

Boss, Alfred

Article — Digitized Version

Anhaltende Finanznöte des Staates

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Boss, Alfred (1982) : Anhaltende Finanznöte des Staates, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 62, Iss. 7, pp. 325-328

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3157>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Anhaltende Finanznöte des Staates

Alfred Boss, Kiel

Die Defizite der öffentlichen Haushalte beherrschen die wirtschaftspolitische Diskussion auch im Sommer 1982. Die Bundesregierung hat den Nachtragshaushalt 1982 gerade verabschiedet und in einer Operation '83 Grundsatzbeschlüsse für den Haushalt 1983 gefaßt. Wie werden sich danach die Haushalte der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung 1982 und 1983 entwickeln? Sind nach den Bonner Beschlüssen vom 7. Juli weitere finanzpolitische Eingriffe notwendig? Wo könnten diese ansetzen?

Die Bundesregierung hat Anfang Juli 1982 „Eckwerte zum Bundeshaushalt 1983“ festgelegt. Das Haushaltsvolumen soll 250,5 Mrd. DM betragen, die Nettokreditaufnahme soll auf 28,5 Mrd. DM begrenzt werden. Um diese Zielwerte zu erreichen, hat die Bundesregierung eine Vielzahl von Maßnahmen beschlossen, insbesondere

- eine Kürzung der von der Bundesanstalt für Arbeit zu zahlenden Renten- und Krankenversicherungsbeiträge für Arbeitslose und sonstige Leistungsempfänger,
- eine Anhebung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung auf 4,5 %,
- eine Kürzung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung,
- eine begrenzte Selbstbeteiligung der Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung an den Kosten für Arzneimittel, Kuren und Krankenhausaufenthalte,
- eine Beteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung in Höhe von einem Prozentpunkt ab 1983 und damit eine indirekte Kürzung der zum 1. 1. 1983 geplanten Anhebung von Altersrenten und Kriegsoffizierrenten um einen Prozentpunkt und
- Steuererhöhungen durch eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen (Beseitigung sogenannter Vergünstigungen).

Wird die Bundesregierung ihr Ziel erreichen? Wird sich insbesondere das Defizit wie beabsichtigt begrenzen lassen?

Gesamtwirtschaftlicher Rahmen

Den gesamtwirtschaftlichen Rahmen für die Vorausschätzung der Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften und wichtiger Bereiche der Sozialversicherung bildet die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom Frühsommer 1982¹. Die Ergebnisse für wichtige gesamtwirtschaftliche Eckdaten sind in Tabelle 1 dargestellt.

Bei der erwarteten konjunkturellen Entwicklung werden die Steuereinnahmen 1982 und 1983 nur wenig zunehmen²; die Sozialbeiträge werden ebenfalls nur schwach steigen. Dagegen werden die Ausgaben für Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld etc. deutlich zunehmen. Demzufolge werden die Defizite bei Bund, Ländern und Gemeinden, aber auch in der Arbeitslosen- und in der Rentenversicherung höher ausfallen als in den amtlichen Planungen unterstellt.

Das Defizit der öffentlichen Haushalte insgesamt wird 1982 und 1983 infolge der jüngsten Beschlüsse um etliche Milliarden DM abnehmen (vgl. Tabelle 2), das Defizit des Bundes dürfte dabei aber wegen des auch 1983 erforderlichen Zuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit kaum abnehmen.

Dr. Alfred Boss, 35, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Konjunktur und Weltwirtschaft des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

¹ Vgl. Alfred Boss, Günter Flemig, Enno Langfeldt, Peter Trapp, Norbert Walter: Bundesrepublik Deutschland: Vor einem erneuten Rückgang des Sozialprodukts, Die Weltwirtschaft, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft, Heft 1, 1982, S. 1-16.

² Die Mindereinnahmen gegenüber der amtlichen Steuerschätzung vom Juni 1982 betragen 4 Mrd. DM für 1982 und 10 Mrd. DM für 1983.

Tabelle 1
Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung

	1979	1980	1981	1982 ^c	1983 ^c
Reales Bruttosozialprodukt ^a	4,4	1,8	-0,3	-0,5	1,5
Preisindex für die Lebenshaltung ^a	4,1	5,5	5,9	5,0	3,0
Arbeitslose ^b	876	889	1272	1820	2120
Kurzarbeiter ^b	88	137	347	500	500
Lohnsumme ^a	7,5	8,1	4,6	2,0	2,5

^a Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %; ^b in 1000; ^c Prognose.

Tabelle 2
Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte^a
(in Mrd. DM)

	1979	1980	1981	1982 ^b	1983 ^b
Steuern	342,8	365,0	370,3	381	397
Sonstige Einnahmen	78,6	84,5	91,7	103	104
Einnahmen	421,4	449,5	462,0	484	501
Ausgaben	467,0	505,9	538,0	556	565
Saldo	-45,9	-56,4	-76,0	-72	-64
davon: Bund	-26,1	-27,6	-37,9	-36	-37

^a Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, EG-Anteile, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände. ^b Prognose.

Aus den prognostizierten Werten für die Zahl der Arbeitslosen und die Kurzarbeiterzahl lassen sich die zu erwartenden Zahlungen an Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld ableiten. Dabei wird berücksichtigt, daß die Zahlungen je Leistungsempfänger entsprechend dem Anstieg der Nettoeinkommen der Arbeitnehmer zunehmen werden und daß der Anteil der Leistungsempfänger an der Zahl der Arbeitslosen rezessionsbedingt nach oben tendiert, wegen der verschärften Voraussetzungen für den Leistungsbezug aber wohl doch nicht ansteigen wird. Auch die jüngsten Beschlüsse zur Sanierung der Arbeitslosenversicherung sind in die Rechnung einbezogen worden.

Tabelle 3 zeigt die prognostizierten Werte für die einzelnen Arten von Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Für die Einnahmen insgesamt ergeben sich Zuwachsraten von 32 % für 1982 und von 15 % für 1983, für die Ausgaben insgesamt ergeben sich Steigerungsraten von 22 % für 1982 und von 2 % für 1983. Die Defizite belaufen sich auf 8,2 Mrd. im Jahre 1982 und rd. 5,0 Mrd. DM in 1983. Die Bundesanstalt für Arbeit kann diese Defizite nicht durch einen Vermögensabbau finanzieren. Das Vermögen läßt sich allenfalls in Höhe von einigen hundert Millionen DM abbauen. Um das Budget auszugleichen, wird also auch 1983 ein beträchtlicher Bundeszuschuß erforderlich sein.

In der gesetzlichen Rentenversicherung werden nach den Ergebnissen der Vorausschätzungen der Rentenversicherungsträger, die auf der Zielprojektion der Bundesregierung basieren, 1982 rd. 1 Mrd. DM und 1983 2 bis 3 Mrd. DM der Rücklagen abgebaut. Entscheidend dafür sind die Rentenerhöhungen um 5,8 % in diesem Jahr und um 5,7 % im nächsten Jahr. Gemäß der hier vorgelegten Prognose wird der Rücklagenabbau in der Rentenversicherung 1982 und 1983 deutlich stärker ausfallen. Für 1982 wird ein Defizit von rd. 2 Mrd. DM erwartet, 1983 könnte das Defizit der Rentenversicherung unter Berücksichtigung der geplanten Maßnahmen sogar auf rd. 8 Mrd. DM ansteigen (vgl. Tabelle 4). Das Vermögen der Rentenversicherungsträger beliefe sich dann Ende 1983 auf nur noch 16 Mrd. DM, die sogenannte Schwankungsreserve auf nur noch 12 Mrd. DM.

Gründe für die hohen Defizite

Die hohen Defizite sind zum Teil die Folge der anhaltenden Rezession und werden sich bei einer konjunkturellen Belebung im Verlauf von 1983 und vor allem 1984 zurückbilden; insbesondere die Relation der Defizite zum Bruttosozialprodukt wird dann abnehmen. Die nachhaltig hohen Ausgabenüberschüsse sind aber zum Teil auch die Folge gesetzgeberischer Maßnahmen, die in den 70er Jahren im Bereich der Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Rentengesetzgebung beschlossen worden sind. Von beträchtlicher Bedeutung ist dabei der Umstand, daß die Sozialleistungsgesetzgebung an bestimmte Inflationsraten angepaßt ist, mit der Folge, daß Finanzierungsprobleme auftreten, sobald sich die Inflationsrate abschwächt und den Durchschnittswert der letzten Jahre unterschreitet.

Das zweifellos eklatanteste Beispiel für Finanzierungsprobleme im Zusammenhang mit einer Inflationsberuhigung ergibt sich in der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier reagieren die Einnahmen (vor allem die Beitragseinnahmen) bei abnehmenden Inflationsraten und Lohnsätzen rasch, während die Ausgaben (vor allem die Rentenausgaben) wegen der verzögerten Anpassung an die Lohnsätze der vorangegangenen Jahre erst mit großer zeitlicher Verzögerung abgeschwächt zunehmen.

Ein anderes Beispiel für Finanzierungsprobleme liefern die Zinsen auf öffentliche Schulden. Die Belastung durch die Kreditaufnahme in der Vergangenheit zu Zinssätzen von zeitweise 11 % wird eben sehr groß, wenn sich die Inflationsrate deutlich abschwächt und der nicht indexierte Nominalzinssatz zu einem drastisch hohen Realzinssatz wird. Die Belastung erstreckt sich über viele Jahre, wenn sich der Staat in Zeiten hoher Zinssätze langfristig verschuldet hat. Und sie erscheint um so

Tabelle 3
Einnahmen und Ausgaben der
Bundesanstalt für Arbeit
 (in Mill. DM)

	1979	1980	1981	1982	1983
Einnahmen					
Beiträge	15926	17321	18140	24160	28200
Sonstige Einnahmen	1576	1729	1732	2080	2100
Zusammen	17502	19050	19872	26240	30300
Ausgaben					
Arbeitslosengeld	7468	8110	13294	19260	20300
Anschluß- Arbeitslosenhilfe	1644	1540	-	-	-
Kurzarbeitergeld	334	471	1285	1900	1800
Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen	1795	1751	1640	1450	1500
Förderung der be- ruflichen Bildung	3279	4575	5788	5630	5200
Winterbauförderung	2205	1974	2527	2200	2100
Konkursausschlaggeld	213	206	368	550	600
Verwaltungsausga- ben und Sonstiges	2801	3046	3263	3470	3600
Zusammen	19739	21674	28165	34460	35100
Saldo	-2237	-2624	-8293	-8220	-4800

Tabelle 4
Einnahmen und Ausgaben der Arbeiterrenten-
und der Angestelltenversicherung
 (in Mrd. DM)

	1979	1980	1981	1982	1983
Beiträge	102,79	111,21	120,53	121,5	123,4
Bundeszuschuß	18,78	21,13	18,76	22,2	22,1
Sonstige Einnahmen	2,33	2,70	3,43	2,9	2,5
Einnahmen insgesamt	123,90	135,04	142,72	146,6	148,0
Renten	103,80	109,37	115,06	123,1	131,2
Krankenversicherung der Rentner	12,15	12,80	13,47	14,4	14,0
Sonstige Ausgaben	9,41	9,96	10,46	10,9	11,2
Ausgaben insgesamt	125,36	132,19	138,99	148,4	156,4
Saldo (Vermögensabbau)	-1,46	2,90	3,72	-1,8	-8,4

drückender, wenn durch die Kreditaufnahme nicht Investitionen, sondern Ausgaben für konsumtive Zwecke finanziert worden sind.

Käme es zu dem in der Vergangenheit üblichen Reaktionsmuster der wirtschaftspolitischen Instanzen, d. h. bei einer hohen Arbeitslosigkeit und allmählich abnehmenden Inflationsraten wie gegenwärtig also zu einer geld- und finanzpolitisch induzierten Nachfragestimulierung, so würden die Finanzierungsprobleme zwar bald geringer, aber die Inflationsberuhigung wäre auch bald zu Ende. Die Inflationsraten würden sogar in Kürze wieder zunehmen, und einer dauerhaften Lösung der Arbeitsmarktprobleme wäre man nicht nähergekommen.

Die angemessene Problemlösung heißt Ausgabenkürzung, wenn sich die mittelfristigen und langfristigen Aussichten für die wirtschaftliche Entwicklung verschlechtert haben, das Produktionspotential also verlangsamt wächst, und/oder wenn die bisherige Finanzplanung und die in dieser Planung vorgesehene Expansionsrate für die Staatsausgaben unter allokatons- und wachstumspolitischen Gesichtspunkten als nicht optimal betrachtet wird.

Die Einschätzung der mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklung durch die Bundesregierung hat sich geändert; auch wird von der Bundesregierung eine Zurückdrängung der staatlichen Ansprüche an das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential angestrebt³. Eine Überprüfung der auf mittlere Frist geplanten staatlichen Ausgaben erscheint insofern erforderlich.

Unabhängig von der Entscheidung der Bundesregierung für einen geringeren Staatsanteil sprechen die wachstumshemmenden Wirkungen einer Vielzahl von Erhaltungssubventionen und Sozialleistungen für Eingriffe in diesen Bereich. Insbesondere behindern einzelne Regelungen der Sozialgesetzgebung auch eine marktgerechte Anpassung der Reallohnstruktur dadurch, daß sie Mindestlohnstandards bei den betroffenen Arbeitnehmergruppen erzeugen oder deren Abbau hemmen. Durch zahlreiche Verstöße gegen das Versicherungsprinzip ist der Raum für selbstverantwortliches Handeln bei der Altersvorsorge und bei der Vorsorge gegen die Folgen von Krankheit eingengt.

Der Inflationstrick

Die gesamtwirtschaftlichen Daten der Zielprojektionen der Bundesregierung beruhen seit vielen Jahren auf der Annahme, daß die künftige Inflationsrate 3 bis 4 % betragen werde. Die gesetzlich fixierte Verpflichtung, auf Preisniveaustabilität hinzuwirken, wird also ignoriert. Notwendig ist es aber, die Finanzplanung aller staatlichen Ebenen auf eine Basis zu stellen, die abnehmende Inflationsraten und schließlich ein stabiles Preisniveau impliziert.

Bei positiven Inflationsraten gibt es eine Entlastung des Haushalts dadurch, daß bestimmte Ausgaben der Preisentwicklung nur verzögert folgen (z. B. Renten) oder sogar nominal fixiert sind (z. B. Kindergeld) und daß bestimmte staatliche Leistungen an Einkommens-

³ Die erwartete mittelfristige jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen Bruttosozialprodukts ist in den letzten Jahren allmählich nach unten korrigiert worden. Wurde 1977 für den Zeitraum 1976 bis 1981 eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 4,4 % erwartet, so waren es 1979 für den Zeitraum 1978 bis 1983 noch 4 %, und so sind es gegenwärtig für die Jahre 1981 bis 1986 2 bis 3 %. Immer wurde angestrebt, den Staatsverbrauch im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt zurückzudrängen. Zu einer aktuellen „amtlichen“ Äußerung vgl. Manfred Lahnstein: Steuer- und Abgabenerhöhungen wird es im Jahre 1983 nicht geben, in: Handelsblatt vom 15. 6. 1982.

grenzen (z. B. Wohnungsbauprämien, Arbeitnehmersparzulage) gebunden sind. Denn ohne gesetzgeberische Maßnahmen stagnieren oder sinken diese Ausgaben und schaffen somit „Gestaltungsspielraum“ und helfen insbesondere auch, Eingriffe in sogenannte Leistungsgesetze zu vermeiden, ohne daß dies den Budgetsaldo verändern muß. Bei (schließlich bis auf Null) abnehmenden Inflationsraten gibt es diesen „Spielraum“ nicht. Eingriffe erweisen sich als notwendig, dem Inflationstrick ist die Basis entzogen.

Zusätzliche Maßnahmen zur Begrenzung des Ausgabenanstiegs führen dazu, daß der ohnehin restriktive finanzpolitische Kurs von Bund, Ländern und Gemeinden verschärft wird. Dies kann aber kein Grund dafür sein, auf Eingriffe in die Staatsausgaben zu verzichten. Denn kontraktive Nachfrageeffekte sind lediglich kurzfristig zu erwarten, und sie sind eben der Preis für das stärkere Wachstum, das von der Zurückdrängung der staatlichen Inanspruchnahme des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials zu erwarten ist. Zudem fallen die direkten kontraktiven Nachfrageeffekte wohl gering aus, wenn gleichzeitig durch die Kürzung von Sozialausgaben und Subventionen Raum für öffentliche Investitionen geschaffen wird, die angesichts der schwach steigenden Steuereinnahmen zurückgestellt worden sind.

Beispiele für Ausgabenkürzungen

Ansätze zur Verringerung des Ausgabenanstiegs des Staates hat es in den letzten Jahren gegeben:

- Die Subventionierung des Energieverbrauchs ist verringert worden.
- Die Sparprämien sind abgeschafft worden.
- Die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmersparzulage sind gekürzt worden.
- Der Zuschuß zur landwirtschaftlichen Altershilfe ist verringert worden.
- Das Kindergeld und – allerdings nur marginal – das Wohngeld sind gekürzt worden.
- Der Anstieg der Sozialhilfesätze ist für 1982 auf 3 % reduziert worden; die Festlegung der gleichen Rate für 1983 erweist sich bei der prognostizierten Inflationsrate von 3 % freilich nicht als Eingriff in bestehende Gesetze.
- Die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe sind verschärft worden.

Weitere Maßnahmen sind jetzt beschlossen worden. Sie beinhalten allerdings nur in einem geringen Maße echte Ausgabenkürzungen; zu einem großen Teil be-

deuten sie Verschiebungen von Ausgabenlasten vom Bund hin zur Sozialversicherung.

Weitere Eingriffe könnten sich auf eine Vielzahl von Bereichen beziehen. Beispiele sind etwa die völlige Umstellung des Systems der Ausbildungsförderung auf Darlehensbasis, der Abbau von Produktionssubventionen im Agrarbereich und die Abschaffung des sozialen Wohnungsbaus in der gegenwärtigen Form.

Auch Einsparungen bei den Personalausgaben erscheinen erforderlich. Zum einen lassen sich viele Güter, die gegenwärtig unter staatlicher Regie produziert werden, billiger anbieten, wenn sie von privaten (am Gewinnstreben orientierten) Unternehmen angeboten werden. Zum anderen scheint das Verhältnis der Löhne im öffentlichen Dienst im Vergleich zu den Löhnen im privaten Bereich mindestens dann überhöht, wenn nicht-pekuniäre Einkommensbestandteile wie Sicherheit des Arbeitsplatzes in das Kalkül einbezogen werden.

Im Bereich der Sozialversicherung ist generell eine Stärkung des Versicherungsprinzips angebracht. Eine Beteiligung der Versicherten an den Kosten etwa für Arzneimittel fällt ebenso unter diese Rubrik von Maßnahmen wie die Abschaffung versicherungsfremder Regelungen in der Rentenversicherung (z. B. die Rente nach Mindesteinkommen, die Anerkennung beitragsloser Zeiten usw.). Von aktueller Bedeutung ist die Höhe der Rentenanpassung zum Jahresbeginn 1983. So wie zu Zeiten der Inflationsbeschleunigung Anfang der 70er Jahre zusätzliche Leistungen finanzierbar erschienen und dann beschlossen worden sind, so sind jetzt entweder die Leistungsverbesserungen von damals rückgängig zu machen oder es ist eine generelle Leistungskürzung vorzunehmen; die geplante (indirekte) Kürzung des Anpassungssatzes zum 1. 1. 1983 um einen Prozentpunkt über den individuellen Krankenversicherungsbeitrag der Rentner in gleicher Höhe erscheint angesichts der zu erwartenden Inflationsberuhigung als unzureichend. Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Rentenversicherung könnten dann zum Anlaß genommen werden, den Bundeszuschuß an die Rentenversicherung entsprechend zu kürzen.

Zu solchen eher fundamentalen Eingriffen in die staatlichen Ausgaben wird es wohl erst kommen, wenn die amtlichen Konjunkturprognosen und die darauf basierenden Finanzplanungen korrigiert werden. Entsprechende Maßnahmen werden dann zwar vor allem die Jahre nach 1983 beeinflussen, aber eben auch das Jahr 1983. Die Defizitvorausschätzungen für 1983 werden sich damit im nachhinein als etwas zu hoch herausstellen, weil sie eben diese – im Winter 1982/83 zu erwartenden – Maßnahmen nicht einbeziehen.