

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Staatshaushalt/Finanzpolitik: Leere Kassen zwingen zu Sparsamkeit

Wirtschaftsprognose

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Boss, Alfred (1993) : Staatshaushalt/Finanzpolitik: Leere Kassen zwingen zu Sparsamkeit, Wirtschaftsprognose, FAZ-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen, Frankfurt a. M., pp. 8-11

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3750>

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.

nes angestrebten Preisniveauanstiegs von 2% sowie eines Zuschlags von 1,5% für eine trendmäßige Verringerung der Umlaufgeschwindigkeit sollte das **Geldmengenziel für 1994 bei 6 bis 7%** liegen. Da die Ausweitung der Kassenhaltung im Zuge der schwachen Konjunktur und mit dem Nachlassen der genannten Sonderfaktoren mäßig sein wird, entsteht **abermals Spielraum für Leitzinssenkungen**.

Mit der Verfolgung eines mittelfristigen, an Preisniveaustabilität orientierten Kurses schafft die Geldpolitik den Rahmen sowohl für eine Belebung der Konjunktur als auch für eine nachhaltige Verstärkung des Wirtschaftswachstums. 1994 kann der Zug freilich bestenfalls anrollen. Ob er das macht und wann er beschleunigt, hängt entscheidend vom Verhalten der Tarifparteien und von der Finanzpolitik ab. Es ist zu hoffen, daß die Verteilungskämpfe rasch beendet werden. **Maßhalten muß die Prämisse der kommenden Jahre sein, nur so lassen sich Einkommen und Beschäftigung in der Zukunft deutlich erhöhen.**

*Dr. Enno Langfeldt,
Institut für Weltwirtschaft*

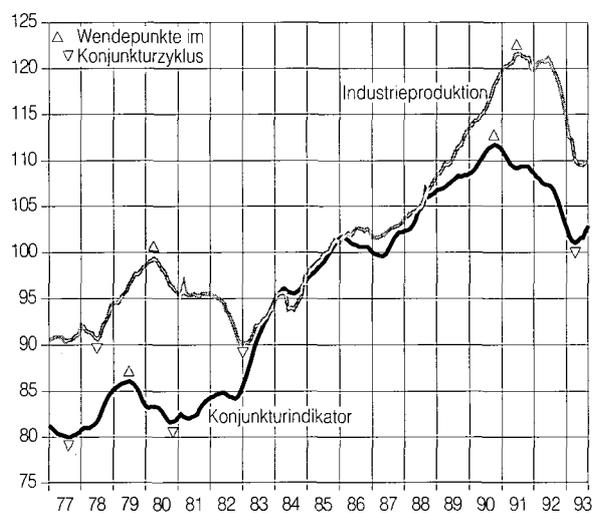
Staatshaushalt / Finanzpolitik: Leere Kassen zwingen zu Sparsamkeit

Große Einnahmenlücke. Infolge der tiefen Rezession haben die Steuereinnahmen im Jahre 1993 kaum zugenommen. Nach der amtlichen Schätzung des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ vom November ergibt sich ein Aufkommen von 746 Mrd DM und damit ein Anstieg um nicht einmal 2%. Für das Jahr 1994 werden – bei allmählicher Belebung der Konjunktur – Steuereinnahmen von 774 Mrd DM (ohne Mehreinnahmen infolge der Mineralölsteuererhöhung von rund 8 Mrd DM) erwartet. Noch im Frühjahr 1993 war ein um 9 Mrd DM höheres Steueraufkommen prognostiziert worden. Wenn die Finanzminister und die Kämmerer die Ergebnisse der neuen Steuerschätzung in ihre Haushalte einbauen, dann werden sie im Verlauf des Jahres 1994 wohl weitere Überraschungen erleben, denn die Eckdaten der amtlichen Steuerschätzung sind etwas günstiger als die hier zugrunde gelegten Prognosewerte (reales Wachstum des BIP 1994: Westdeutschland 0,0%, Ostdeutschland 6,5%). Treffen diese ein, dann werden 1994 rund 4 Mrd DM Steueraufkommen fehlen.

F.A.Z.-Konjunkturindikator

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung veröffentlicht seit nunmehr 4 Jahren monatlich den F.A.Z.-Konjunkturindikator, um ihren Lesern das Erkennen konjunktureller Wendepunkte zu erleichtern. Der Indikator basiert auf sechs verschiedenen Einzelindikatoren. Es sind dies (Gewichtung in Klammern): die Auftragsgänge im Verarbeitenden Gewerbe (18%), der F.A.Z.-Aktienindex (5%), die Zahl der

F.A.Z.-Konjunkturindikator und Industrie- produktion (Indizes 1985 = 100; gleitende 6-Monatsdurchschnitte)



Quelle: F.A.Z.

Stellenangebote in der F.A.Z. (5%), der ifo-Geschäftsklima-Index (32%), der reale Außenwert der DM (13%) und die Differenz zwischen der Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere und dem Zinssatz für Dreimonatsgeld (27%). Die monatlichen Veränderungen dieser Reihe werden durch ein Standardisierungsverfahren vergleichbar gemacht, gewichtet und addiert.

Betrachtet man die Entwicklung des F.A.Z.-Konjunkturindikators und der Industrieproduktion (ohne Bauhauptgewerbe), die als Referenzreihe für den Konjunkturverlauf gewählt wurde, dann ist ein enger Zusammenhang zwischen beiden Reihen evident (siehe Graphik). Alle konjunkturellen Wendepunkte seit Mitte der siebziger Jahre wurden mit einem Vorlauf von zumindest einem halben Jahr angezeigt. Ausgeprägte Fehlinformationen lieferte der Indikator nicht.

Der F.A.Z.-Konjunkturindikator ist seit Herbst 1990 kontinuierlich zurückgegangen, seit dem Frühjahr 1993 ist er wieder leicht aufwärtsgerichtet. Das läßt darauf schließen, daß die Konjunktur ihre **Talsole erreicht** hat. Die Industriekonjunktur könnte bereits im Winterhalbjahr 1993/94 leicht aufwärtsgerichtet sein. Insgesamt ist das **Ausmaß der Besserung des Indikators jedoch zu gering, um daraus einen breitangelegten Aufschwung im Jahr 1994 ableiten zu können**. Das uneinheitliche Bild, daß die in den Indikator eingehenden Einzelreihen noch immer bieten, läßt erwarten, daß der Anstieg aus der Talsole mühsam sein wird.

Geplante und tatsächliche Ausgaben des Bundes

	Geplante Ausgaben		Tatsächliche Ausgaben	
	(Mrd DM)	(Veränd. geg. Vorjahr in %)	(Mrd DM)	(Veränd. geg. Vorjahr in %)
1991	399,70 ¹⁾	5,3 ⁵⁾	401,77	5,7
1992	422,56 ²⁾	3,0 ⁵⁾	427,17	6,3
1993	435,65 ³⁾	2,5 ⁵⁾	462,00	8,2
1994	479,95 ⁴⁾	4,8 ⁵⁾	–	–

Planungszeitpunkt: 1) März 1991. 2) August 1991. 3) August 1992.

4) November 1993; einschließlich der (über die Mineralölsteuererhöhung finanzierten) Ausgaben für Zinsen auf die von der Bundesbahn und der Reichsbahn übernommenen Schulden.

5) Gegenüber dem Planwert des vorangehenden Jahres.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Frankfurter Allgemeine Zeitung.

Kräftige Expansion der Ausgaben des Bundes und der Länder. Entgegen einer verbreiteten Vorstellung sind in den vergangenen Jahren nicht nur die Ausgaben der westdeutschen Länder (und Gemeinden), sondern auch die des Bundes stark gestiegen. Sie haben nach 1990 um jahresdurchschnittlich 6,7% und damit deutlich kräftiger als geplant (3,5% für den Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1993) zugenommen.

In den neuen Bundesländern ist das Tempo der Ausgabenexpansion nach wie vor sehr groß. Nach einer Zunahme um rund 11% im Jahre 1992 sind die Ausgaben 1993 wahrscheinlich um 10% gestiegen. Dies beruht vor allem auf der kräftigen Ausweitung der Personalausgaben um rund 20% (1992: 27%). Dazu kam es – trotz tendenziell rückläufiger Beschäftigtenzahl – infolge der vergleichsweise raschen Lohnangleichung im öffentlichen Dienst; seit Juli 1993 liegen die Löhne in den neuen Bundesländern bei 80% des Niveaus im Westen.

In den alten Bundesländern nahmen die Ausgaben 1993 zwar abgeschwächt, mit 6% aber immer noch stark zu (1992: 7,2%). Eine Mittellage mit einer Rate von 8% nimmt – wie zu erwarten – Berlin ein. Als besonders sparsam erwiesen sich im bisherigen Verlauf des Jahres 1993 im Osten die Länder Sachsen und Thüringen, im Westen waren es Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein.

Verstärkte Einsparmaßnahmen. Infolge der leeren Kassen wird im kommenden Jahr auf Landesebene sowie bei den Kommunen generell gespart werden, nachdem dies im Verlauf des Jahres 1993 nur vereinzelt und meistens viel zu spät (über „Haushaltssperren“) der Fall gewesen war; allerdings werden auch – gemessen an den bisherigen Planungen – höhere Budgetdefizite (oder – in einzelnen Gemeinden – geringere Budgetüberschüsse) in Kauf genommen.

Der Bund wird ebenfalls sparen. Einige Sparmaßnahmen sind bereits im Frühjahr bzw. im Herbst 1993 beschlossen worden. Darüber hinaus wurde der Bun-

desfinanzminister im November vom Haushaltsausschuß des Bundestages beauftragt, mindestens 5 Mrd DM der für 1994 budgetierten Ausgaben in Höhe von 480 Mrd DM zu streichen, und zwar bei den sächlichen Verwaltungsausgaben, bei den Ausgaben für militärische Beschaffungen sowie bei den Zuweisungen und Zuschüssen des Bundes an Unternehmen und private Haushalte. Einzelheiten bei der Kürzung darf der Bundesfinanzminister festlegen, solange nur das gesamte Einsparvolumen nicht unterschritten wird.

Trotz aller Sparbemühungen trägt der Bund freilich das Risiko, daß der Finanzbedarf der Bundesanstalt für Arbeit und die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe größer als erwartet ausfallen. Ein gewisses Maß an Risikoversicherung scheint aber der Haushaltsplan 1994 zu beinhalten. Die Zuweisungen an die EU sind mit 43 Mrd DM hoch veranschlagt (1993: 37 Mrd DM), auch wird die Gewinnablieferung der Bundesbank ähnlich hoch wie im Jahre 1993 (14,5 Mrd DM) sein.

Finanztransfers. Die Finanzhilfen für die neuen Länder werden 1994 rund 135 Mrd DM betragen. Zwar sind sie damit nur wenig höher als 1993, sie belaufen sich aber immer noch auf 42% des Bruttosozialprodukts der neuen Länder. Über den Fonds „Deutsche Einheit“ werden den neuen Ländern und deren Gemeinden – wie schon in den Jahren 1991 bis 1993 – rund 35 Mrd DM zufließen. Die Leistungen des Bundes werden hoch bleiben; diese Transfers werden – über Zuweisungen an die Länder oder die Gemeinden oder beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – zum Ausbau der Infrastruktur oder für sozialpolitische Zwecke genutzt. Anders als bisher werden wegen des geringen Beitragsaufkommens in den neuen Ländern zur Finanzierung der Rentenzahlungen Transfers im Ausmaß mehrerer Milliarden DM erforderlich sein.

Sozialversicherung. Die größten Einnahmenlöcher klapften 1993 im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit. In den neuen Bundesländern überstiegen die Ausgaben das Beitragsaufkommen um 47 Mrd DM (1992: 43 Mrd). Der Einnahmenüberschuß im Westen in Höhe von 22 Mrd DM (1992: 29 Mrd DM) reichte bei weitem nicht aus, um das Defizit im Osten zu finanzieren. Der Bund mußte daher mit 25 Mrd DM (1992: 14 Mrd DM) aushelfen. In der Erwartung, der Fehlbetrag könne 1994 sogar noch steigen, hat die Bundesregierung ein Sparpaket beschlossen. Mit ihm sollen 1994 mehr als 20 Mrd DM eingespart werden. Im einzelnen ist beabsichtigt, das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld und andere Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch die Arbeitslosenhilfe, das Kindergeld, das Erziehungsgeld und die Sozialhilfe zu kürzen; Arbeitslosenhilfe wird nur noch für maximal zwei Jahre gezahlt. Diese Maßnahmen führen dazu, daß der erforderliche Bundeszuschuß 1994 deut-

Öffentliche Haushalte im Zeichen der Rezession (Budgetsalden in Mrd DM)¹⁾

	1992	1993 (S)	1994 (P)
Bund	- 32	- 68	- 67
Länder, Westen	- 15	- 20	- 19
Länder, Osten	- 12	- 15	- 16
Berlin	- 3	- 5	- 5
Gemeinden, Westen	- 10	- 12	- 10
Gemeinden, Osten	- 8	- 8	- 8
Gebietskörperschaften	- 80	- 128	- 125
ERP-Sondervermögen	- 7	- 7	- 7
Fonds „Deutsche Einheit“	- 22	- 17	- 5
Kreditabwicklungsfonds ²⁾	0	0	- 1
Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte	- 109	- 152	- 138
Treuhandanstalt ²⁾	- 30	- 37	- 44
Sozialversicherung	- 7	- 2	0
Öffentlicher Sektor	- 146	- 191	- 182
Bundesbahn, Reichsbahn, Bundespost	- 26	- 28	- 20
Insgesamt	- 172	- 219	- 202

- 1) In der Abgrenzung der Finanzstatistik, Gewinnablieferung der Bundesbank aber in voller Höhe als Einnahme gebucht.
2) Ohne übernommene Schulden im Rahmen der Abwicklung der Haushalte der ehemaligen DDR oder im Zusammenhang mit der Währungsumstellung sowie der Erstellung der Eröffnungsbilanzen der Unternehmen im Gebiet der ehemaligen DDR.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Treuhandanstalt; eigene Schätzung (S) und Prognose (P).

Steiler Anstieg des Schuldenbergs

(Bestand der öffentlichen Schulden zum Jahresende in Mrd DM)

	1992	1993 (S)	1994 (P)
Bund	611	678	813 ⁴⁾
Länder, Westen ¹⁾	367	392	416
Länder, Osten	23	38	54
Gemeinden, Westen	141	153	163
Gemeinden, Osten	13	17	22
Gebietskörperschaften	1.155	1.278	1.468
ERP-Sondervermögen	24	31	38
Fonds „Deutsche Einheit“	74	90	95
Kreditabwicklungsfonds	27	28	29
Fonds „Währungsumstellung“ ²⁾	65	100	110
Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte	1.345	1.527	1.740
Treuhandanstalt ³⁾	107	200	240
Kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR	46	59	59
Öffentlicher Sektor	1.498	1.786	2.039
- in % des BSP	49,2	57,2	63,0
Nachrichtlich:			
Bundesbahn/Reichsbahn	54	69	9
Bundespost	97	109	120
Insgesamt	1.649	1.964	2.168

- 1) Einschließlich West- und Ost-Berlin.
2) Ausgleichsverbindlichkeiten.
3) Einschließlich übernommener Altkredite und eingeräumter Ausgleichsverbindlichkeiten.
4) Einschließlich 69 Mrd DM übernommener Schulden der Bahn.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Bundesministerium der Finanzen; Treuhandanstalt; eigene Schätzung (S) und Prognose (P).

lich kleiner als 1993 sein wird, sie führen aber auch in nicht wenigen Fällen dazu, daß die Gemeinden zusätzliche Sozialhilfeausgaben tätigen müssen. Netto ergibt sich eine Ausgabenkürzung um deutlich weniger als 20 Mrd DM.

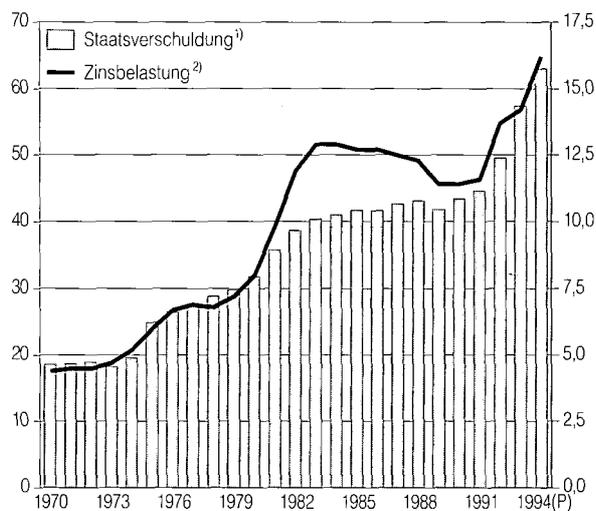
Gleichwohl werden die Sozialleistungen des Staates 1994 um gut 4% und dabei im Osten mit 4,5 etwas stärker als im Westen (4,0%) zunehmen. Für die gesamten Sozialleistungen im Sinne des Sozialbudgets, die auch Leistungen der Unternehmen umfassen, ist mit einem Anstieg in ähnlicher Größenordnung zu rechnen, so daß diese sogar etwas stärker als das Brutto-sozialprodukt zunehmen. Von einem Abbau des Sozialstaates kann – so gesehen – keine Rede sein. Was die Verhältnisse beim Bund betrifft, so ist der Etat des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung auch 1994 der mit Abstand größte Einzelplan. Er beinhaltet Ausgaben in Höhe von 130 Mrd DM, also einen Zuwachs um ca. 9%.

Zur Finanzierung der Sozialleistungen ist eine abermalige Erhöhung der Beitragssätze zur Sozialversicherung erforderlich. In der Rentenversicherung wird der Beitragssatz von 17,5% auf 19,2% erhöht (Mehraufkommen von rund 13 Mrd DM). Hinzu kommt vermutlich die Belastung durch die Einführung der Pflegeversicherung. Dem steht eine geringfügige Senkung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung (1993: 13,4%) gegenüber. Die Sozialversicherung insgesamt wird 1994 wohl mit einem ausgeglichenen Haushalt abschließen, nachdem in den beiden Jahren zuvor Rücklagen abgebaut worden waren.

Budgetsaldo und Neuverschuldung. Das Budgetdefizit aller öffentlichen Haushalte (einschließlich der Sozialversicherungsträger) sowie der Bundesbahn (einschließlich der Reichsbahn) und der Bundespost belief sich 1993 auf 219 Mrd DM (1992: 172 Mrd DM). Dabei ist der gesamte Betrag, den die Deutsche Bundesbank als Dividende an den Bund abliefern, als Einnahme gebucht und nicht nur der Betrag von 7 Mrd DM, der seit 1989 regelmäßig in den Haushaltsplänen des Bundes veranschlagt wird. Sieht man davon ab, daß Kredite auf Vorrat aufgenommen oder daß Kassenreserven abgebaut werden können, so betrug die Nettokreditaufnahme der weit definierten öffentlichen Hand 1993 rund 220 Mrd DM. Die gesamte Ersparnis der privaten Haushalte war mit rund 250 Mrd DM kaum größer.

Im kommenden Jahr wird die öffentliche Hand den Kapitalmarkt – trotz der Steuererhöhungen (Mineralölsteuer, Versicherungsteuer, „Kohlepfennig“) und trotz der Beitragssatzanhebung bei der Rentenversicherung – in nur wenig verringertem Ausmaß in Anspruch nehmen. Wiederum einschließlich Bahn und Post werden wohl netto neue Kredite in Höhe von reichlich 200 Mrd DM aufgenommen werden.

**Staatsverschuldung und Zinsbelastung:
Aus dem Ruder gelaufen** (1970 bis 1990 West-
deutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland)



1) Bestand der Staatsverschuldung in % des nominalen Bruttoinlandsprodukts; linke Skala.
2) Zinsen auf die öffentlichen Schulden in % des gesamten Steueraufkommens; rechte Skala.
Quellen: Deutsche Bundesbank; eigene Prognose (P).

Schuldenquote auf Rekordniveau. Die hohe Neuverschuldung der vergangenen Jahre hat zu einer drastischen Zunahme des Schuldenstandes geführt. Die öffentlichen Schulden belaufen sich Ende 1993 – gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt – auf 57%. Für 1994 ist – auch wegen der Übernahme der (über die Jahrzehnte kumulierten) Bahnschulden durch den Bund – eine Relation von deutlich mehr als 60% zu erwarten; der kritische Wert, der nicht überschritten werden darf, wenn ein EU-Land in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eintreten will, wird also überschritten. Damit werden zwar nicht „italienische Verhältnisse“ erreicht sein, zu denken gibt aber, daß die Schuldenquote Ende der 80er Jahre noch bei 42% und zu Beginn der 70er Jahre sogar unter 20% lag.

Trotz der rückläufigen Zinssätze wird 1994 rund ein Sechstel des gesamten Steueraufkommens verwendet werden, um Zinsen auf die öffentlichen Schulden zu zahlen (1980: 8%; 1970: 4,4%). Diese Relation wird nach 1994 weiter zunehmen. Soll – bei gegebener Abgabenbelastung – die Ausgabenquote konstant bleiben, so dürfen die sonstigen Ausgaben des Staates über Jahre hinweg nicht so stark zunehmen wie das Bruttoinlandsprodukt. Dies wird sich wohl nur über Eingriffe in die Sozialleistungen und über Kürzungen der Subventionen erreichen lassen. Entsprechende politische Beschlüsse werden freilich wohl kaum im Superwahljahr 1994 gefaßt werden.

*Dr. Alfred Boss,
Institut für Weltwirtschaft*

**Konjunktur Westdeutschland:
Das Kind liegt im Brunnen**

Ende 1992 lautete die Frage, ob die westdeutsche Wirtschaft in eine Rezession abgleiten würde oder ob schon im Jahresverlauf 1993 mit einem neuen Aufschwung gerechnet werden könne. Im ersten Halbjahr 1993 ist die Konjunktur in die tiefste Rezession der Nachkriegszeit gestürzt. Ende 1993 liegt das Kind nun im Brunnen. Die entscheidenden Fragen zum Jahreswechsel 1993/94 lauten jetzt: Ist die Talsohle bereits durchschritten, oder droht ein erneutes Abgleiten in die Rezession? Wer soll die Konjunktur anschieben?

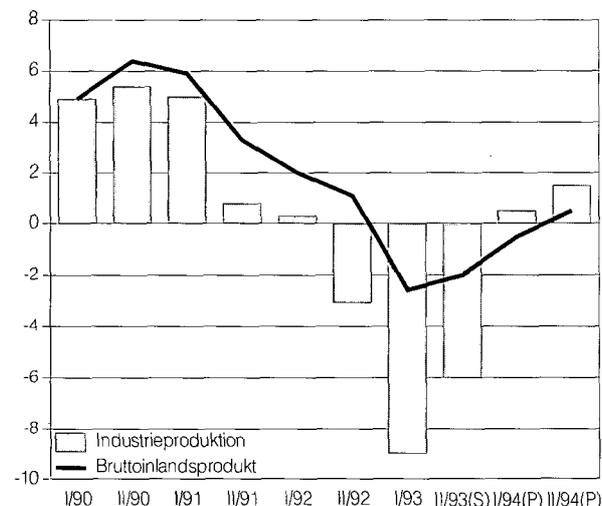
Wachstum 1994: Regungslos

Wie der Sachverständigenrat erwarten wir für 1994 eine reale Stagnation des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts („Nullwachstum“). Die Vorstellungen von der Konjunkturentwicklung im Jahresverlauf stimmen dagegen nicht ganz überein. Während der Sachverständigenrat für 1994 einen flachen Konjunkturverlauf prognostiziert (Nullwachstum in beiden Jahreshälften), rechnen wir zunächst mit einem – von einer saisonbereinigten Abnahme der privaten Inlandsnachfrage bestimmten – **Rückschlag Ende 1993/Anfang 1994, bevor im zweiten Halbjahr 1994 ein zunächst noch kraftloser Aufschwung beginnt.**

Unter Annahme eines schwachen vierten Quartals schätzen wir den Rückgang des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts 1993 auf 2,3%. Damit fällt diese Rezession – die vierte in der Nachkriegszeit – tiefer als die vorherigen aus. Zum Vergleich die Wachstumsraten in den früheren Rezessionen: 1967: – 0,2%; 1975: – 1,3%; 1982: – 1,1%.

Flaute 1994

(Reale Veränderung geg. Vorjahreshalbjahr in %)



Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Schätzung (S) und Prognose (P).