

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Boss, Alfred

Working Paper

## Öffentliche Finanzen : Stand, mittelfristige Perspektiven und wirtschaftliche Ansatzpunkte

Kiel Working Papers, No. 629

**Provided in cooperation with:**

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Boss, Alfred (1994) : Öffentliche Finanzen : Stand, mittelfristige  
Perspektiven und wirtschaftliche Ansatzpunkte, Kiel Working Papers, No. 629, <http://hdl.handle.net/10419/661>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

# Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

**Kieler Arbeitspapier Nr. 629**  
**Öffentliche Finanzen —**  
**Stand, mittelfristige Perspektiven und**  
**wirtschaftspolitische Ansatzpunkte**  
von  
**Alfred Boss**



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

Institut für Weltwirtschaft  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 629  
**Öffentliche Finanzen —**  
**Stand, mittelfristige Perspektiven und**  
**wirtschaftspolitische Ansatzpunkte**  
von  
Alfred Boss

537308

Mai 1994

Für Inhalt und Verteilung der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
A. Problemstellung.....	1
B. Ausgaben des Staates, Abgabenbelastung und Staatsverschuldung: Stand und Perspektiven .....	2
1. Lage.....	2
2. Entwicklung in den Jahren 1994 und 1995 .....	2
C. Verschuldung und Zinsbelastung als wirtschaftspolitisches Problem .....	10
D. Aktiva der öffentlichen Hand — Milderung des Problems?.....	13
E. Die Anwartschaften der (aktiven) Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung und die Ansprüche der Rentner.....	14
F. Warum kam es zu der hohen Staatsverschuldung?.....	15
G. Die mittelfristigen Perspektiven — Löst sich das Verschuldungsproblem von selbst?.....	17
H. Eine Konsolidierungsstrategie — Quantitativer Rahmen .....	29
I. Konkrete Möglichkeiten zur Verringerung der Staatsausgaben und der Begrenzung der Staatsverschuldung .....	30
 Anhang: Die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung	
A. Methodologische Anmerkungen .....	35
B. Erwartete Wirtschaftspolitik .....	36
1. Internationale Rahmenbedingungen .....	36
2. Nationale Wirtschaftspolitik .....	37
a) Geldpolitik.....	37
b) Verhalten der Tarifvertragsparteien.....	38
C. Ergebnisse: Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung .....	41
D. Vergleich der Prognose mit der Zielprojektion der Bundesregierung .....	47

## II

### Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	— Ausgaben des Staates, Steuern, Sozialabgaben, Budgetsaldo und Verschuldung 1950-1995.....	3
Tabelle 2	— Budgetsaldo des Staates nach Teilsektoren 1990-1995.....	4
Tabelle 3	— Öffentliche Schulden 1990-1995.....	5
Tabelle 4	— Staatsverschuldung und Zinsbelastung 1970 bis 1995.....	11
Tabelle 5	— Das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1998.....	25
Tabelle A1	— Geldmenge M3 und Zinssätze in der Bundesrepublik Deutschland 1992-1998.....	38
Tabelle A2	— Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1998 - Früheres Bundesgebiet.....	44
Tabelle A3	— Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1998 - Neue Bundesländer.....	45
Tabelle A4	— Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1998.....	46
Tabelle A5	— Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland - Zielprojektion der Bundesregierung und eigene Prognose im Vergleich.....	47

### Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	— Wachstum und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland..	18
Schaubild 2	— Preis- und Zinsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.....	19
Schaubild 3	— Lohnentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland.....	20
Schaubild 4	— Lohnentwicklung im früheren Bundesgebiet.....	22
Schaubild 5	— Lohnentwicklung in den neuen Bundesländern und in Ostberlin.....	23
Schaubild 6	— Zinsen auf öffentliche Schulden und öffentliche Verschuldung.....	28
Schaubild A1	— Arbeitsproduktivität und Bruttorealohn in der Bundesrepublik Deutschland.....	40
Schaubild A2	— Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland.....	42
Schaubild A3	— Umlaufgeschwindigkeit des Geldes und Zinssatz für Drei-monatsgeld.....	43

## A. Problemstellung

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte hat sich von Ende 1989 (929 Mrd. DM) bis Ende 1993 fast verdoppelt. Dazu haben die einigungsbedingten Mehrausgaben des Staates, die zu einem großen Teil durch Neuverschuldung finanziert wurden, sowie die Anerkennung der sogenannten Erblasten des Sozialismus in hohem Maße beigetragen; hinzu kamen die Mehrausgaben und die Steuermindereinnahmen infolge der Rezession 1992/1993.

Die angehäuften Schulden werden hohe Zinsausgaben des Staates zur Folge haben. Es stellt sich die Frage, ob die hohe Zinsbelastung bei einer hohen Ausgabenquote des Staates — auch mit Blick auf deren Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum — mittelfristig "durchgehalten" werden kann oder ob finanzpolitische Eingriffe erforderlich sind.

In diesem Beitrag wird zunächst die finanzielle Situation des Staates dargelegt; dies schließt eine Vorausschau für die Jahre 1994 und 1995 ein. Sodann werden die Implikationen für den Schuldenstand und die Zinsbelastung des Staates aufgezeigt. In eine Gesamtschau der Finanzlage des Staates sind dessen Geld- und Sachvermögen einzubeziehen; dies geschieht anhand der Daten aus der Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank und der Sachvermögensrechnung des Statistischen Bundesamtes. Die in der wirtschaftspolitischen Diskussion üblicherweise vernachlässigten Verbindlichkeiten der Rentenversicherung als Teil des Staatssektors werden ebenfalls berücksichtigt.

An die Darstellung der finanziellen Gesamtsituation schließen sich einige Anmerkungen zu den Gründen für die starke Zunahme der Verschuldung im bisherigen Verlauf der 90er Jahre an.

Im Rahmen einer Prognose der mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung wird untersucht, ob sich das Verschuldungsproblem gewissermaßen von selbst löst oder ob finanzpolitische Maßnahmen angebracht sind. Schließlich wird erörtert, wo die Finanzpolitik ansetzen könnte, wenn es gilt, den Ausgabenanstieg zu begrenzen und durch eine niedrigere Steuer- und Sozialabgabenbelastung das wirtschaftliche Wachstum zu fördern.

## **B. Ausgaben des Staates, Abgabenbelastung und Staatsverschuldung: Stand und Perspektiven**

### **1. Lage**

Die Ausgaben des Staates haben zu Beginn der 90er Jahre im Gefolge der deutschen Einigung sehr kräftig zugenommen: Den erheblichen Mehraufwendungen zugunsten der Menschen in den neuen Bundesländern standen vergleichsweise geringfügige Minderausgaben im Westen gegenüber. Im Jahre 1992 und vor allem im Jahre 1993 waren rezessionsbedingt beträchtliche Mehrausgaben erforderlich; im früheren Bundesgebiet waren die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und die des Bundes für die Arbeitslosenhilfe im Jahre 1993 um 11 ½ bzw. 3 Mrd. DM höher als im Vorjahr. Die gesamten Ausgaben des Staates (in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, einschließlich der Treuhandanstalt) betragen 1993 52 vH des Brutto-sozialprodukts (Tabelle 1). Die Staatsquote war damit um 7 Prozentpunkte höher als 1989 im früheren Bundesgebiet, allerdings nur um 2 Prozentpunkte höher als im Re-zessionsjahr 1982.

Trotz deutlicher Abgabenerhöhungen, die vor allem die Sozialbeiträge betrafen, nahm das Budgetdefizit des Staates nach 1990 erheblich zu. Das Budgetdefizit, das in der zweiten Hälfte der 80er Jahre (in finanzstatistischer Abgrenzung) im Durchschnitt 35 bis 40 Mrd. DM betragen hatte, war nach der deutschen Einigung vier- bis fünfmal so hoch (Tabelle 2). 1993 belief es sich auf 183 Mrd. DM bzw. knapp 6 vH des Brutto-sozialprodukts; der umfassend definierte öffentliche Sektor (einschließlich der Deut-schen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn) beanspruchte damit rund 74 vH der Ersparnis der privaten Haushalte. Die anhaltend hohen Defizite führten dazu, daß die öffentliche Verschuldung weitaus stärker zunahm als das Bruttosozialprodukt. Der Schuldenstand erreichte Ende 1993 (ausschließlich der Schulden der Deutschen Bun-despost) 1 790 Mrd. DM bzw. 57 ½ vH des Bruttosozialprodukts (Tabelle 3).

### **2. Entwicklung in den Jahren 1994 und 1995**

#### *— Öffentlicher Sektor insgesamt*

Die Entwicklung der Staatsfinanzen wird auf die kurze Frist entscheidend von der konjunkturellen Bewegung bei gegebenem Wachstumspfad bestimmt. Diese ist des-halb zunächst zu skizzieren.

*Tabelle 1 — Ausgaben des Staates<sup>a</sup>, Steuern, Sozialabgaben, Budgetsaldo und Verschuldung 1950-1995 — in vH des Bruttosozialprodukts*

	Ausgaben	Steuern	Sozialabgaben	Sonstige Einnahmen	Budgetsaldo	Verschuldung <sup>b</sup>
Früheres Bundesgebiet						
1950 <sup>c</sup>	31,1	21,0	8,5	2,3	0,6	21,0
1960	32,9	23,0	10,3	2,6	3,0	17,4
1970	39,1	24,0	12,6	2,7	0,2	18,6
1980	48,9	25,8	16,8	3,4	-2,9	31,7
1981	49,7	25,1	17,4	3,6	-3,7	35,4
1982	50,0	24,8	17,9	4,0	-3,3	38,7
1983	48,7	24,8	17,3	4,1	-2,5	40,1
1984	48,1	24,9	17,3	4,0	-1,9	40,7
1985	47,7	25,1	17,4	4,1	-1,1	41,4
1986	47,1	24,4	17,4	4,0	-1,3	41,4
1987	47,4	24,5	17,5	3,5	-1,9	42,4
1988	47,0	24,3	17,4	3,2	-2,1	42,8
1989	45,3	24,9	17,0	3,5	0,1	41,3
1990	45,7	23,4	16,8	3,4	-2,0	43,0
1991	48,6	24,7	17,0	3,5	-3,5	
Bundesgebiet einschließlich der neuen Bundesländer						
1991	49,8	24,3	18,0	3,5	-4,0	44,1
1992	50,6	24,8	18,4	3,9	-3,5	49,2
1993	52,1	24,9	19,1	3,8	-4,3	55,5
1994 <sup>d</sup>	52,8	25,0	19,4	3,9	-4,5	61,6
1995	52,2	25,8	19,3	3,7	-3,4	62,1

<sup>a</sup> Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, einschließlich Treuhandanstalt. - <sup>b</sup> Öffentliche Haushalte (ohne Sozialversicherung, ab 1991 einschließlich Treuhandanstalt und ehemals staatliche Wohnungswirtschaft der DDR). Stand am Jahresende in vH des Bruttosozialprodukts des betreffenden Jahres. - <sup>c</sup> Ohne Saarland und Westberlin. - <sup>d</sup> Ab 1994 Staatssektor einschließlich Bundeseisenbahnvermögen.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, lfd. Jgg.; eigene Berechnungen (für das erweiterte Bundesgebiet).



Tabelle 2 — Budgetsaldo des Staates nach Teilsektoren<sup>a</sup> 1990-1995 — Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	-45 <sup>b</sup>	-52	-32	-61	-60	-67
Länder, Westen <sup>c</sup>	-19	-16	-15	-20	-18	-19
Länder, Osten	.	-11	-13	-16	-15	-14
Berlin	.	-3	-4	-6	-7	-6
Gemeinden, Westen	-4	-6	-10	-11	-10	-8
Gemeinden, Osten	.	2	-8	-6	-6	-4
Gebietskörperschaften	-68	-86	-82	-120	-116	-118
ERP-Sondervermögen	-2	-7	-7	-2	-7	-8
Fonds "Deutsche Einheit"	-20	-31	-22	-14	-8	0
Kreditabwicklungsfonds <sup>d</sup>	.	0	0	0	-1	-1
Gebietskörperschaften und Sonderhaushalte	-90	-123	-111	-136	-132	-127
Bundesbahn/Reichsbahn	.	-13	-11	-12	.	.
Bundeseisenbahnvermögen	.	.	.	.	-5	-7
Treuhandanstalt <sup>d</sup>	-4	-20	-30	-38	-43	0
Sozialversicherung <sup>e</sup>	16	15	-7	3	2	4
Insgesamt	-78	-141	-159	-183	-178	-130

<sup>a</sup> In der Abgrenzung der Finanzstatistik; beim Bund ist die Bundesbankablieferung in voller Höhe als Einnahme berücksichtigt. - <sup>b</sup> Einschließlich 24 Mrd. DM (im zweiten Halbjahr) für den Haushalt der ehemaligen DDR (Abschnitt B des Bundeshaushalts 1990). - <sup>c</sup> Ab 1991 ausschließlich Berlin. - <sup>d</sup> 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. - <sup>e</sup> Ab 1991 einschließlich Ostdeutschland.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, lfd. Jgg; dieselbe, Geschäftsbericht 1993; Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1994; dasselbe, Die Entwicklung der Bundesfinanzen im Haushaltsjahr 1993, 7. April 1994; dasselbe, Vorläufiger Abschluß der Haushalte der alten Länder, der neuen Länder und Berlins im Jahre 1993, 18. April 1994; Treuhandanstalt, Finanzbericht 1993, Jahresplan 1994; eigene Schätzungen.

Tabelle 3 — Öffentliche Schulden 1990-1995 — Mrd. DM

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Bund	542	586	611	685	734	800
Länder, Westen <sup>a</sup>	329	347	367	393	418	443
Länder, Osten		5	23	40	55	69
Gemeinden, Westen	126	132	141	153	163	171
Gemeinden, Osten		9	13	18	20	22
Gebietskörperschaften	997	1079	1155	1289	1390	1505
ERP-Sondervermögen	9	16	24	28	33	40
Fonds "Deutsche Einheit"	20	50	74	87	95	94
Kreditabwicklungsfonds	28	27	27	27	28	
Fonds "Währungsumstellung" <sup>b</sup>		1	65	74	110	
Bundeseisenbahnvermögen					72 <sup>d</sup>	79
Gebietskörperschaften und bestehende Sonderhaushalte	1053	1174	1345	1505	1728	
Treuhandanstalt <sup>c</sup>	14	39	107	168	218	
Volkseigene bzw. genossenschaftliche Wohnungswirtschaft der ehemaligen DDR	38	42	46	51	51	
Erblastentilgungsfonds						390
Zusammen	1105	1255	1498	1724	1997	2108
ditto, vH des Bruttosozialprodukts		44,1	49,2	55,5	61,6	62,1
Bundesbahn/Reichsbahn	47	43 <sup>e</sup>	54	66		
Zusammen	1152	1298	1552	1790	1997	2108
ditto, vH des Bruttosozialprodukts		45,6	51,0	57,6	61,6	62,1
Bundespost	71	81	97	105	115	125
Insgesamt	1223	1379	1649	1895	2112	2233
ditto, vH des Bruttosozialprodukts		48,5	54,2	61,0	65,2	65,7
Bruttosozialprodukt		2844	3044	3107	3240	3397

<sup>a</sup> Ab 1991 einschließlich West- und Ost-Berlin. - <sup>b</sup> Ausgleichsverbindlichkeiten. - <sup>c</sup> Einschließlich übernommenen Aukredite und eingeräumter Ausgleichsverbindlichkeiten. - <sup>d</sup> Einschließlich 66 Mrd. DM Schulden der Eisenbahnen zum Jahresende 1993. - <sup>e</sup> Übernahme von 12,6 Mrd. DM durch den Bund.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, lfd. Jgg.; Treuhandanstalt, Finanzbericht 1993; dieselbe, Jahresplan 1994; Statistisches Bundesamt, 1994; eigene Schätzungen.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion in der Bundesrepublik Deutschland wird in den Jahren 1994 und 1995 wohl um 1 ½ bzw. 2 ½ vH zunehmen [Boss et al., 1994]. Die Arbeitslosigkeit dürfte im weiteren Verlauf des Jahres 1994 zunächst steigen, danach aber sinken und im Jahresdurchschnitt 1995 nicht höher sein als im Jahresdurchschnitt 1994 (3,75 Millionen). Der Anstieg des Niveaus der Verbraucherpreise dürfte 1994 im Jahresdurchschnitt mit 3 vH geringer als 1993 (4,7 vH) ausfallen, 1995 wird er wohl auf 2 bis 2 ½ vH abnehmen.

Für die Entwicklung der Staatsausgaben in den Jahren 1994 und 1995 sind neben der konjunkturellen Entwicklung die Sparanstrengungen, die im Verlauf des Jahres 1993 auf allen Ebenen des Staates einsetzten, von erheblicher Bedeutung.

Die Personalausgaben des Staates werden 1994 angesichts der Lohnabschlüsse im öffentlichen Dienst, die für 1994 im Jahresdurchschnitt im Westen einen Lohnanstieg um 1 vH, im Osten einen um 5 ½ vH bedeuten, sowie angesichts nennenswerter Personaleinsparmaßnahmen im Westen kaum, im Osten aber deutlich zunehmen. Für 1995 ist — bei einem etwas höheren Lohnanstieg im Westen und einer etwas geringeren Lohnanhebung im Osten — für das gesamte Bundesgebiet eine ähnliche Entwicklung wie 1994 zu erwarten.

Die öffentlichen Investitionen im Westen werden 1994 und 1995 — infolge von Einsparmaßnahmen insbesondere bei den Gemeinden — rückläufig sein; der Zuwachs im Osten wird allerdings ausreichen, damit es im gesamten Bundesgebiet zu einem Anstieg der Investitionen des Staates in beiden Jahren kommt.

Auch bei den Sozialleistungen schlagen sich die Sparmaßnahmen nieder. Der Anstieg der Sozialleistungen wird sich 1994 und 1995 — auch wegen der Koppelung vieler Transfers an die Löhne, die deutlich langsamer als zuvor steigen — abschwächen und rund 5 ½ bzw. 3 ½ vH betragen (1993: 10 vH). Zu zusätzlichen Ausgaben in Höhe von mehr als 10 Mrd. DM führt die Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1995; die Ausgaben zugunsten der Pflegebedürftigen zählen freilich zu einem großen Teil zu den Sachaufwendungen der Sozialversicherung.

Für die Verzinsung der öffentlichen Schulden werden die Gebietskörperschaften (einschließlich der Sondervermögen) 1994 rund 125 Mrd. DM aufwenden müssen; einschließlich der Zinsausgaben der Treuhandanstalt sind es 138 Mrd. DM. Im Jahre 1995 werden vermutlich Zinsaufwendungen in Höhe von rund 150 Mrd. DM bzw. 4 ½ vH des Bruttonettoprodukts erforderlich sein.

Die gesamten Ausgaben des Staates (einschließlich der Treuhandanstalt und einschließlich des 1994 geschaffenen Bundeseisenbahnvermögens, in der Abgrenzung der Finanzstatistik) dürften 1994 um  $5\frac{1}{2}$  (bereinigt um die Mehrausgaben infolge der Bahnreform um  $4\frac{1}{2}$ ) und 1995 um  $3\frac{1}{2}$  vH ausgeweitet werden (1993: 5 vH). Die Ausgabenquote dürfte 1994 knapp 53 vH und 1995 52 vH betragen (Tabelle 1).

Die Entwicklung der Einnahmen des Staates in den Jahren 1994 und 1995 wird ebenfalls stark von der konjunkturellen Entwicklung bestimmt. Hinzu kommen die Einflüsse diskretionärer Maßnahmen. Zum Jahresbeginn 1994 sind die Mineralölsteuer und der Beitragssatz zur Rentenversicherung kräftig angehoben worden. Die gesamte Abgabenbelastung (Steuern und Sozialbeiträge in vH des nominalen Bruttosozialprodukts) wird 1994 mit  $44\frac{1}{2}$  vH einen neuen Höchststand erreichen (Tabelle 1). Im Jahre 1995 kommen weitere Abgabenerhöhungen hinzu: Der Solidaritätszuschlag (7,5 vH auf die Steuern auf Einkommen) wird wiedereingeführt, die Vermögensteuer wird erhöht, und die Versicherungsteuer wird nochmals angehoben. Die Belastung durch die "traditionellen" Sozialversicherungsbeiträge dürfte im Jahre 1995 — wegen eines geringeren Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung und eines niedrigeren Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung — etwas abnehmen; infolge der Einführung der Pflegeversicherung (Beitragssatz 1 vH) wird sich die gesamte Sozialabgabenbelastung aber kaum ändern. Die Ausgabenquote insgesamt wird im Jahr 1995 mit 45 vH noch höher sein als 1994.

Das Budgetdefizit des Staates — in finanzstatistischer Abgrenzung — wird im Jahre 1994 nur wenig, im Jahre 1995 aber deutlich abnehmen (Tabelle 2). Der Ausgabenüberschuß des Staates (einschließlich der Sondervermögen wie z.B. Treuhandanstalt, Bundeseisenbahnvermögen, aber ausschließlich der Deutschen Bundespost) dürfte 1994 knapp 180 Mrd. DM und 1995 rund 130 Mrd. DM betragen.

Der starke Anstieg des Schuldenstandes nach der deutschen Einigung hatte zur Folge, daß die Zinsausgaben deutlich zugenommen haben. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Der Expansion der Zinsausgaben wirkt kurzfristig allerdings entgegen, daß die Zinssätze weitaus niedriger sind als zu Beginn der 90er Jahre. Vermutlich werden 1994 rund 18 vH des Steueraufkommens verwendet werden müssen, um die Zinsen auf die öffentlichen Schulden bezahlen zu können. Der Schuldenstand (ohne Schulden der Bundespost) wird Ende 1994 rund 2 000 Mrd. DM betragen (Tabelle 3); Ende 1995 wird er sich wohl auf 2 110 Mrd. DM bzw. 62 vH des Bruttosozialprodukts belaufen.

— *Neustrukturierung der Sondervermögen, Neuregelung des Finanzausgleichs, Wirkungen auf die einzelnen Gebietskörperschaften*

Im Jahre 1995 wird die Zuordnung wichtiger Teile der Schulden des öffentlichen Sektors (und damit die Aufteilung der Zinsbelastung) geändert; insbesondere werden die im Zuge der deutschen Einigung entstandenen Altschulden endgültig zugeordnet. Ein sogenannter Erblastentilgungsfonds wird etabliert. Ihm werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die der Treuhandanstalt und ein großer Teil der Schulden der ehemals staatlichen Wohnungswirtschaft im Gebiet der früheren DDR zugeordnet. Das dürfte bedeuten, daß der Erblastentilgungsfonds Ende 1995 eine Verschuldung von 390 Mrd. DM aufweisen wird. Die Zinsen auf diese Schulden zahlt der Bund.

Mit der endgültigen Zuordnung der einigungsbedingten Schulden gehen umfassende Änderungen bei der Aufteilung des Steueraufkommens auf Bund, Länder und Gemeinden und bei dem Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern einher [Karrenberg, 1993; Sachverständigenrat, 1993; Vesper, 1993].

Der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird 1995 von 37 auf 44 vH erhöht, der des Bundes entsprechend gesenkt; dies bedeutet eine Einnahmenverschiebung von 16 ½ Mrd. DM zu Lasten des Bundes. Innerhalb der Länder werden 3 Mrd. DM zu Lasten der westdeutschen Länder umverteilt. Berlin und die neuen Bundesländer werden in den Länderfinanzausgleich einbezogen, Berlin — wie bisher Hamburg und Bremen — mit einer "veredelten" Einwohnerzahl, die die agglomerationsbedingte Mehrbelastung der Stadtstaaten berücksichtigen soll; dies bewirkt eine zusätzliche Ausstattung der neuen Bundesländer und Berlins mit 13 Mrd. DM. Insgesamt werden also 1995 über die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens und über den Länderfinanzausgleich rund 32 ½ Mrd. DM in die neuen Bundesländer und nach Berlin transferiert — 16 ½ Mrd. DM zu Lasten des Bundes, 16 Mrd. DM zu Lasten der Länder.

Der Bund wird schon durch die Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens erheblich belastet. Ein noch wesentlich höheres Maß an Umverteilung zu Lasten des Bundes, der sich freilich durch die Einführung des Solidaritätszuschlags weitgehend schadlos hält, erfolgt über die bislang wenig bedeutsamen (1994: 4 Mrd. DM) Bundesergänzungszuweisungen: "Fehlbetragszuweisungen" (6,4 Mrd. DM) erhöhen die Finanzkraft der "armen" Länder (rund 3 Mrd. DM an die neuen Länder, der Rest an Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Bremen und Berlin).

"Sonderbedarfszuweisungen" sollen zum einen überdurchschnittlich hohe "Kosten der politischen Führung" in finanz- und strukturschwachen Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) ausgleichen (1,5 Mrd. DM) und zum anderen dabei helfen, teilungsbedingte Sonderlasten in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) abzubauen (14 Mrd. DM). "Übergangszuweisungen" (1,4 Mrd. DM) erhalten Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, weil sie infolge der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs zu Nettozahlern werden. Sanierungshilfe in Form von "Sonder-Bundesergänzungszuweisungen" (jährlich 3,4 Mrd. DM) erhalten im Zeitraum 1994 bis 1998 Bremen und das Saarland. Schließlich leistet der Bund zehn Jahre lang spezielle Investitionshilfe in Höhe von 5,3 Mrd. DM je Jahr an die neuen Bundesländer und 1,3 Mrd. DM je Jahr an Berlin.

Der Bund wird 1994 und 1995 auch durch die "Altschuldenhilfe" im Zusammenhang mit der Privatisierung der ehemals volkseigenen und genossenschaftlichen Wohnungen im Gebiet der früheren DDR belastet (1994: 2,4 Mrd. DM; 1995: 1,2 Mrd. DM). Außerdem wird der Bund ab 1995 sechs Jahre lang 7 ½ Mrd. DM aufwenden, um Aufgaben zu erfüllen, die bislang durch die Treuhandanstalt wahrgenommen worden sind [Bundesministerium der Finanzen, 1993]; gewisse Ausgaben mit Subventionscharakter, die bislang ebenfalls von der Treuhandanstalt getätigt worden sind, werden nach 1994 vermutlich von den neuen Bundesländern geleistet werden. Allerdings entfallen ab 1995 die Ergänzungszuweisungen des Bundes in der bisherigen Form (1994: 4,0 Mrd. DM); auch entfällt der Bundeszuschuß an Berlin (1994: 5,6 Mrd. DM). Die westdeutschen Länder und Gemeinden einschließlich Berlin entlasten den Bund, indem sie — über ihren bisherigen Anteil von 50 vH hinaus — 2,1 Mrd. DM der Annuität in Höhe von 9,5 Mrd. DM (10 % auf 95 Mrd. DM) übernehmen, die der Bund an den Fonds "Deutsche Einheit" leistet; der Bund wird also nur in Höhe von 2,65 Mrd. DM belastet.

Das Budgetdefizit des Bundes dürfte 1995 — angesichts der Belastung durch die Finanzausgleichsregelungen und durch die Einrichtung des Erblastentilgungsfonds — trotz des Mehraufkommens infolge der Wiedereinführung des Solidaritätszuschlags (ca. 28 Mrd. DM) etwas zunehmen, zumal der Bundesbankgewinn im Jahre 1994 geringer als im Jahre 1993 ausfallen wird mit der Folge, daß die Gewinnablieferung der Bundesbank 1995 kleiner als 1994 sein wird.

Die alten Bundesländer und deren Gemeinden werden ihre Ausgaben 1994 und 1995 wohl nur wenig ausweiten. Mit dem konjunkturbedingten Anstieg des Steueraufkommens werden aber die Einsparmaßnahmen etwas an Bedeutung verlieren. Das Budgetdefizit wird 1995 wohl kaum weiter abnehmen, weil die alten Bundesländer erhebliche Milliardenbeträge in die neuen Bundesländer transferieren; allerdings zahlen die westdeutschen Gemeinden 3,3 Mrd. DM an die westdeutschen Länder und beteiligen sich insofern an der Finanzierung des Ost-Transfers, der im Rahmen des horizontalen Länderfinanzausgleichs erfolgt.

Die Steuereinnahmen der ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden werden 1995 — bedingt durch die wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung und durch die Neuregelung des Finanzausgleichs — drastisch steigen. Das zusätzliche Steueraufkommen wird die entfallenden Mittel aus dem Fonds "Deutsche Einheit" (1994: 34,6 Mrd. DM) weit übersteigen. Trotz eines deutlichen Ausgabenanstiegs werden die Budgetdefizite der ostdeutschen Gebietskörperschaften 1995 sinken.

### **C. Verschuldung und Zinsbelastung als wirtschaftspolitisches Problem**

Will man die Staatsverschuldung beurteilen, so muß man sie mit der Wirtschaftskraft eines Landes vergleichen. Häufig genutzte Maßgrößen sind die Schuldenquote, die Verschuldung im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt, und die Zinslastquote, die Relation zwischen Zinsaufwendungen des Staates und Steueraufkommen.

Mit der Neustrukturierung des öffentlichen Sektors zum Jahresbeginn 1995 wird deutlich werden, daß rund 2 000 Mrd. DM öffentliche Schulden existieren. Für deren Verzinsung werden im Jahre 1995 rund 150 Mrd. DM bzw. 18 vH des gesamten Steueraufkommens aufgewendet werden (Tabelle 4). Die so gemessene Zinslast ist viermal so hoch wie Anfang der 70er Jahre und eineinhalbmal so hoch wie Ende der 80er Jahre. Die Zinslastquote korreliert — wie nicht anders zu erwarten — sehr stark mit der Relation zwischen Verschuldung und Bruttosozialprodukt.

Eine hohe öffentliche Verschuldung muß — genauso wie eine hohe private Verschuldung — nicht unbedingt Anlaß zur Sorge sein. Wenn nämlich durch Verschuldung Investitionen finanziert werden, die Erträge in der Zukunft erwarten lassen, dann ist es ohne weiteres möglich, die Zinsen auf die aufgenommenen Kredite zu zahlen.

Tabelle 4 — Staatsverschuldung<sup>a,b</sup> und Zinsbelastung<sup>c</sup> 1970 bis 1995<sup>d</sup>

	Staatsverschuldung	Zinsbelastung
1970	18,6	4,4
1971	18,7	4,4
1972	18,9	4,5
1973	18,3	4,7
1974	19,6	5,2
1975	24,9	6,0
1976	26,4	6,7
1977	27,5	6,9
1978	28,8	6,8
1979	29,7	7,3
1980	31,7	8,0
1981	35,4	9,8
1982	38,7	11,9
1983	40,1	12,9
1984	40,7	12,9
1985	41,4	12,8
1986	41,4	12,7
1987	42,4	12,5
1988	42,8	12,4
1989	41,3	11,4
1990	.	.
1991	44,1	13,1
1992	49,2	14,9
1993	55,5	15,1
1994	61,6	17,7
1995	62,1	17,8

<sup>a</sup> Einschließlich der Schulden der Treuhandanstalt und der ehemals staatlichen Wohnungswirtschaft im Gebiet der früheren DDR (vgl. Tabelle 3). — <sup>b</sup> In vH des nominalen Brutto-sozialprodukts. — <sup>c</sup> Zinsen auf die öffentlichen Schulden in vH des gesamten Steueraufkommens. — <sup>d</sup> Ab 1991 für das erweiterte Bundesgebiet.

Quelle: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, lfd. Jgg.; Sachverständigenrat 1993, Tabellenanhang; eigene Berechnungen und Prognosen.



Die Ausweitung der öffentlichen Verschuldung in der ersten Hälfte der 90er Jahre, die mit den öffentlichen Leistungen in die neuen Bundesländer verbunden war, ist aber keineswegs unproblematisch in diesem Sinne. Zwar wurden mit den Krediten auch rentable Investitionen finanziert, vor allem aber wendete der Staat gewaltige Mehrbeträge für konsumtive Zwecke auf (Sozialleistungen, Subventionen). "Netto, das heißt abzüglich der Einnahmen des Bundes im Osten, beliefen sich die Transfers [1993, d.V.] auf fast 140 Mrd. DM oder rund 4 ½ % des westdeutschen Bruttosozialprodukts. ... Schätzungsweise drei Viertel der Übertragungen in die neuen Bundesländer dienten konsumtiven Zwecken" [Deutsche Bundesbank, 1994, S. 41-42]. Hinzu kommt, daß die im Verlauf des deutschen Einigungsprozesses begründeten Altsschulden der DDR zu Zinsverpflichtungen des Staates führen, ohne daß diesen Aufwendungen irgendwelche Erträge gegenüberstehen.

Die Zunahme der Staatsschulden nach der deutschen Einigung ist um so gravierender, als sie trotz eines Anstiegs der Steuerbelastung zustande kam. Die Steuerschraube wurde nach 1990 mehrmals angezogen (Erhöhung der Mineralölsteuer, der Mehrwertsteuer, der Tabaksteuer und der Versicherungssteuer, Einführung des Zinsabschlags). Freilich gab es auch begrenzte Entlastungen vor allem mit der Absicht, die Investitionstätigkeit zu fördern. Mit den Beschlüssen im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms werden 1995 weitere Steuererhöhungen wirksam. Zu bedenken ist im übrigen, daß die Sozialbeiträge dann weit höher als 1990 sein werden. Die Abgabenbelastung insgesamt wird 1995 bisher nicht gekannte Dimensionen erreichen.

Durch die Abgabenerhöhungen werden die Leistungsanreize und die Investitionsbereitschaft geschwächt. Leistung lohnt sich bei erhöhter Steuer- und Sozialabgabenbelastung weniger als sonst. Das kann bedeuten, daß auf Überstunden oder berufliche Qualifizierung verzichtet wird. Es kann dazu führen, daß sich der Bürger für Schwarzarbeit statt Arbeit in der offiziellen Wirtschaft oder — beispielsweise als potentieller Zweitverdiener — für Freizeit statt Erwerbstätigkeit entscheidet. Schließlich hat der Bürger die Option, in ein Land mit niedrigerer Steuerlast auszuwandern. In- und ausländische Investoren entscheiden sich für attraktivere Standorte, da die Steuerbelastung in der Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise hoch ist [Schneider, 1994] und da die steuerpolitischen Perspektiven wenig ermutigend sind.

Die Reaktionen der Bürger als Arbeitsanbieter oder als Investoren führen dazu, daß weniger Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet wird. Dies hat

zur Folge, daß die Steuereinnahmen des Staates schwächer zunehmen als bei niedrigerer Steuerbelastung. Es wird dann schwieriger, die aufgelaufenen Staatsschulden zu bedienen. Der Staat stößt an die Grenzen seiner Möglichkeiten in der Steuerpolitik und bei der Verschuldung, wenn die Zinslast von den Bürgern nicht mehr aufgebracht wird, ohne daß sich spürbare Steuerwiderstände und Einkommenseinbußen ergeben. Zwar kennt niemand die Obergrenze für die öffentliche Verschuldung; auf die Frage nach den Grenzen der Staatsverschuldung gibt es keine objektive Antwort. Es scheint aber, als sei die Bundesrepublik Deutschland dieser Grenze nähergekommen.

#### **D. Aktiva der öffentlichen Hand — Milderung des Problems?**

Eine umfassende Beurteilung der Staatsfinanzen muß berücksichtigen, daß der Staat über Geld- und Sachvermögen verfügt. Bedeutsam ist vor allem das Staatsvermögen, das privatisierbar ist.

Das Geldvermögen des Staates belief sich Ende 1992 auf 566 Mrd. DM [Deutsche Bundesbank, 1992; 1993]. Die vergleichbar definierten Verpflichtungen des Staates betragen 1 280 Mrd. DM; sie enthalten nicht die Verbindlichkeiten des Fonds "Währungsumstellung", der Treuhandanstalt, der ehemals volkseigenen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft und der Eisenbahnen (vgl. Tabelle 3). Netto hatte der Staat — so gerechnet — Ende 1992 Verbindlichkeiten in Höhe von 714 Mrd. DM bzw. 23 ½ vH des Bruttosozialprodukts. Ende 1993 waren es schätzungsweise 27 vH. Auch die Nettoschulden haben in den vergangenen Jahren relativ zugenommen.

Das reproduzierbare Nettoanlagevermögen des Staates (ohne öffentlichen Tiefbau), bewertet zu Wiederbeschaffungspreisen, belief sich im früheren Bundesgebiet zum 1.1.1993 auf 642,8 Mrd. DM [Statistisches Bundesamt, 1993b, S. 167]. Das Sachvermögen im erweiterten Bundesgebiet, für das keine Daten vorliegen, dürfte nicht größer als die Nettoschulden (714 Mrd. DM) gewesen sein. Nach Abzug der Nettogeldverpflichtungen ergibt sich demnach ein negatives Nettovermögen des Staates zum 1.1.1993 bzw. zum 31.12.1992. Im Jahre 1993 hat sich die Vermögensposition wohl nochmals etwas verschlechtert. Problematisch ist bei dieser Datengegenüberstellung, inwieweit die Bewertung des Sachvermögens des Staates die Marktverhältnisse tatsächlich widerspiegelt.

## E. Die Anwartschaften der (aktiven) Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung und die Ansprüche der Rentner

Die öffentliche Verschuldung mag brutto oder auch nach Abzug des Geldvermögens des Staates als hoch erscheinen, sie ist gering im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung; diese werden aber nicht offen ausgewiesen. Sie ändern sich bei Änderungen der Leistungsversprechen in Form der gesetzlichen Regelungen und können insofern von einer entsprechenden Wählermehrheit ohne Probleme verringert oder gar "getilgt" werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen lassen sich diese Verbindlichkeiten quantifizieren. Nach einer Schätzung für den Stichtag 31.12.1984 [Grohmann, 1987] erreichen sie bzw. das zu ihrer Deckung erforderliche Kapital "eine Höhe von knapp 5,4 bzw. 5,0 Bill. DM. Zwei Billionen davon decken die künftigen Ansprüche aus Versichertenverhältnissen der heutigen Rentner, knapp 3,4 bzw. 3,0 Bill. DM diejenigen aus den Anwartschaften der am Schätzstichtag noch aktiven Versicherten" [ebenda]. Der erforderliche Kapitalstock entspricht etwa dem (zu Wiederbeschaffungspreisen bewerteten) reproduzierbaren Nettoanlagevermögen der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland (5,25 Bill. DM ohne öffentlichen Tiefbau zum 1.1.1985), also dem Wert aller Wohnungen, aller gewerblich und landwirtschaftlich genutzten Gebäude und aller Ausrüstungen; der erforderliche Kapitalstock ist dreimal so groß wie das Bruttosozialprodukt des Jahres 1984.

Nach einer Schätzung zum Stichtag 1. Januar 1988 [Müller und Roppel, 1990] ist "bei einer Regelaltersgrenze von 65 Jahren — also unter Vernachlässigung der vorgezogenen und flexiblen Altersgrenzen des geltenden Rechts — zur vollständigen Anwartschaftsdeckung der in der gRVD bestehenden Rentenansprüche ein Deckungskapital von rund 6,7 Billionen DM erforderlich" [ebenda, S. 437]. "Bei einem generellen Ansatz der derzeit ... überwiegend praktizierten Altersgrenzen von 60 Jahren für Frauen und 63 Jahren für Männer wäre zur vollständigen Kapitaldeckung der laufenden Renten und der ... erworbenen Anwartschaften ein Deckungskapital von rd. 7 Billionen DM erforderlich. Eine generelle Berücksichtigung des erheblichen Anteils von Altersruhegeldzugängen bei Männern im Alter 60 läßt das Deckungskapital auf über 7 Billionen DM ansteigen" [ebenda, S. 437]. "Das für die gRVD ermittelte Deckungskapitalvolumen entspricht ... dem 3,3fachen des nominalen Bruttosozialprodukts" [ebenda, S. 438] des Jahres 1988; es ist größer als das reproduzierbare Nettoanlagevermögen der Volkswirtschaft zum 1.1.1988 (5,80 Bill. DM [Statistisches Bundesamt, 1993b]).

Auch gegenwärtig dürfte die Summe aller Verpflichtungen der Rentenversicherung größer als das gesamte reproduzierbare Nettoanlagevermögen der Volkswirtschaft sein (8,17 Bill. DM zum 1.1.1993 im früheren Bundesgebiet). Die Rentenreformgesetzgebung von 1989 mag die Verpflichtungen verringert haben, aber das westdeutsche Rentenrecht gilt nun für das erweiterte Bundesgebiet, ohne daß den zusätzlichen Verpflichtungen ein vergleichbares Vermögen im Gebiet der früheren DDR gegenübersteht.

Zu berücksichtigen sind darüber hinaus jene Verpflichtungen, die aufgrund der Pensionszusagen an die noch oder nicht mehr im öffentlichen Dienst beschäftigten Personen bzw. an deren Angehörige bestehen. Diese Verbindlichkeiten, die zum Teil über Zusatzversorgungssysteme des öffentlichen Dienstes aufgebaut worden sind, spielen bei den Überlegungen zur Postreform und bei der geplanten Kapitalaufstockung der Luft-hansa AG, durch die die Bundesbeteiligung unter 50 vH sänke, eine bedeutsame Rolle.

Im Rahmen der gegebenen Alterssicherungssysteme stehen den Verbindlichkeiten freilich auch Forderungen in Form der diskontierten künftigen Beitragszahlungen gegenüber. Nach einer Schätzung der OECD belaufen sich die Nettoverpflichtungen auf 160 vH des Bruttosozialprodukts; sie sind weit größer als die öffentlichen Schulden, die in der wirtschaftspolitischen Diskussion — auch mit Blick auf die Kriterien im Vertrag von Maastricht — die entscheidende Rolle spielen.

## **F. Warum kam es zu der hohen Staatsverschuldung?**

Die Kreditaufnahme ermöglicht es dem Staat, Ansprüche auf Ressourcen vorzuverlagern. Steuerzahllasten werden in die Zukunft verschoben [Richter, 1992].

Rationale Bürger müßten eigentlich indifferent sein zwischen einer Kredit- und einer Steuerfinanzierung staatlicher Ausgaben. Sie müßten allein daran interessiert sein, in welcher Höhe Ausgaben für welche Zwecke getätigt werden. Wenn ein Individuum die Kreditfinanzierung der Steuerfinanzierung vorzieht, weil es Zahlungsverpflichtungen verschieben will, damit es heute konsumieren kann, dann könnte es einen Kredit aufnehmen, um die bei Steuerfinanzierung fällige Steuerschuld mit dem Darlehensbetrag zu begleichen; ein staatlicher Kredit läßt sich ohne weiteres durch einen privaten ersetzen, wenn es nur darum geht, die Zahlungsverpflichtung aufzuschieben. Rationale Bürger sollten also zwischen Steuer- und Kreditfinanzierung staatlicher Ausgaben bzw. zwischen privater und staatlicher Verschuldung indifferent sein.

Die Wirklichkeit ist offenbar anders. Viele Menschen bewerten die staatliche Verschuldung anders als die private. Wenn sich eine Präferenz zugunsten der Kreditaufnahme des Staates nicht mit dem Wunsch, die Zahllast zu verschieben, begründen läßt, dann fragt sich, warum die staatliche Verschuldung präferiert wird [Richter, 1992].

Eine Antwort lautet, es herrsche "Staatsschuldillusion", das Wesen der Staatsschuld werde nicht durchschaut, man fühle sich bei staatlicher statt privater Verschuldung reicher. Diese Antwort unterstellt unzureichende Rationalität der Bürger; sie unterschätzt wohl auch die Lernfähigkeit der Menschen. Andere Antworten ziehen die Rationalität der Bürger nicht in Zweifel, sie beruhen auf der Annahme rationalen Verhaltens der Individuen [Richter, 1992].

Nach einer Argumentation wird die staatliche Verschuldung vorgezogen, weil die Menschen hoffen, dadurch mindestens einen Teil der Zahllast abwälzen zu können. So könnten Personen mit geringer privater Kreditwürdigkeit von der höheren Kreditwürdigkeit des Staates und damit der ihrer Mitbürger profitieren wollen. Wichtiger mag die Absicht sein, die Zahllasten den nachwachsenden Generationen aufzubürden. "Menschen ziehen die staatliche Kredit- der Steuerfinanzierung deswegen vor, weil sie mit ersterer die Hoffnung verknüpfen, Zahllasten auf andere Steuerzahler, insbesondere auf zukünftige Generationen, abwälzen zu können" [Richter, 1992]. Staatliche Entscheidungsträger handeln nach diesem Argumentationsmuster im Interesse der Mehrheit oder eigennützig und vernachlässigen die Interessen künftiger Generationen. "Die Verschuldung ist für Politiker immer ein sehr bequemes Instrument. Die Möglichkeit des Schuldenmachens wird fast unfehlbar von jeder Regierung mißbraucht werden" (David Hume, 1752; zitiert nach Blankart [1991], S. 287).

In einer anderen Variante der Argumentation zugunsten der Staatsverschuldung wird die Effizienz von Kapital- und Versicherungsmärkten problematisiert. Es wird mangelnde Effizienz postuliert als Folge des Fehlens bestimmter Märkte (z.B. eines Marktes für Humankapital, auf dem Ansprüche auf künftiges Lohneinkommen gehandelt werden). Die Staatsverschuldung ist dann ein Instrument zur Beseitigung einer Marktunvollkommenheit.

Die Zunahme der Staatsverschuldung im Gefolge der deutschen Einigung läßt sich wohl vor allem mit der Absicht erklären, den nachwachsenden Generationen einen beträchtlichen Teil der Belastung aufzubürden. Ein wesentlicher Teil dieser Last wird

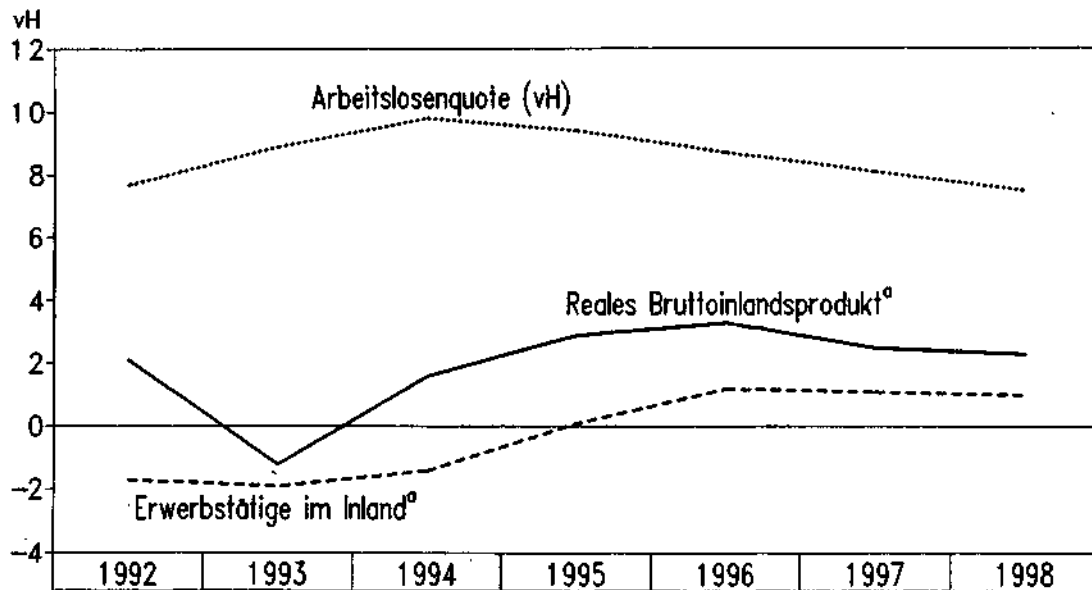
nicht dadurch auf nur eine Generation begrenzt, daß der Erblastentilgungsfonds seine Verbindlichkeiten in 30 Jahren zu tilgen hat [Bundesministerium der Finanzen, 1993]; denn es ist in keiner Weise sichergestellt, daß dies nicht mit einer Neuverschuldung des Bundes einhergeht, die entsprechend höher ist.

### **G. Die mittelfristigen Perspektiven — Löst sich das Verschuldungsproblem von selbst?**

Die Situation der öffentlichen Finanzen wird 1994 und auch noch 1995 durch einen vergleichsweise niedrigen Kapazitätsauslastungsgrad negativ beeinflusst. Es stellt sich die Frage, ob sich nach 1995 bei einer Normalauslastung der Kapazitäten oder bei nachhaltigem Wachstum und rückläufiger Arbeitslosigkeit die öffentlichen Haushalte gewissermaßen von selbst "konsolidieren". Eine Antwort auf diese Frage setzt eine Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung im Westen wie im Osten voraus. Zusätzlich sind getroffene bzw. absehbare finanzpolitische Entscheidungen — auch in ihren Rückwirkungen auf die Wirtschaft — zu berücksichtigen; denn auf die mittlere Frist kann die Finanzpolitik das Wachstumstempo der Wirtschaft beeinflussen [Heitger, 1993].

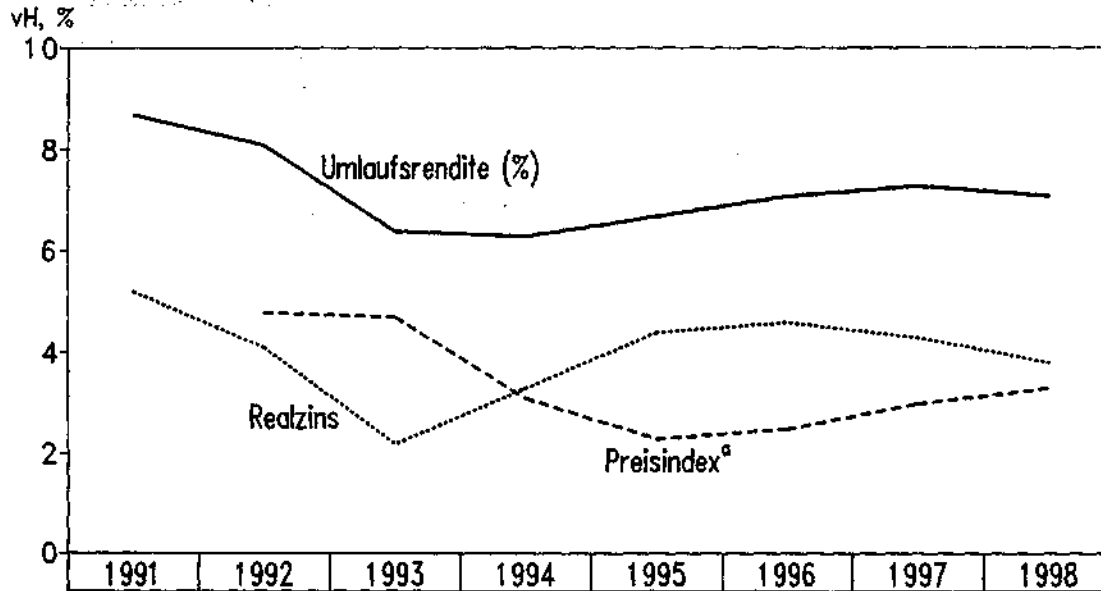
Die erwarteten Grundlinien der künftigen Wirtschaftspolitik sowie die wichtigen Ergebnisse einer Prognose für die mittelfristige Entwicklung sind im Anhang dargestellt. Nach dieser Prognose wird die deutsche Wirtschaft in den Jahren 1996 bis 1998 weiter wachsen. Die Wachstumsraten dürften aber angesichts der hohen Steuer- und Sozialabgabenbelastung vergleichsweise gering bleiben (Schaubild 1), zumal mit durchgreifenden Deregulierungsmaßnahmen beispielsweise im Rahmen einer Liberalisierung des Arbeitsmarktes, einer Postreform oder einer Änderung des Ladenschlußgesetzes kaum zu rechnen ist. Die Arbeitslosigkeit wird im Westen wie im Osten wohl etwas abnehmen (Anhang, Tabellen A2, A3 und A4) und 1998 rund 2,9 Millionen betragen (1993: 3,42 Millionen); die Arbeitslosenquote betrage dann 7 ½ vH (1993: 8,9 vH; 1994: 9,8 vH). Die Inflationsrate dürfte nach 1995 — wenngleich nur wenig — zunehmen und zum Ende des Prognosezeitraums 3 ½ vH betragen (Schaubild 2; Anhang, Tabelle A4). Der nominale Bruttolohn wird nach 1995 mit rund 4 ½ vH wieder stärker zunehmen als 1994 und 1995 (Schaubild 3); der Anstieg des Nettoeinkommens wird aber trotz der erwarteten Lohnsteuereutlastung im Jahre 1996 gering sein. Im früheren Bundesgebiet wird der Nettoeinkommen 1998 vermutlich nicht höher als zum Zeitpunkt

# Wachstum und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

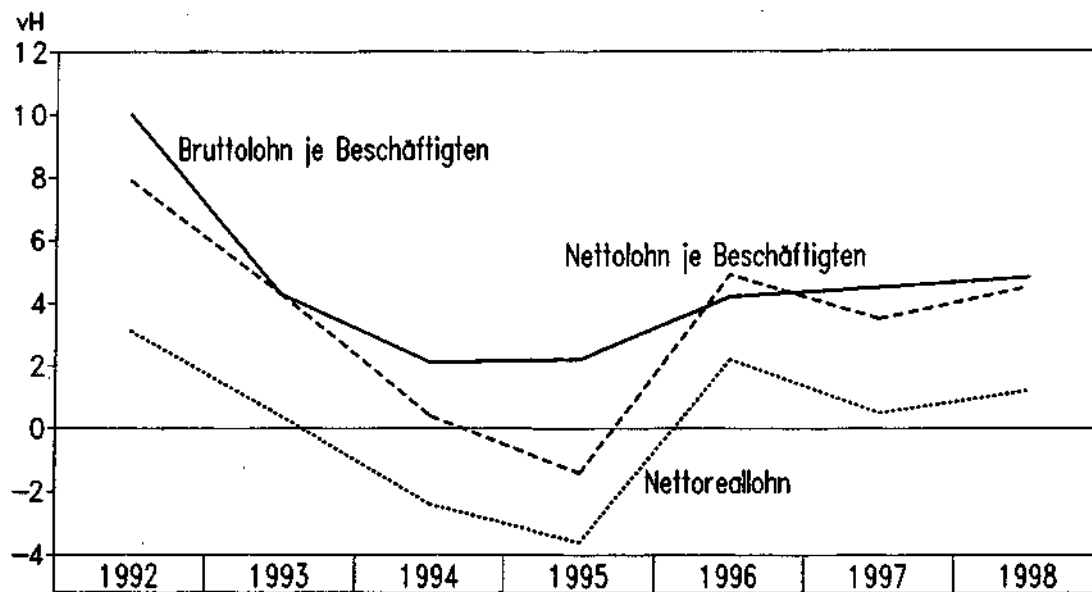
## Preis- und Zinsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>a</sup>Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte; Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.



# Lohnentwicklung<sup>a</sup> in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

der deutschen Einigung sein (Schaubild 4), in den neuen Bundesländern dagegen dürfte er fast doppelt so hoch sein wie damals (Schaubild 5). Zu dieser Nettolohnentwicklung tragen die erwarteten steuerpolitischen Entscheidungen maßgeblich bei.

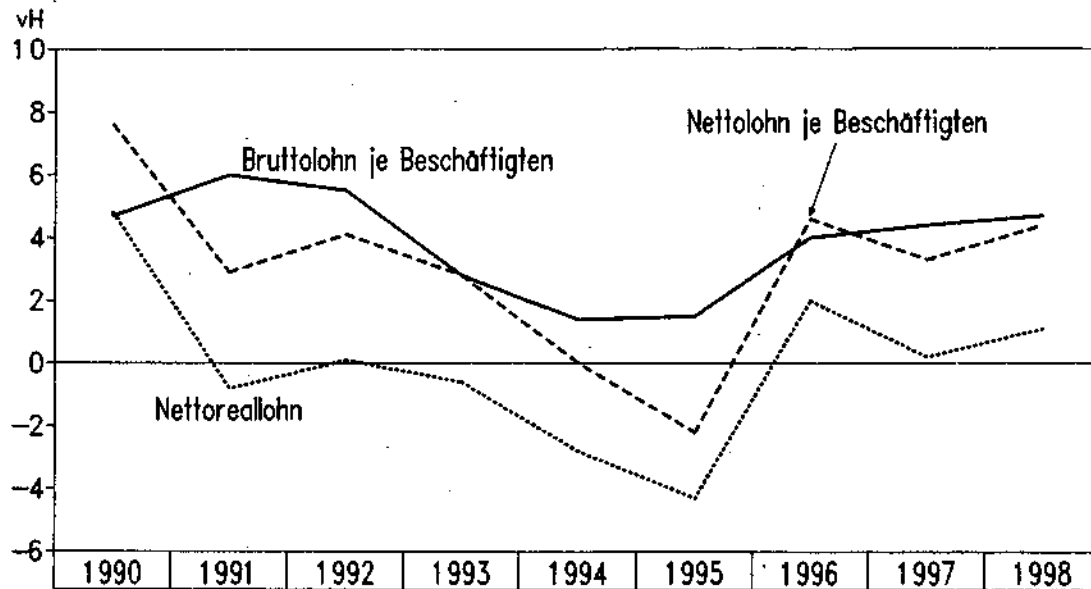
Einige steuerpolitische Maßnahmen werden nach 1995 mit hoher Wahrscheinlichkeit in Kraft treten und werden deshalb bei der Prognose berücksichtigt. Die Einkommensteuer wird 1996 gesenkt werden müssen, um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, nach dem das Existenzminimum nicht durch die Einkommensteuer belastet werden darf, Rechnung zu tragen. Vermutlich wird es zu einer Entlastung in Höhe von 20 Mrd. DM kommen; eine — für sich genommen — größere Entlastung durch die Anhebung des Grundfreibetrages und durch die "Streckung" des Steuertarifs dürfte zu rund 50 vH durch die Abschaffung von Steuervergünstigungen und durch eine Verschärfung der Steuerprogression "finanziert" werden. Der Solidaritätszuschlag wird vermutlich — trotz aller Kritik an seiner Einführung und an der vermutlichen Geltungsdauer [Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 1994] — im Zeitraum 1995 bis 1998 erhoben werden.

Das gesamte Einkommensteueraufkommen wird 1996 bei der prognostizierten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Westen wie im Osten trotz der erwarteten Nettoentlastung zunehmen. In den Jahren 1997 und 1998 wird es angesichts des stark progressiven Tarifs vermutlich — wie häufig in der Vergangenheit — mit annähernd zweistelligen Veränderungsraten steigen.

Die Gewerbesteuer und die Vermögensteuer sind Fremdkörper im gegenwärtigen Steuersystem; in den neuen Bundesländern sind sie nicht eingeführt worden. Vermutlich wird die Gewerbesteuer zum Jahresbeginn 1996 im früheren Bundesgebiet abgeschafft, während die Vermögensteuer in den neuen Bundesländern eingeführt wird.

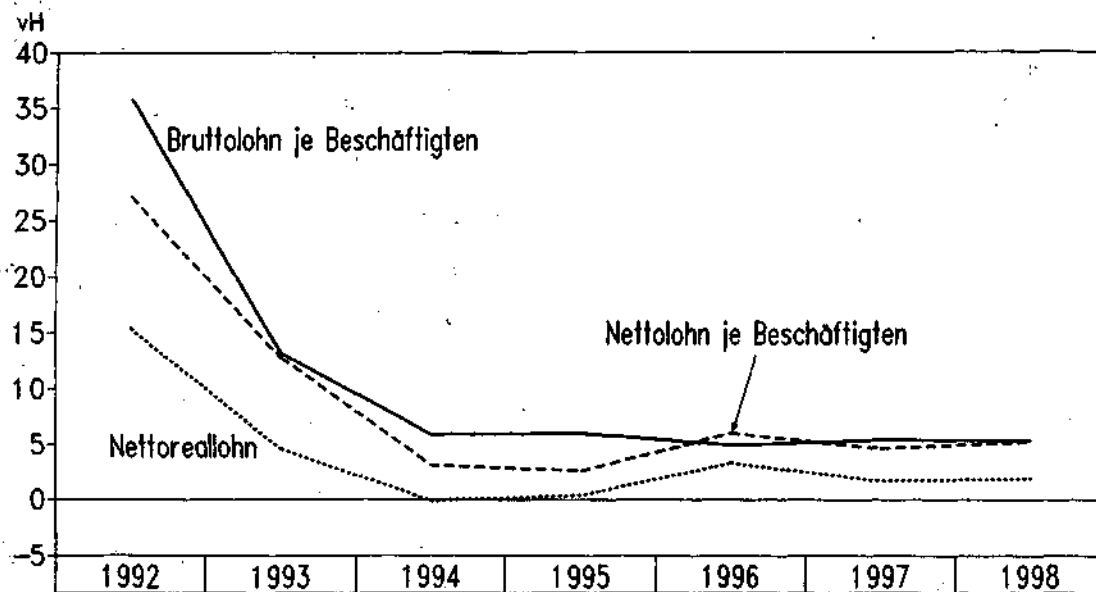
Zur Finanzierung eines großen Teils der Altlasten, die im Rahmen der Bahnreform statistisch-buchhalterisch aufgedeckt wurden, ist 1994 die Mineralölsteuer erhöht worden (Mehraufkommen: 8 Mrd. DM). Der restliche Finanzbedarf in Höhe von 4 Mrd. DM wird mit Wirkung ab 1996 wahrscheinlich durch die Einführung einer Straßenverkehrsabgabe (Vignette) gedeckt; bis dahin, also in den Jahren 1994 und 1995, darf sich das zum 1.1.1994 geschaffene Bundeseisenbahnvermögen verschulden, um seine Ausgaben (Zinsen (in Höhe von rund 6 Mrd. DM) auf die Schulden der Bahn zum

# Lohnentwicklung<sup>a</sup> im früheren Bundesgebiet



<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

## Lohnentwicklung<sup>a</sup> in den neuen Bundesländern und in Ostberlin



<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH.

Jahresende 1993. Personalausgaben (Kompensationszahlungen für Beschäftigte, die an die Deutsche Bahn AG ausgeliehen werden, sowie Pensionen) in Höhe von 6 Mrd. DM) tätigen zu können.

Offen ist gegenwärtig, ob und in welcher Form die Postreform zu Mehrausgaben des Staates und zu einer höheren Steuerbelastung führen wird. Wie bei der Bahnreform gibt es das Problem, Pensions- und Lohnansprüche zu regeln. Die diskontierten Pensionsansprüche der jetzigen und der ehemaligen Postbediensteten belaufen sich offenbar auf 100 Mrd. DM. Zusätzliche Einnahmen oder Ausgaben sind nicht in die Prognose einbezogen worden.

Das Steueraufkommen insgesamt dürfte mittelfristig etwa im gleichen Tempo wie das nominale Bruttosozialprodukt expandieren (Tabelle 5). Dies bedeutet, daß das Steueraufkommen in den Jahren 1995 bis 1997 etwas niedriger sein wird, als es in der amtlichen mittelfristigen Vorausschätzung vom Mai 1993 — bei Berücksichtigung der seitherigen Steuerrechtsänderungen — erwartet worden war.

Die staatlichen Käufe von Gütern und Dienstleistungen werden in den Jahren 1996 bis 1998 wahrscheinlich nur wenig steigen. Die hohe Staatsquote, die hohen Budgetdefizite und die hohe Verschuldung werden im politischen Raum wohl weiterhin als zinstreibend und wachstumshemmend betrachtet werden; die Neigung zur "Konsolidierung" dürfte zwar etwas abnehmen, aber insgesamt groß bleiben. Dies wird wohl auch zur Folge haben, daß die staatlichen Transfers bei weitem nicht so stark wie in den frühen 90er Jahren expandieren. Eine schwächere Ausweitung der öffentlichen Ausgaben ist auch insofern wahrscheinlich, als bestimmte Steuersenkungen unabweisbar sind (Einkommensteuer) und weitere begrenzte Steuerentlastungen im Interesse der Förderung der Investitionsbereitschaft für erforderlich gehalten werden (Gewerbesteuer); die staatlichen Instanzen dürften versuchen, die damit per se verbundene Defizitausweitung in Grenzen zu halten.

Im einzelnen wird erwartet, daß der Personalbestand im Westen kaum zunehmen, im Osten eher abnehmen wird; die Lohnanhebungen im öffentlichen Dienst werden aber nach 1995 — im Einklang mit der Entwicklung im gewerblichen Bereich — wieder deutlich ausfallen. Die Sachkäufe der Gebietskörperschaften, also insbesondere deren Verwaltungsausgaben und die militärischen Beschaffungen, werden wohl nur wenig steigen. Demgegenüber werden die Käufe der Sozialversicherung deutlich expandieren, weil die Leistungen der Pflegeversicherung 1996 ausgeweitet werden. Dem wir-

Tabelle 5 — Das Steueraufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 1993-1998 — Mrd. DM

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Lohnsteuer	258,0	264,3	278,8	286,1	310,7	334,8
Veranlagte Einkommensteuer	33,2	34,3	38,5	41,8	45,5	49,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag	22,7	28,4	29,8	31,9	33,8	35,6
Körperschaftsteuer	27,8	28,3	30,2	33,8	36,9	40,2
Solidaritätszuschlag	0,1	0,5	28,4	29,5	32,1	34,5
Umsatzsteuer	216,3	228,5	235,8	245,6	257,9	271,4
Zölle	7,2	7,5	7,5	7,3	7,1	7,1
Verbrauchssteuern des Bundes	93,6	101,7	105,5	107,2	108,8	110,5
Ländersteuern	34,7	34,9	37,0	39,0	41,0	43,2
Gewerbesteuer	42,3	42,3	44,0	46,5	49,2	52,4
Sonstige Gemeindesteuern	13,1	13,5	14,4	15,2	16,1	16,9
Zusammen	749,1	784,1	850,0	883,8	939,1	995,9
darunter:						
Aufkommen						
des Bundes	356,0	374,2	375,0	388,0	410,9	433,7
der Länder <sup>a</sup>	260,4	270,5	326,2	340,1	362,5	385,4
der Gemeinden <sup>b</sup>	96,1	96,5	104,1	108,4	115,5	123,0
der Europäischen Union	36,6	43,0	44,7	47,3	50,3	53,8
Steuerquote (vH des Brutto-sozialprodukts)	24,1	24,2	25,0	24,6	24,8	25,0
<sup>a</sup> Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten. - <sup>b</sup> Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.						

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 1993, Bonn, 23. Februar 1994; Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, April 1994; eigene Prognose.

ken freilich die erwarteten Einsparmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung entgegen. Die Sanierungsmaßnahmen in diesem Bereich, insbesondere die des Jahres 1992, beinhalteten vor allem dirigistische Eingriffe zur Begrenzung der Sachaufwendungen, die Reformen der kommenden Jahre werden wohl mehr als bislang marktwirtschaftliche Steuerungselemente — wie z.B. eine fühlbare Selbstbeteiligung der Versicherten — enthalten.

Bei der skizzierten Entwicklung werden die Personal- und Sachausgaben des Staates (Gebietskörperschaften und Sozialversicherung) im Zeitraum 1995 bis 1998 in nominaler Rechnung um jahresdurchschnittlich  $4\frac{1}{2}$  vH zunehmen, in festen Preisen (des Jahres 1991) dürfte sich die Zuwachsrate auf  $1\frac{1}{2}$  vH belaufen. Dabei wird die Expansion der Ausgaben der Gebietskörperschaften kleiner, die der Ausgaben der Sozialversicherung höher sein.

Die öffentlichen Investitionen dürften nach 1995 im Westen nur wenig zunehmen. Zwar hat nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz jedes Kind ab vollendetem dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, die Durchsetzung des Anspruchs wird aber wohl 1996 noch nicht möglich sein. Im Osten werden die öffentlichen Investitionen — begünstigt durch die reichliche Finanzausstattung — auch mittelfristig rasch expandieren.

Wichtige Sozialleistungen werden — bei gegebenem Leistungsrecht — nur wenig steigen. Die Altersrenten dürften im Westen zeitweise (1996 in Reaktion auf den sinkenden Nettolohn je Beschäftigten im Jahre 1995) sogar sinken. Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit werden nach 1995 infolge der rückläufigen Arbeitslosigkeit wohl abnehmen; dies wird es der Bundesanstalt erleichtern, Renten- und Krankenversicherungsbeiträge für die Empfänger von Unterstützungszahlungen — wie im Rentenreformgesetz vorgesehen — in größerem Maße als vor 1995 zu zahlen. Einzelne Leistungen wie z.B. die Ausgaben zur Ausbildungsförderung werden — quasi indexiert — zunehmen. Die Sozialleistungen insgesamt werden im Zeitraum 1995 bis 1998 vermutlich um jahresdurchschnittlich  $2\frac{1}{2}$  vH steigen.

Kräftig werden auch 1996 und danach die Zinsausgaben des Staates expandieren. Die Zinsen werden 1996 nahezu 160 Mrd. DM und damit 18 vH der Steuereinnahmen betragen (Schaubild 6). Dabei ist die Zinsbelastung beim Bund weit höher als bei den Ländern und bei den neuen Bundesländern niedriger als bei den alten; entscheidend dafür sind die 1995 in Kraft tretenden Regelungen zum Finanzausgleich. Dies dürfte Anlaß für Diskussionen über eine Revision dieser Finanzausgleichsregelungen sein.

Insgesamt bedeutet die Prognose, daß die öffentlichen Haushalte einen verhaltenen Sparkurs fahren, daß dieser Kurs gegen Ende des Prognosezeitraums aber — auch mit Blick auf die anstehenden Wahlen — mehr und mehr korrigiert wird. Für die gesamten Ausgaben des Staates wird erwartet, daß sie 1996 um 3 vH und 1997 und 1998 um 4 bzw. 4 ½ vH zunehmen (Tabelle 6). Bei dem durchgängig stärkeren Anstieg der öffentlichen Einnahmen ergibt sich bis 1998 ein kräftig sinkendes Budgetdefizit des Staates: es wird damit gerechnet, daß das Defizit 1998 fast 100 Mrd. DM niedriger sein wird als 1994 (178 Mrd. DM in finanzstatistischer Abgrenzung, bei voller Berücksichtigung der Bundesbankablieferung an den Bund als Einnahme des Staates).

Tabelle 6 — Einnahmen und Ausgaben des Staates<sup>a</sup> 1994-1998

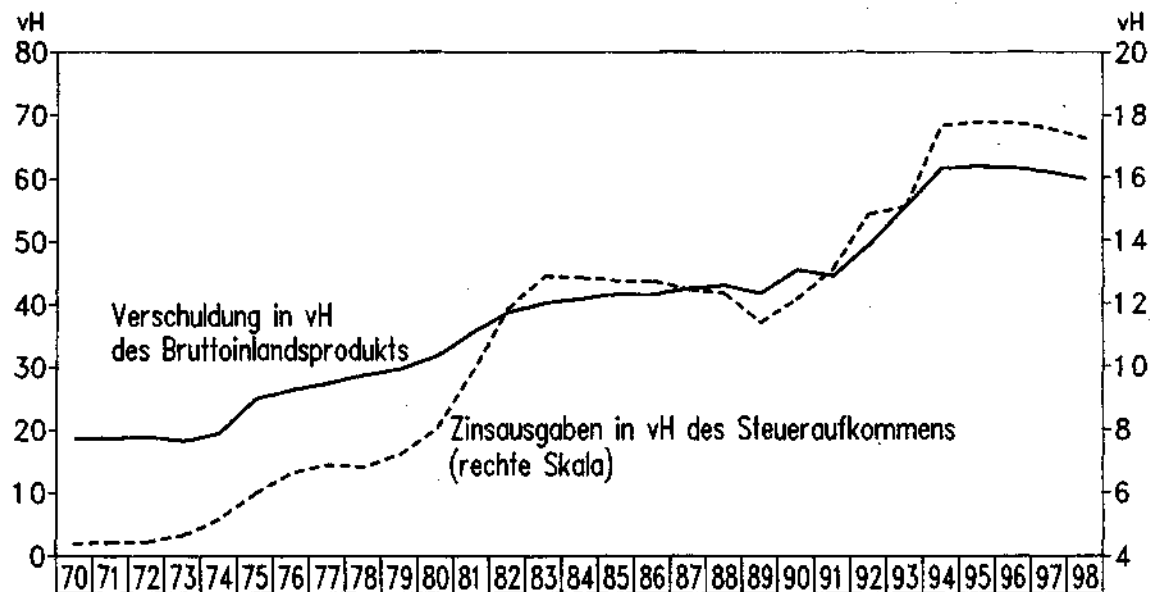
	1994	1995	1996	1997	1998
Steuern	810	877	912	972	1027
Sozialbeiträge	627	656	692	729	762
Sonstige Einnahmen	104	97	103	106	112
Abschreibungen	25	27	29	30	32
Einnahmen insgesamt	1566	1657	1736	1837	1933
Staatsverbrauch	639	664	693	723	760
Sozialleistungen an private Haushalte im Inland	632	653	662	679	704
Subventionen und sonstige laufende Übertragungen an Unternehmen	72	75	76	78	81
Bruttoinvestitionen	89	91	96	102	109
Zinsen	139	151	157	165	172
Sonstige Ausgaben	140	138	145	152	156
Ausgaben insgesamt	1711	1772	1829	1899	1982
Finanzierungssaldo	-145	-115	-93	-62	-49
Nachrichtlich:					
Steuerquote	25,0	25,8	25,4	25,6	25,7
Abgabenquote	44,4	45,1	44,6	44,9	44,8
Ausgabenquote	52,8	52,2	50,9	50,1	49,7

<sup>a</sup> In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; einschließlich Treubhandanstalt und Bundeseseisenbahnvermögen.

Quelle: Eigene Prognose.



## Zinsen auf öffentliche Schulden und öffentliche Verschuldung



## H. Eine Konsolidierungsstrategie — Quantitativer Rahmen

Bei der erwarteten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und bei einem Leistungsrecht, das entsprechend dem üblichen politischen Verhalten (Quasi-Indexierung einiger Sozialleistungen) von der Finanzlage der öffentlichen Haushalte beeinflusst wird, wird die Ausgabenquote des Staates bei wenig veränderter Abgabenbelastung etwas abnehmen. Das Budgetdefizit des Staates dürfte im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (1993-1998) deutlich sinken. Die Perspektiven sind dabei für den Bund weniger günstig als für die Länder, für die Länder und Gemeinden im Westen ungünstiger als für die Länder und Gemeinden im Osten. Das wirtschaftliche Wachstum wäre aber mit jahresdurchschnittlich 2 ½ vH im Zeitraum 1993 bis 1998 vergleichsweise gering.

Eine Strategie der Finanzpolitik, die auf Wachstum setzt und so zur Sanierung der öffentlichen Haushalte beiträgt, müßte an der Höhe der Staatsausgaben und nicht wie die gegenwärtig präferierte Politik an den Defiziten oder der öffentlichen Verschuldung ansetzen [Boss et al., 1994]. Sie müßte bei gleichzeitiger Senkung der Ausgaben und der Steuern darauf zielen, die Arbeits-, Spar- und Investitionsanreize zu stärken.

Was die Steuern betrifft, so könnte ein konkretes Programm beinhalten, daß der Solidaritätszuschlag oder eine ähnliche Steuer auf Einkommen (wie z.B. eine Ergänzungsabgabe) ab 1995 nicht erhoben wird und daß darüber hinaus die Einkommensteuersätze beispielsweise ab 1996 generell gesenkt werden. Gleichzeitig müßten die Staatsausgaben deutlich gekürzt werden. Die Vereinbarung von Einsparmaßnahmen im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms ist lediglich ein zaghafter Schritt in die richtige Richtung (Ausgabenkürzungen um je 3 Mrd. DM in den Jahren 1995 und 1996 [Sachverständigenrat, 1993]). Die Sparmaßnahmen im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms gehen zwar darüber weit hinaus (Ausgabenkürzung um 14 bzw. 16 Mrd. DM in den Jahren 1995 und 1996 [ebenda]), im Interesse der Wachstumsförderung kommt es aber darauf an, zusätzliche Ausgaben zu kürzen. Ein Weg besteht darin, über einen Zeitraum von beispielsweise vier Jahren zusätzlich 150 Mrd. DM einzusparen. Notwendig ist im Rahmen eines entsprechenden Programms eine generelle Revision der Staatstätigkeit. Der Staat hat in einer Marktwirtschaft nur dann Aufgaben zu übernehmen, wenn er sie besser als Private erfüllen kann. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß er — daran gemessen — zu viele Aufgaben übernommen hat. Das

bedeutet, daß Privatisierung nötig ist und daß im übrigen über Jahre hinweg ein Sparkurs beibehalten wird.

Basis eines mittelfristigen Programms könnte die skizzierte Vorausschau für die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte sein; dabei sind alle Neben- und Schattenhaushalte einbezogen. Durch Einschnitte in alle Staatsausgaben (ohne Zinsen auf öffentliche Schulden) wäre sodann deren Anstieg drastisch zu verringern. Die Staatsquote könnte — wie in den 80er Jahren im früheren Bundesgebiet — deutlich zurückgeführt werden, von fast 53 vH im Jahre 1994 auf beispielsweise 45 vH im Jahre 1998. Die Abnahme der Staatsquote käme über die Einschnitte in die Ausgaben und über ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum bei niedrigerer Steuerbelastung zustande. In ihrem Bericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland [Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1993] hat die Bundesregierung ihren Willen zu einer strengen Ausgabendisziplin und zur Rückführung der Staatsquote auf das vor der deutschen Einigung bestehende Niveau erklärt; dieses Ziel soll aber erst Ende des Jahrzehnts erreicht sein.

## **I. Konkrete Möglichkeiten zur Verringerung der Staatsausgaben und der Begrenzung der Staatsverschuldung**

Grundlage des mittelfristigen Konzepts könnte es sein, daß die Löhne im öffentlichen Dienst vorübergehend stabil bleiben. Man könnte bei den Lohnverhandlungen im Jahre 1995 die Summe der Personalausgaben vorgeben, so daß die Gewerkschaften wählen könnten zwischen einem Mehr an Lohn oder einem Mehr an Beschäftigten. Dies schließt nicht aus, daß in den Bereichen des öffentlichen Dienstes, in denen Personalmangel herrscht, überproportionale Lohnsteigerungen zugelassen werden. Im Durchschnitt fast konstante Löhne im öffentlichen Dienst hätten niedrige Tariflohnerhöhungen im gewerblichen Bereich zur Folge; nicht nur für die alten Bundesländer gäbe es positive Wirkungen in Form niedrigerer Arbeitslosigkeit.

Um die Personalausgaben zu verringern, ließe sich der Personalbestand — insbesondere im Osten — senken. "In großen Teilen ist der öffentliche Dienst in Ostdeutschland immer noch überbesetzt" [Deutsche Bundesbank, 1994, S. 45]. Der Personalbestand läßt sich im Osten wie im Westen dadurch reduzieren, daß die öffentliche Hand darauf verzichtet, bestimmte Dienstleistungen in eigener Regie zu produzieren und bereitzustellen. Privatisierung ist also angezeigt. Zudem sind Rationalisierungsrreserven in den Bereichen zu nutzen, die für eine Privatisierung ungeeignet sind.

Nicht nur bei den Personalausgaben des Staates, sondern auch bei den sächlichen Verwaltungsausgaben lassen sich erhebliche Beträge einsparen. Immer wieder werden zum Ende eines Haushaltsjahres Mittel verschwendet ("Dezemberfieber"), damit sie nicht verfallen und damit die Ansätze für das Folgejahr nicht gekürzt werden [Boss und Bothe, 1987], immer wieder legen die Rechnungshöfe Beispiele für öffentliche Verschwendung offen [Korthals, 1993]. Zudem sind keinesfalls alle Ausgaben, die in den öffentlichen Haushalten als Investitionen eingestuft werden, produktiv in dem Sinne, daß sie den Wohlstand der Bürger erhöhen.

Zu prüfen ist auch, inwieweit die Lohnersatzleistungen, gemessen am potentiellen Nettolohn bei Erwerbstätigkeit, gesenkt werden können. Arbeitslosengeld und ähnliche Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit müssen in einem sinnvollen Verhältnis zu den Arbeitseinkommen erwerbstätiger Personen stehen; andernfalls erliegen zu viele Menschen der Versuchung, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten und auf Kosten der Steuer- oder Beitragszahler zu leben. In eine solche Versuchung geraten auch viele Sozialhilfeempfänger. Die Sozialhilfeleistungen reichen nicht selten an die bei Erwerbstätigkeit möglichen Nettoeinkommen heran [Boss, 1993]. Man mag dies aus sozialpolitischen Gründen für wünschenswert halten, es birgt aber die Gefahr, daß die Anreize, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen oder aufrechtzuerhalten, gemindert werden.

Gewaltige Einsparmöglichkeiten gibt es bei den Subventionen [Rosenschon, 1994]. Wohl alle Subventionen sind letztlich damit begründet, daß die Einkommenssituation bestimmter Personengruppen auf Kosten anderer Gruppen verbessert werden soll. Subventionen haben zur Folge, daß die Ressourcen der Volkswirtschaft nicht bestmöglich genutzt werden und daß Einkommensverluste für die Gesamtheit der Bürger auftreten. Subventionen beeinträchtigen darüber hinaus die Bereitschaft und die Fähigkeit der begünstigten Unternehmen, die Kosten unter Kontrolle zu halten, sich an Änderungen der Nachfrage anzupassen und die Forschung und Entwicklung voranzutreiben. Subventionen laden im übrigen zu Lobby-Aktivitäten ein mit der Absicht, die eigene Einkommenssituation zu verbessern; denn dies erscheint attraktiv im Vergleich zu der Mühe, die es macht, am Markt höhere Einkommen zu erzielen.

Die gleichmäßige Kürzung aller Subventionen (Rasenmähermethode) ist keineswegs abwegig, weil sie die Kapitulation der Politik vor ihrer eigenen Unfähigkeit zu gezielten Kürzungen bedeutet. Die Rasenmähermethode ist politisch attraktiv, weil sie alle Subventionsempfänger trifft und die Struktur der Begünstigung nicht verändert. Im

übrigen ist es bei pauschaler Kürzung der Subventionen ohne weiteres möglich, konkrete Entscheidungen den nachgeordneten Ebenen der Administration zu überlassen und damit im Ergebnis da zu kürzen, wo — nach politischem Urteil — die subventionsbedingten Schäden am größten sind.

Zu einer Strategie der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch Wachstum gehören auch forcierte Privatisierungsanstrengungen. Die kräftige Zunahme der öffentlichen Verschuldung hat dazu beigetragen, daß verstärkt über Privatisierung nachgedacht wird. Einige Pläne sind verwirklicht worden (Verkauf des Anteils des Freistaates Bayern an der Bayernwerk AG). Der Verkauf von Beteiligungen oder Darlehensforderungen, seien dies Lufthansa-Aktien, seien es Forderungen im Landesbesitz, ist ökonomisch geboten, auch dann, wenn dadurch Verluste realisiert werden; denn diese sind ökonomisch ohnehin eingetreten. Die Tatsache, daß nach dem Verkauf von Beteiligungen Aufsichtsratspositionen nicht mehr mit verdienten Politikern besetzt werden können, darf die Privatisierung nicht verhindern.

Der Bund hat seine Beteiligungen in den vergangenen Jahren verringert; er ist nicht mehr an den großen Industriekonzernen VEBA AG, VIAG AG, Volkswagen AG und Salzgitter AG beteiligt [Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1992]. Weiterhin ist der Bund aber z.B. an der Deutschen Lufthansa AG (51 vH), an der Gesellschaft für Nebenbetriebe der Bundesautobahnen mbH und an der Rhein-Main-Donau AG wesentlich beteiligt. Ein Verkauf der betreffenden Aktienpakete ist ebenso angebracht wie beispielsweise die Privatisierung der Telekom-Gesellschaft. Die Länder und die Gemeinden sind in vielfältiger Weise z.B. an Wohnungsbaugesellschaften beteiligt. Ein Rückzug aus diesen Engagements ist ökonomisch angezeigt.

Verkaufserlöse infolge Privatisierung verringern den Nettokreditbedarf der öffentlichen Hand. Der Zweck einer Privatisierung wird verfehlt, wenn — wie bei dem Rückzug Bayerns aus dem Energieversorgungsunternehmen Bayernwerk AG — die Erlöse aus dem Verkauf einer Beteiligung in spezielle Fonds eingebracht werden, denen beispielsweise strukturpolitische oder technologiepolitische Aufgaben zugewiesen werden; dies läuft nämlich letztlich auf die Subventionierung bestimmter Branchen und Unternehmen hinaus.

Ökonomische Gründe dafür, daß z.B. Fuhrparks, Reinigungsdienste, Stadtplanung, Vermessungsdienste oder Grünflächenpflege in staatlicher oder kommunaler Regie be-

trieben werden, gibt es nicht. Privatisierung ist deshalb die richtige Strategie. Die Produktion von öffentlichen Leistungen kann auch dann privatisiert werden, wenn sie aufgrund politischer Vorgaben Verluste erbringt. Privatisierung ist sinnvoll, wenn ein privater Anbieter die vom Staat politisch gewünschte Leistung zu erstellen bereit ist und dafür eine Subvention verlangt, die geringer ist als der erwartete Fehlbetrag bei weiterhin staatlicher oder kommunaler Produktion. Diese Konstellation mag beispielsweise im öffentlichen Personennahverkehr vorliegen [Böhme und Sichelschmidt, 1994].

Bei einer Privatisierung genügt es nicht, lediglich die Organisationsform der Leistungserstellung zu ändern. Dabei handelt es sich um eine "unechte" Privatisierung, mit der z.B. "eine Kommune als Aufgabenträger nur in ein anderes Rechtskleid schlüpft, um angeblichen Restriktionen des Haushalts-, Vergütungs- und Vergaberichts zu entfliehen" [Korthals, 1994]. Vielmehr geht es um eine Aufgabenprivatisierung.

Überließe man das Angebot der betreffenden Leistungen privaten Unternehmen, so hätten die Bürger niedrigere Preise oder Steuern zu zahlen oder sie wären bei unveränderten Preisen qualitativ besser versorgt. Für die in öffentlichen Betrieben Beschäftigten läßt sich bei Privatisierung auf verschiedene Weise sorgen. Man könnte den interessierten Privatunternehmen zur Auflage machen, daß sie einem Teil der bisherigen Mitarbeiter Übernahmeangebote unterbreiten müssen. Unkündbare Angestellte, die nicht aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden wollen, könnten zur Ausübung ihrer Tätigkeit in Privatunternehmen abgeordnet werden. Nicht übernommene Staatsbedienstete, denen nicht gekündigt werden kann oder soll, könnten in andere Dienststellen versetzt werden.

Die spezifischen Rechtsnormen im Grundgesetz und im Haushaltsrecht haben eine staatliche oder kommunale Produktionstätigkeit nicht entscheidend behindern können. So verpflichtet der Artikel 114 des Grundgesetzes den Staat zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung, § 6 des Haushaltsgrundsatzgesetzes und § 7 der Bundeshaushaltsordnung beinhalten die Auflage, den Haushaltsplan unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit aufzustellen und durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hält die öffentliche Verwaltung an, bei ihrer Aufgabewahrnehmung nicht mehr Kosten als notwendig zu verursachen. Dies bedeutet aber zugleich, daß im Fall einer kostengünstigeren privaten Alternative die privatwirtschaftliche Aufgabenerledigung derjenigen in eigener Regie vorzuziehen ist. Der haus-

haltspolitische Grundsatz der Sparsamkeit stellt darüber hinaus auf eine Enthaltbarkeit des Staates bei der Aufgabenauswahl ab. Ähnlich formulierte Regelungen finden sich in den Gemeindeordnungen.

Angesichts dieser Erfahrungen ist die geplante Änderung des Haushaltsgrundsätze-gesetzes, nach der es eine Verpflichtung der Länder und Gemeinden geben soll, die Privatisierungsmöglichkeit zu überprüfen, ein Schritt in die richtige Richtung. Eine überlegene Strategie zur Privatisierung des bisher staatlichen oder kommunalen Leistungsangebots ist aber jene, die zwei Kernelemente enthält [Vaubel, 1983]. Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird festgelegt, daß staatliche Monopole in der Leistungsverwaltung (im Gegensatz zur Hoheitsverwaltung) unzulässig sind. Dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden wird zwar erlaubt, als Produzent von Gütern und Dienstleistungen aufzutreten, ihnen ist aber verboten, potentielle private Anbieter auszuschließen. Öffentliche Stellen dürfen nur dann Güter oder Dienstleistungen produzieren, wenn sie in regelmäßigen Abständen ihre eigenen Kosten offenlegen, sich der Überprüfung durch den Rechnungshof unterwerfen und die betreffenden Güter oder Dienstleistungen — im Vergleich zu privaten Anbietern — billiger (oder mit geringeren Subventionen) erstellen können. Man könnte alternativ das Kartellamt als den Hüter des Wettbewerbs verpflichten, das Recht zur Produktion der bisher staatlich bereitgestellten Leistungen zu versteigern (Privatisierungsbörsen).

## ANHANG

### Die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung

#### A. Methodologische Anmerkungen

Wie in jeder Prognose werden die Resultate aus bestimmten Gesetzmäßigkeiten (Hypothesen, die sich bewährt haben) und aus bestimmten Anwendungsbedingungen abgeleitet. Beispiele für solche Hypothesen sind der Zusammenhang zwischen Reallohn und Beschäftigung [Lehment, 1993a], die Beziehung zwischen Geldmengen-, Sozialprodukts- und Preisentwicklung [Lehment, 1992 und 1993b], der Zusammenhang zwischen Zinsstruktur und realem Bruttosozialprodukt [Krämer und Langfeldt, 1993] oder der Einfluß der ausländischen Konjunktur und des realen effektiven Wechselkurses auf die deutschen Exporte [Döpke und Fischer, 1994]. Freilich sind die verwendeten Hypothesen nicht immer gut empirisch abgesichert. Nur wenige Hypothesen genügen etwa jenen strengen Kriterien, die bei Regressionsanalysen üblicherweise herangezogen werden. Die verwendeten Gesetzmäßigkeiten sind in der Regel weder deterministische noch stochastische Hypothesen, sondern sie genügen nur den Anforderungen einer weniger streng formulierten wissenschaftstheoretischen Position des kritischen Rationalismus [Großmann, 1976]. Es werden Abweichungen von den durch die jeweilige Hypothese postulierten Werten zugelassen, soweit "gute Gründe" für das Auftreten der Abweichungen angeführt werden können.

Bei einer Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung bis 1998, also bis zum Ende des Zeitraums der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung, sind wohl fast alle interessierenden Variablen als voneinander abhängig zu betrachten. Lediglich die Bevölkerungsentwicklung dürfte weitgehend festliegen; wegen der Wanderungen sind aber selbst hier Vorbehalte angebracht. Die Interdependenz wird dadurch verstärkt, daß die Geld- und die Finanzpolitik nicht als autonom, sondern als abhängig von der Preis-, Konjunktur- und Beschäftigungsentwicklung betrachtet werden. Dennoch setzt der gewählte Ansatz an einer Stelle des interdependenten Systems ein und analysiert die Konsequenzen für andere Variablen des Systems. Dabei fließen zwar Vorstellungen über die Werte ein, die diese anderen Variablen annehmen, es mag aber durchaus sein, daß sich aus einzelnen Bausteinen der Prognose bei der Zusammenfassung "unplausible" Relationen ergeben. In einem solchen Fall wird eine zuvor festgelegte Abhängigkeit zwischen einzelnen Variablen revidiert. Das beschriebene Vorgehen wird so lange wiederholt, bis Inkonsistenzen nicht mehr auftreten. Während in ökonometri-



schen Mehrgleichungsmodellen die Interdependenzen durch die simultane Festlegung der Koeffizienten der einzelnen Variablen in den Gleichungen berücksichtigt werden, läßt sich der hier gewählte Ansatz als ein iteratives Vorgehen kennzeichnen, das Plausibilitätsüberlegungen einbezieht, um der allgemeinen Interdependenz Rechnung zu tragen.

## **B. Erwartete Wirtschaftspolitik**

### **1. Internationale Rahmenbedingungen**

Ein wichtiges Rahmendatum für die Wirtschaftspolitik im Inland ist die Wirtschaftspolitik im Ausland. Insbesondere geht es darum, die künftige ausländische Geld- und Finanzpolitik abzuschätzen. Dabei ist die Interdependenz zwischen der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen. So beeinflusst die Geldpolitik das künftige Preisniveau, sie reagiert aber auch auf die jeweilige Inflationsrate.

Hinsichtlich der Geldpolitik in den Industrieländern kommt dem Federal Reserve Board der Vereinigten Staaten eine besondere Bedeutung zu. Die amerikanische Geldpolitik war 1990 gelockert worden, um die Konjunktur anzuregen. Im Frühjahr 1991 kam es zu einer wirtschaftlichen Erholung; diese geriet aber im Herbst 1991 ins Stocken. Daraufhin wurde die Geldpolitik weiter gelockert. Mittlerweile ist der Aufschwung sehr kräftig geworden [Gern et al., 1994]; es ist wahrscheinlich, daß es infolge der expansiven Politik zu einer neuen zyklischen Übersteigerung kommt. Deshalb wird für den weiteren Verlauf des Jahres 1994 und für die Jahre 1995 und 1996 eine zunächst leicht und dann verstärkt restriktive Geldpolitik erwartet; für die Zeit danach ist eine deutliche Lockerung wahrscheinlich. Die wirtschaftliche Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre verlief bei dieser Geldpolitik — wie schon in der ersten Hälfte der 90er Jahre — weniger zyklisch als in der Vergangenheit.

Die Finanzpolitik hat in den meisten Industrieländern (Ausnahme: Japan) trotz der Rezession zu Beginn der 90er Jahre darauf verzichtet, antizyklisch zu handeln; sie war sogar in vielen Ländern darauf ausgerichtet, die Staatsquote und das Budgetdefizit zu verringern. An der grundsätzlich angebotsorientierten Finanzpolitik wird sich in den nächsten Jahren vermutlich wenig ändern. Die Finanzpolitik wird damit die Konjunktur nur wenig beeinflussen; sie wird aber in vielen Ländern durch eine — wenn auch

nur mäßige — Verringerung der Staatsquote und der Steuerbelastung dazu beitragen, daß die Wachstumsaussichten verbessert werden. Gegenwärtig ist die Staatsquote in den meisten Ländern höher, als es bei einer Normalauslastung der Produktionskapazitäten der Fall wäre.

## 2. Nationale Wirtschaftspolitik

### a) Geldpolitik

Die Politik der Deutschen Bundesbank zielte seit dem Frühjahr 1989 darauf ab, die monetäre Expansion, die zuvor — gemessen am Wachstum des Produktionspotentials — sehr stark gewesen war, zu bremsen, um so einer Inflationsbeschleunigung entgegenzuwirken und auf mittlere Sicht ein stabiles Preisniveau zu erreichen. Die Geldmenge M3, an der sich die Bundesbank seit einigen Jahren orientiert, stieg aber in den Jahren 1991, 1992 und 1993 stärker als angekündigt (Ziel vom Dezember 1990 für 1991: 4-6 vH (gegenüber dem Geldmengenwert im vierten Quartal 1990), im Juli 1991 auf 3-5 vH verringert; Ziel vom Dezember 1991 für 1992: 3,5-5,5 vH; Ziel vom Dezember 1992 für 1993: 4,5-6,5 vH). Dies deutet angesichts der Konsequenzen der deutschen Einigung für die Kassenhaltungsgewohnheiten aber nicht darauf hin, daß ein inflatorisches Potential entstanden ist; vielmehr scheint die kräftige Geldmengenexpansion im nachhinein angemessen gewesen zu sein [Boss et al., 1994].

Es ist zu erwarten, daß die Deutsche Bundesbank wie in der Vergangenheit der Stabilität des Preisniveaus eine hohe Priorität einräumen wird. So wird die Bundesbank wohl insbesondere nicht zulassen, daß die Inflationsrate, gemessen an der Veränderungsrate des Preisindex für die Lebenshaltung der privaten Haushalte, über einen längeren Zeitraum mehr als 4 vH betragen wird. Wenn hingegen die Inflationsrate gering ist und wenn das Wachstum und die Beschäftigungssituation unbefriedigend erscheinen, dann dürfte die Bundesbank wie in der Vergangenheit die Nachfrage stimulieren. Vermutlich werden auch Zins- und Wechselkursziele bei geldpolitischen Entscheidungen eine Rolle spielen. Insgesamt dürfte die Geldmengenexpansion auch in Zukunft nicht stetig verlaufen.

Gegenwärtig expandiert die Geldmenge M3 sehr rasch (Tabelle A1). Vermutlich wird das Geldmengenziel für 1994 (4 bis 6 vH gegenüber dem vierten Quartal 1993)

Tabelle A1 — Geldmenge M3 und Zinssätze in der Bundesrepublik Deutschland 1992-1998

	M3	Zinssatz für Dreimonatsgeld	Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere
	vH gegenüber dem Vorjahr	%	%
1992	8,2	9,5	8,1
1993	7,9	7,3	6,4
1994	9,3	5,2	6,3
1995	7,4	5,1	6,7
1996	5,7	5,6	7,1
1997	5,0	6,0	7,3
1998	6,0	5,9	7,1

Quelle: Deutsche Bundesbank, Hrsg., Monatsberichte, April 1994; dieselbe, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten, Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen, April 1994; eigene Berechnungen und Prognosen.

überschritten. Für 1995 ist eine etwas schwächere Expansion wahrscheinlich. Für die Jahre nach 1995 wird erwartet, daß die Geldmenge M3 mit 5 bis 6 vH deutlich verlangsamt expandieren wird. Die kurzfristigen Zinsen dürften, nachdem sie zum Jahresende 1994 einen Tiefpunkt erreicht haben werden, wieder steigen und 1997 und 1998 bei rund 6 % liegen. Die Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere wird im Prognosezeitraum wohl auf reichlich 7 % zunehmen.

#### b) Verhalten der Tarifvertragsparteien

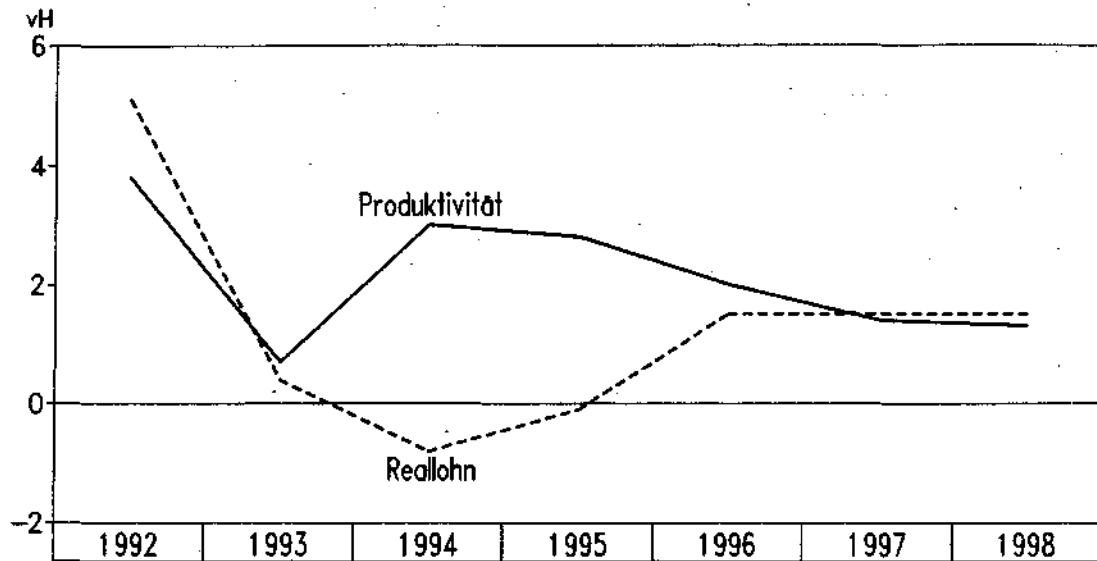
Die Tarifabschlüsse dürften im weiteren Verlauf der 90er Jahre wie im Jahre 1994 weit mehr als zu Beginn der 90er Jahre von der Einsicht der Gewerkschaften in gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge geprägt sein. Damit wäre die Entwicklung eher jener in den 50er und 60er Jahren als jener in den 70er oder 80er Jahren vergleichbar. Der hohe Bestand an registrierten und nicht registrierten Arbeitslosen spricht für eine relativ schwache Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften.

Auch durch — wenn auch begrenzte — Zuwanderungen dürften die Löhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt unter Druck bleiben. Hinzu kommt der verstärkte Wettbewerb durch die Anbieter in den zahlreichen Reformländern Mittel- und Osteuropas sowie in einigen Reformländern Asiens und Südamerikas.

Der Reallohnanstieg wird wahrscheinlich nachhaltig hinter der Zunahme des Produktivitätsfortschritts zurückbleiben (Schaubild A1). Dies wird eine — wenngleich verhaltene — Zunahme der Beschäftigtenzahl ermöglichen. Der vermeintlich stabile Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigungsentwicklung wird in dem Maße gelockert, in dem es beispielsweise verstärkt zu Anpassungen der relativen Löhne an die Knappheitsverhältnisse für die einzelnen Qualifikationen und Regionen kommt. Hinsichtlich der Notwendigkeit, die Reallohnstruktur an die Produktivitätsstruktur der Beschäftigten anzupassen [Siebert, 1994], wird es freilich wohl auch in Zukunft nur eine begrenzte Einsicht der Beteiligten zu geben. Weniger über bewußte Tariflohndifferenzierung entsprechend den relativen Knappheiten als über die Lohndrift bei günstiger konjunktureller Entwicklung dürfte aber in den nächsten Jahren eine etwas größere Effektivlohndifferenzierung zustande kommen. Dies wird dazu beitragen, daß trotz vergleichsweise geringer Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts die Beschäftigtenzahl nennenswert steigt.

Die gewerkschaftlichen Bestrebungen dürften angesichts der hohen Arbeitslosigkeit weit weniger als in den 70er und 80er Jahren darauf abzielen, die Arbeitszeit zu verkürzen. Die Entscheidungsalternative wird in den kommenden Jahren im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt eher lauten "Erhalt des gegenwärtigen Reallohns oder mehr Freizeit" als "höherer Reallohnanstieg oder mehr Freizeit". Ein nicht sinkendes Realeinkommen wird wohl zunehmend höher eingeschätzt werden als mehr Freizeit. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten dürfte weiter steigen. Die Arbeitszeit je Erwerbstätigen, sei er teil- oder vollzeitbeschäftigt, wird bei weitem nicht im Tempo der 70er und 80er Jahre abnehmen [Boss, 1993]. Der Wunsch nach einem höheren Realeinkommen und die Vermehrung der Freizeit werden bei hoher Abgabenbelastung zu einer Ausweitung der Schattenwirtschaft führen.

# Arbeitsproduktivität<sup>a,b</sup> und Bruttorealohn<sup>a</sup> in der Bundesrepublik Deutschland



<sup>a</sup> Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH. - <sup>b</sup> Produktivität je Erwerbstätigen.

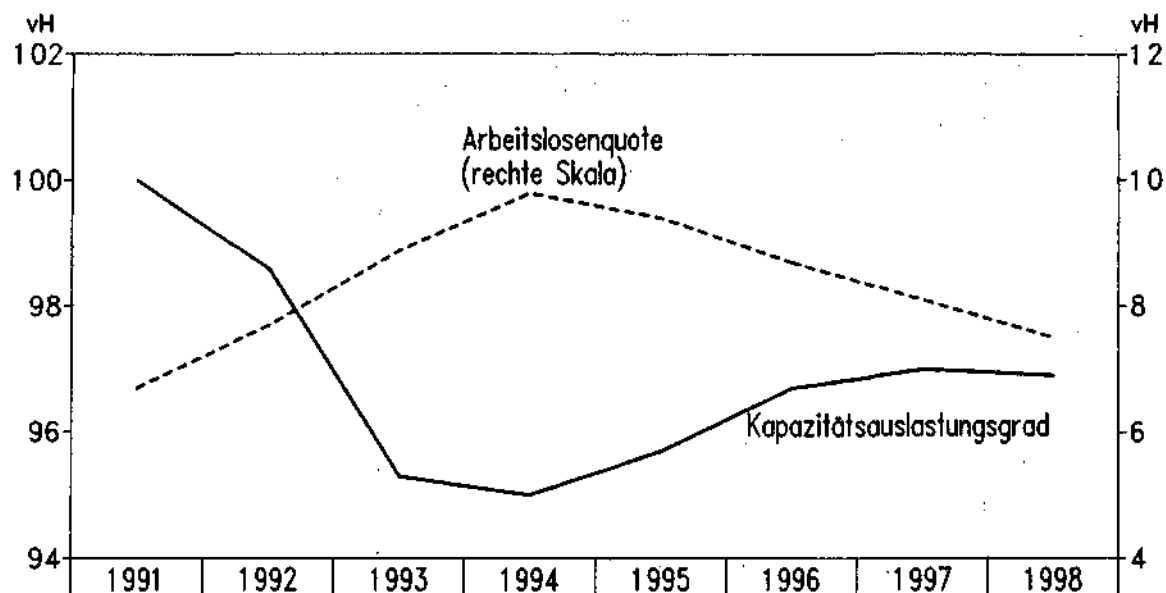
### C. Ergebnisse: Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung

Bei den erwarteten internationalen und nationalen Rahmenbedingungen werden die Ausrüstungs- und Bauinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft sowohl im Westen als auch im Osten mittelfristig deutlich steigen. Das Wachstum des Kapitalstocks des Unternehmenssektors ohne Wohnungsvermietung, das sich im Westen von jahresdurchschnittlich  $3\frac{1}{2}$  vH zu Beginn der 90er Jahre auf  $2\frac{1}{2}$  vH in den Jahren 1994 und 1995 abflachen dürfte, wird sich 1996 und danach auf annähernd 3 vH verstärken. Für das Wachstum des Produktionspotentials im früheren Bundesgebiet bedeutet dies — gemäß der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verwendeten Konzeption [Sachverständigenrat, 1993] — eine Beschleunigung von  $1\frac{1}{2}$  vH in den Jahren 1994 und 1995 auf 2 bis  $2\frac{1}{2}$  vH in den Jahren danach. Mißt man das ostdeutsche Produktionspotential am tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt in festen Preisen (des Jahres 1991), so resultiert für das gesamte deutsche Produktionspotential eine Wachstumsrate, die von 2 vH im Jahre 1994 relativ gleichmäßig auf  $2\frac{1}{2}$  vH im Jahre 1998 steigt.

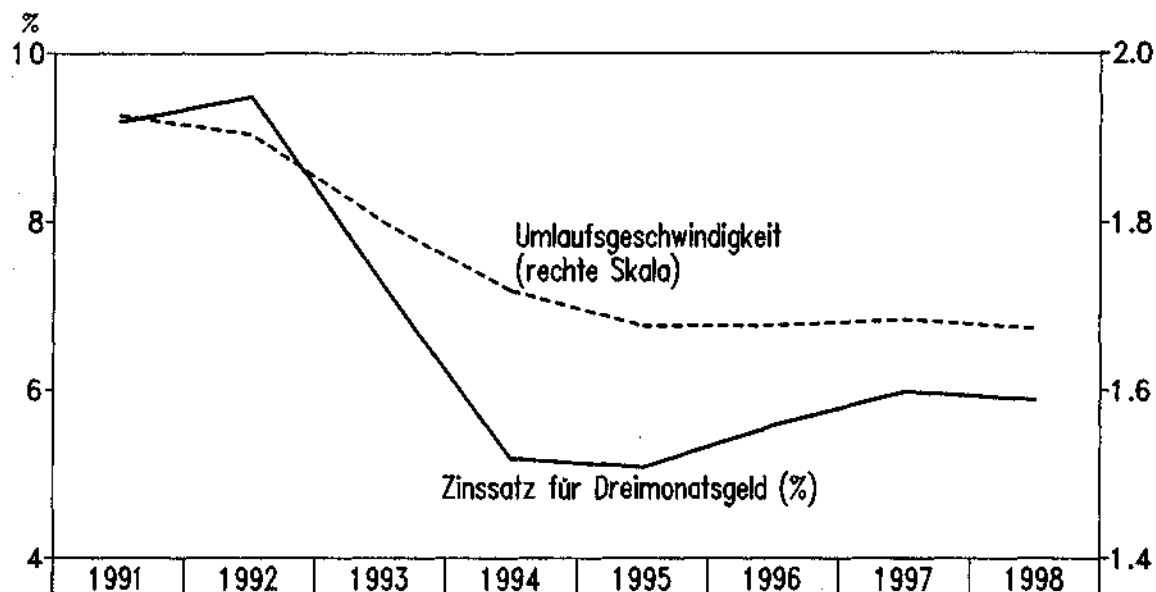
Die Zunahme des realen Bruttoinlandsprodukts, die 1995 rund 3 vH betragen dürfte, wird 1996 mit 3 bis  $3\frac{1}{2}$  vH noch etwas höher ausfallen und nach 1996 rund  $2\frac{1}{2}$  vH betragen (Tabelle A4). Die Auslastung der Sachkapazitäten, die 1994 bei 95 vH liegt, würde bei dieser Entwicklung 1995 und 1996 deutlich zunehmen (Schaubild A2) und danach rund 97 vH betragen (1991: 100 vH).

Die erwartete Geldpolitik impliziert zusammen mit der prognostizierten wirtschaftlichen Entwicklung, daß die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes (Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen in Relation zur Geldmenge M3) bei insgesamt wenig ausgeprägten zyklischen Bewegungen weiter abnehmen wird (Schaubild A3).

## Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland



# Umlaufgeschwindigkeit des Geldes<sup>o</sup> und Zinssatz für Dreimonatsgeld



<sup>o</sup> Nominales Bruttosozialprodukt im Verhältnis zur Geldmenge M3.



Tabelle A2 — Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1993–1998 — Früheres Bundesgebiet

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Produktionspotential						
real <sup>a</sup> .....	2 765	2 805	2 849	2 900	2 955	3 020
vH <sup>b</sup> .....	1,8	1,4	1,6	1,8	1,9	2,2
Bruttoinlandsprodukt						
real <sup>a</sup> .....	2 626	2 653	2 717	2 796	2 859	2 917
vH <sup>b</sup> .....	-1,9	1,0	2,4	2,9	2,3	2,0
Kapazitätsauslastungsgrad (vH)	95,0	94,6	95,4	96,4	96,8	96,6
Deflator des Bruttoinlandsprodukts						
1991 = 100 .....	107,8	110,6	112,7	115,4	118,6	122,0
vH <sup>b</sup> .....	3,3	2,6	1,9	2,4	2,8	2,9
Bruttoinlandsprodukt						
nominal <sup>a</sup> .....	2 832	2 935	3 062	3 227	3 390	3 560
vH <sup>b</sup> .....	1,4	3,6	4,3	5,4	5,1	5,0
Erwerbstätige <sup>c</sup>						
1000 .....	29 014	28 550	28 540	28 865	29 150	29 390
vH <sup>b</sup> .....	-1,6	-1,6	0,0	1,1	1,0	0,8
Abhängig Beschäftigte <sup>c</sup>						
1000 .....	25 968	25 520	25 490	25 790	26 050	26 270
vH <sup>b</sup> .....	-1,8	-1,7	-0,1	1,2	1,0	0,8
Arbeitslose (1000).....	2 270	2 600	2 520	2 350	2 180	1 990
Produktivität (Bruttoinlandsprodukt in Preisen des Jahres 1991 je Erwerbstätigen <sup>c</sup> ), vH..	-0,3	2,7	2,4	1,7	1,3	1,2
Volkseinkommen <sup>a</sup> .....	2 108	2 170	2 262	2 392	2 520	2 645
Lohnsumme <sup>a</sup> .....	1 236	1 234	1 252	1 318	1 390	1 470
Bruttoeinkommen aus unselbstständiger Arbeit <sup>a</sup> .....	1 528	1 535	1 563	1 644	1 732	1 826
Lohnquote, vH .....	72,5	70,7	69,1	68,7	68,7	69,1
Bruttolohn je Beschäftigten, vH <sup>b</sup> .....	2,8	1,4	1,5	4,0	4,4	4,7
Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte, vH <sup>b</sup> .....	4,2	3,0	2,3	2,5	3,0	3,3

<sup>a</sup> Mrd. DM. - <sup>b</sup> Gegenüber dem Vorjahr. - <sup>c</sup> Inlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktsberechnung, 4. Vierteljahr 1993, Stuttgart 1994; Deutsche Bundesbank, Hrsg., Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1994, Statistischer Teil; eigene Berechnungen und eigene Prognose für die Jahre 1994 bis 1998.

Tabelle A3 — Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland  
1993–1998 – Neue Bundesländer

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt real <sup>a</sup> .....	213	230	250	267	282	295
vH <sup>b</sup> .....	7,1	8,0	8,7	7,0	5,6	4,6
Deflator des Bruttoinlandsprodukts 1991 = 100 .....	129,6	134,6	137,5	140,8	144,7	149,2
vH <sup>b</sup> .....	10,2	3,8	2,1	2,4	2,7	3,1
Bruttoinlandsprodukt nominal <sup>a</sup> .....	276	309	343	376	408	440
vH <sup>b</sup> .....	18,0	12,2	11,0	9,6	8,5	7,8
Erwerbstätige <sup>c</sup> 1000 .....	6 128	6 100	6 150	6 240	6 340	6 440
vH <sup>b</sup> .....	-3,4	-0,5	0,8	1,5	1,6	1,6
Abhängig Beschäftigte <sup>c</sup> 1000 .....	5 683	5 630	5 670	5 750	5 840	5 940
vH <sup>b</sup> .....	-4,2	-0,9	0,6	1,5	1,6	1,7
Arbeitslose (1000) .....	1 149	1 150	1 070	1 010	950	900
Produktivität (Bruttoinlandsprodukt in Preisen des Jahres 1991 je Erwerbstätigen <sup>c</sup> ), vH..	10,9	8,6	7,8	5,4	4,0	3,0
Volkseinkommen <sup>a</sup> .....	229	254	283	310	335	361
Lohnsumme <sup>a</sup> .....	203	212	225	239	256	273
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit <sup>a</sup> .....	242	255	272	289	309	330
Lohnquote, vH .....	105,6	100,4	96,2	93,3	92,3	91,5
Bruttolohn je Beschäftigten, vH <sup>b</sup> .....	13,2	6,0	6,1	5,0	5,5	5,4
Preisindex für die Lebenshaltung aller Arbeitnehmerhaushalte, vH <sup>b</sup> .....	8,8	3,5	2,4	2,5	3,0	3,3

<sup>a</sup> Mrd. DM. - <sup>b</sup> Gegenüber dem Vorjahr. - <sup>c</sup> Inlandskonzept.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktsberechnung, 4. Vierteljahr 1993, Stuttgart 1994; Deutsche Bundesbank, Hrsg., Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1994, Statistischer Teil; eigene Berechnungen und eigene Prognose für die Jahre 1994 bis 1998.

Tabelle A4 — Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland 1993–1998

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Produktionspotential</b>						
real <sup>a</sup> .....	2 978	3 035	3 099	3 167	3 237	3 315
vH <sup>b</sup> .....	2,2	1,9	2,1	2,2	2,2	2,4
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>						
real <sup>a</sup> .....	2 839	2 883	2 967	3 063	3 141	3 212
vH <sup>b</sup> .....	-1,2	1,6	2,9	3,3	2,5	2,3
<b>Kapazitätsauslastungsgrad (vH)</b>	95,3	95,0	95,7	96,7	97,0	96,9
<b>Deflator des Bruttoinlands-</b>						
<b>produkts</b>						
1991 = 100 .....	109,5	112,5	114,8	117,6	120,9	124,5
vH <sup>b</sup> .....	3,9	2,8	2,0	2,5	2,8	3,0
<b>Bruttoinlandsprodukt</b>						
nominal <sup>a</sup> .....	3 108	3 244	3 405	3 603	3 798	4 000
vH <sup>b</sup> .....	2,6	4,4	5,0	5,8	5,4	5,3
<b>Erwerbstätige<sup>c</sup></b>						
1000 .....	35 142	34 650	34 690	35 105	35 490	35 830
vH <sup>b</sup> .....	-1,9	-1,4	0,1	1,2	1,1	1,0
<b>Abhängig Beschäftigte<sup>c</sup></b>						
1000 .....	31 651	31 150	31 160	31 540	31 890	32 210
vH <sup>b</sup> .....	-2,2	-1,6	0,0	1,2	1,1	1,0
<b>Arbeitslose (1000)</b> .....	3 419	3 750	3 590	3 360	3 130	2 890
<b>Produktivität (Bruttoinlandspro-</b>						
<b>dukt in Preisen des Jahres</b>						
1991 je Erwerbstätigen <sup>c</sup> ), vH..	0,7	3,0	2,8	2,0	1,4	1,3
<b>Volkseinkommen<sup>a</sup></b> .....	2 336	2 424	2 544	2 702	2 855	3 006
<b>Lohnsumme<sup>a</sup></b> .....	1 439	1 446	1 477	1 557	1 646	1 742
<b>Bruttoeinkommen aus unself-</b>						
<b>ständiger Arbeit<sup>a</sup></b> .....	1 770	1 790	1 835	1 933	2 042	2 156
<b>Lohnquote, vH</b> .....	75,7	73,8	72,1	71,5	71,5	71,7
<b>Bruttolohn je Beschäftigten,</b>						
<b>vH<sup>b</sup></b> .....	4,3	2,1	2,2	4,2	4,5	4,8
<b>Preisindex für die Lebens-</b>						
<b>haltung aller privaten</b>						
<b>Haushalte, vH<sup>b,d</sup></b> .....	4,7	3,1	2,3	2,5	3,0	3,3

<sup>a</sup> Mrd. DM. - <sup>b</sup> Gegenüber dem Vorjahr. - <sup>c</sup> Inlandskonzept. - <sup>d</sup> Gewogener Durchschnitt (Konsumausgaben des Jahres 1991 als Gewichte):

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3: Vierteljahresergebnisse der Sozialproduktberechnung, 4. Vierteljahr 1993, Stuttgart 1994; Deutsche Bundesbank, Hrsg., Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1994, Statistischer Teil; eigene Berechnungen und eigene Prognose für die Jahre 1994 bis 1998.

#### D. Vergleich der Prognose mit der Zielprojektion der Bundesregierung

Die prognostizierten Werte für das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland weichen über den gesamten Zeitraum der (noch gültigen) mittelfristigen Finanzplanung (1992 bis 1997) von den Ergebnissen der Zielprojektion der Bundesregierung nach unten ab (Tabelle A5). Die Abweichungen sind in den einzelnen Jahren sehr ähnlich, für das Jahr 1997 beträgt die Differenz beim nominalen Bruttoinlandsprodukt 64 Mrd. DM bzw. 1,7 vH.

Tabelle A5 — Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland — Zielprojektion der Bundesregierung<sup>a</sup> und eigene Prognose<sup>b</sup> im Vergleich

	1993	1994	1992-1997
	Veränderung in vH		
	gegenüber dem Vorjahr		jahresdurchschnittlich
<b>Bruttoinlandsprodukt in konstanten Preisen</b>			
Westen			
- Projektion .....	-1,5	1,5	1,5
- Eigene Prognose .....	-1,9	1,0	1,3
Osten			
- Projektion .....	5,0	6,5	6,5
- Eigene Prognose .....	7,1	8,0	7,3
Insgesamt			
- Projektion .....	-1,0	1,5	2,0
- Eigene Prognose .....	-1,2	1,6	1,8
<b>Deflator des Bruttoinlandsprodukts für das gesamte Bundesgebiet</b>			
- Projektion .....	4,0	3,0	3,0
- Eigene Prognose .....	3,9	2,8	2,8
<b>Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen für das gesamte Bundesgebiet</b>			
- Projektion .....	3,0	4,6	5,0
- Eigene Prognose .....	2,6	4,4	4,6
<b>Erwerbstätige (im Inland)</b>			
- Projektion .....			0,0
- Eigene Prognose .....	-1,9	-1,4	-0,2

<sup>a</sup> Sommer 1993. - <sup>b</sup> 1993: Statistisches Bundesamt, März 1994.

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Finanzbericht 1994, August 1993; Statistisches Bundesamt, 1994; eigene Prognose.

**Literaturverzeichnis:**

- ARBEITSGEMEINSCHAFT DEUTSCHER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHER FORSCHUNGSINSTITUTE E.V., Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1994, München, April 1994.
- BLANKART, Charles B., Die öffentlichen Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München 1991.
- BÖHME, Hans, und Henning SICHELSCHEIDT, Eine Strategie für den öffentlichen Personennahverkehr, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 227, Kiel, März 1994.
- BOSS, Alfred, "Zur Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Transfereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland", Die Weltwirtschaft, 1993, Heft 3, S. 311-330.
- , und Adrian BOTHE, Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor, Kieler Studien, Nr. 207, Tübingen 1987.
- , Jörg DÖPKE, Malte FISCHER, Jörg W. KRÄMER, Enno LANGFELDT und Klaus-Werner SCHATZ, "Bundesrepublik Deutschland: Zögerliche Erholung der Konjunktur", Die Weltwirtschaft, 1994, Heft 1, S. 28-53.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Hrg., Finanzbericht 1994, Bonn, August 1993.
- , Die Entwicklung der Bundesfinanzen im Haushaltsjahr 1993, Bonn, 7. April 1994.
- , Vorläufiger Abschluß der Haushalte der alten Länder, der neuen Länder und Berlins im Jahre 1993, Bonn, 18. April 1994.
- , Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 1993, Bonn, 23. Februar 1994.
- DEUTSCHE BUNDESBANK, "Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme in Deutschland im Jahre 1992", Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Mai 1993, S. 19-41.
- , Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank 1982 bis 1991, Ergänzungslieferung, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank, Nr. 4, Frankfurt am Main, August 1992.
- , Geschäftsbericht 1993, Frankfurt am Main, April 1994.
- , Monatsberichte, Tabellenteil, laufende Jahrgänge.
- DÖPKE, Jörg, und Malte FISCHER, "Was bestimmt die deutschen Exporte?", Die Weltwirtschaft, 1994, Heft 1, S. 54-66.

- GERN, Klaus-Jürgen, Klaus-Werner SCHATZ, Joachim SCHEIDE und Ralph SOLVEEN, "Industrieländer: Erholung gewinnt an Breite", Die Weltwirtschaft, 1994, Heft 1, S. 1-27.
- GROHMANN, Heinz, Statistik im Dienste von Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik - Einige methodologische Betrachtungen zu ihren Zielen und Möglichkeiten, Allgemeines Statistisches Archiv, 60. Band, Heft 3/4 1976, S. 320-356.
- , "Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals — Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse", FELDERER, Bernhard, Hrsg., Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 163, Berlin 1987, S. 67-89.
- HEITGER, Bernhard, "Convergence, the 'Tax State' and Economic Dynamics". Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 129, Heft 2, Tübingen 1993, S. 254-274.
- KARRENBERG, Hanns, "Gesetz zur Umsetzung des föderalen Konsolidierungsprogramms". Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 43. Jg., 1993, Nr. 9, S. 194-202.
- KORTHALS, Gernot, Ansätze zur Haushaltskonsolidierung aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle, Referat, gehalten am 6. Oktober 1993 beim Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin.
- KRÄMER, Jörg W., und Enno LANGFELDT, "Die Zinsdifferenz als Frühindikator für die westdeutsche Konjunktur", Die Weltwirtschaft, 1993, Heft 1, S. 34-42.
- LEHMENT, Harmen, "Bedingungen für einen kräftigen Beschäftigungsanstieg in der Bundesrepublik Deutschland — Zur Tarifpolitik der kommenden Jahre", Die Weltwirtschaft, 1993, Heft 3, S. 302-310.
- , "Zum Zusammenhang zwischen Geldmenge und Bruttoinlandsprodukt in der Bundesrepublik Deutschland", Die Weltwirtschaft, 1992, Heft 2, S. 153-171.
- , "Geldmenge und Bruttoinlandsprodukt nach der deutschen Einheit: Rückkehr zu traditionellen Relationen", Die Weltwirtschaft, 1993, Heft 2, S. 145-148.
- MÜLLER, Horst-Wolf, und Ulrich ROPPEL, "Eine Abschätzung des Kapitalbedarfs bei einer vollständigen Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung", in: FELDERER, Bernhard, Hrsg., Bevölkerung und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 202, Berlin 1990, S. 425-438.
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG, Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn, 3. September 1993.
- , Kabinett verabschiedet Privatisierungsprogramm, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 23/1992, Bonn, 24. Juli 1992.

- RICHTER, Wolfram F., "Staatsverschuldung", Staatswissenschaften und Staatspraxis, 3. Jg., 1992, Heft 2, S. 171-185.
- ROSENSCHON, Astrid, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Arbeitspapier, Nr. 617, Februar 1994.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG, Zeit zum Handeln — Antriebskräfte stärken, Jahrgutachten 1993/94, Stuttgart, November 1993.
- SCHNEIDER, Dieter, "Hochsteuerland Deutschland 1994/1995", Der Betrieb, 47. Jg., 1994, S. 541-549.
- SIEBERT, Horst, Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München 1994.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1992, Arbeitsunterlage, Wiesbaden, September 1993.
- , Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.3, Konten und Standardtabellen 1992, Hauptbericht, Stuttgart 1993.
- , Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 3, Vierteljahresergebnisse der Inlandsproduktberechnung, 4. Vierteljahr 1993, Stuttgart 1994.
- TREUHANDANSTALT, Finanzbericht 1993, Berlin, 8. März 1994.
- , Jahresplan 1994, Berlin, 28. Februar 1994.
- VAUBEL, Roland, "Eine Strategie für die Kürzung der Staatsausgaben", GIERSCHE, Herbert, Hrsg., Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 101-127.
- VESPER, Dieter, "Föderales Konsolidierungsprogramm: Trägt die Neuordnung der staatlichen Finanzen zur Lösung der Finanzprobleme bei?", Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, 60. Jg., 45/93, Berlin, 11. November 1993.