügeautomatik. Die Erhöhung von lediglich 2% tritt erst ab 1. Juli 1983 ein.
5 Bundesausbildungsförderungsgesetz. Dabei erfolgt eine Umstellung der Studentenförderung auf Darlehen und eine soziale Staffelung der Schülerförderung.

Die neue Regierung, die im Herbst 1982 ihr Amt antrat, legte im Haushaltsbegleitgesetz 1983 jenes Maßnahmenbündel fest, das das Anwachsen der Neuverschuldung bei 40,91 Milliarden DM bremsen sollte.

Für das Jahr 1983 war vorgesehen, die Ausgaben um 3,5 Prozent von 244,64 Milliarden DM auf 253,20 Milliarden DM anwachsen zu lassen, während die Einnahmen um 2,4 Prozent von 206,97 Milliarden DM auf 211,89 Milliarden DM steigen sollten, wobei als Ausgangspunkt die Soll-Werte für 1982 dienten.

Tabelle 3 faßt die Maßnahmen zusammen und weist den jeweils vorgesehenen bzw. geplanten Konsolidierungseffekt aus. Insgesamt sollen sich alle Gebietskörperschaften durch diese Maßnahmen 17,8 Milliarden DM ersparen, der Bund allein 11,9 Milliarden DM.

Den in Tabelle 3 dargestellten Maßnahmen stehen Budgetbelastungen durch Steuerrechtsänderung von ca. 3,4 Milliarden DM gegenüber (vor allem Kürzung des USt-Anteils des Bundes).

Das Schwergewicht der Kürzungspläne liegt im Sozialbereich und hier vor allem in der Arbeitslosenversicherung und in der Rentenversicherung.

Die Enlastungen des Bundes von 10,83 Milliarden DM werden durch Belastungsverschiebungen und Umschichtungen im System der Sozialversicherung ergänzt. Dieses relativ komplexe Umschichtungsverfahren betrifft in erster Linie die Bundesanstalt für Arbeit, die Rentenversicherung und die Krankenversicherung. Ein Großteil der Einsparungen wird direkt oder indirekt auf die Beitragszahler und Leistungsempfänger überwälzt.

Die Rentenversicherung muß folgende „Einnahmenausfälle" kompensieren:

a) Senkung der Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (Rentenversicherungsbeiträge aus Lohnersatzleistungen): *5 Milliarden DM*
b) Kürzung des Bundeszuschusses: *900 Millionen DM*
c) Senkung der Zahlungen des Bundes für Wehr- und Zivildienstleistende: *76 Millionen DM*

Die Rentenversicherung finanziert den unter b) genannten Einnahmenausfall durch eine Erhöhung des Beitragssatzes von 18 auf 18,5 Prozent, den unter c) genannten durch Einführung eines Krankenversicherungsbeitrages für Rentner ab 1. Juli 1983. Er beträgt zunächst 1 Prozent und soll in den Folgejahren steigen. Die 5-Milliarden-Minderleistung von der Bundesanstalt für Arbeit werden ebenfalls auf die Versicherten überwälzt. Die Verschiebung der Rentenanpassung um 6 Monate entlastet die Rentenversicherung mit 3,8 Milliarden DM. Außerdem kürzt die Rentenversicherung ihre Zahlungen an die Kran-

kenversicherung um 1,2 Milliarden DM. Die Krankenversicherung finanziert die Einnahmenausfälle durch folgende Maßnahmen:

a) Krankenhauskostenbeteiligung für 14 Tage *(300 Millionen DM)* und Rezeptgebührenerhöhung *(300 Millionen DM), ca. 0,6 Milliarden DM.*
b) Beitragspflicht der Rentner zur Krankenversicherung, stufenweise Erhöhung, der Nettoeffekt beträgt nur *ca. 0,23 Milliarden DM,* da durch die Rentenanpassungsverschiebung auf 1. Juli 1983 ca. 370 Millionen DM „verlorengehen".
c) Herausnahme von Bagatellarzneimitteln aus der Kostenerstattungspflicht, *ca. 0,5 Milliarden DM.*

Das ergibt für die Krankenversicherung eine Einnahmenerhöhung von *1,33 Milliarden DM insgesamt,* wodurch die verminderte Beitragszahlung der Rentenversicherung *(1,2 Milliarden DM)* finanziert werden kann.

Genaugenommen liegt das Schwergewicht somit auf Einnahmenerhöhungen, da die Kürzungen im Sozialbereich von 10,83 Milliarden DM auf die Versicherten abgewälzt werden.

Wie bereits aus Tabelle 2 entnommen werden konnte, ist besonders für das Haushaltsjahr 1983 ein starkes Auseinanderklaffen zwischen geplantem und realisiertem Haushalt zu beobachten. Das ist zunächst darauf zurückzuführen, daß Ausgangspunkt für den Finanzplan 1983 die Soll-Werte des Jahres 1982 darstellen. Diese ergeben sich durch Korrekturen des Regierungsentwurfes 1982 durch die neue Regierung, vor allem durch die vorsichtigen und pessimistischen Schätzungen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen". Der zweite Nachtragshaushalt, den die neue Regierung beschlossen hat, zeigt für 1982 einen Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen von 40 Milliarden DM. Von dieser Ausgangsbasis wird für 1983 ein Ausgabenwachstum auf 253,21 Milliarden DM veranschlagt sowie ein Einnahmenwachstum auf 211,89 Milliarden DM.

Gemessen an diesen Werten nimmt sich der tasächliche Konsolidierungserfolg mit Ausgaben von 246,75 Milliarden DM und Einnahmen von 214,8 Milliarden DM besonders groß aus[2].

In dieser Analyse soll jedoch die tatsächliche Entwicklung im Ausgaben- und Einnahmenbereich untersucht werden. Es wird daher das Ist-Ergebnis von 1982 – Ausgaben von 244,64 Milliarden DM und Einnahmen von 206,97 Milliarden DM – dem Ist-Ergebnis von 1983 gegenübergestellt werden. Dieser Vergleich der Ist-Ergebnisse 1982/83 erlaubt eine detaillierte Analyse der Konsolidierungsstrategie auf der Ausgabenseite nach Schwerpunkten.

Unter den zehn zusammengefaßten Gesamtbereichen weist der Bereich 4) „Soziale Sicherung" mit 5,9 Prozent (5,08 Milliarden DM) die größte Ausgabenreduktion auf. Das wurde in erster Linie durch die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit erreicht (5,41 Milliarden DM). Gleichzeitig machen sich aber auch die budgetären Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit bemerkbar: Die Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe (Anspruch entsteht nach einem Jahr Arbeitslosigkeit) sind um 2,26 Milliarden DM gestiegen. Die geplanten Sparmaßnahmen

in der Rentenversicherung dürften nicht in dem Ausmaß gewirkt haben wie geplant: Der Bund muß seinen Zuschuß um 410 Millionen DM erhöhen. Gewirkt haben die Sparmaßnahmen in den anderen Sozialbereichen, wie Krankenversicherung, beim Kindergeld, Mutterschutz und Wohngeld (zusammen: 1,74 Milliarden DM).

Die Einsparungen im Bereich 3) „Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung" gehen in erster Linie auf die Kürzung und Umstellung der Bildungsförderung (BAFÖG) zurück, wo die Einsparungen mit 220 Millionen DM den geplanten Betrag übertrafen. Ebenfalls gespart wurde aber auch in Wissenschaft und Forschung, und da vor allem in der Kernforschung, sowie bei Kunst- und Kulturpflege. Im Bereich 6) „Ernährung und Landwirtschaft" wurde ebenfalls ein Betrag von 90 Millionen DM eingespart, bei den einkommensstabilisierenden Maßnahmen sogar 100 Millionen DM.

Der Subventionsabbau im Bereich 7) „Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe und Dienstleistungen" ist kaum merklich (40 Millionen DM), eine Tatsache, auf die auch der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1983/84 hinweist. Lediglich die Kohleförderung wurde um 470 Millionen DM reduziert, das sind immerhin 32 Prozent; reduziert wurden ebenfalls regionale Förderungsmaßnahmen (um 10 Millionen DM).

Die Einsparungen im Bereich 8) „Verkehrs- und Nachrichtenwesen" von 700 Millionen DM gehen mit 220 Millionen DM auf die Ausgabenreduktion für Straßenbau zurück, wovon jedoch ausschließlich die Bundesausgaben für Gemeindestraßen betroffen waren. Die Ausgaben für Bundesautobahnen und Bundesstraßen sind gestiegen. Das ist ein Aspekt einer Budgetkonsolidierung „auf Kosten" nachgeordneter Gebietskörperschaften.

Im Bereich 9) sind leichte Ausgabensteigerungen zu verzeichnen (1 Prozent), was auf Ausgabensteigerungen für Verkehrsunternehmen (80 Millionen DM) und hier vor allem für die „Deutsche Bahn" zurückgeht.

Den Sparmaßnahmen stehen kräftige Ausgabensteigerungen in den Bereichen 2) und 10) gegenüber, ebenso in einem Teilbereich der „Sozialen Sicherung". Im Verteidigungsbereich und bei der öffentlichen Sicherheit sind die Ausgaben um 2,56 Milliarden DM gestiegen. Aufgrund der Langzeitarbeitslosigkeit sind die Ausgaben für Arbeitslosen- und Sozialhilfe ebenfalls um 2,26 Milliarden DM gestiegen.

Noch stärker sind – zumindest in absoluten Beträgen, nicht in Wachstumsraten – die Ausgaben für Schuldendienst und dabei vor allem für Zinsendienst gestiegen, nämlich um 4,52 Milliarden DM oder 20,4 Prozent. Diese 4,52 Milliarden DM Mehrausgaben nehmen bereits 89 Prozent der gesamten Einsparungen im Sozialbereich (5,08 Milliarden DM) in Anspruch.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß – wie im Haushaltsbegleitgesetz geplant – vor allem im Sozialbereich Ausgabenreduktionen durchgeführt wurden und im Bildungswesen. Leichte Einsparungen ergaben sich auch im Bereich Landwirtschaft. Von spektakulären

Tabelle 4

Ausgaben

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd.	
	1982	1983	DM	in %
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	14,00	14,70	+0,7	+ 5
2. Verteidigung und öffentliche Sicherheit	47,71	50,27	+2,56	+ 5,36
3. Bildungswesen Wissenschaft, Forschung	13,33	13,14	−0,19	− 1,42
darunter: BAFÖG	2,35	2,14	−0,22	− 9,32
4. Soziale Sicherung	86,73	81,65	−5,08	− 5,86
darunter:				
Arbeitslosenversicherung	7,00	1,59	−5,41	−77,3
Rentenversicherung	30,91	31,32	+0,41	+ 1,3
Krankenversicherung	0,99	0,95	−0,04	− 4,0
Kindergeld	16,63	15,10	−1,53	− 9,2
Mutterschutz	1,16	1,02	−0,14	−12,0
Wohngeld	1,33	1,30	−0,03	− 2,2
Sozial- und Arbeitslosenhilfe	5,20	7,46	+2,26	+43,4
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,48	4,44	−0,04	− 0,9
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,66	1,57	−0,09	− 5,4
darunter: einkommenstabilisierende Maßnahmen	0,65	0,55	−0,10	−15,4
7. Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	5,77	5,73	−0,04	− 0,7
darunter: Kohlebergbau	1,47	1,00	−0,47	−32,0
reg. Förderungsmaßnahmen	0,41	0,40	−0,01	− 2,4
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	13,10	12,60	−0,70	− 5,3
darunter: Straßen	7,42	7,20	−0,22	− 2,9
9. Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	14,26	14,41	+0,15	+ 1,0
darunter: Verkehrsunternehmen	13,27	13,35	+0,08	+ 0,6
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	43,55	48,30	+4,75	+10,9
darunter:				
Schulden (gesamt)	22,78	27,27	+4,49	+19,7
Zinsausgaben	22,10	26,62	+4,52	+20,4
Ausgaben gesamt[1]	244,6	246,7	+2,2	+ 0,9

1 Differenzen in den Summen durch Rundungen
Quelle: Finanzbericht 1985, Tabelle 4, S. 145 ff., eigene Berechnungen

Einzelaktionen abgesehen (Reduktion der Kohlebergbauförderung) wurde im Subventionsbereich nicht konsolidiert.

Ausgabensteigerungen ergaben sich vor allem im Verteidigungsbereich, im Sozialbereich aufgrund von Langzeitarbeitslosigkeit und beim Schuldendienst aufgrund anhaltend hoher Zinssätze.

In einer allgemeineren Systematik der Ausgaben ergibt sich bei einem Vergleich 1982/83 folgendes Bild:

Tabelle 5

	Mrd. DM		Steigerung in Mrd.	
	1982	1983	DM	%
Personalausgaben	34,39	35,14	+0,75	+ 2,2
laufender Sachaufwand	34,81	36,67	+1,86	+ 5,3
Zinsausgaben	22,10	26,62	+4,62	+20,4
laufende Zuweisungen und Zuschüsse[1]	118,20	113,00	−5,20	− 4,4
Ausgaben der laufenden Rechnung	209,51	211,43	+1,92	+ 0,9
Ausgaben der Kapitalrechnung	35,13	35,32	+0,19	+ 0,54
darin: Investive Ausgaben	32,01	31,30	−0,71	− 2,2
Gesamtausgaben	244,6	246,7	+2,2	+ 0,9

1 An Gebietskörperschaften, LAF, ERP, Zweckverbände, Unternehmen, Sozialversicherung, Ausland und sonstige Institutionen (inkl. Renten).
Quelle: Finanzbericht 1985, Tabelle 5, S. 152.

In dieser Systematik ist neben den Einsparungen im Sozialbereich, die unter „Laufende Zuweisungen und Zuschüsse" gewirkt haben, auch die Wirkung der Bezügeanpassung im öffentlichen Dienst ersichtlich: Die Personalausgaben wachsen gegenüber den Sachausgaben (+5,3 Prozent) nur um 2,2 Prozent. Freiwerdender Ausgabenspielraum wurde in erster Linie durch das Anwachsen der Zinsausgaben verbraucht. Unter den Ausgaben der Kapitalrechnung sind die Ausgaben mit investivem Charakter um 2,2 Prozent gesunken.

Im Finanzplan 1983 war für investive Ausgaben ein Betrag von 33,31 Milliarden DM vorgesehen, wovon 7,68 Milliarden DM auf Sachinvestitionen des Bundes entfallen sollten und 25,63 Milliarden DM auf Finanzierungshilfen.

Unter Finanzierungshilfen fallen unter anderem die Unterstützungszahlungen an das Verkehrs- und Nachrichtenwesen (inkl. Deutsche Bundesbahn) sowie die Ausgaben für den Bereich „Wirtschaftliche Zusammenarbeit" und die Wirtschaftsförderung.

Ein Vergleich der Einnahmen zeigt folgendes Bild:

Tabelle 6

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd.	
	1982	1983	DM	in %
Steuern	183,10	190,28	+7,18	+3,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	15,29	16,01	+0,72	+4,7
darunter: Bundesbankgewinn	10,50	11,00	+0,5	+4,7
sonstige Einnahmen	8,55	8,51	−0,04	−0,5
Einnahmen insgesamt	206,9	214,8	+7,9	+3,8

Quelle: Finanzbericht 1985, S. 157.

Untersucht man die Mehreinnahmen aus Steuern genauer (7,18 Milliarden oder 3,9 Prozent), dann zeigt sich, daß vor allem bei den Bundessteuern und hier vor allem bei der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer, den Versicherungs- und den Kapitalverkehrssteuern Mehreinnahmen zu verzeichnen waren und bei der Umsatzsteuer. Die tatsächlichen Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer übersteigen eindeutig den geplanten Effekt der USt-Erhöhung von 6,5 bzw. 13 Prozent auf 7 bzw. 14 Prozent, der mit 1,95 Milliarden DM veranschlagt wurde:

Tabelle 7

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd.	
	1982	1983	DM	in %
Bundessteuern[1]	44,94	47,46	+2,52	+ 5,6
Bundesanteil an Lohnsteuer/veranlagte Einkommensteuer	65,45	66,80	+1,35	+ 2,0
nicht veranlagte Steuern von Ertrag/Körperschaften	13,08	14,19	+1,11	+ 8,5
Umsatzsteuer	56,53	59,64	+3,11	+ 5,5
Gewerbesteuerumlage	3,09	2,18	−0,91	−29,3
Steuereinnahmen insgesamt	183,10	190,27	+7,18	+ 3,9

1 Ergänzungsabgabe, Straßengüterverkehrssteuer, Zölle, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Zuckersteuer, Branntweinabgaben, Mineralölsteuer, Kapitalverkehrssteuer, Versicherungssteuer, Wechselsteuer, sonstige Bundessteuern.
Quelle: Finanzbericht 1985, S. 183 (178/79).

Das ist umso bemerkenswerter, als gleichzeitig im Haushaltsbegleitsgesetz 1983 der USt-Anteil des Bundes von 67,5 auf 66,5 Prozent gesenkt

wurde. Die Steuerrechtsänderungen des Jahres 1983 wirken sich weiters in einer gewaltigen Senkung (29,3 Prozent) der Gewerbesteuereinnahmen aus. Den großen Beitrag zu den Mehreinnahmen leisten somit die Einnahmensteigerungen bei den „Massensteuern" wie den Bundessteuern, der Lohnsteuer und der Umsatzsteuer.

Eine stark wachsende Einnahmekomponente ist die Gewinnüberweisung der Bundesbank. Die Steigerung von 0,5 Milliarden DM ist dabei nicht so bemerkenswert wie der absolute Betrag von 11 Milliarden DM, was im Jahr 1983 34,5 Prozent des Nettodefizits entspricht. Außerdem wurden die Gewinne der Bundesbank regelmäßig niedriger eingeschätzt, als sie ausgefallen sind. Für 1983 war eine Gewinnüberweisung von 10 Milliarden DM vorgesehen, tatsächlich betrug sie 11 Milliarden DM, was zu einer Prognose für 1984 von 6,5 Milliarden DM Anlaß gab. Tatsächlich betrug die Gewinnüberweisung 1984 11,4 Milliarden DM. Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Folgejahre:

Tabelle 8

	1983	1984	1985	1986	1987
Gewinnüberweisung lt. Finanzplan 1983–87	10,0[1]	6,5	4,5	3,0	2,0
tatsächliche Gewinnüberweisung	11,0	11,4	12,9	12,6[2]	7,0[2]

1 laut Finanzplan 1982–86
2 laut Finanzplan 1986–90

Diese Einnahmenkomponente trägt somit nicht nur einiges zur Verringerung des Nettodefizites bei, sondern läßt aufgrund der systematischen Unterschätzung für die Jahre 1983 bis 1987 den Konsolidierungserfolg gemessen an den Soll-Werten übermäßig groß erscheinen.

III. Bundeshaushalt 1984

In diesem Haushaltsjahr wurden weitere Maßnahmen ergriffen, die den eingeschlagenen Weg der Konsolidierung weiterführen sollten.

Die Ausgaben sollten im Jahr 1984 um 1,8 Prozent auf 257,75 Milliarden DM wachsen, die Einnahmen um 3,9 Prozent auf 220,14 Milliarden DM. Ausgangswerte waren dabei jeweils die Soll-Werte für 1983. Die Nettokreditaufnahme sollte dadurch auf 37,34 Milliarden DM eingeschränkt werden. Die Maßnahmen bestehen wiederum vor allem in Einsparungen im Sozialbereich, denen steuerliche Entlastungen gegenüberstehen; daneben wurden auch im restlichen Budget Einnahmesteigerungen und Ausgabenkürzungen geplant. Für alle Gebietskörperschaften zusammen war eine Entlastung von ca. 9 Milliarden DM geplant, davon sollten 5,96 Milliarden DM auf den Bundeshaushalt

entfallen, 840 Millionen DM auf den Haushalt der Länder und 880 Millionen DM auf die Gemeinden.

Tabelle 9 zeigt die im Haushaltsbegleitgesetz 1984 vorgesehenen Maßnahmen und die geschätzten Spareffekte.

Tabelle 9

Maßnahmen: Bundeshaushaltsplan 1984

Kürzungen im Haushaltsverfahren[1]	1,45 Mrd.
Verlängerung der Investitionshilfeabgabe[2]	1,00 Mrd.
Kürzungen des Zuschusses zur Bundesanstalt für Arbeit und Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe (hauptsächlich Leistungskürzungen)[3]	2,61 Mrd.
Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung[4]	1,10 Mrd.
Verschiebung der Lohn- und Gehaltsanpassung im öffentlichen Dienst (auf 1. Jänner 1985) und andere kleine Maßnahmen	0,85 Mrd.
Weitere Sparmaßnahmen im Sozialbereich (Mutterschaftsgeld[5], unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter usw.)	0,57 Mrd.
Sonstige Maßnahmen	0,03 Mrd.

Quelle: Finanzberichte 1984 und 1985 sowie Sachverständigenrat, verschiedene Jahresgutachten.

1 Die Verwaltungsausgaben sollen gegenüber 1983 nur um 1% steigen. Weiters ist eine Kürzung im Straßenbau und bei der Luftfahrt vorgesehen. Folgende Bereiche sollen ebenfalls nur um 3% wachsen: Forschung und Entwicklung, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bundeshilfe für Berlin.

2 Wird wiederum für Wohnbau ausgegeben, außerdem wurde 1983 das Ziel von 1 Mrd. verfehlt (700 Mio).

3 Vor allem Senkung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (auf 63% bzw. 56% des Nettoentgelts) für Leistungsempfänger ohne Kinder; diese Maßnahme allein soll 1,06 Mrd. ersparen. Weitere Maßnahmen erfolgen bei der Berechnungsmethode der Leistungen.

4 Ähnliche Leistungskürzungen und Einschränkungen wie bei der Arbeitslosenversicherung. Die Finanzierung des Einnahmenausfalls für die Rentenversicherung soll – wie 1983 – durch Beitragserhöhung (von 9 auf 9,25%) und Abwälzung der Kosten auf die Krankenversicherung erfolgen. Soferne Leistungskürzungen vorliegen, ist das nicht notwendig.

5 Kürzungen der Leistungsdauer war vorgesehen, wurde aber auf starke Senkung des Tagessatzes geändert.

Diesen geplanten Einsparungen – wobei das Schwergewicht wiederum im Sozialbereich liegt – von insgesamt 6,61 Milliarden DM stehen Steuererleichterungen bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer gegenüber, deren Belastungswirkung mit ca. 660 Millionen DM geschätzt wird.

Ein Ist-Vergleich 1983–84 ergibt folgendes Bild: Die Gesamtausgaben sind gegenüber 1983 um 5,1 Milliarden DM (2 Prozent) auf 251,8 Milliarden DM angestiegen. Damit liegen sie wiederum um ca. 6

Milliarden DM niedriger als im Voranschlag, der sich allerdings an den Sollwerten orientiert. Vergleicht man die Wachstumsraten, ergibt sich ein anderes Bild: Der Regierungsentwurf sah ein Ausgabenwachstum von 1,8 Prozent vor, tatsächlich sind die Ausgaben um 2 Prozent gewachsen.

Im Detail ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 10

Ausgaben

	Mrd. DM		Veränderung in Mrd.	
	1983	1984	DM	in %
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	14,70	15,54	+0,84	+ 5,7
2. Verteidigung und öffentliche Sicherheit	50,27	51,33	+1,06	+ 2,1
3. Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	13,14	12,71	−0,43	− 3,3
darunter: BAFÖG	2,14	1,49	−0,65	−30,4
4. Soziale Sicherung	81,65	81,86	+0,21	+ 0,2
darunter:				
Rentenversicherung	31,32	33,04	+1,72	+ 5,5
Krankenversicherung	0,95	1,01	−0,06	− 6,3
Kindergeld	15,10	14,62	−0,48	− 3,2
Mutterschutz	1,02	0,74	−0,28	−27,4
Wohngeld	1,30	1,20	−0,10	− 7,7
Sozialhilfe	0,27	0,16	−0,11	−40,7
unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter	0,26	0,15	−0,11	−42,3
Arbeitslosenhilfe	7,19	8,79	+1,60	+22,2
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,44	4,30	−0,46	−10,3
darunter:				
Krankenhausfinanzierung	1,44	0,95	−0,49	−34,0
Wohnungswesen	2,02	2,35	+0,33	+16,3
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,57	1,77	+0,20	+12,7
darunter:				
einkommenstabilisierende Maßnahmen	0,55	0,74	+0,19	+34,5
7. Energie-, Wasserwirtschaftsgewerbe und Dienstleistungen	5,73	7,71	+1,98	+34,5
darunter:				
Kohlebergbau	1,00	1,68	+0,68	+68,0
verarbeitende Industrie	0,82	1,39	+0,57	+69,5
Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Garantien usw.	1,90	2,74	+0,84	+44,2

reg. Förderungsmaßnahmen	0,40	0,40	–	–
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	12,60	12,60	+0,15	+ 1,2
darunter: Straßen	7,20	7,11	−0,09	− 1,2
Luftfahrt	0,54	0,67	+0,13	+24,0
9. Wirtschaftsunternehmen, allg. Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	14,41	14,43	+0,02	+ 0,1
darunter: Verkehrsunternehmen	13,35	13,06	−0,29	− 2,2
Bergbau und Gewerbeunternehmen	0,49	0,72	+0,23	+46,9
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	48,30	49,50	+1,20	+ 2,5
darunter:				
Schulden (gesamt)	27,27	28,43	+1,16	+ 4,2
Zinsausgaben	26,62	27,76	+1,14	+ 4,3
Ausgaben gesamt[1]	246,7	251,8	+5,10	+ 2,0

1 Differenzen in den Summen durch Rundungen
Quelle: Finanzbericht 1986, Tabelle 4, S. 139 ff., eigene Berechnungen

Die Verteidigungsausgaben sind wiederum – wie im Jahr 1983 – angewachsen, diesmal allerdings mit 2,2 Prozent im gleichen Ausmaß wie die Gesamtausgaben, der Anteil des Verteidigungsbudgets ist somit gleichgeblieben.

Im Bereich 3) wirkt die BAFÖG-Kürzung mit 650 Millionen DM Ausgabenkürzung stärker als im Jahr ihrer Einführung, 1983.

Im Bereich 4) ist es nicht gelungen, Einsparungen zu erzielen, die Ausgaben sind insgesamt um 210 Millionen DM angestiegen. Dabei muß angemerkt werden, daß der Regierungsentwurf mit Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe von 1,8 Milliarden DM gerechnet hat. Die tatsächlichen Mehrausgaben in diesem Bereich sind zwar mit 1,6 Milliarden DM leicht hinter den Befürchtungen zurückgeblieben, ergeben aber dennoch eine Wachstumsrate von 22 Prozent. Die Sparmaßnahmen im Sozialbereich, die im geplanten Ausmaß gewirkt haben (Kindergeld, Mutterschutz, Wohngeld, Sozialhilfe) können die Mehrausgaben der Rentenversicherung und der Arbeitslosenhilfe nicht kompensieren. Zwei Ergebnisse müssen also festgehalten werden:

1. Die in der Rentenversicherung geplanten Sparmaßnahmen sind – wie im Haushalt 1983 – für den Bund nicht wirksam geworden.

2. Die rezessionsbedingte Langzeitarbeitslosigkeit bewirkt enorme Ausgabensteigerungen, auch wenn gerade in dem betroffenen Bereich (Arbeitslosenhilfe) die Leistungen stark gekürzt werden. Bei einer 9prozentigen Arbeitslosenrate müßte man die „automatischen Stabilisatoren" wahrscheinlich zu Gänze aufheben, um in diesem Bereich Einsparungen erzielen zu können.

Dieses Ergebnis macht gleichzeitig die hohen sozialen Kosten einer Budgetkonsolidierung, wie sie in der BRD betrieben wurde, deutlich. Während der Anteil der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfeempfänger drastisch ansteigt, werden die Leistungen gekürzt. Unter den Empfän-

gern der „Hilfe zum Lebensunterhalt" findet man – besonders in Ballungszentren – bis zu 45 Prozent Arbeitslose. Aufgrund verschiedener Leistungseinschränkungen und vor allem durch die Verlängerung der Anwartschaftszeit sind Ende September 1985 31,6 Prozent der Arbeitslosen ohne Anspruch auf eine Leistung der Arbeitslosenversicherung (siehe Tabellen 11 und 12). Die Verdoppelung der Fälle für „Hilfe zum Lebensunterhalt" zwischen 1973 und 1984 ist größtenteils durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erklären, die Arbeitslosenhaushalte stellen unter den Sozialrentnern insgesamt die größte Gruppe dar. Daneben haben Kürzungen bei den Renten ebenfalls zum Anstieg der Sozialhilfeempfänger beigetragen.

Im Bereich 5) sind insgesamt 10 Prozent der Ausgaben eingespart worden, wobei die Kürzung in der Krankenhausfinanzierung mit fast 500 Millionen DM wesentlich dazu beigetragen hat, während die Ausgaben für Wohnungswesen um 330 Millionen DM oder 16,3 Prozent gestiegen sind. Die Kürzung der Bundesausgaben zur Krankenhausfinanzierung bedeutet ceteris paribus eine Belastung für die Haushalte der Länder. Nachdem im Haushalt 1983 bei den einkommensstabilisierenden Maßnahmen in der Landwirtschaft eine Ausgabenkürzung gelungen ist, steigt im Jahr 1984 diese Ausgabenkategorie um 190 Millionen DM oder 34,5 Prozent. Das ist vor allem auf Maßnahmen im Zusammenhang mit der Gasölverbilligung zurückzuführen. Die im Subventionsgesetz 1981 vorgesehene nachträgliche Auszahlung dieser Förderung läuft mit 1983 aus, sodaß ab 1984 wieder der volle Jahresbetrag von über 700 Millionen DM fällig ist. Subventionen an die Kohleindustrie – trotz Unterstützung durch den Kohlepfenning, den die Stromverbraucher aufbringen – und an die saarländische Stahlindustrie lassen die Ausgaben im Bereich 7) ansteigen. Ebenso trägt die vermehrte Inanspruchnahme von Bundesbürgschaften zu einem Ausgabenwachstum in diesem Bereich bei. Als Rahmen für Bürgschaften sind im Haushaltsjahr 1984 insgesamt 290 Milliarden DM vorgesehen. Bei regionalen Förderungsmaßnahmen zeigt sich eine Stagnation, obwohl gerade hier – auch über ERP-Mittel – eine Ausweitung der Förderung für die kleineren und mittleren Gewerbe geplant war. Die Subventionen stiegen 1984 somit weiter an.

Die geplanten Ersparnisse im Bereich 8) konnten nur beim Straßenbau realisiert werden, die Ausgaben für Luftfahrt sind wegen Zuschüssen zur Entwicklung modernen Fluggeräts – ein Sektor, der stark unter internationalem Wettbewerbsdruck steht – um 130 Millionen DM oder 24 Prozent gestiegen.

Im Bereich 9) sind die Ausgaben für Verkehrsunternehmen vor allem durch Reduktion der Zuschüsse an die Deutsche Bahn zurückgegangen, die Ausgaben für Bergbau und Gewerbeunternehmen sind stark gestiegen, insgesamt ergibt sich eine Stagnation der Ausgaben im Bereich 9).

Die Dynamik des Zinsausgabenwachstums konnte gebremst werden, die Zinsausgaben wurden auf dem hohen Niveau von 27,76 Milliarden DM stabilisiert und sind gegenüber 1983 nur um 4,3 Prozent gewachsen.

Tabelle 11

Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Anteile in %, Ende September)

	1982	1983	1984	1985
Arbeitslosengeld	44,1	39,4	34,0	31,6
Arbeitslosenhilfe	16,4	22,2	26,3	26,4
Leistungen beantragt	15,3	11,2	10,7	10,4
keine Leistungen	24,2	27,1	28,9	31,6

Quelle: Memorandum 86, S. 47 (Bundesanstalt für Arbeit)

Tabelle 12

Sozialhilfeempfänger (in 1.000)

	1973	1983	1984
Hilfen zum Lebensunterhalt	918	1.725	1.837
Hilfen in besonderen Lebenslagen	1.064	1.016	1.046
insgesamt[1]	1.730	2.436	2.569

1 Entspricht nicht der Summe beider Gruppen, da um Doppelzählungen bereinigt.
Quelle: Memorandum 86, S. 46 (Statistisches Bundesamt)

Die Sparmaßnahmen im Haushaltsverfahren und ihre Wirksamkeit lassen sich in einem Ist-Vergleich 1983/84 in der allgemeinen Systematik überprüfen.

Tabelle 13

	1983	1984	Veränderung in Mrd. DM	%
Personalausgaben	35,14	35,45	+0,31	+0,9
laufender Sachaufwand	36,67	38,03	+1,36	+3,7
Zinsausgaben	26,62	27,76	+1,14	+4,3
laufende Zuweisungen und Zuschüsse[1]	113,00	114,43	+1,43	+1,2
Ausgaben der laufenden Rechnung	211,43	215,69	+4,26	+2,0
Ausgaben der Kapitalrechnung	35,32	36,10	+0,78	+2,2
darin: Investive Ausgaben	31,30	33,57	+2,27	+7,2
Ausgaben gesamt	246,7	251,8	+5,10	+2,0

1 An Gebietskörperschaften, LAF, ERP, Zweckverbände, Unternehmen, Sozialversicherung, Ausland und sonstige Institutionen.
Quelle: Finanzbericht 1986, Tabelle 5, S. 146 ff.

Das Wachstum der Personalausgaben konnte durch die verzögerte Bezügeanpassung und den weitgehenden Aufnahmestopp im öffentlichen Dienst auf 1 Prozent gesenkt werden, während sich der laufende Sachaufwand um 3,7 Prozent erhöhte. Die Ausgaben der laufenden Rechnung liegen wie 1983 genau im Trend der Gesamtausgabenentwicklung (+2,0 Prozent), wobei die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse im Unterschied zu 1983 um 1,43 Milliarden DM oder 1,2 Prozent gestiegen sind. Dies ist in erster Linie durch Mehraufwand für Unternehmen sowie Renten und Unterstützungen zu erklären (jeweils ca. 1,2 Milliarden DM), während die Zuweisungen an Länder und Gemeinden gesunken sind.

Das 7,2prozentige Wachstum der investiven Ausgaben trägt in erster Linie zum Ausgabenwachstum in der Kapitalrechnung bei.

Im Finanzplan von 1984 waren 35,3 Milliarden DM an investiven Ausgaben vorgesehen, wobei die Ausgaben für Sachinvestitionen gegenüber 1983 auf 7,53 Milliarden DM sinken sollten, die Ausgaben für Finanzierungshilfen jedoch auf 27,77 Milliarden DM steigen. Dabei sollten die Ausgaben für Wirtschaftsförderung um ca. 1 Milliarde DM steigen.

Das Einnahmenwachstum von 3,9 Prozent verdient es jedoch, ebenfalls, genauer untersucht zu werden:

Tabelle 14

	1983	1984	Veränderung in Mrd. DM	%
Steuern	190,28	197,20	+6,92	+ 3,6
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	16,01	16,53	+0,52	+ 3,2
darunter: Bundesbankgewinn	11,00	11,40	+0,40	+ 3,6
sonstige Einnahmen	8,51	9,40	+0,89	+10,5
Einnahmen insgesamt	214,80	223,13	+8,33	+ 3,9

Quelle: Finanzbericht 1986, S. 150 ff., Tabelle 6

Während sowohl das Steuereinnahmenwachstum als auch die Entwicklung der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (inkl. Bbk-Gewinn) hinter dem Ergebnis von 1983 leicht zurückblieb, stiegen die sonstigen Einnahmen stark – und zwar um fast 1 Milliarde DM – an. Die Einnahmen der Kapitalrechnung stiegen von 1,99 auf 2,97 Milliarden DM, was in der Gruppe „Veräußerung von Beteiligungen und Darlehensrückflüsse" sichtbar ist. Dazu hat vor allem die Veräußerung von Bundesvermögen beigetragen[3]. Es zeigt sich also wiederum, daß die Konsolidierung eher über Einnahmenwachstum erfolgt ist, wie im Haushaltsjahr 1983.

IV. Die Bundeshaushalte 1985 und 1986

Der Bundeshaushalt 1985 stellt mit einer geplanten Reduktion des Nettodefizits auf 25 Milliarden DM (−11,7 Prozent) ebenfalls eine Fortführung der Konsolidierungsstrategie dar. Generell kann gesagt werden, daß der „Konsolidierungserfolg" im Bundeshaushalt 1985 wiederum durch ein starkes Einnahmenwachstum von 5 Prozent erreicht wird, während die Ausgaben um 2,1 Prozent wachsen.

Für den Bundeshaushalt 1985 ergeben sich keine besonderen Konsolidierungsmaßnahmen.

Der Bundesverfassungsgerichtshof hat im November 1984 das Gesetz über die Investitionshilfeabgabe als gegen das Grundgesetz verstoßend aufgehoben. Die Einnahmen aus der Investitionshilfeabgabe betrugen seit Einführung jährlich ca. 700 Millionen DM.

Das relativ starke Einnahmenwachstum im Jahre 1985 ist in erster Linie auf ein starkes Anwachsen der Steuereinnahmen zurückzuführen. Die durch Veräußerung von Beteiligungen des Bundes 1984 einmalig gestiegenen „Einnahmen der Kapitalrechnung" sinken 1985 wieder fast auf das Niveau von 1983.

Da die Konsolidierung mit dem Haushaltsjahr 1985 endgültig als abgeschlossen gilt, kann die von der Bundesregierung schon im Finanzplan 1983 vorgesehene erste Etappe einer großen Steuerreform in Angriff genommen werden.

Dabei werden die Kinderfreibeträge angehoben, der Grundfreibetrag erhöht und die Progression der Einkommensteuer vermindert. Diese Maßnahmen begünstigen eindeutig Einkommensbezieher mit höherem Einkommen. Für 1986 schätzt man die Gesamtbelastung des Bundeshaushaltes durch die Steuersenkungsmaßnahmen auf insgesamt 10 Milliarden DM.

Einen Vergleich der Ausgabenentwicklung für die Haushalte 1984, 1985 und 1986 zeigt Tabelle 15, wiederum in der genaueren Systematik:

Tabelle 15

Ausgaben

	Mrd. DM		
	1984	1985	1986 (Soll)
1. Politische Führung und auswärtige Angelegenheiten	15,54	17,00	16,10
2. Verteidigung und öffentliche Sicherheit	51,33	52,68	54,40
3. Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	12,71	13,15	13,92
darunter: BAFÖG	1,49	1,50	1,57
4. Soziale Sicherung	81,86	83,17	86,01
darunter:			

Rentenversicherung	33,04	34,62	35,10
Krankenversicherung	1,01	1,07	1,11
Kindergeld	14,62	14,11	14,25
Mutterschutz[1]	0,74	0,65	1,80
Wohngeld	1,20	1,51	1,71
Sozialhilfe	0,16	0,23	0,32
unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter	0,15	0,22	0,31
Arbeitslosenhilfe	8,79	9,21	9,58
5. Gesundheit, Sport, Wohnungswesen, Raumordnung usw.	4,30	3,43	3,70
darunter:			
Krankenhausfinanzierung[2]	0,95	0,02	0,02
Wohnungswesen	2,35	2,36	2,56
6. Ernährung, Landwirtschaft	1,77	1,96	2,43
darunter:			
einkommenstabilisierende Maßnahmen	0,74	0,85	0,85
7. Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	7,71	6,92	6,97
8. Verkehrs- und Nachrichtenwesen	12,60	12,68	12,99
darunter:			
Straßen	7,11	7,32	7,45
Luftfahrt	0,67	0,55	0,60
9. Wirtschaftsunternehmen, allgemeine Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	14,43	14,74	14,04
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	49,50	51,38	52,93
darunter:			
Schulden (gesamt)	28,43	29,90	31,12
Zinsausgaben	27,76	29,16	30,38
Ausgaben gesamt[3]	251,8	257,11	263,48

1 ab 1986 mit allgemeinem Erziehungsgeld
2 1985 Neuordnung der Krankenhausfinanzierung
3 Differenzen in den Summen durch Rundungen
Quelle: Finanzbericht 1987

Im Bereich 3) steigen die Ausgaben im Rahmen der Bildungsförderung (BAFÖG) das erste Mal seit 1983 wieder.

Im Bereich der „Sozialen Sicherung" zeigt sich wie schon in den Vorjahren ein leichter Anstieg der Ausgaben für die Rentenversicherung sowie ein Anstieg der Ausgaben für Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe. Die Langzeitarbeitslosigkeit hält also auch 1986 noch an. Auffallend ist auch der wiederum starke Anstieg der Ausgaben für Mutterschutz und Wohngeld zwischen 1984 und 1986. Wobei zu bemerken ist, daß die Ausgaben für Mutterschutz erst 1986 real über denen von 1982 liegen, da in diesem Jahr ein allgemeines Erziehungsgeld eingeführt wurde. Die stark abnehmenden Ausgaben für Krankenhausfinanzie-

rung im Bereich 5) fallen wiederum als Belastung in den Haushalten der Länder an. Das ist auf eine Neuordnung der Krankenhausfinanzierung zurückzuführen, wobei den Ländern als Ausgleich höhere Anteile bei einigen Einnahmekategorien (Wohnbauprämie) zugestanden werden.

Die einkommenstabilisierenden Maßnahmen in der Landwirtschaft werden auf einem höheren Niveau stabilisiert.

Die Ausgaben für Wirtschaftsförderung (Bereich 7) sind relativ stark gesunken, in den restlichen Bereichen 8), 9) und 10) wurden die Ausgaben auf einem hohen Niveau stabilisiert.

Die Analyse der Einnahmenentwicklung in Tabelle 16 zeigt ein relativ starkes Wachstum der Steuereinnahmen von 1984 auf 1985 und ein noch höheres Wachstum der Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit. Der Bundesbankgewinn beginnt ab 1986 wieder zu sinken, für 1987 sind nur noch 7 Milliarden DM veranschlagt, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, daß die Einnahmenkomponente in den letzten Finanzplänen „systematisch" unterschätzt wurde.

Tabelle 16

Einnahmen in Mrd. DM

	1984	1985	1986 (Soll)
Steuern	197,20	206,29	211,80
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	16,53	18,30	18,03
darunter: Bbk-Gewinn	11,40	12,90	12,60
Sonstige Einnahmen	9,40	9,75	9,66
Einnahmen gesamt	223,13	234,34	239,49

Quelle: Finanzbericht 1987

Der Hauptbeitrag zu einem 1985 und 1986 weiter sinkenden Defizit kommt also wie in den vorhergehenden Bundeshaushalten von der Einnahmenseite.

V. Konsolidierung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht

1. Die Entwicklung der öffentlichen Haushalte insgesamt

Sieht man – wie der Sachverständigenrat – die Notwendigkeit zur Konsolidierung aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive, dann kann die Reduktion des Defizits des Bundes nicht allein aussagekräftig sein. In die Betrachtung müssen die öffentlichen Haushalte insgesamt eingeschlossen werden. Es ist bei der voranstehenden Analyse der Bundeshaushalte bereits deutlich geworden, daß der Bund teilweise, z. B. im Straßenbau und bei der Krankenhausfinanzierung, die Lasten

auf Länder und Gemeinden überwälzt hat. Andererseits wurden im Bereich „Soziale Sicherung" die Lasten auf die Sozialversicherungsträger überwälzt, die sie ihrerseits an die Versicherten weitergaben.

Eine genaue Analyse und Abschätzung dieser Überwälzung kann hier nicht vorgenommen werden. Es soll hier lediglich den bisherigen Ergebnissen die Betrachtung der Entwicklung aller öffentlichen Haushalte angeschlossen werden.

Tabelle 17 zeigt eine Gegenüberstellung der Entwicklung des Bundeshaushaltes und der Haushalte aller Gebietskörperschaften. Das Einnahmenwachstum von Bund, Ländern und Gemeinden entspricht der nominellen BIP-Wachstumsrate und liegt über dem Einnahmenwachstum des Bundes. Dem entspricht auch eine beinahe gleichbleibende Steuerquote. Die Staatsquote sinkt in den Jahren 1983 bis 1985, wobei die Ausgaben des Bundes vor allem im Jahr 1983 stärker wachsen als die Ausgaben aller Gebietskörperschaften. Für beide Ausgabenkategorien liegt die Wachstumsrate jedoch sowohl unter der nominellen BIP-Wachstumsrate als auch unter der Preissteigerungsrate. Die Ausgaben sind also jedenfalls real gesunken.

Die reale BIP-Wachstumsrate zeigt den Konjunkturverlauf während der Konsolidierungsphase.

1983 bleibt auch bei Betrachtung aller öffentlichen Haushalte das Jahr, in dem der größte Konsolidierungsschritt unternommen wurde.

Differenziert man zwischen Ländern und Gemeinden, dann sieht man, daß vor allem die Gemeinden zum geringeren Ausgabenwachstum beigetragen haben.

Tabelle 17

Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Bundes und aller Gebietskörperschaften im Verhältnis zum BIP

	(Wachstumsraten) 1982–85			
	1982	1983	1984	1985
Ausgaben (Bund)	5,0	0,9	2,0	3,0[1]
Einnahmen (Bund)	6,1	3,8	3,9	4,7[1]
nominelles BSP	3,5	4,6	4,6	5,0
Ausgaben gesamt	3,7	1,4[3]	2,4[3]	3,0[2]
Einnahmen gesamt	5,5	4,6[3]	4,4[3]	5,0[2]
Staatsquote	35,1	34,0	33,3	32,7
Steuerquote	23,6	23,7	23,7	23,8
reales BSP	−1,0	+1,3	+2,6	+2,5

1 Soll-Werte; Einnahmen jedoch bereits um die höheren Bbk-Gewinne berichtigt.
2 Länder und Gemeinden geschätzt; Bund: Soll-Werte.
3 Für Länder und Gemeinden teilweise Ergebnisse der Vierteljahresstatistik. 1984 und 1983 daher nur bedingt vergleichbar.
Quelle: Finanzbericht 1986, S. 60 und 66 und Tabelle 12, S. 172 f.

Die Ausgaben der Gemeinden sind zwischen 1981 und 1984 insgesamt nur um 1,5 Prozent gewachsen.

Die Ausgaben des Staates (in der Abgrenzung der VGR) sind von 1980 bis 1985 schwächer gestiegen als das Produktionspotential[4]. Vergleicht man das mit dem vorhin abgeleiteten Ergebnis aus Tabelle 17, daß zwischen 1982 und 1985 das Ausgabenwachstum dem BIP-Wachstum entsprach, dann kann man daraus für diesen Zeitraum Unterauslastung der Wirtschaft ableiten.

Überdurchschnittlich stark gestiegen sind die Zinsausgaben und die Sozialausgaben, unterdurchschnittlich stark die Personalausgaben.

Die Investitionsausgaben sind permanent gesunken, wobei hier nicht der Begriff der Finanzstatistik verwendet wurde, sondern die Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Bei den Subventionen zeigt sich 1983 – nach einer kurzen Abbauphase – ein rasanter Anstieg, überdurchschnittlich zum Wachstum der Gesamtausgaben.

Tabelle 18

Subventionen des Staates[1]

Jahr	Mrd. DM	vH[2]
1981	29,13	– 4,6
1982	29,42	+ 1,0
1983	31,82	+ 8,2
1984	36,18	+13,7
1985[3]	38	+ 5,5

1 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen
2 Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH
3 Eigene Schätzung
Quelle: SVR-Gutachten 1985/86, S. 87.

Tabelle 18 zeigt die absoluten Zahlen über die Entwicklung der Subventionen nach VGR. Damit wird deutlich, daß 1981 das einzige Haushaltsjahr war, in dem im Vergleich zum Vorjahr ein Subventionsabbau gelungen ist. Die Betrachtung aller Gebietskörperschaften zeigt somit ein ähnliches Bild wie die Betrachtung des Bundeshaushaltes.

Der Rückstau in den Investitionen der Gebietskörperschaften läßt für die nächsten Jahre wieder ein Ansteigen dieser Ausgabenkategorie erwarten. An dieser Komponente wird wiederum deutlich, daß die Konsolidierungsstrategie der BRD insbesondere im Jahr 1983 ein prozyklisches Agieren des Staates bedeutete.

2. Konsolidierung und Konjunkturzyklus

Das prozyklische Agieren der deutschen Bundesregierung zu begrün-

den, ist sehr schwierig, solange man sich am Konzept des deutschen Sachverständigenrates orientiert. Dieses Konzept macht die Kapazitätsauslastung des Kapitals zum Konjunkturkriterium. Das Ergebnis ist, daß die Jahre ab 1983 als Konjunkturaufschwung-Periode bezeichnet werden.

Um die Konjunkturentwicklung in den achtziger Jahren darstellen zu können und das Wirken des öffentlichen Sektors dabei zu analysieren, erweist es sich als zweckmäßig, die Entwicklung des realen BSP und der sektoralen Finanzierungssalden, wie sie sich aus der Finanzierungsstromrechnung der VGR ergeben, zu betrachten.

Tabelle 19

Sektorale Finanzierungssalden

	Überschuß bzw. Defizit (–) in % des BSP					
	1980	1981	1982	1983	1984	1. Hj. 1985
private Haushalte	7,3	7,9	7,2	6,2	6,2	6,5
Unternehmen	–3,7	–3,0	–1,9	–1,0	–1,5	–2,1
Wohnungswirtschaft	–3,9	–3,5	–2,7	–3,3	–3,0	–1,7
Staat, inkl. Sozialversicherung[1]	–2,9	–3,7	–3,3	–2,4	–1,9	–1,7
Ausland[2]	2,1	1,0	–0,4	–0,5	–0,8	–1,4
Finanzieller Sektor[3]	1,1	1,3	1,1	1,0	1,0	0,4

1 Gebietskörperschaften, einschließlich Lastenausgleichsfonds und ERP-Sondervermögen
2 Einschließlich DDR
3 Banken, Sparkassen, Versicherungen (einschließlich Pensionskassen)
Quelle: SVR, Jahresgutachten 1985/86, Tabelle 38, S. 267

Tabelle 18 zeigt, daß die reale BSP-Wachstumsrate ab 1983 positiv wird und ansteigt; das würde für die „Aufschwung-These" des Sachverständigenrates sprechen.

Aus Tabelle 19 geht hervor, daß in den Jahren 1980–1982 die „typische" Entwicklung der Salden in einer Rezession stattgefunden hat. Ein Ansteigen der Überschüsse der privaten Haushalte (aus Angst, daß „noch schlechtere Zeiten" kommen könnten) steht einer mangelnden Verschuldungsbereitschaft des Unternehmenssektors gegenüber, und zwar inklusive dem Sektor Wohnungswirtschaft.

Das Defizit des Staates steigt an, was entweder auf bewußt antizyklische Konjunkturpolitik oder auf das Wirken automatischer Stabilisatoren zurückzuführen ist.

Der Abbau der Überschüsse des Auslandssektors (= sinkendes Leistungsbilanzdefizit) wäre ebenfalls eine typische Erscheinung eines inländischen Nachfragerückganges während einer Rezession. Für die betrachtete Periode erscheint es jedoch eher plausibel, diese Entwick-

lung auf exogene Faktoren, vor allem auf die starke Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar zurückzuführen.

Die Entwicklung ändert sich 1983. Die Überschüsse der privaten Haushalte sind in Reaktion auf die durch die Konsolidierung nicht aufgefangene Krise gesunken[5].

Ein Vergleich 1983/84 macht deutlich, daß sich der Staat aus seiner Rolle als „Borger" der Überschüsse ungefähr in dem Ausmaß zurückzieht, in dem der außenwirtschaftliche Überschuß wächst. Während das Defizit des Unternehmenssektors wieder wächst, schränkt die Wohnungswirtschaft ebenfalls ihre Verschuldungsbereitschaft ein.

Diese Tendenzen setzen sich auch im ersten Halbjahr 1985 fort, wobei der stark steigende Leistungsbilanzüberschuß auffällt. Als Nachfragesektor fällt der Staat somit bei steigender Exportnachfrage aus. Als eindeutig restriktiv kann also vor dem Hintergrund der Analyse der Finanzierungssalden die Konsolidierungsstrategie nicht gesehen werden. Der entscheidende Punkt ist jedoch die während dieses „Aufschwunges" bestehende Massenarbeitslosigkeit von 2,3 Millionen Menschen ohne „stille Reserve" (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 20

Offizielle und „verdeckte" Arbeitslosigkeit

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
reg. Arbeitslose (in 1.000)	889	1.272	1.833	2.258	2.266	2.304
stille Reserve (in 1.000)	622	748	950	1.181	1.274	1.230
offizielle Arbeitslosenrate	3,8	5,5	7,5	9,1	9,1	9,3

Quelle: Memorandum 86, S. 38 (Bundesanstalt für Arbeit)

Man kann sich somit der Meinung des DIW anschließen, das zu dem Urteil gelangt: „Könnte man von der Massenarbeitslosigkeit abstrahieren, so wäre dem Staat ein mustergültiges antizyklisches Verhalten im Konjunkturaufschwung zu bescheinigen. Tatsächlich nutzte er die günstigen Rahmenbedingungen, um einseitig die Konsolidierung voranzubringen und den Ausgabenzuwachs zu reduzieren[6]."

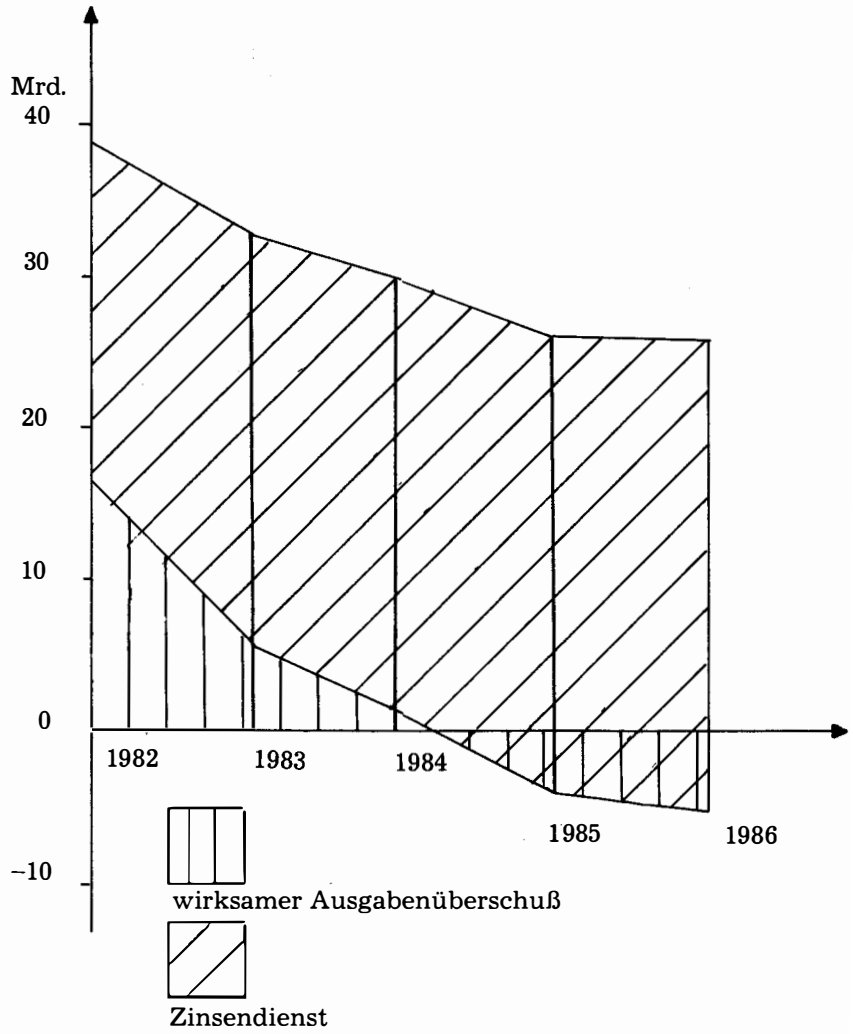
Die Analyse zu Beginn hat deutlich gemacht, daß eine Dämpfung des Ausgabenwachstums in den Bundeshaushalten 1983 und 1984 vor allem bei den Personal- und Sachausgaben erfolgte, nicht jedoch bei den Zinsausgaben. Die Zinsausgaben sind vor allem 1983 kräftig angestiegen und danach auf einem hohen Niveau geblieben. Für die wirksamen Ausgaben, mit denen die gesamtwirtschaftliche Lage beeinflußt werden könnte, bleibt somit immer weniger Spielraum.

Bezeichnet man den Saldo zwischen Ausgaben ohne Zinsendienst und Einnahmen als wirksamen Ausgabenüberschuß (mit dem Stabilitätspolitik betrieben werden kann), dann gilt:

wirksamer Ausgabenüberschuß + Zinsendienst = Nettodefizit.

Abbildung 1

Entwicklung des Ausgabenspielraumes, 1982–86



Aus Abbildung 1 wird das Sinken dieses Überschusses deutlich, der 1984 negativ wird. Das bedeutet, daß der Zinsendienst mehr als 100 Prozent des Nettodefizits beträgt.

Diese Entwicklung begleitet zwar jede Budgetkonsolidierung, wiegt aber schwer in einer Phase der Unterbeschäftigung. Gerade da wäre zumindest ein geringer Haushaltsspielraum notwendig, um durch Ausgabentätigkeit die Massenarbeitslosigkeit zu verringern. Sieht man als vorrangige stabilitätspolitische Aufgabe der Budgetpolitik die Sicherung der Vollbeschäftigung in einer instabilen Marktwirtschaft, dann kann diese radikale Senkung des wirksamen Ausgabenüberschusses während einer Situation der Massenarbeitslosigkeit als Verfehlen der

antizyklischen Zielsetzung eingestuft werden. Es wäre ein Szenario denkbar, in dem eine allgemeine Senkung der Arbeitszeit und ein weniger starkes Sinken der wirksamen Ausgaben die BIP-Wachstumsrate höher ausfallen läßt, als es 1982–85 tatsächlich der Fall war[7]. Dadurch und durch den Abbau der Arbeitslosigkeit wachsen die Einnahmen zumindest um ebenso viel stärker (die Aufkommenselastizität des deutschen Steuersystems liegt etwas über 1). Das Nettodefizit wäre dadurch in absoluten Zahlen zwar nicht reduziert worden, im Verhältnis zum BIP jedoch sehr wohl, wahrscheinlich aber nicht in dem Ausmaß wie es tatsächlich geschah, nämlich auf 1,3 Prozent im Jahr 1986 (lt. Regierungsentwurf). Eine maßvolle Konsolidierung unter Rücksichtnahme auf die Vollbeschäftigungszielsetzung wäre somit sehr wohl möglich gewesen, trotz einer rasant steigenden Zinsenbelastung. Natürlich ist nicht ausgeschlossen, daß sich nicht auch der Zinsendienst bei politischer Einflußnahme anders entwickelt hätte können, allerdings muß dann auch berücksichtigt werden, daß auch ein Teil der enorm hohen Bundesbankgewinne nicht angefallen wäre.

2.1 Das Konzept des Sachverständigenrates (SVR)

Wie schon in der Einleitung erwähnt, bezieht sich der Anfang der 80er Jahre unter anderem vom SVR festgestellte Konsolidierungsbedarf der öffentlichen Haushalte nicht auf das Nettodefizit schlechthin, sondern auf das strukturelle Defizit. Zur Berechnung dieser Komponente des Gesamtdefizits muß zunächst von dem Konzept der potentialorientierten Kreditaufnahme bzw. Normalverschuldung (vgl. dazu: J. Barth, Potentialorientierte Verschuldung, in: Nowotny [1979]) ausgegangen werden und in einem zweiten Schritt die konjunkturelle Komponente des Defizits berechnet werden.

2.1.1 Was ist das strukturelle Defizit?

Die Entwicklung des Konzepts des konjunkturellen Haushalts geht auf das Jahr 1967 zurück und wird seitdem fortgeschrieben. Die Darstellung des Konzepts findet sich in jedem Jahresgutachten im Anhang. Für die Berechnung der Normalverschuldung orientiert sich der SVR an dem Verhalten des Staates im „Basiszeitraum" 1966–77, seitdem werden die entsprechenden Quoten fortgeschrieben.

Eine ganz entscheidende Schwäche des Konzepts ist, daß nur die staatlichen Primäreffekte erfaßt werden, nicht jedoch Multiplikator-Effekte. Das Kernstück einer stabilitätspolitisch orientierten Budgetpolitik bleibt somit außer Ansatz, mit der Begründung, der SVR sehe sich nicht imstande, eine Quantifizierung solcher Effekte vorzunehmen. Und das, obwohl außerhalb des SVR sehr wohl Quantifizierungen von Budgetmultiplikatoren vorgenommen werden. Der konjunkturneutrale Haushalt, der sich am Produktionspotential bei konjunkturneutraler

Preiserhöhung und Normalauslastung orientiert, ist als der Haushalt definiert, der das Produktionspotential – unter Berücksichtigung der Änderung der Steuerquote – zum selben Anteil in Anspruch nimmt wie im Basiszeitraum. Je nachdem, ob das tatsächliche Haushaltsvolumen größer oder kleiner ist, kann man von expansiver oder kontraktiver Budgetpolitik sprechen, wobei der Unterschied als konjunktureller Impuls bezeichnet wird.

Den konjunkturneutralen Haushalt kann man wiederum unterteilen unter dem Gesichtspunkt, daß er zwar aktiv das konjunkturelle Geschehen nicht beeinflußt, selbst jedoch sehr wohl von der Konjunkturentwicklung beeinflußt wird. Der konjunkturneutrale Haushalt stellt auf die konjunkturneutrale Preiserhöhung ab, das ist jene Preiserhöhung, die durch keine marktwirtschaftliche Strategie ohne unzumutbare Beschäftigungsrisken vermeidbar ist; es wird somit auf einen einfachen Phillips-Kurven-Zusammenhang vertraut.

Man kann den konjunkturneutralen Haushalt somit untergliedern in:
- potentialorientierte Verschuldung (Normalverschuldung);
- auslastungsbedingte Steuerminder- oder -mehreinnahmen, die sich bei gegebener Steuerquote ergeben, wenn nicht Normalauslastung vorliegt und somit das BSP zu jeweiligen Preisen nicht dem Produktionspotential zu jeweiligen Preisen entspricht;
- inflationsbedingte Steuermehreinnahmen, die sich bei gegebener Steuerquote ergeben, wenn die jeweilige Preissteigerung nicht der konjunkturneutralen Preissteigerung entspricht.

In der Berechnungspraxis ist die potentialorientierte Kreditaufnahme entweder ein Residuum bzw. wird mit 1 Prozent des Produktionspotentials geschätzt.

Ab 1982 wird als zusätzliche Bereinigungskomponente ein „anormaler" Teil der besonders hohen Bbk-Gewinne angesetzt.

Ausgehend von diesem Konzept kann nun auch herausgearbeitet werden, wie der SVR das Residium des strukturellen Defizits berechnet.

Vom Gesamtdefizit werden zunächst die auslastungsbedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen abgezogen und vom verbleibenden Rest wird die Normalverschuldung in Abzug gebracht. Berücksichtigt man weitere, mit der Konjunktur zusammenhängende oder außergewöhnliche Mehreinnahmen oder -ausgaben, dann erhält man als Restgröße schließlich das strukturelle Defizit und somit den Konsolidierungsbedarf des Staates.

2.1.2 Berechnungen des SVR zum strukturellen Defizit

Wie bereits weiter oben erwähnt, besteht eine wesentliche Schwäche des SVR-Konzepts in der Nichtberücksichtigung von Multiplikatoreffekten. In diesem Abschnitt, der sich mit der Berechnungspraxis des SVR auseinandersetzt, soll eine weitere Schwäche deutlich werden: Die Messung und Bestimmung der Normalauslastung des Produktionspo-

tentials. Der SVR stellt dabei auf die Auslastung der Sachkapazitäten ab.

Geht man vom Jahresgutachten 1983/84 und den darin enthaltenen Berechnungen der strukturellen Defizite für alle öffentlichen Haushalte aus und vergleicht sie mit den Berechnungen der Jahresgutachten 1984/85 und 1985/86, erhält man große Unterschiede im Ergebnis. Tabelle 21 zeigt die Entwicklung des Gesamtdefizits und des strukturellen Defizits aller öffentlichen Haushalte nach Berechnungen des Jahresgutachtens 1983/84. 1982 erfolgte eine starke Reduzierung der strukturellen Komponente des Gesamtdefizits, ebenso 1984; 1983 hingegen ist das strukturelle Defizit nicht wesentlich stärker zurückgegangen als das Gesamtdefizit. Erwähnt muß auch noch werden, daß es sich hierbei um das Defizit in der Abgrenzung der VGR handelt, das zum Unterschied vom Defizit in der Finanzstatistik Darlehensgewährungen nicht defizitwirksam bucht, wodurch es wesentlich geringer ist.

Tabelle 21

Gesamtdefizit und strukturelles Defizit aller öffentlichen Haushalte laut SVR, 1981–84

	1981	1982	1983	1984
a) Gesamtdefizit (Mrd. DM)	65,0	62,3	53,0 (45,5)[1]	42,0 (33,0)[1])
b) strukturelles Defizit (Mrd. DM)	38,0	28,0[1]	17,0	8,0 (0,0)[1]
Veränderung von a) (in %)		– 4,1	–28,6 (–27,0)[1]	–20,8 (–27,5)[1]
Veränderung von b) (in %)		–26,3	–39,3	–52,9

1 Berichtigte Daten laut Jahresgutachten 1984/85
Quelle: SVR-Jahresgutachten 1983/84, S. 185 ff.

Im Jahresgutachten 1984/85 wird der Wert des Gesamtdefizits revidiert, es werden aber auch die Komponenten zur Berechnung des strukturellen Defizits geändert. Danach liegt das neu berechnete strukturelle Defizit 1984 bei 0.

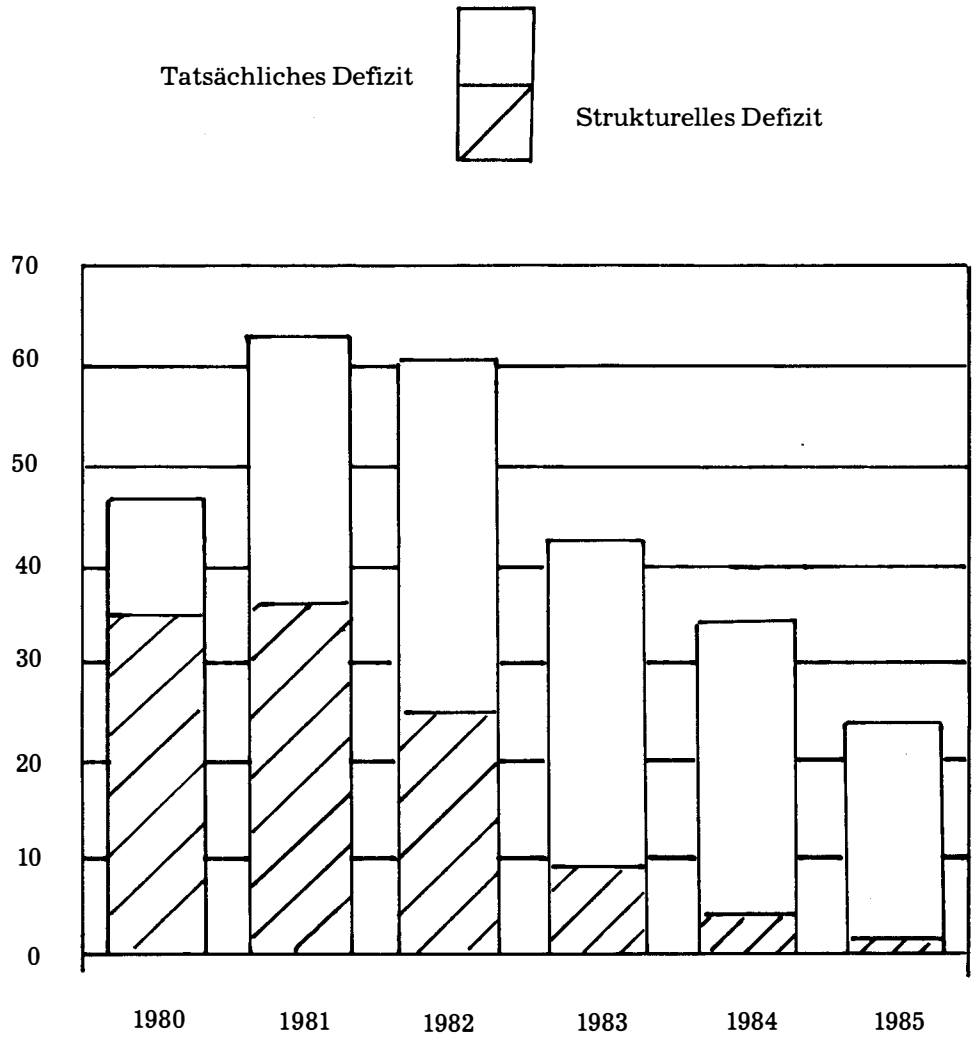
Im Jahresgutachten 1985/86 werden die der Berechnungsmethode zugrunde liegenden Zahlen und Annahmen abermals korrigiert. Das strukturelle Defizit liegt demnach 1984 bei 4 und 1985 bei 1,5 Milliarden DM.

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des strukturellen Defizits laut SVR für alle öffentlichen Haushalte. Von Interesse im Rahmen dieser Arbeit ist jedoch vor allem die Entwicklung des strukturellen Defizits des Bundeshaushalts, was aus den Jahresgutachten nicht einfach herauslesbar ist. Es wird im folgenden von den Angaben des Jahresgutachtens 1983/84 ausgegangen.

Abbildung 2

Tatsächliches und strukturelles Defizit der Gebietskörperschaften

Mrd. DM



Quelle: SVR-Jahresgutachten 1985/86, S. 86

Tabelle 22 zeigt die Aufgliederung der Komponenten, die vom Bundesdefizit abgezogen (–) oder zum Defizit hinzugerechnet (+) werden müssen, um die strukturellen Defizite für die Bundeshaushalte 1983 und 1984 zu erhalten. Sie betragen 17,5 und 15 Milliarden DM, das strukturelle Defizit ist somit um 14,3 Prozent zurückgegangen, während

das Gesamtdefizit nur um 10 Prozent von 31,47 auf 28,3 Milliarden DM gesunken ist.

Tabelle 22

Bereinigung des Gesamtdefizits des Bundes
(Mrd. DM)

	1983	1984
Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit	−8,0	−6,5
Steuermindereinnahmen	−5,1	−3,6
Normalverschuldung	−8,0	−8,4
„anormaler" Bbk-Gewinn	+8,0	+6,0
Mehrausgaben für Investitionshilfezulage (KÖSt, ESt)	−0,9	−0,7

Quelle: SVR-Gutachten 1983/84

Es sei darauf hingewiesen, daß das der Ansatz ist, den der SVR seitenlang für die Berechnungsmethode empfiehlt, selbst jedoch nicht in gleicher Weise anwendet. So berücksichtigt er bei der Berechnung des strukturellen Defizits des Bundes die auslastungsbedingten Steuermindereinnahmen und die Mehrausgaben für die Investitionshilfezulage nicht, obwohl er die Methode zur Berechnung des Bundesanteils darstellt.

Ich habe in Tabelle 22 diese beiden Komponenten nach der Methode des SVR berechnet, wozu einfach unterstellt wird, daß sich diese Steuerausfälle mit dem gleichen Verteilungsschlüssel auf die drei Gebietskörperschaften verteilen wie die Steuereinnahmen dieses Jahres.

Die Ergebnisse für die strukturellen Bundesdefizite für 1983 (17,5 Milliarden DM) und 1984 (15 Milliarden DM) sind nicht mit den strukturellen Defiziten aller öffentlichen Haushalte vergleichbar, wie sie der SVR berechnet, da die Defizite der Finanzstatistik herangezogen werden und andere Komponenten enthalten sind, worauf auch der SVR hinweist, sodaß auch seine Berechnungen der strukturellen Defizite der Gebietskörperschaften addiert nicht das strukturelle Gesamtdefizit ergeben (vgl. dazu: Jahresgutachten 1983/84, Zf. 237). Auch ohne genauere Überprüfung der Schätzungen der konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und Zuschüsse enthalten die Jahresgutachten Aussagen darüber, was als Normalauslastung zu sehen ist. Im Jahresgutachten 1983/84 findet sich die Aussage, daß bei Normalauslastung der Sachkapazitäten 1983 zusätzlich 1 Million DM und 1984 zusätzlich 700.000 Arbeitsplätze besetzt werden hätten können.

Tabelle 20 zeigt, daß in diesen Jahren die offiziellen Arbeitslosenraten 9,1 Prozent betragen. Durch die angesprochene Reduktion der Arbeitslosigkeit würden sie auf 5,1 Prozent und 6,3 Prozent reduziert. Es ist

ohne Erläuterung nicht eindeutig klar, daß diese Arbeitslosenraten einer Vollauslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials entsprechen sollten.

Weiters ist fraglich, wieso der SVR zu dem Ergebnis kommt, daß zwar der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit in Rechnung gestellt werden soll, nicht jedoch Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe, da im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit auch im Konjunkturaufschwung bei Normalauslastung keine wesentliche Reduktion zu erwarten ist. Die Konsequenz, die daraus gezogen wird, ist aber nicht, daß man verschiedene politische Maßnahmen zum Ausbau der Arbeitslosigkeit kombinieren muß. Die Weigerung, das als auslastungsbedingte Staatsausgaben anzusetzen, klingt eher danach, daß man sich daran gewöhnen müsse, mit höheren Arbeitslosenraten zu leben.

Auch die in Ansatz gebrachte „anormle" Komponente des Bbk-Gewinns ist verschiedentlich kritisiert worden. Der Anstieg des Gewinns der Bundesbank ergibt sich aus dem Zinsanstieg bei veranlagten Reserven. Die Ertragsrate auf den Bestand an verzinslichen Aktiva ist dadurch in den achtziger Jahren angestiegen. „Anormal" ist nun der Teil des Bundesbankgewinnes, der über dem Wert liegt, der sich bei gegebenem Bestand der Aktiva mit der durchschnittlichen Ertragsrate früherer Jahre ergeben hätte. Feldsieper[8], der diese These aufstellt und dazu Berechnungen anstellt, kommt gegenüber dem Sachverständigenrat nicht zu einem „anormalen" Teil von 8, sondern lediglich von ca. 4 Milliarden. Das strukturelle Defizit für die Jahre 1983 und 1984 betrüge somit nur 13 bzw. 3 bis 4 Milliarden.

Die gleiche Entwicklung, nämlich ein internationaler Anstieg des Zinsniveaus, erhöht jedoch auch die Zinsausgaben der Gebietskörperschaften. Es erscheint daher bei der Berechnung des strukturellen Defizits als legitim, die „anormal" hohen Zinsausgaben in Abzug zu bringen, da sie durch den gleichen Sonderfaktor bewirkt werden. Berücksichtigt man das rechnerisch, erhält man 1983 nur noch ein strukturelles Defizit von 2 Milliarden.

Insgesamt läßt sich somit festhalten, daß die Berechnungsmethode des Sachverständigenrates einige Inkonsistenzen aufweist, die erklärungsbedürftig wären. Eine entscheidende Schwachstelle, besonders für die Frage nach der Budgetentwicklung im Konjunkturzyklus, dürfte es jedoch sein, daß nur Erstrundeneffekte berücksichtigt werden und das Kernstück der keynesianischen Stabilisierungspolitik, nämlich der Multiplikatorprozeß, nicht berücksichtigt wird.

2.2 Das Konzept des „Schuldenparadoxons"

Die Grundlage keynesianischer Stabilisierungspolitik ist die Tatsache, daß kreditfinanzierte Ausgabentätigkeit bei Unterauslastung – in einer Rezession – das Einkommen erhöhen kann, wodurch die Einnahmen ebenfalls steigen. Für den Fall der Unterauslastung wird auch von

überzeugtesten Monetaristen der „crowding out"-Effekt gering eingeschätzt.

Die Entwicklung des Budgetsaldos bei Stabilisierungspolitik in der Rezession ist von verschiedenen Parametern, vor allem von der Höhe des Multiplikators, abhängig. Ökonometrische Modellrechnungen für die BRD kamen verschiedentlich zu Multiplikatorwerten zwischen 1,5 und 2. Das führt Gandenberger zu folgender Aussage: „Bei durchschnittlichen Staatsabgabenquoten von fast 42 Prozent (einschließlich Sozialversicherungsbeiträgen) und bei einem eingesparten Betrag für jeden vermiedenen Arbeitslosen von derzeit rund DM 14.000,– im Jahr führen zusätzliche Defizite infolge ihres expansiven Effektes über ihre Beschäftigungswirkungen zu Haushaltsverbesserungen in ihrer eigenen Größenordnung: die Defizite konsolidieren sich selbst[9]."

Dieser Effekt der Selbstkonsolidierung ist als „Schuldenparadoxon" in die Literatur eingegangen.

Oberhauser und Scherf[10] haben die Bedingungen dargestellt, die erfüllt sein müssen, wenn es zu dieser Selbstkonsolidierung kommen soll.

Scherf leitet einen Budgetmultiplikator ab, der die Veränderung des Budgetsaldos bei vermehrter staatlicher Ausgabentätigkeit beschreibt. Dabei werden, im Unterschied zum „gewöhnlichen" Multiplikator, eine Einkommensersatzquote, r, und eine marginale Investitionsquote, i, berücksichtigt. Die marginale Konsumneigung, c, und der Steuersatz, t, finden sich auch in anderen Multiplikator-Modellen. Eine entscheidende Schwäche dürfte das Abstellen auf eine geschlossene Volkswirtschaft und damit das Fehlen einer Importneigung sein.

Der Budgetmultiplikator, b, wird durch folgende Formel beschrieben:

$$1)\ b = \frac{t + r}{1 - c\,(1 - t - r) - i} = \frac{\Delta D}{\Delta I_o} \text{ oder } \frac{\Delta D}{\Delta G_o}$$

(Zur Ableitung siehe Scherf, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 4/1985, S. 348 ff.)

Dieser Multiplikator gibt an, in welchem Ausmaß der Budgetsaldo sich erhöht (das Defizit sinkt), wenn z. B. die Investitionen steigen. Im Falle staatlicher Investitionen gilt folgende Beziehung:

$$2)\ \Delta D = \frac{(t + r)}{1 - c\,(1 - t - r) - i}\,\Delta G_o - \Delta G_o$$

Die Änderung der Staatsausgaben läßt einerseits über den Multiplikator die Einnahmen steigen, $(\frac{(t + r)}{1 - c\,(1 - t - r) - i}\,\Delta G_o)$ belastet aber andererseits das Budget $(-\Delta G_0)$.

Die Frage, die sich aus

$$3) \quad \frac{\triangle D}{\triangle G_o} = b - 1$$

ergibt, lautet nun, ob der Budgetmultikplikator aus Gleichung 1) größer ist, als eins und um wieviel. In diesem Ausmaß läge sodann sogar „Überkonsolidierung" vor. In einem Anhang berechnet Scherf Werte für b, indem er für die marginalen Quoten sehr vorsichtig geschätzte Werte einsetzt. So nimmt er beispielsweise an, daß die Arbeitslosigkeit nur zu 50 Prozent konjunkturbedingt ist. Er erhält Werte für b zwischen 1,053 und 1,13 bei Einkommensmultiplikatoren („herkömmlicher" Multiplikator) von 1,72 bis 1,75.

Das würde bedeuten, daß bei antizyklischer Stabilierungspolitik in der BRD der Budgetsaldo (das Defizit) um 5 bis 13 Prozent geringer geworden wäre, ohne daß gespart oder „konsolidiert" hätte werden müssen. All das bezieht sich nur auf das konjunkturelle Defizit. Es ist nur die Wiederholung der These, daß der Staat nicht prozyklisch, in der Rezession, Budgetkonsolidierung betreiben soll und daß das auch nicht gelingt. Das zeigt sich im Bereich „Soziale Sicherheit" in den Bundeshaushalten 1984 und 1985: Die Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit werden vom Bund wieder für Arbeitslosen- und Sozialhilfe ausgegeben.

In dem Ausmaß, in dem andere Nachfragekomponenten steigen (z. B. Exporte und Haushaltskonsum), kann sich der Bund aus Nachfragesteuerung „zurückziehen", was auch passiert ist, wie aus der Analyse der Finanzierungssalden abgeleitet wurde.

Der Multiplikatorprozeß, der das Kernstück des Schuldenparadoxons bildet, gilt nicht nur in expansiver, sondern, was für die Konsolidierung entscheidend ist, auch in kontraktiver Richtung. Wenn $\triangle G$ negativ ist, also Ausgabenkürzung vorliegt, dann wird diese überhaupt nicht defizitverringernd wirksam, wenn b gleich eins ist. Ein Absenken der Einkommensersatzquote, r, wie es im Bundeshaushalt 1984 passiert ist (durch Leistungskürzungen bei der Bundesanstalt für Arbeit), erhöht den Multiplikator. Das bedeutet, daß expansive Budgetpolitik geringere Defizite mit sich bringt und Ausgabenkürzungen weniger stark wirken.

Aus all dem läßt sich ableiten, daß Konsolidierung bei Massenarbeitslosigkeit und geringen Wachstumsraten sich tatsächlich lediglich auf das strukturelle Defizit beziehen sollte, d. h. dort kürzen sollte, wo der kontraktive Effekt sehr gering eingeschätzt werden kann. Dabei ist nicht so sehr der Einkommens-, sondern vielmehr der Beschäftigungsmultiplikator entscheidend.

Die gleiche staatliche Ausgabensumme kann verschiedene Beschäftigungseffekte haben, eine Umschichtung innerhalb der Ausgaben kann als Maßnahme zur Verringerung des strukturellen Defizits angesehen werden. Wenn die Möglichkeit einer allgemeinen Arbeitszeitsenkung besteht, dann kann davon auch per saldo eine Entlastung der öffentli-

chen Haushalte ausgehen, wenn auf expansive Angaben verzichtet werden kann.

Denn die Keynessche Argumentation, daß es sinnvoll sein kann, Löcher graben und anschließend wieder zuschütten zu lassen, bezieht sich auf die expansiven Effekte dieser Maßnahme, die nach den Ergebnissen des Schuldenparadoxons nicht unbedingt das Defizit erhöhen muß. Ob es tatsächlich sinnvoll ist, bei gleicher Defizitentwicklung weniger zu arbeiten oder mehr zu graben, sei dem Leser überlassen.

Anmerkungen

1 SVR, Jahresgutachten 1983/84: Ein Schritt voran, S. 132 Zf. 235
2 Eine Tatsache, auf die auch Schäfer (1984) hinweist
3 Zu den Privatisierungsplänen vgl.: Schäfer (1984) sowie SVR-Jahresgutachten, 1984/85, S. 126 ff.
4 s. dazu: SVR-Jahresgutachten 1985/86, S. 88 f.
5 Das ist einerseits eine typische Krisenreaktion. Die gewählte Konsolidierungsstrategie von Sozialliestungskürzungen verstärkt diese Tendenz zum „Zwangsentsparen" noch.
6 s.: DIW-Wochenbericht, 14/86, S. 166
7 Entscheidend für das Wachstum der Steuereinnahmen ist die *nominelle* BIP-Wachstumsrate. Je nach gewählter Strategie zur Verringerung der Arbeitslosigkeit sind unterschiedliche Wirkungen auf nominelles und reales Wachstum zu erwarten. Die herkömmliche Expansionsstrategie baut auf Erhöhung der Beschäftigung durch reales Wachstum. Eine Arbeitszeitsenkungs-Strategie wird ziemlich sicher mit ganz geringen realen Wachstumsraten (evtl. „Nullwachstum") verbunden sein, gleichzeitig jedoch u. U. mit einer höheren Preissteigerungsrate. Ein „Mix" aus beiden Strategien läßt jedenfalls die Einkommen, aus denen die Steuern geleistet werden, steigen.
8 Vgl. dazu: Feldsieper M., Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit, in: Finanzarchiv 1/1984, S. 25 f.
9 s.: Gandenberger O., in: Hansmeyer K. H., (1983), S. 848
10 Vgl. Oberhauser A. und Scherf W., beide in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 4/1985.
Scherf baut den üblichen Multiplikatoransatz wesentlich aus und kann dadurch gerade Unterauslastungswirkungen gut erfassen.

Literatur

Barth, Hans J., Potentialorientierte Verschuldung, in: Nowotny E. (Hrsg.), Öffentliche Verschuldung, Stuttgart 1979, S. 56–64

Bundesministerium für Finanzen, Bonn: Finanzberichte 1980 bis 1987

DIW, Wochenbericht 14/86, April 1986, S. 165--169

Feldsieper M., Staatsverschuldung, Konsolidierung und strukturelles Defizit, in: Finanzarchiv (42), 1/1984, S. 20–38

Gandenberger O., Thesen zur Staatsverschuldung, in: Hansmeyer K.-H., Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 843–866

Hutter H., Bonner Defizite vor und nach der Wende, in: Finanznachrichten, Nr. 26/1985, Juni 1985

Keynes J. M., The Means to Prosperity, in: JMK, Collected Writings, IX (Essays in Persuasion), London 1972

Memorandum '86, Für eine beschäftigungspolitische Offensive, hrsg. von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln 1986

Oberhauser A., Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, (200), 4/1985, Stuttgart

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:
Jahresgutachten 1982/83: Gegen Pessimismus, Stuttgart 1982
Jahresgutachten 1983/84: Ein Schritt voraus, Stuttgart 1983
Jahresgutachten 1984/85: Chancen für einen langen Aufschwung, Stuttgart 1984
Jahresgutachten 1985/86: Auf dem Weg zu mehr Beschäftigung, Stuttgart 1985
Schäfer C., Sparen über alles – Die mittelfristige Entwicklung der öffentlichen Haushalte von 1982 bis 1988, in: WSI-Mitteilungen, 12/1984, Dezember 1984
Scherf W., Budgetmultikplikatoren, Eine Analyse der fiskalischen Wirkungen konjunkturbedingter und antizyklischer Defizite, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, (200), 4/1985, Stuttgart