

27. 06. 85

Wi - AS - Fz

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Sondergutachten vom 23. Juni 1985 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (42) — 600 06 — Gu 21/85

Bonn, den 26. Juni 1985

An den Herrn
Präsidenten des Bundesrates

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat der Bundesregierung gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sein

Sondergutachten „Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer
1985“

zugleitet.

Ich übersende dieses Sondergutachten mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Das Sondergutachten wird gleichzeitig dem Herrn Präsidenten des Deutschen Bundestages zugeleitet.

Kohl

-1-

B

Sondergutachten vom 23. Juni 1985 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985

I. Anlaß der Stellungnahme

1. In der Öffentlichkeit wird intensiv und strittig darüber diskutiert, was gegenwärtig zur Festigung des konjunkturellen Aufschwungs und zur Verminderung der hohen Arbeitslosigkeit wirtschaftspolitisch geboten ist. Von vielen Seiten werden Vorschläge gemacht und Maßnahmen gefordert, die zum Teil stark voneinander abweichen und die oft auf ebensoviel Zustimmung wie Ablehnung stoßen. Unsicherheit hat sich eingestellt.

- Die Erwartung, der seit zweieinhalb Jahren anhaltende Aufschwung werde zur Verminderung der Arbeitslosigkeit führen, ist bisher enttäuscht worden. Dadurch haben Forderungen, mit öffentlichen Ausgabenprogrammen und anderen Maßnahmen, insbesondere Steuersenkungen, auf den Abbau der Arbeitslosigkeit hinzuwirken, neue Nahrung erhalten.
- Immer wieder wird die Sorge geäußert, daß der Konjunkturmotor Export schon bald ins Stottern geraten könne, weil mit dem Fortdauern des massiven Ungleichgewichts in der amerikanischen Leistungsbilanz die Gefahr einer abrupten Korrektur des Dollarkurses und dadurch ausgelöster Beeinträchtigungen des Welthandels sowie das Risiko von Störungen auf den internationalen Finanzmärkten zunehmen.

2. Es ist zu befürchten, daß die Wirtschaftspolitik unter starkem Handlungsdruck Entscheidungen trifft, die schnelle Ergebnisse am Arbeitsmarkt be-

zwecken, die sich aber schon bald als nachteilig für die wirtschaftliche Entwicklung herausstellen. Die Bemühungen um einen dauerhaften Abbau der Arbeitslosigkeit würden dadurch erschwert. Es besteht ohnehin nicht der Eindruck, als verfolge die Wirtschaftspolitik in Bund und Ländern gegenwärtig unbeirrt ein konsistentes und glaubwürdiges Konzept zur Kräftigung des Wachstums und zur Verminderung der Arbeitslosigkeit. Vielmehr scheint sich eine Neigung zu Ad-hoc-Maßnahmen, mit denen auf Einzelentwicklungen und besondere Ereignisse reagiert wird, und zu sektorspezifischen Maßnahmen auszubreiten, die sich einem klaren, eindeutigen Kurs schwerlich zurechnen lassen. Die Haushaltsdisziplin droht verlorenzugehen: Seit 1983 sind dauerhafte Mehrausgaben in Höhe von vielen Milliarden Mark für Transferleistungen, insbesondere Subventionen, beschlossen worden. Mit ihrem Veto gegenüber einer Getreidepreissenkung in der Europäischen Gemeinschaft hat die Bundesregierung ihre Bereitschaft bekundet, die Subventionen für die Landwirtschaft ~~neut~~ aufzustocken.

3. Die Sorge, daß es zu Fehlentwicklungen kommen wird, hat den Sachverständigenrat gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung veranlaßt, zum gegenwärtigen Handlungsbedarf aus der Sicht einer Wirtschafts- und Finanzpolitik Stellung zu nehmen, die der Dauerhaftigkeit des Erfolgs bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit höchsten Rang einräumt.

II. Perspektiven der Entwicklung

Lage und Entwicklung der Gesamtwirtschaft

4. Nach unserem Urteil sind die Auftriebskräfte nicht schwächer geworden, und wir gehen davon aus, daß sich der Aufschwung auch im Jahre 1986 fortsetzen wird.

Die Störungen zu Jahresbeginn 1985 haben nicht lange angehalten; die deutsche Volkswirtschaft dürfte im weiteren Verlauf dieses Jahres kräftig wachsen. Auf's Jahr gesehen wird das Sozialprodukt in realer Rechnung um $2\frac{1}{2}$ vH bis 3 vH höher ausfallen als im Vorjahr. Damit bestätigt sich unsere Einschätzung im Ganzen.

Die bisherige Entwicklung entspricht auch unserer Einschätzung hinsichtlich des Grundmusters dieses Aufschwungs: Die Exporte und die Ausrüstungsinvestitionen treiben die Konjunktur, ja, unsere zuversichtlichen Prognosen werden hier noch übertroffen. Hingegen müssen wir unsere ohnehin gedämpften Erwartungen für die Bauinvestitionen noch weiter herabsetzen, und der private Verbrauch wird bislang von der Expansion nicht mitgezogen, wie wir gehofft hatten. Die Anzahl der Arbeitslosen wird im Jahr 1985 entgegen unseren Schätzungen nicht niedriger ausfallen als im Vorjahr.

5. Die Unternehmen werden ihre Ausrüstungsinvestitionen im Jahre 1985 um mehr als 10 vH steigern. Aufträge, Inlandumsätze und Einfuhren von Investitionsgütern sind in den letzten Monaten kräftig gestiegen, und die Investitionspläne sind weiter nach oben korrigiert worden. Die Ausfuhren konnten unerwartet stark ausgeweitet werden. Von einer zweistelligen Rate dürfte der Zuwachs in diesem Jahr nicht weit entfernt sein.

6. Die Bautätigkeit wird 1985 um über 5 vH niedriger ausfallen als im Vorjahr. Die Erwartung, daß die Bauwirtschaft der angelaufenen Konjunktur folgt, hat sich nicht bestätigt. Der Wohnungsbau ist tief abgesackt, und an den Aufträgen wird noch keine Belebung sichtbar. Die wichtigsten Gründe dafür sind nach wie vor: unverkaufte Neubauten, unvermietete Neubauwohnungen, zu hohe Zinsen, zu hohe Baukosten. Aber auch im Wirtschaftsbau nehmen die Aufträge nur schwach zu. Die öffentlichen Stellen erhöhen ihre Aufträge seit einem halben Jahr nicht mehr. Der tiefe Einbruch der Bautätigkeit zu Jahresbeginn dürfte im Laufe des Jahres nur teilweise wieder aufgeholt werden.

7. Die Verbraucher, die in den ersten drei Monaten des Jahres 1985 nominal kaum mehr ausgegeben haben als im gleichen Vorjahreszeitraum, werden ihre Ausgaben in den nächsten Monaten spürbar ausweiten. Die Ausgabenschwäche zu Jahresbeginn wurzelte zu einem guten Teil in der Verunsicherung beim Autokauf. Eine Rolle hat auch die schwache Entwicklung der Beschäftigung gespielt. In den nächsten Monaten dürfte sich beides jedoch zum Positiven hin ändern. Außerdem wird die Kaufkraft der Verbraucher in der zweiten Jahreshälfte in geringerem Umfang durch Preissteigerun-

gen geschmälert werden als in den ersten Monaten dieses Jahres. Im Jahre 1985 werden die privaten Haushalte real nur um 1 vH mehr für Waren und Dienste aufwenden als im Vorjahr.

8. Zu den günstigen Faktoren gehört, daß insbesondere die von der Abwertung der D-Mark ausgehenden preissteigernden Impulse entfallen. Wir erwarten, daß sich nun wieder eine ruhigere Grundtendenz durchsetzt. Mit einer allmählichen Aufwertung der D-Mark wird der Wettbewerb aus dem Ausland wieder schärfer. Auch die Lohnstückkosten werden nur geringfügig steigen. Wir erwarten, daß sich der Preisauftrieb abschwächt, ohne die Gewinnmargen zu beeinträchtigen. Zum Jahresende dürften die Verbraucherpreise nicht viel mehr als 2 vH über dem Niveau des Vorjahres liegen.

9. Auch für das Jahr 1986 erwartet der Sachverständigenrat eine günstige wirtschaftliche Entwicklung. Eine Abschwächung des Wachstums halten wir nach unseren Berechnungen nicht für wahrscheinlich.

Dieser Einschätzung liegen insbesondere die folgenden Annahmen zugrunde:

— Der Welthandel dürfte 1986 wie im laufenden Jahr mit einer Rate von 5 vH wachsen. Die Korrektur des finanzpolitischen Kurses in den Vereinigten Staaten wird sich in kleinen Schritten vollziehen. Damit werden aber auch die Belastungen nur allmählich kleiner, die in der übrigen Welt infolge der scharfen Expansionspolitik der Vereinigten Staaten spürbar sind. Mit einem Zusammenbruch des Vertrauens der internationalen Kapitalanleger in den amerikanischen Dollar und einem rapiden Verfall des Dollarkurses rechnen wir nicht.

— Wir erwarten, daß es im Europäischen Währungssystem zu einer Aufwertung der D-Mark kommt. In Europa haben sich jetzt schon bedenkliche Ungleichgewichte im Außenhandel herausgebildet. Frankreich und mehr noch Italien weisen hohe Defizite in der Leistungsbilanz auf, während die Bundesrepublik schon 1985 einen außerordentlich hohen Überschuß verzeichnen dürfte, der gemessen am Bruttosozialprodukt in der Größenordnung von $1\frac{1}{2}$ vH liegt. Dies ist zum Teil das Ergebnis der Unterschiede in den Inflationsraten bei festen Wechselkursen.

Die D-Mark dürfte gegenüber dem Dollar und den europäischen Währungen zusammengekommen etwas stärker aufgewertet werden, als es dem Unterschied zwischen den niedrigeren Preissteigerungsraten in der Bundesrepublik und den höheren im Ausland entspricht.

10. Bei unseren Einschätzungen für 1986 sind wir von folgenden wirtschaftspolitisch bedeutsamen Entscheidungen in der Bundesrepublik ausgegangen:

— Die erste Stufe der Steuersenkung im Umfang von 10 Mrd DM wird 1986 vollzogen; das Steuer-

senkungsgesetz ist verabschiedet und gehört zu den Bedingungen der Status-Quo-Prognose. Der Ausgabenanstieg von Bund, Ländern und Gemeinden wird sich im Rahmen von 3 vH halten. Nicht in unsere Prognose eingestellt sind konjunkturpolitische Maßnahmen.

- Die Bundesbank wird auf eine etwas stärkere Expansion der Zentralbankgeldmenge hinwirken und die von den internationalen Kapitalmärkten ausgehenden Zinssenkungstendenzen unterstützen. Der Sachverständigenrat hatte im Herbst vergangenen Jahres eine Ausweitung der bereinigten Zentralbankgeldmenge für 1985 und danach mit einer Rate von $4\frac{1}{2}$ vH bis 5 vH für angemessen gehalten. Bis zum Mai dieses Jahres expandierte die bereinigte Zentralbankgeldmenge nur mit einer Jahresrate von 3,2 vH.
- Die Tariflöhne je Stunde werden 1986 nicht stärker angehoben als in diesem Jahr.

11. Die Verbraucher dürften ihre Ausgaben stärker steigern als 1985, weil die Nettoeinkommen insbesondere durch die Steuersenkung kräftiger zunehmen werden. Ob höhere Einkommen auch zu entsprechend höheren Konsumausgaben führen, ist zwar ungewiß, der Nettoeinkommensanstieg wird aber — trotz höherer Sozialbeiträge — noch so beträchtlich sein, daß selbst mit einer mäßigen Erhöhung der Sparquote noch ein höherer Anstieg der Konsumausgaben als 1985 einherginge. Da sich der Anstieg der Verbraucherpreise wegen der von den Einfuhrpreisen ausgehenden preisdämpfenden Einflüsse aus dem Ausland und wegen des weiterhin geringen Kostenauftriebs nicht beschleunigen dürfte, werden die Verbraucherausgaben voraussichtlich auch in realer Rechnung kräftiger expandieren als in diesem Jahr.

In der Bauwirtschaft dürfte der Tiefpunkt kaum vor Anfang 1986 erreicht werden. Die schwache Erholung, die auf niedrigem Niveau dann einsetzen könnte, dürfte im wesentlichen von den Aufträgen für Wirtschaftsbauten und von den Aufträgen der öffentlichen Hand getragen sein. Im Wohnungsbau ist eine höhere Nachfrage nach Neubauten nicht zu erwarten. Sie könnte sogar noch weiter zurückgehen, während die Modernisierung und die Pflege des Bestandes an Gewicht zunehmen.

Gleichbleibend optimistisch beurteilen wir die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen. Wir schätzen für das nächste Jahr, daß die Wettbewerbsbedingungen, die günstige Ertragslage und die weiterhin aufwärts gerichteten Absatzerwartungen gute Voraussetzungen dafür sind, daß der Investitionsschub anhält. Der Anstieg dürfte ähnlich steil sein wie 1985.

Die Ausfuhr wird im kommenden Jahr nicht mehr ganz so stark zunehmen wie in diesem Jahr. Im ersten Halbjahr 1985 war die Ausfuhr in realer Rechnung schätzungsweise um 10 vH höher als im entsprechenden Vorjahreszeitraum. Hier gehört eine Annäherung an das Wachstumstempo des Welthandels zu den plausiblen Schätzurteilen für die Entwicklung im Jahre 1986.

Binnenwirtschaftliche und außenwirtschaftliche Tendenzen werden also im nächsten Jahr voraussichtlich nicht mehr weiter auseinanderlaufen.

Insgesamt wird sich das reale Bruttosozialprodukt 1986 in ähnlichem Ausmaß erhöhen wie in diesem Jahr.

12. Unter solchen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen wird die Anzahl der Beschäftigten weiter ansteigen. Das bedeutet freilich nicht, daß die Arbeitslosigkeit im gleichen Ausmaß zurückgehen wird. Die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter nimmt nämlich auch im nächsten Jahr noch weiter zu. Zu einer Verringerung des Arbeitsangebotes dadurch, daß ausländische Arbeitnehmer abwandern, wird es wohl per saldo nicht mehr kommen. Schließlich ist zu erwarten, daß die Erwerbsbeteiligung weiter ansteigt, nicht zuletzt auch deshalb, weil mehr Arbeitnehmer wieder Arbeit suchen, die zeitweise jegliche Suche aufgegeben hatten.

Trotz allem dürfte die Anzahl der Arbeitslosen im Jahre 1986 zurückgehen, möglicherweise aber nur geringfügig.

Lage und Entwicklung der öffentlichen Haushalte

13. Die finanzielle Lage der öffentlichen Haushalte hat sich als weniger günstig herausgestellt, als dies Ende 1984 zu erwarten war. Das Bild ist allerdings sehr differenziert, denn die Entwicklung ist bei den Sozialversicherungen ungünstiger als bei Bund, Ländern und Gemeinden; und die Fehlentwicklungen konzentrieren sich auf einzelne Bereiche, wie das Gesundheitswesen, die Subventionen und die öffentlichen Investitionen.

14. Die Haushaltslage bei der Krankenversicherung und bei der Rentenversicherung hat sich verschlechtert. Für beide zusammen ergab sich im Jahre 1984 ein Fehlbetrag von 7,3 Mrd DM. Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung sind beunruhigend angestiegen, und die zuständigen Instanzen haben lediglich mit Ad-hoc-Maßnahmen reagiert und noch kein stimmiges Konzept zur Lösung der Probleme vorgelegt. Im vergangenen Jahr hat die Krankenversicherung Rücklagen abgebaut, die einer Größenordnung von mehr als 0,3 Prozentpunkten Beitragssatz entsprechen. In diesem Jahr werden die Beiträge um 0,3 Prozentpunkte erhöht, und dennoch dürften die Rücklagen weiter abgebaut werden. Es ist absehbar, daß die Beiträge der Krankenversicherungen weiter erhöht werden müssen, wenn Reformen ausbleiben.

15. Bei Bund, Ländern und Gemeinden hat sich die Haushaltslage 1984 und 1985 weiter verbessert; die Fortschritte waren aber kleiner als im Herbst erwartet. Zu den damaligen Erwartungen gehörte, daß das strukturelle Defizit 1984 vollständig abgebaut würde und die Haushaltspolitik durch eine fortgesetzte Rückführung der Defizite bereits 1985

für die weitere Zukunft neuen Handlungsspielraum eröffnete, und zwar in der Größenordnung von 6 Mrd DM. In der Jahresabrechnung belief sich das strukturelle Defizit 1984 dann doch noch auf etwa 4 Mrd DM.

Der gesamte Fehlbetrag der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden wird 1985 schätzungsweise 36 Mrd DM betragen; im vergangenen Jahr waren es noch 46 Mrd DM gewesen. (In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen dürfte der Finanzierungssaldo 26 Mrd DM, nach 37,5 Mrd DM im Vorjahr, betragen.) Dieser Rückgang spiegelt aber nur eine kleine Veränderung des strukturellen Defizits der Haushalte, er ist ganz überwiegend Reflex automatischer Haushaltsentlastungen: Mehrausgaben und Mindereinnahmen, die auf die Unterauslastung des Produktionspotentials zurückgehen, entfallen. Außerdem vermindert sich die Haushaltsbelastung, weil die befristete Investitionszulage an die Unternehmen ausläuft; diese Zahlungen betrugen 1984 noch mehr als 4 Mrd DM. Schon im vergangenen Jahr ist das strukturelle Defizit nur noch geringfügig abgebaut worden. Die großen Schritte hatte es 1982 und 1983 gegeben. Das strukturelle Defizit dürfte 1985 noch 2 Mrd DM betragen.

Wenn im Jahre 1986 nur die erste Stufe der Steuer-senkung vollzogen wird und die Ausgaben um nicht mehr als 3 vH steigen werden, errechnet sich für die Gebietskörperschaften ein Fehlbetrag, der nur wenig niedriger ist als das für 1985 erwartete Defizit. Aus konjunkturellen Gründen müßte das Defizit zwar weiter sinken. Weil aber die Steuerquote im nächsten Jahr stärker zurückgehen wird als die Staatsquote, kommt es zu einem Wiederanstieg des strukturellen Defizits, das wir für 1986 auf etwa 9 Mrd DM veranschlagen.

16. Die Struktur der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich ungünstig entwickelt. Die öffentlichen Investitionen werden in diesem Jahr nur wenig erhöht, und für das nächste Jahr sind nach dem derzeitigen Stand nur geringfügig höhere Haushaltsansätze zu erwarten. Die Subventionen sind auf allen Ebenen stark ausgeweitet worden, ein großer Teil davon begünstigt die Landwirtschaft. Die Tatsache, daß die Bundesregierung sich bei den Agrarverhandlungen in Brüssel gegen notwendige Preissenkungen gestellt hat, zeigt die Bereitschaft, künftig noch mehr Subventionen zu zahlen. Ohnedies ist zu erwarten, daß die Ausgaben zur Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften stark zunehmen werden. Der programmierte Anstieg der Subventionen im nächsten Jahr dürfte durch die absehbare Verminderung einiger Subventionen nicht aufgefangen werden. Bei den Sozialleistungen, die bis zuletzt mäßig ausgeweitet wurden, gibt es ebenfalls eine Reihe neuer Ausgabenbeschlüsse, die alsbald haushaltswirksam werden.

Nimmt man alles zusammen, dann muß befürchtet werden, daß die Gesamtausgaben in den nächsten Jahren stärker steigen als bisher geplant.

III. Aufgaben der Wirtschafts- und Finanzpolitik

Zur wirtschaftspolitischen Orientierung

17. Aus der Analyse der Lage der deutschen Wirtschaft und der absehbaren Entwicklung für das nächste Jahr läßt sich keine Sorge vor einer baldigen Konjunkturabschwächung herleiten. Es besteht kein Anlaß für konjunkturpolitisches Handeln. Auch einen weltwirtschaftlichen Schock, der Krisenmanagement erfordern könnte, erwarten wir für die nächste Zeit nicht.

Dagegen besteht Bedarf an einer entschlossenen Wachstumspolitik. Das Vertrauen der Öffentlichkeit kann die Wirtschaftspolitik nur durch eine überzeugende Konzeption und durch Kurstreue gewinnen. Die Konzeption muß mittelfristig angelegt sein, und sie muß mit allen Maßnahmen darauf abzielen, die Wachstumskräfte zu stärken und Friktionen zu vermindern, die der Nutzung von Wachstumschancen entgegenstehen.

Ad-hoc-Maßnahmen haben darin keinen Platz. Wirtschaftspolitisches Handeln sollte stets in mittelfristige Vorstellungen eingebunden sein.

18. Die hohe Arbeitslosigkeit ist bedrückend. Es gibt keine Therapie, die zugleich schnell, durchgreifend und dauerhaft Abhilfe schaffen könnte (JG 84 Ziffern 288 ff.). Dies hat seinen Grund darin, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit nicht mit einer niedrigen Auslastung der Sachkapazitäten einhergeht; sie ist in ihrem Kern nicht konjunkturbedingt. Vielmehr ist die Wachstumsdynamik zu schwach, als daß für das gestiegene und weiter steigende Arbeitskräfteangebot genügend produktive Arbeitsplätze entstehen könnten. Die Überlegungen, wie die Arbeitslosigkeit dauerhaft zu beseitigen ist, müssen von dieser Erkenntnis ausgehen.

19. Dies gilt auch, wenn einzelne Branchen in eine Krise geraten. Es besteht dann eine starke Neigung, hier gezielt einzugreifen. Dabei muß man aber sehen: Sektorale Wirtschaftspolitik hat die strukturellen Verwerfungen, die heute das Wachstum unserer Wirtschaft beeinträchtigen, mitverschuldet. Sektorale Investitionsförderung und sektorale Beschäftigungsprogramme verzerren nicht nur den Wettbewerb, sondern sie verlängern auch die Anpassungskrise des Sektors, verschärfen sie oft sogar. Die Bauwirtschaft liefert ein anschauliches Beispiel. Die jahrzehntelange Förderung des Wohnungsbaus hat zunächst ein übersteigertes Wachstum der Baukapazitäten begünstigt und diese später, obwohl sich eine längerfristige Schrumpfung der Nachfrage anbahnte, auf zu hohem Niveau konserviert. Durch befristete Hilfen wurde die Unstetigkeit von Nachfrage und Produktion in der Bauwirtschaft nicht behoben, sondern, im Gegenteil, zuweilen noch verstärkt. Der jüngste Fall: Soweit die Stützung des Wohnungsbaus durch die Maßnahmen vom Herbst 1982 dazu beigetragen hat, daß Bauaufträge früher als ursprünglich geplant vergeben wurden, fällt diese Nachfrage heute aus, so daß die

ohnehin schwierige Situation im Baugewerbe jetzt noch verschlimmert worden ist.

Sektorspezifische Probleme sollten also die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik nicht länger bestimmen; die Wirtschaftspolitik sollte sich vielmehr stets an dauerhaft wichtigen Aufgaben orientieren (Ziffer 32). So muß man beispielsweise den Umweltschutz um dieser Aufgabe willen verbessern, nicht aber um der Bauwirtschaft willen.

Finanzpolitischer Handlungsbedarf

20. Die Finanzpolitik muß die Konsolidierung konsequent fortsetzen und die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte (qualitative Konsolidierung) entschlossen in Angriff nehmen.

Der Sachverständigenrat hat in seinen früheren Gutachten wiederholt darauf hingewiesen, daß das Wirtschaftswachstum gestärkt werden muß und daß es hierzu erforderlich ist, die Staatsquote zu senken; anderenfalls könnte der fortgesetzte Abbau der Haushaltsdefizite nur dadurch erkauft werden, daß die Abgabenquote erhöht wird. Hohe sowie steigende Steuern und Sozialausgaben bremsen die Wachstumsdynamik nicht weniger als ein Zinsauftrieb, der von der Staatsverschuldung ausgelöst wird. Die Konsolidierungspolitik darf sich deshalb nicht nur darauf beschränken, die Haushaltsfehlbeträge abzubauen, um das Zinsniveau zu drücken, sondern sie muß darüber hinaus auch die Belastung durch Abgaben aller Art senken, damit die Wachstumskräfte nachhaltig gestärkt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, genügt es nicht, den Ausgabenanstieg auf allenfalls 3 vH zu begrenzen, wie es die mittelfristige Finanzplanung vorsieht. Dies senkt zwar die Staatsquote, nicht weniger dringlich ist es aber, die Struktur der Ausgaben und Ausgabenregelungen sowie die Struktur der Einnahmenregelungen zu verändern. Leistungsbereitschaft und Investitionsneigung lassen sich erhöhen, wenn — insoweit aufkommensneutral — das Steuersystem umstrukturiert und Steuervergünstigungen abgebaut werden, beides mit dem Ziel, den Anstieg sowie die absolute Höhe der Grenzsteuersätze bei der Einkommensbesteuerung zu senken und die auf Investitionen lastenden Steuern zu verringern. Der notwendige strukturelle Wandel kann gefördert werden, indem die Staatsausgaben umgeschichtet, insbesondere die Subventionen zügig abgebaut und wieder mehr Mittel für öffentliche Infrastrukturinvestitionen eingesetzt werden.

21. Die Haushaltsfehlbeträge sind namentlich in den Jahren 1982 und 1983 rasch abgebaut worden. Die Finanzpolitik hat dadurch wieder Handlungsspielraum gewonnen; wie er genutzt werden kann, hat der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten in drei Optionen verdeutlicht (JG 84 Ziffern 439ff.). Die erste Option geht von einer konstanten Staatsquote aus und entspricht nicht den Zielen, die in den mittelfristigen Finanzplanungen der meisten Gebietskörperschaften anvisiert wer-

den. Sie ist nicht darauf gerichtet, das Wirtschaftswachstum zu beleben.

Bei der zweiten und bei der dritten Option wurde unterstellt, daß die Staatsquote gesenkt wird, wie es dem erklärten politischen Willen entspricht. Bei der zweiten Option wird die Steuerquote konstant gehalten und die (konjunkturbereinigte) Kreditfinanzierungsquote vermindert. Diese bleibt dagegen bei der dritten Option konstant. Dafür sinkt die Steuerquote. Der Sachverständigenrat schätzt diese beiden Wege zur Belebung der Wirtschaftsdynamik — und alle Wege zwischen ihnen — gleichwertig ein, soweit sie jeweils angemessen durch die Umstrukturierung der Haushalte ergänzt werden (JG 84 Ziffer 487).

22. Tatsächlich ist die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte verschlechtert worden. Entgegen allen Absichtserklärungen haben die Subventionen im Jahre 1984 erheblich zugenommen, stärker noch, als es in der Haushaltsplanung ohnehin vorgesehen war. Diesem Umstand ist es auch im wesentlichen zuzuschreiben, daß das strukturelle Defizit bei den Gebietskörperschaften noch nicht vollständig abgebaut wurde, wie es der Sachverständigenrat im letzten Jahresgutachten erwartet hatte. Zusammen mit der defizitären Entwicklung bei den Sozialversicherungsträgern war der Fehlbetrag im gemeinsamen Haushalt um 10 Mrd DM größer, als es der Sachverständigenrat für 1984 eingeschätzt hatte (Ziffer 15).

Die gestiegene Ausgabenbelastung der gesetzlichen Krankenversicherungen hat auch eine weitere negative Konsequenz: Im Jahre 1985 sind die Beitragssätze der Sozialversicherungen erhöht worden; für 1986 muß mit weiteren Anhebungen gerechnet werden. Die Beitragslast wird also steigen und die belebende Wirkung der für 1986 vorgesehenen Steuersenkung abschwächen. Bei der Würdigung der Stärke dieses Effektes muß auch berücksichtigt werden, daß die für 1986 vorgesehene Steueränderung die Lohnsteuerlast ohnehin nur um rund 9 Mrd DM vermindern wird, während die Einnahmen aus der Lohnsteuer allein seit der letzten Tarifiermäßigung im Jahre 1981 um schätzungsweise 21 Mrd DM stärker zugenommen haben, als es bei Parallelentwicklung von Lohnsteueraufkommen und Lohneinkommen der Fall gewesen wäre. Die erhöhte Steuerbelastung ist im wesentlichen der Geldentwertung und nicht einem erheblichen Anstieg der Realeinkommen zuzuschreiben.

23. Um die Leistungsbereitschaft zu erhöhen, ist es wünschenswert, den finanzpolitischen Handlungsspielraum für Steuersenkungen auszuschöpfen. Eine Möglichkeit bestünde darin, daß die Steuersenkung statt — wie beschlossen — in zwei Etappen in einem Schritt bereits 1986 erfolgt. Wenn wir die in den Ziffern 9ff. beschriebenen Annahmen zugrunde legen, wäre der Finanzierungssaldo bei der einstufigen Entlastung im Jahre 1988 und danach annähernd so hoch wie bei der zweistufigen Steuersenkung. Für die Jahre 1986 und 1987 ergäbe sich dagegen bei der einstufigen Lösung jeweils ein um schätzungsweise 6 Mrd DM höheres Defizit als

bei der zweistufigen, gleiches Ausgabenverhalten vorausgesetzt. Der Anstieg der Haushaltsfehlbeträge wäre also nicht dauerhaft, sondern auf zwei Jahre begrenzt.

Unsere Schätzung berücksichtigt, daß die Aufkommenselastizität der Einkommensteuer nach einer Tarifiermäßigung erfahrungsgemäß ansteigt. Die Mindereinnahmen aus einer Tarifsenkung bei der Einkommensbesteuerung schlagen in den ersten Haushaltsjahren kassenmäßig noch nicht voll zu Buche. Das Defizit im Haushaltsjahr 1988 wird bei der einstufigen Lösung aus diesen Gründen etwas höher sein als bei der zweistufigen. Der Unterschied im Defizit wird jedoch schon 1987 geringer ausfallen, als wir geschätzt haben, weil nach unserer Auffassung die Steuerentlastung die Wachstumskräfte, möglicherweise sogar rasch, anregen wird; das Defizit könnte 1988 aus dieser Sicht sogar kleiner sein als bei der zweistufigen Entlastung.

24. Bei der einstufigen Steuerentlastung dürfte die Schuldensumme für die Gebietskörperschaften vom Jahre 1988 an etwas höher sein als bei der zweistufigen, mit entsprechenden Konsequenzen für die Zinsbelastung des Staates. Ob sich das Zinsniveau bei einer steigenden Inanspruchnahme des Kapitalmarktes durch die öffentliche Hand in den beiden Jahren des größeren Kreditbedarfs der Gebietskörperschaften erhöhen wird, erscheint zweifelhaft. Das wiederhergestellte Vertrauen in die Solidität der Staatsfinanzen dürfte durch einen vorübergehenden Anstieg der Defizite, der in einer Steuersenkung wurzelt, nicht erneut beeinträchtigt werden. Das Risiko eines Vertrauenseinbruches ist eher dann gegeben, wenn sich die Anzeichen dafür verstärken sollten, daß der Zuwachs der öffentlichen Ausgaben nicht in den vorgesehenen Grenzen gehalten werden kann. Im Rahmen einer Politik, die das Wirtschaftswachstum fördern will, darf die Konsolidierung nicht mit steigenden Steuerlasten erkauft werden; es gilt vielmehr die Staatsquote zu senken. Gelänge es, die dafür erforderliche Ausgabendisziplin zu wahren, könnte die für 1986 beschlossene Senkung der Steuern gegenüber einer weitergehenden Steuerentlastung insofern der bessere Weg sein, als auf ihm ein stärkerer (Wieder-) Anstieg der Haushaltsdefizite vermieden werden könnte.

25. Gleichwohl ist es erstrebenswert, daß die Abgabenbelastung und insbesondere der Einkommensteuertarif schon im kommenden Jahr energischer gesenkt werden, als es bislang vorgesehen ist. Ordnungspolitisch und wachstumspolitisch ist es gleichermaßen dringlich, daß die Leistungsbereitschaft durch einen wirklich spürbaren Abbau des Anstiegs der Grenzsteuersätze wieder belebt wird. Die Entlastung der Einkommen durch eine solche Steuersenkung käme auch den Vorstellungen derjenigen entgegen, die stärker auf Nachfragepolitik setzen, als es hier geschieht. Schließlich scheint sich in der finanzpolitischen Praxis erneut zu bestätigen, daß sich Ausgabendisziplin überhaupt nur bei einer „Politik der leeren Kassen“ — oder sachlich zutreffender formuliert: bei höheren Haushaltsdefiziten — wahren läßt. Zu dieser Befürchtung gibt die bereits erwähnte Tatsache Anlaß, daß sich der Fortschritt in der Konsolidierung im Jahre 1984 im Ver-

gleich zu den Erfolgen der Jahre 1982 und 1983 deutlich verlangsamt hat. Seit dem Ende des Jahres 1982 sind überdies vielfach Transferzahlungen aufgestockt oder zumindest Erhöhungen vorbereitet worden, die als Korrektur von Konsolidierungsmaßnahmen im Sozialbereich zu bewerten sind und großenteils erst in den kommenden Haushaltsjahren ausgabenwirksam werden. Auf weitere künftige Belastungen des Bundeshaushalts ist bereits hingewiesen worden (Ziffer 16).

Sollten diese Indizien nicht trügen, wären die zweite und dritte Option unter dem Einfluß der „politischen Sachzwänge“ nicht mehr als gleichwertig anzusehen: Es wäre dann angezeigt, den finanzpolitischen Handlungsspielraum für Steuersenkungen schon im Jahre 1986 weitergehend auszuschöpfen, als es derzeit vorgesehen ist, um durch sinkende Einnahmen einen Druck auf die Rückführung der Staatsquote auszuüben.

26. Eine stärkere Senkung der Grenzsteuersätze ließe sich allerdings auch ohne ein neuerliches Anwachsen der Haushaltsdefizite erreichen, indem die Steuerbelastung umstrukturiert wird. Für den neuerdings in den Vereinigten Staaten beschrittenen Weg, die Steuerbemessungsgrundlage zu verbreitern und entsprechend die Steuersätze drastisch zu senken, hat der Sachverständigenrat bereits seit 1983 geworben (JG 83 Ziffern 406 ff. und JG 84 Ziffern 450 ff., insbesondere 459). Eine große Steuerreform dieses Stils bedarf gründlicher Vorbereitung und ist deshalb kurzfristig nicht zu realisieren. Das schließt aber nicht aus, daß die Bundesregierung schon jetzt die Schwerpunkte ihrer künftigen Steuerpolitik formuliert, um das Vertrauen der Bürger in die längerfristige Entwicklung zu stärken und um vor allem die eigenen Entscheidungen an den längerfristigen Zielen zu orientieren. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Sachverständigenrat nicht nur für eine Senkung des Anstiegs und der absoluten Höhe der Grenzsteuersätze, sondern auch für die steuerliche Entlastung der Investitionen plädiert hat. Er hat auf diesen zweiten Aspekt einer wachstumsfreundlichen Steuerpolitik in den letzten Jahren mehrfach hingewiesen und die entsprechenden Möglichkeiten zusammenfassend jüngst noch einmal dargestellt (JG 84 Ziffer 462 ff.).

27. Auf eine solche längerfristige Konzeption sollte schon die Einkommensteuersenkung des Jahres 1986 ausgerichtet werden. Auch ohne eine Erhöhung des Defizits ist es nämlich möglich, schon im nächsten Jahr die Grenzsteuersätze der Einkommensteuer stärker zu ermäßigen, als dies bislang vorgesehen ist, indem die Steuerbelastung umstrukturiert wird. Man braucht nur die „Vorschläge zur Senkung der Einkommen- und Lohnsteuer, steuerlichen Entlastung der Familien und für Umschichtungen im Steuersystem“ aufzugreifen, die der Bundesminister der Finanzen im März 1984 unterbreitet hat. Einige dieser Vorschläge müßten sich noch 1985 im Gesetzgebungsverfahren verabschieden lassen, so daß sie im kommenden Jahr in Kraft treten könnten. Das gilt insbesondere für die zur

Diskussion gestellte Anhebung indirekter Steuern (Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Versicherungssteuer und Brantweinsteuer), aber auch für die Abschaffung einiger der dort genannten Steuervergünstigungen. Schon die Realisierung eines Teils der in den Vorschlägen erörterten Möglichkeiten würde es erlauben — bei allen Unsicherheiten, die unvermeidbar in solchen Rechnungen stecken —, die gesamte vorgesehene Einkommensteuersenkung 1986 zu verwirklichen, ohne daß sich das von uns für die einstufige Steuerentlastung auf 6 Mrd DM geschätzte zusätzliche Defizit ergäbe. Da eine Deckung dieses zusätzlichen Fehlbetrages nur in den Haushaltsjahren 1986 und 1987 notwendig wird, könnten die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der indirekten Steuern und dem Abbau von Steuervergünstigungen vom Jahre 1988 an für einen weiteren Abbau der Grenzsteuersätze bei der Einkommensbesteuerung oder für die steuerliche Entlastung der Investitionen genutzt werden.

Der Konsolidierungserfolg hängt allerdings bei dieser Lösung davon ab, daß Regierungen und Parlamente in Bund und Ländern Ausgabendisziplin wahren und den Ausgabenanstieg auf allenfalls 3 vH jährlich begrenzen. Gelingt dies, so ist die Kombination von Konsolidierung und stärkerem Abbau der Grenzsteuersätze als bislang vorgesehen nach unserer Überzeugung der beste Weg zu dem Ziel, die Wachstumsdynamik zu fördern und damit die Chancen zu verbessern, daß die dringend benötigten zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen werden.

28. Nachdem der Bundesrat der zweistufigen Steuersenkung 1986 und 1988 zugestimmt hat, ergäbe sich bei der einstufigen Einkommensteuersenkung nur kurzfristig ein zusätzliches Finanzausgleichsproblem in den Jahren 1986 und 1987, das eventuell durch Bundeszuschüsse nach Artikel 106 Absatz 4 Grundgesetz gelöst werden könnte.

29. Die Umstrukturierung der Staatsausgaben ist in die falsche Richtung gelaufen. Das gilt insbesondere für die Entwicklung der (offenen und verdeckten) Subventionen, die aus mehreren Gründen nicht hingenommen werden sollte. Betont sei nochmals, daß der Subventionsabbau nicht nur aus haushaltswirtschaftlichen, sondern auch aus wettbewerbspolitischen und vor allem aus wachstumspolitischen Gründen entschlossen in Angriff genommen werden muß. Würden diese problematischen Ausgaben konsequent zurückgeführt, ließen sich nicht nur dringend benötigte Mittel für die Erfüllung anderer öffentlicher Aufgaben, sondern auch zusätzlicher Spielraum für den weiteren Abbau der Grenzsteuersätze und für die steuerliche Entlastung von Investitionen gewinnen.

30. Unbestritten ist, daß zumindest bei den Kommunen ein beträchtlicher Investitionsbedarf in verschiedenen Bereichen besteht. Wichtige Aufgaben der Stadterneuerung und der Stadtentwicklung sind in den letzten Jahren wegen der Haushaltssituation der Gemeinden immer wieder zurückgestellt worden. So sind beispielsweise die Sanierung

der Altdeponien, die Modernisierung der Abfallbeseitigung und die Sanierung der Abwassersysteme nicht in dem Maße vorangekommen, wie es aus Umweltschutzgründen erforderlich gewesen wäre.

Die Haushaltssituation der einzelnen Gemeinden ist zwar sehr unterschiedlich, insgesamt gesehen aber inzwischen weit besser als die von Bund und Ländern. Trotzdem ist die Investitionsneigung der Gemeinden gering. Dies ist auch auf deren Unsicherheit über die weitere Einnahmenentwicklung zurückzuführen. Die beschlossene Senkung der Einkommensteuer mindert die Einnahmen der Kommunen; offen ist, inwieweit dies durch die Beteiligung an dem erhöhten Länderanteil der Umsatzsteuer ausgeglichen wird. Einige Länder haben sich vorbehalten, zur Konsolidierung ihrer Haushalte die Regelungen für den kommunalen Finanzausgleich erneut zu ändern. Schließlich muß damit gerechnet werden, daß die Gewerbesteuer im Rahmen einer Steuerreform abgeschafft wird. Es ist deshalb bedauerlich, daß der vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und wiederholt vom Sachverständigenrat unterbreitete Vorschlag, die Gewerbesteuer durch eine Wertschöpfungssteuer zu ersetzen und das Aufkommen dieser Abgabe den Gemeinden zuzuweisen, vom Gesetzgeber bislang nicht aufgegriffen wurde (SG 82 Ziffern 79 ff., JG 82 Ziffer 240, JG 83 Ziffern 399 ff. und JG 84 Ziffer 470).

Eine baldige Einigung über eine solche Reform würde die Unsicherheit der Gemeinden, wie sie den Kapitaleinsatz für neu aufzunehmende Kredite mittelfristig und gegebenenfalls langfristig überhaupt leisten können, weitgehend abbauen. Wenn die Kommunen fest mit einer stabilen Basis und möglichst auch mit einer Verbesserung der eigenen Steuereinnahmen rechnen können, sind auch befristete Finanzierungshilfen für eine Erhöhung der Investitionsausgaben — gewissermaßen im Vorgriff auf das später ohnehin Vorgesehene — vertretbar. Die Kommunen werden dann Kosten und Nutzen ihrer Maßnahmen bewerten, das heißt Effizienzkriterien anlegen.

Allerdings ist sowohl in diesem Falle als auch bei allen anderen investiven Vorhaben zu beachten, daß eine Ausweitung dieser Ausgaben ebenfalls nur in einem Rahmen möglich ist, der die Konsolidierungsbemühungen nicht durchkreuzt. Das bedeutet, daß der Zuwachs der Investitionsausgaben im wesentlichen aus Einsparungen bei anderen Etatpositionen, namentlich bei den Subventionen, finanziert werden muß, damit der Pfad eines allenfalls dreiprozentigen Ausgabenzuwachses nicht verlassen wird.

Gegen konjunkturpolitische Bauprogramme

31. Die auf schnelle Verminderung der Arbeitslosigkeit gerichteten wirtschaftspolitischen Aktionen und Vorschläge konzentrieren sich gegenwärtig auf die private Bauförderung sowie auf öffentliche Investitionen mit hohem Anteil der Bauleistungen.

Nach dem gegenwärtigen Informationsstand wird in der Bundesregierung folgendes erwogen:

- Die Stadterneuerung soll gefördert werden, indem der Bund seine Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 1986 und 1987 verdreifacht. Zusammen mit der Verpflichtung von Ländern und Gemeinden, ihre Mittel zu verdoppeln, sollen damit pro Jahr rund 2 1/2 Mrd DM zur Verfügung gestellt werden.
- Für Gemeindeinvestitionen, insbesondere im Umweltschutz, in der Grundwasserversorgung, Abwasserreinigung und Abfallbeseitigung, sollen in den Jahren 1986 und 1987 zusätzliche zinsgünstige ERP-Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau von jeweils rund 800 Mio DM gewährt werden.
- Die Modernisierung des Wohneigentums soll durch erweiterte Anwendung des § 82a EStDV auf Umweltschutz und Bestandspflege begünstigt werden.
- Die Abschreibungsfrist für Wirtschaftsbauten soll von 50 Jahren auf 25 Jahre herabgesetzt werden. Der lineare Abschreibungssatz würde damit auf 4 vH pro Jahr steigen, in der degressiven Abschreibungsstaffel sollen höhere Abschreibungen in den Anfangsjahren vorgenommen werden können. Die Steuerausfälle werden auf zunächst 600 Mio DM, danach auf 1 Mrd DM geschätzt.

Weiter noch als die gegenwärtigen Planungen der Bundesregierung gehen die von verschiedenen Seiten gestellten Forderungen, auch den Neubau von Wohnungen zu fördern, und umfangreiche Sonderprogramme, insbesondere für den Umweltschutz und das Energiesparen, aufzulegen.

32. Stadterneuerung und Umweltschutz, Wasserversorgung und Entsorgungssysteme bilden Schwerpunkte künftiger kommunaler Investitionstätigkeit. Insoweit setzen die von der Bundesregierung geplanten Förderungsmaßnahmen einen Akzent, der den Aufgaben in den Gemeinden entspricht. Die Planung der Investitionen aufgrund der besonderen Gegebenheiten und der Prioritäten der einzelnen Gemeinden sowie die Durchführung dieser Investitionen erfordern nicht nur eine langfristig gesicherte Finanzierung, sondern auch Finanzierungsformen, bei denen die Nutzen und die Kosten der einzelnen Maßnahmen unverzerrt bewertet werden. Bei den von der Bundesregierung geplanten Maßnahmen steht die schnelle Hilfe zugunsten der Bauwirtschaft im Vordergrund, nicht die bestmögliche Erfüllung der alten und neuen Aufgaben gemeindlicher Entwicklung und Erneuerung. Die geplanten Maßnahmen bieten nicht die Perspektive einer langfristig sicheren Finanzierung. Soweit Formen der Mischfinanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden angewandt werden, führen sie außerdem zu einer verzerrten Bewertung der Investitionsvorhaben durch die Gemeinden.

Mit der Ankündigung, das Gemeindefinanzsystem auf eine dauerhafte, stabile Grundlage zu stellen,

wäre eine entschieden bessere Basis für die Planung der Gemeindeinvestitionen geschaffen worden. Auch kurzfristig könnte sich dies als wirksamer erweisen als die jetzt vorgesehenen Maßnahmen.

33. Im Aktionsprogramm der Bundesregierung ist eine verstärkte Förderung des Neubaus von Wohnungen nicht vorgesehen. Das ist gut so. Mit solchen Maßnahmen würden die bestehenden Marktungleichgewichte nur noch verschärft, den schon vorhandenen Leerständen würden weitere hinzugefügt, die Relation der erzielbaren Mieten zu den Kosten des Wohnens würde noch weiter verschlechtert werden. Zwangsläufige Folge wäre ein noch tieferer Einbruch der Wohnungsneubautätigkeit in den folgenden Jahren.

Die von der Bundesregierung geplante Modernisierungsförderung für Wohneigentum steht im Widerspruch zu der beschlossenen Privatgutlösung. Die Steuerbefreiung für das selbstgenutzte Wohneigentum läßt es steuersystematisch nicht zu, Sonderabschreibungen für die Bestandspflege und den Umweltschutz zu gewähren. Die Modernisierungsförderung würde vermutlich beträchtliche Mitnahmeeffekte auslösen, weil die Pflege des Wohnungsbestands ohnehin mit den Wünschen und dem Interesse der Wohnungseigentümer im Einklang steht. Wo es nicht zu Mitnahmeeffekten kommt, würden mit der Förderung der Wohnungsmodernisierung Investitionen angeregt, die sonst unterblieben wären, weil die Eigentümer die Kosten höher einschätzen als den Nutzen.

In der öffentlichen Diskussion ist vorgeschlagen worden, den Zeitpunkt für die neue steuerliche Regelung des selbstgenutzten Wohneigentums zeitlich vorzuverlegen, um dadurch den Wohnungsneubau anzuregen. Die Bundesregierung hat sich diesen Vorschlag nicht zu eigen gemacht. Ob die angestrebte Zunahme des Wohnungsneubaus tatsächlich auf diesem Wege erreicht werden kann, scheint zweifelhaft. So wird nach dem noch geltenden Recht der Bau eines zum Teil selbstgenutzten Zweifamilienhauses steuerlich stärker gefördert, als dies nach der vorgesehenen Rechtsänderung der Fall sein wird. Für den Bauherren eines selbstgenutzten Einfamilienhauses hängt es von der Anzahl der Kinder, der Höhe der Herstellungskosten und anderem mehr ab, ob die neue Regelung für ihn steuerlich vorteilhafter ist. Zur Zeit kann er die Möglichkeit eines erweiterten Schuldzinsenabzuges noch für solche Bauvorhaben nutzen, die bis Ende 1986 fertiggestellt werden. Dies bedeutet eine hohe Anfangsentlastung für viele Bauherren.

34. Die geplante Verkürzung des Abschreibungszeitraums für Wirtschaftsbauten wird offenkundig allein von dem Ziel bestimmt, die Bautätigkeit anzuregen. Eine Verkürzung der Abschreibungsfristen läßt sich nur dann vertreten, wenn sie mit der voraussehbaren tatsächlichen Nutzungsdauer korrespondiert. Bei der geplanten pauschalen Verkürzung der Abschreibungsdauer findet dieser Aspekt offenbar keine Berücksichtigung. Eine differen-

zierte Regelung, die den wirtschaftlichen Verwendungsbedingungen der verschiedenen Gebäudetypen Rechnung trägt, ist einer pauschalen Kürzung der Nutzungsdauer entschieden vorzuziehen.

Es ist in Erinnerung zu rufen, daß die Staffel der degressiven Abschreibung seit Mitte der siebziger Jahre mehrmals geändert worden ist. Zuletzt wurde der Eingangssatz von 3,5 vH auf 5 vH erhöht, jetzt soll er weiter auf 10 vH gesteigert werden, ohne daß dies mit Argumenten zum zeitlichen Verlauf der Gebäudewerte während der Nutzung begründet worden ist.

Eine Kürzung der Abschreibungszeiten nur für neue Gebäude würde außerdem die steuerliche Gleichbehandlung von Neubauten und Bestandserneuerungen in Frage stellen. Heute können umfangreiche Sanierungsmaßnahmen an bestehenden Betriebsgebäuden oft nicht mehr als Erhaltungs-

aufwand geltend gemacht werden. Sie stellen somit nachträglichen Herstellungsaufwand dar. Dieser kann in vielen Fällen nur noch linear abgeschrieben werden. Dadurch werden durchgreifende Sanierungsmaßnahmen schlechter gestellt als Neubauten.

35. Die Beschäftigungswirkung der geplanten Förderungsmaßnahmen zugunsten der Bauwirtschaft ist ungewiß. Temporär, solange die Maßnahmen wirken, wird es sicherlich zu einer Mehrbeschäftigung im Hochbau und im Tiefbau kommen; ob das ausreicht, die Beschäftigungsentwicklung in der Bauwirtschaft mehr als zeitweise umzukehren, erscheint zweifelhaft. Der kurzfristige Beschäftigungserfolg muß nach allen Erfahrungen mit früheren Bauprogrammen auf mittlere und längere Sicht durch erneute Beschäftigungseinbrüche erkaufte werden.

18.10.85

C

- 1 -

Beschluß

des Bundesrates

zum

Sondergutachten vom 23. Juni 1985 des Sachverständigenrates
zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Wirtschaftspolitische Entscheidungen im Sommer 1985

Der Bundesrat hat in seiner 555. Sitzung am 18. Oktober 1985
beschlossen, von dem Sondergutachten Kenntnis zu nehmen.