

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Bundeshaushalt 1967 - Bilanz der Unsicherheiten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1966) : Bundeshaushalt 1967 - Bilanz der Unsicherheiten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 46, Iss. 11, pp. 603-608

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133649>

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.

Bundshaushalt 1967 – Bilanz der Unsicherheiten

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Die Unsicherheiten des Haushaltsplans 1967, die sichtbar werdenden Deckungslücken, die mangelhafte Finanzplanung und die fehlende Setzung von Prioritäten sind nicht erst in diesen Wochen deutlich geworden. Der WIRTSCHAFTSDIENST hat in der Vergangenheit wiederholt auf die sich abzeichnenden Probleme sowie die wirtschafts- und finanzpolitischen Mängel hingewiesen. Mit der folgenden Analyse wird die kritische Auseinandersetzung mit der Finanzpolitik der Bundesregierung fortgesetzt.

Das „Opening the Budget“ hat eigentlich den Sinn, dem Staatsbürger Klarheit über die künftige Entwicklung der Staatsfinanzen zu geben. In der gegenwärtigen Situation scheint sich dieser Sinn aber ins Gegenteil verkehrt zu haben: Seit der Vorlage des Entwurfs eines Bundshaushaltsplans für 1967 lassen sich die Unsicherheiten der Fundierung dieses Etats weitaus konkreter erkennen als seine endgültige Höhe und Struktur.

VERSPÄTETE BERATUNG

„Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahres durch Gesetz festgestellt.“ Leider spricht nichts dafür, daß in diesem Jahre endlich einmal dieser Bestimmung aus Art. 110 des Grundgesetzes nachgekommen wird. Eigentlich wäre das um so wünschenswerter, als dieses keine jener Formeln ist, denen eine juristische Überfremdung ökonomischer Probleme vorgeworfen werden kann; denn eine Planung für eine Periode kann nicht sinnvoll sein, wenn sie erst in der Mitte des Planungszeitraums effizient wird. Für die Minderung ihrer Wirksamkeit und auch für die Verkehrung ihrer Auswirkungen ins Gegenteil lassen sich zahlreiche Beispiele in der Finanzgeschichte der letzten Jahre finden. Die heute festzustellende Unsicherheit bei der Konzipierung des Bundshaushaltsplans hat hier eine ihrer Ursachen; denn die gegenwärtigen Planungen — deren Anfänge ja schon Monate zurückliegen — verlieren ihre Bedeutung, wenn man weiß, daß die jetzt sinnvoll erscheinenden Maßnahmen doch erst verspätet durchgeführt werden. Wegen dieser Verzögerung in Beratung und Beschlußfassung werden auch durch den Etat 1967 erhebliche Unsicherheiten in das Jahr 1967 hineingetragen.

UNGEDECKTER ETAT 1966

Ein Haushaltsplan ist nicht unabhängig von den vorgegangenen Plänen und der Art ihrer Durchführung.

So erlaubt die Behandlung des Etats 1966 einige bemerkenswerte Einblicke, die direkte Folgen haben für den Etat 1967. In Höhe von 68,9 Mrd. DM war der Plan mit sechsmonatiger Verspätung Gesetz geworden. Die Deckung war nur durch ein Haushaltssicherungsgesetz ermöglicht worden, mit dem hauptsächlich einige bereits gesetzlich fixierte Ausgabenverpflichtungen für 1966 gekürzt wurden. Außerdem wurden die Verteidigungsausgaben trotz der zu erwartenden höheren Belastungen zu niedrig angesetzt. Bereits ein Vierteljahr nach Verabschiedung des Gesetzes zeigte sich, daß dieses Planungswerk den Erfordernissen der Realität nicht mehr entsprach und daß Korrekturen durchgeführt werden mußten. Das beschlossene Haushaltssicherungsgesetz hat also keineswegs das Budget absichern, sondern nur kurzfristig einige Schwierigkeiten abwenden können.

An sich ist es nichts Außergewöhnliches, wenn die effektiven Einnahmen und Ausgaben nicht den geplanten gleich sind. Im Rahmen von Nachtragshaushalten werden höhere oder niedrigere Steuereinnahmen mit Mehr- oder Minderausgaben verrechnet, eventuell wird auch die Verschuldung heraufgesetzt werden müssen. Relativ einfach sind solche Korrekturen, wenn Mehrausgaben mit Mehreinnahmen zusammentreffen. Im Herbst 1966 zeigte sich aber eine andere Situation: Es ist offensichtlich, daß die Steuereinnahmen nicht die errechnete Höhe erreichen und daß außerdem erhebliche Mehrausgaben zu decken sind. Diese Konstellation veranlaßte den Bundesminister der Finanzen, eine globale Ausgabenkürzung in Höhe von 1 Mrd. DM zu verfügen, die auch Eingang fand in den Entwurf eines Nachtragshaushaltes 1966. Vorgesehen sind zunächst Mehrausgaben in Höhe von 1,06 Mrd. DM, die aber durch die erwähnten Minderausgaben gedeckt sind. Zu 70 % handelt es sich bei den nötig gewordenen Mehrausgaben um einige Positionen des Sozialetats; daneben wird noch ein Zuschuß an die Bundesbahn abgezweigt. Außerdem ist eine weitere Milliarde DM für die zusätzliche Finanzierung von Devisenausgleichs-

forderungen der USA und Großbritanniens vorgesehen worden, die durch Anleihen am Kapitalmarkt gedeckt werden soll. Die Deckung der vermuteten geringeren Steuereinnahmen ist noch nicht gelöst, aber auch die Plazierung der zusätzlichen Anleihen ist keineswegs ohne Problematik. Diese Unsicherheiten bei der Realisierung des laufenden Haushaltsplans bilden eine denkbar unsolide Basis für Neuplanungen, besonders weil die sinkenden Wachstumsraten in der Steuereinnahme und die Mehrausgaben im Verteidigungssektor auch zu den Haushaltsproblemen für 1967 gehören.

DUBIOSE EINNAHMEN

Als Ende September der Budgetentwurf 1967 von der Regierung verabschiedet wurde, zweifelte man kaum an der Realitätsnähe der Steuerschätzungen für 1967. Auch die oftmals vermutete Willkür der Exekutive, die Steuereinnahmen je nach finanzpolitischem Konzept mehr optimistisch oder mehr pessimistisch einzusetzen, schien durch die Verbreiterung des Schätzungsausschusses vermindert zu sein. Aber neben der nie auszuschließenden allgemeinen Ungewißheit bei Steuervoraussetzungen sind die hier interessierenden Voraussagen von vornherein mit einigen speziellen Unsicherheitsfaktoren belastet. Zur Deckung der veranschlagten Ausgaben 1967 ist die Streichung einer Reihe von bisher bestehenden Steuervergünstigungen vorgesehen. Besonders die auf diese Weise errechneten Mehreinnahmen weisen einen nicht zu übersehenden Unsicherheitsgrad auf, da die Reaktionen der Steuerpflichtigen auf Steuerrechtsänderungen nur mit äußerster Vorsicht eingeplant werden können. Für die im Entwurf des Ergänzungshaushaltes vorgeschlagenen Erhöhungen der Tarife bei einigen Verbrauchsteuern gilt das in noch höherem Maße. Hinzu kommt, daß einige dieser Rechtsänderungen bei der gegenwärtigen Praxis der Steuererhebung kurzfristig nicht wirksam werden können.

Quantitativ und qualitativ von höherem Gewicht ist aber die Unsicherheit, die durch die Annahme einer weiteren Beteiligung des Bundes mit 39 % an der Einkommen- und Körperschaftsteuer hervorgerufen wurde. Der schon vor Veröffentlichung des Entwurfs vorgebrachte Protest der Länderregierungen konnte nicht überraschen. Die Ablehnung des dem Etatentwurf 1967 beigefügten Gesetzes durch den Bundesrat enthielt denn auch eine eindeutige Bewertung. Die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der mittleren und unteren Ebenen der staatlichen Aktivität steigen immer mehr an, so daß deren Finanzsituation seit langem bedrohliche Anzeichen enthält. Ihren Forderungen nach effektiven Mehreinnahmen wird man sich kaum verschließen können. Wie der Streit zwischen Bund und Ländern auch immer unter verfassungsrechtlichen Aspekten zu beurteilen sein wird, die Neuverteilung der Finanzierungsmittel des staatlichen Sektors bleibt ein aktuelles Problem. Es gibt kaum ein eindrucksvolles

Beispiel für die Notwendigkeit von mehr Information, Konsultation und Abstimmung der Pläne zwischen den Gebietskörperschaften als die gegenwärtige Situation. Im Gutachten zur Finanzreform und auch im Stabilitätsgeszentwurf sind gangbare Wege aufgezeigt. Wohltuende Auswirkungen sind aber für 1967 noch nicht zu erwarten.

Die durch diesen Streit in Frage gestellten 2 Mrd. DM haben auch im Ergänzungshaushalt keine Berücksichtigung gefunden. Da inzwischen die Länderhaushalte unter Annahme einer Quote von 65 % für das nächste Jahr aufgestellt werden, ist die Schätzung der Einnahmeseite im Etatentwurf des Bundes höchst dubios.

UNGEWISSE VERPFLICHTUNGEN

Auf der Ausgabenseite geht eine wesentliche Ungewißheit aus vom Engagement der Bundesrepublik im westlichen Militärbündnis. Doch muß hier differenziert werden: Die Verpflichtungen der Bundesrepublik, den USA und Großbritannien Devisenausgleichszahlungen zu leisten, sind für das Jahr 1966 vertraglich eindeutig fixiert gewesen. Die Kürzung der Ansätze für die Verteidigungsausgaben 1966 konnte nur motiviert werden mit der Hoffnung, daß man die genannten Verträge vielleicht doch nicht einzuhalten brauchte. Diese Hoffnungen sind zusammengebrochen, und der Nachtragshaushalt 1966 zeigt das Bemühen, auf diesem Sektor nun das Versäumte nachzuholen. Die Unsicherheit lag hier nicht in den vorliegenden Sachfragen, sondern in der Verhaltensweise der Bundesregierung. Die Verpflichtungen aus dem Devisenausgleichsabkommen liegen auch für die erste Hälfte 1967 vertraglich fest, soweit sie die USA betreffen. Die Zahlungen für die zweite Jahreshälfte an die USA und die Verpflichtungen gegenüber Großbritannien sind zwar in Umrissen bereits sichtbar, werden aber effektiv nicht vor Ende 1966 bekannt sein. Trotz dieser Unsicherheiten hätte aber der Etatentwurf für 1967 diese Verpflichtungen ausreichend berücksichtigen können. Hoffnungen auf einen erwünschten Ausgang von Verhandlungen sollten nicht bilanziert werden. Als Konsequenz ist daher im Ergänzungshaushalt 1967 eine kräftige Ausweitung dieser Position vorgesehen, die noch durch Umstrukturierungen im Verteidigungshaushalt unterstützt werden muß. Bundesbank und Kapitalmarkt sollen die Finanzierung sichern.

Während bei den bisherigen Debatten über den Devisenausgleich oftmals die ökonomischen Probleme im Vordergrund standen, ist bei den laufenden Verhandlungen auch offiziell die wohl sinnvollere Reihenfolge gewählt worden: Zunächst wollen sich die drei Staaten über die Neuordnung der militärischen Verantwortlichkeiten und Zweckmäßigkeiten einigen, ehe die ökonomisch relevanten Zahlungsbilanz- und Etatprobleme behandelt werden. Die bisherige Verzögerung dieser Grundsatzentscheidungen trägt erheblich bei zu den Unsicherheiten bei der Aufstellung des Etats 1967.

KRISE DER DIAGNOSE

Der Staat führt kein isoliertes Dasein im Rahmen der Volkswirtschaft, sondern ist aktiv und passiv in das Konjunktur- und Wachstumsgeschehen integriert. Es ist daher auch nach den Einflüssen zu fragen, die von dieser Seite her auf die Etataufstellung ausgingen.

Verminderte Wachstumsraten in einigen Sektoren, nachlassende Investitionsplanungen, geringerer Druck auf dem Arbeitsmarkt, diese Tatsachen können zwar je nach Standort als beunruhigende Zeichen der wirtschaftlichen Situation angesehen werden. Ihnen stehen aber auch positiv wirkende Faktoren entgegen. Die sich daraus ergebende geringere Wachstumsrate, verbunden mit Umstrukturierungen in und zwischen den Sektoren der Volkswirtschaft, kann aber kaum ernsthaft als Zeichen einer allgemeinen ökonomischen Krise angesehen werden. Auf Grund einer neuen Periodisierung nun vom Beginn einer Konsolidierungsphase zu sprechen, führt leicht zu einer Art Selbstberuhigung, die die echte Problematik verdeckt.

Weniger die allgemeine Wirtschaftslage scheint somit zu den Unsicherheiten bei der Konzeption des Etats 1967 beigetragen zu haben — wenn man einmal von den veränderten Einnahmeschätzungen auf Grund der geringeren Wachstumsraten absieht —, sondern die Unsicherheit in der Bewertung der Phänomene. Das erklärt auch den unbefriedigenden Einsatz des Budgets bei der Therapie.

Sicherlich ist die staatliche Aktivität nicht ausschließlich dazu bestimmt, konjunktur- und wachstumspolitisch relevante Effekte hervorzurufen, aber man sollte die Einnahmen, Ausgaben und den Budgetabschluß so wählen, daß die sowieso hervorgerufenen Wirkungen möglichst auch diesen Zielen entsprechen. Als Orientierung reicht es aber nicht aus festzustellen, daß der Haushalt sich im Gleichschritt mit der Sozialproduktentwicklung befindet oder daß die effektive Staatsnachfrage nicht größer ist als die allgemeine Nachfrageexpansion. Diese Aussagen sprechen nur recht vordergründig und in ihrer Form häufig auch irreführend die Zusammenhänge an, die zwischen den öffentlichen und privaten Sektoren bestehen. Die Kreislauf- und Strukturdaten müßten eingehend auf ihre Beeinflussung durch die staatliche Aktivität untersucht werden. Dabei ist zu beachten, daß der Bund nur die Hälfte der staatlichen Aktivität repräsentiert und daß die Auswirkungen der Länder- und Gemeindehaushalte in eine solche Analyse einbezogen werden. Die Unsicherheit in der Bewertung der ökonomischen Lage resultiert hauptsächlich aus dem Fehlen einer solchen Analyse. Eine isolierte Finanzplanung kann sie nicht ersetzen. Auch die gelegentlichen Budgetmanipulierungen zeugen nicht von einer sicheren Fundierung des Etats im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Programmierung. Das Fehlen eines Maßstabes z. B. in Form eines Nationalbudgets läßt überdies

solche Manipulierungen leicht als ungefährlich erscheinen, weil ihre kurz- und langfristigen Wirkungen von der Öffentlichkeit kaum getestet werden können.

BILANZ DER UNSICHERHEITEN

Die bisher genannten unsicheren Elemente bei der Budgetplanung im Herbst 1966 werden potenziert durch die Unsicherheit der allgemeinen Regierungspolitik. Denn in Höhe und Struktur ist das Budget die numerische Form des Regierungsprogramms. Wenn die Grunddaten des Budgets sich nicht ohne Schwierigkeiten aus den politischen Zielen der Regierung ableiten lassen, dann ist das ein Beweis für ein recht unverbindliches Programm oder für den Wunsch, sich schnell den wechselnden Gegebenheiten anpassen zu können. Entscheidende Relationen innerhalb des Budgets sowie zwischen Budgetposten und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Größen sollten aber vor Beginn der Budgetplanung fixiert sein. Auch die im Laufe der Planungen auftretenden neuen Gesichtspunkte dürften das fixierte Programm nur noch in Ausnahmefällen entscheidend verändern. Wenn Alternativ- oder Eventualbudgets vorher ausgearbeitet werden, könnte diese Prozedur kurzfristig durchgeführt werden, und die relevanten Relationen wären entsprechend der allgemeinen Lage und den Zielen der Regierung geklärt.

Im Herbst 1966 sind bei der Aufstellung des Etats 1967 diese Voraussetzungen keineswegs erfüllt. Abgesehen von der Beratung im Kabinett sind bis zur Präsentation im Bundestag ständig kleine und große Manipulationen am Budgetentwurf vorgenommen worden. Es schien so, als ob es gar nichts ausmacht, hier und dort einige hundert Millionen zu addieren oder zu subtrahieren. Das ist auch nicht mit der Aktualisierung bestimmter Größen zu begründen, sondern zeigt in peinlicher Offenheit das Fehlen einer geschlossenen Konzeption. Programme können nicht ständig geändert werden, ohne daß die Gesamtheit empfindlichen Schaden nimmt, die mit ihnen zum Teil vom Budget abhängigen Planungen nicht bis in die Mitte der nächsten Rechnungsperiode hinein auf eine verbindliche Regelung warten kann.

Der Programmpunkt „Wirtschaftliche Stabilität“ ist nicht dadurch gefährdet, daß einige Wachstumsraten variieren, sondern entscheidend dadurch, daß die Regierung unsicher ist in der Gestaltung ihrer Ziele und im Einsatz ihrer Mittel. In wirtschaftspolitischen Programmen das magische Dreieck oder Ziele in noch mehr simplifizierten Formulierungen anzukündigen, erfordert mehr Sorgfalt, mehr Diskussion von Alternativen und weniger Manipulationen, als sie die Praxis in diesem Jahre zeigte. Kurzfristig die langfristig angelegten Programme zu ändern, sollte für Ausnahmesituationen aufgespart bleiben; Ausnahmesituationen sollten aber nicht durch Unsicherheiten der Regierung provoziert werden.

ETAT-ENTWURF 1967

Der Entwurf für den Etat 1967 ist das Resultat eines an sich schon heroischen Unterfangens; denn angesichts der aufgezeigten Unsicherheiten und der Veränderungen in der Regierung und auf Grund der Reaktionen in den gesetzgebenden Gremien wäre es wirklichkeitsfremd, diesem Entwurf eine Chance zu geben, tatsächlich im Laufe des Jahres 1967 Gesetz zu werden. Die Analyse einiger Posten muß daher noch weitgehend spekulativen Charakter tragen. Der zunächst von der Bundesregierung eingebrachte Etatentwurf umfaßte 73,9 Mrd. DM und wurde durch einen Ergänzungshaushalt auf 75,28 Mrd. DM erhöht. Verglichen mit dem Etat 1966 ist das eine Steigerung von über 9%, sie liegt bei Berücksichtigung eines Nachtragshaushalts für 1966 immer noch über 7%. Um diesen Etat von über 75 Mrd. DM zu einem vorläufigen Ausgleich bringen zu können, wurden dem Etatentwurf weitere Gesetzesentwürfe beigelegt.

Das Finanzplanungsgesetz hat nichts zu tun mit langfristigen oder mittelfristigen Konsolidierungsbemühungen bei bestimmten Ausgabepositionen, sondern es ist lediglich die aktuelle Version des vorjährigen Haushaltssicherungsgesetzes. Bei einigen Positionen läßt sich eine bemerkenswerte finanzpolitische Verhaltensweise zeigen, die für die Zukunft nicht ohne Gefahr ist. Zunächst sind Kürzungen einiger gesetzlich festgelegter Ausgaben zu erwähnen. In Höhe von 500 Mill. DM soll die Zweckbindung der Mineralölsteuer für Zwecke des Straßenwesens aufgehoben werden; 245 Mill. DM sollen eingespart werden durch Einschränkung der Ausbildungsbeihilfen; geringere Einsparungen sind vorgesehen bei den Anpassungsbeihilfen (Mineralölabgaben), beim Wohngeldgesetz und beim sozialen Wohnungsbau. Weiter wurde eine Verringerung der Bundeszuschüsse zur knappschaftlichen Rentenversicherung und der Sonderzuschüsse zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten in Höhe von zusammen 230 Mill. DM vorgeschlagen. Zusätzliche Einsparungen für den Bund sollen resultieren aus der Übertragung der Trägerschaft gewisser Leistungen auf die BAVAV in Höhe von 463 Mill. DM (Mutterschaftsgeld usw.). Hier ist der Staat im weiteren Sinne keineswegs entlastet. Die Ausgaben sind nur auf einen Hilfsfiskus verlagert, der diese Ausgaben zum Teil durch Anhebung seiner Beiträge finanzieren muß, was einer Steuererhöhung gleichzusetzen ist. Hier zeigt sich nicht nur das Fehlen einer Gesamtschau der staatlichen Aktivität, die erst die effektive Höhe der Ausgaben und der Entzugseffekte zeigen würde, sondern auch ein bedenkliches Fortschreiten in der Ausgliederung staatlicher Funktionen. Das gilt — wenn auch mit anderen Auswirkungen — ebenfalls für die Kürzung effektiver Bundesausgaben um 1,25 Mrd. DM, die als Teilstundung der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten durch Hingabe von Schuldbuchforderungen deklariert werden. Schon 1966

wurden 750 Mill. DM auf diese Weise gekürzt. Kassenmäßig sind hier keine Ausgaben getätigt, aber die Verschuldung des Bundes hat zugenommen. Die Debatte über den Haushaltsentwurf sollte über diese Arten der temporären und institutionellen Verschiebung von Ausgaben nicht hinweggehen. Rund 3 Mrd. DM sind durch diese Gesetzesänderungen nach Meinung der Bundesregierung zu kürzen, und dementsprechend sind die Ausgaben für diese Bereiche im Etatentwurf bereits niedriger angesetzt worden. Über die weitere Gültigkeit der betroffenen Gesetze wird aber noch im einzelnen beschlossen werden müssen.

Das Steueränderungsgesetz 1966 enthält die viel diskutierte Herabsetzung der Kilometerpauschale für Pkw-Benutzung für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, außerdem den Abbau einiger Freibeträge. Als Hauptgrund werden — neben dem fiskalischen — die Erfordernisse der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen angeführt; wenn man diesem Motiv entsprechend handeln würde, dann hätte die Liste noch um einige Positionen vermehrt werden müssen. Außer diesen Änderungen der Einkommensteuer werden noch einige Umsatzsteuer-Vergünstigungen gestrichen. Diese im Gesetzentwurf genannten Kürzungen der Vergünstigungen sollen 1967 ein halbe Milliarde DM mehr an Steuern einbringen. Über die Begrenzung der Sparförderung ist noch nicht entschieden worden.

Der durch diese punktuell ansetzenden Maßnahmen zunächst mit 73,9 Mrd. DM ausgeglichene Haushalt zeigte gegenüber 1966 wichtigste Veränderungen in folgenden Ausgabepositionen: Im Sozialhaushalt war eine erhebliche Aufbesserung vorgesehen, die besonders der Kriegsopferversorgung zugute kommen sollte. Fast gleich hoch war die Zunahme der Verteidigungsausgaben angesetzt. Hohe Zuwachsraten zeigten der Schuldendienst des Bundes, die Ausgaben für die Entwicklungshilfe, für den Verkehr und für Wissenschaft und Forschung. Auf der Einnahmeseite wurden 0,5 Mrd. DM als Anleihebedarf eingestellt.

ERGÄNZUNGSHAUSHALT 1967

Der zusammen mit diesem Entwurf im Bundestag Anfang November eingebrachte Ergänzungshaushalt 1967 korrigierte diese Ansätze in wichtigen Punkten. Erforderlich wurde diese Ergänzung durch die verminderten Einnahmeschätzungen und durch die erhöhten Devisenzahlungen an die USA und Großbritannien. Auf der Ausgabenseite wurden die Verteidigungsausgaben erhöht, für die jetzt rd. 21 Mrd. DM vorgesehen sind. Weitere 440 Mill. DM sollen den Gemeinden zusätzlich für die Lösung der Verkehrsprobleme gezahlt werden. Die zunächst vorgesehene Steigerung der Entwicklungshilfe wurde vermindert, und auch die Aufbesserung der Kriegsopferversorgung ist reduziert worden, so daß der effektive Sozialetat rd. 22 Mrd. DM betragen wird.

Auf der Einnahmeseite soll die entstandene Lücke ausgefüllt werden durch die Aufstockung der Anleihen um 0,5 Mrd. DM auf 1 Mrd. DM und durch die Erhöhung einiger Steuern. Die Tabaksteuer soll um rd. 30 % und die Mineralölsteuer um 0,03 DM pro Ltr. angehoben werden; außerdem soll die Branntweinmonopolabgabe erhöht werden und das Mineralölsteuerprivileg bei der Umsatzsteuer fortfallen. Die Umsatzsteuer für Unternehmen mit Jahresumsätzen von mehr als 15 Mill. DM steigt von 4 % auf 4,25 %.

DER ZUSAMMENGEFASSTE ENTWURF

Der vorliegende ausgeglichene Etatentwurf darf bei aller Exaktheit der Präsentation nicht darüber hinwegtäuschen, daß erhebliche Beträge dubios sind. Auf der Einnahmeseite sind das besonders die 2 Mrd. DM, die evtl. dem Bund aus der Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht zur Verfügung stehen werden, und bei den Ausgaben ist die Devisenausgleichszahlung noch keineswegs geklärt. Die Frage nach der gesamtwirtschaftlichen Relevanz dieses Etats kann daher nur unter Beachtung der hier genannten Annahmen beantwortet werden.

In den offiziellen Begründungen wurde stets darauf hingewiesen, daß dieser Haushalt konjunkturgerecht sei. Bei der Verabschiedung des Regierungsentwurfs bedeutete das, er sei nicht zu expansiv, während es bei der Vorlage des Ergänzungshaushalts bedeutete, daß er nicht mehr so betont restriktiv sei, da die Lage es auch nicht mehr erfordere. Betrachtet man zunächst den Ergänzungshaushalt, dann zeigt sich, daß bei Annahme einer zunächst binnenneutralen Wirkung der Devisenzahlungen expansive Effekte nur zu erwarten sind durch die Umpolung von 440 Mill. DM von den Transferausgaben zu den Verkehrsinvestitionen. Es ist aber kaum anzunehmen, daß hiervon netto beträchtliche Expansionen ausgehen, da der Bund Ende des Jahres 1966 und zu Beginn des Jahres 1967 mit Anleihen in Höhe von jeweils 1 Mrd. DM an den Kapitalmarkt herantreten will. Dadurch wird die Investitionsneigung des privaten Sektors sicherlich nicht gerade stimuliert. Die Höhe der Nachfrageexpansion, die durch den Gesamtetat ausgelöst werden dürfte, liegt wahrscheinlich bei 6 %. Diese globale Angabe bedarf aber einer differenzierten Wirkungsanalyse, ehe konjunktur- oder wachstumsrelevante Aussagen gemacht werden können. Erforderlich wären dazu eine sektorale Aufteilung dieser Nachfrage, Angaben über die zeitliche Verteilung der Nachfrage im nächsten Jahr und außerdem die Berücksichtigung der Angebotssituation auf den einzelnen Teilmärkten.

Die Steuererhöhungen dürften mit Sicherheit zu Preissteigerungen führen. Davon werden zunächst einige sog. Genußmittel, aber auch die Benzinpreise berührt werden. Allgemeiner dürfte die Wirkung der Heraufsetzung der Umsatzsteuer für Großbetriebe sein. Die Begründung, diese Anhebung gleiche nur die Steuer-

vorteile der Großbetriebe aus, ist allein schon wegen der Unterschiede in den Branchen und in der Rechtsform der Firmen nicht überzeugend. Die weitere Erläuterung, daß die zusätzliche Belastung dieser Betriebe durch die Einführung der Mehrwertsteuer noch höher sein werde, übersieht, daß dafür doch die Höhe des value added und nicht die Umsatzhöhe maßgebend ist.

Anschließend sei noch darauf hingewiesen, daß die Einkommensteuersenkung 1965 mit dem einschneidenden Verzicht auf Einnahmen die hier geschilderten Maßnahmen erst erforderlich machte. Heute wird somit die sozialpolitisch nicht gerade zielgerechte Regressionswirkung bei einer Erhöhung der indirekten Steuer hingenommen, während die Regierung den Aufbau eines flexiblen direkten Steuersystems vernachlässigt hat.

Der vorliegende Haushaltsentwurf ist geprägt durch die starke Zunahme der Verteidigungsausgaben und durch eine nicht sehr starke konjunktur- und wachstumspolitische Expansionseffizienz; er wird aber trotzdem mit großer Wahrscheinlichkeit Preissteigerungen hervorrufen. Die politische Maxime, daß die Sozialpolitik fiskalisch kein Tabu mehr darstelle, wurde bei einigen Posten des Haushaltsplanentwurfs und des Ergänzungshaushalts schon in die Tat umgesetzt.

FORDERUNGEN AN EINEN NEUEN ETATENTWURF 1967

Das Schicksal dieses Haushaltsplanentwurfs hängt ab von der Zusammensetzung und von der Zielsetzung der künftigen Bundesregierung und von deren Unterstützung durch die gesetzgebenden Gremien. Wie schon an einigen Stellen angedeutet wurde, würde es sehr überraschen, wenn an den hier besprochenen Entwürfen lediglich geringfügige Änderungen vorgenommen würden; allein die Vielzahl der dubiosen Posten verbietet eine solche Annahme. Vielmehr ist zu erwarten, daß an wesentlichen Stellen Änderungen unvermeidlich sein werden, so daß vielleicht ein neuer Entwurf angefertigt werden muß. Eine solche Neukonzeption dürfte folgende Forderungen nicht unbeachtet lassen:

- Die Beratung des Etatentwurfs muß beschleunigt werden, damit für die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft die für sie ökonomisch relevanten Auswirkungen des Etats überschaubarer werden. Es müßte möglich sein, spätestens im Laufe des Januar die Grundkonzeption vorzulegen. Voraussetzung dafür ist jedoch die Neuformulierung eines Regierungsprogramms, das als Richtschnur für die Budgetierung geeignet ist und das der aktuellen Situation Rechnung trägt. Dieses Programm sollte die Haltung der Regierung zu den Problemen der Sozial- und Strukturpolitik klarer als bisher erkennen lassen und die Verantwortung für die Wachstumsicherung verpflichtend ausdrücken.

- Direkt aus dem Regierungsprogramm muß sich die langfristige Finanzplanung ergeben. Dazu ist es zunächst erforderlich, die bereits heute für die nächsten Jahre festgelegten Ausgabepositionen klar aufzuzeigen und den Einnahmemöglichkeiten illusionslos gegenüberzustellen; erst dann können die politisch nötigen Entscheidungen über Neugestaltungen des Etats getroffen werden. Die tatsächliche Haltung der Regierung zum Stabilitätsgesetz und zur Finanzreform wird getestet werden können an der Intensität und Sorgfalt, mit der die Rolle des Staates in der Volkswirtschaft über mehrere Jahre im voraus mit ihren Auswirkungen auf alle relevanten Größen festgelegt wird. Auf Nationalbudgets und Eventualprogramme wird man nicht mehr verzichten können.
- Ehe diese Aufgaben optimal durchgeführt werden können, muß das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander neu durchdacht werden. Die Finanzreform mit der Neuverteilung der Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen ist dringender denn je, wie der Streit um die Steueranteile zwischen Bund und Ländern zeigt. Auch die Träger der Sozialversicherung müßten bei diesen Abstimmungen berücksichtigt werden; weitere Ausgliederungen von Ausgaben zersplittern die ökonomische Potenz und verhindern die Transparenz der gesamten staatlichen Aktivität.
- Der Budgetumfang für 1967 in Höhe von 75 Mrd. DM wird kaum vermindert werden können; vielmehr ist bei einigen noch nicht geklärten Ausgabepositionen noch mit einer Anhebung zu rechnen. Bei der geringen Expansionswirkung des vorliegenden Entwurfs wäre konjunkturpolitisch eine Verminderung auch kaum zu verantworten. Die wachstumspolitisch wünschenswerte Effizienz sollte noch erheblich gesteigert werden durch eine zweckmäßigere Verteilung der Ausgaben zugunsten der staatlichen Investitionen. Dazu ist eine Überprüfung der

bisherigen Subventions- und Unterstützungspolitik erforderlich und die Vorlage eines Planes für die schrittweise Verlagerung der Ausgaben. Sprunghafte Entscheidungen mit Hilfe von Haushaltssicherungs- und Haushaltsplanungsgesetzen können das nicht ersetzen. Außerdem ist die Ausgabenstruktur der Länder und Gemeinden bei dieser Abstimmung zu berücksichtigen.

- Da die Ausgaben eher steigen als fallen werden, sind die Möglichkeiten für eine Erhöhung der Einnahmen zu prüfen. Die Verschuldung dürfte kurzfristig wegen der Kapitalmarktsituation mit den allein vom Bund für 1966/67 vorgesehenen 2 Mrd. DM ihre Obergrenze erreicht haben, so daß Steuererhöhungen unvermeidlich sind. Erhöhungen von indirekten Steuern sind zwar psychologisch leichter durchzusetzen, haben aber eine Reihe von unerwünschten diskriminierenden Nebenwirkungen und sollten daher nicht weiter forciert werden. Vielmehr sollten zunächst schrittweise und in Abstimmung mit der Ausgabenseite veraltete und unzweckmäßig gewordene Steuervergünstigungen bei den direkten Steuern aufgehoben werden. Ein solches Vorgehen würde eine nötige allgemeine Tarifierhebung in Grenzen halten, so daß auch im Bereich der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer keine konjunkturschädigenden Effekte aufzutreten brauchten. Eine solche Bereinigung und Verbreiterung der direkten Steuern würde die Effizienz der Steuerpolitik erhöhen und zu einer größeren Transparenz der Steuerbelastung führen.

Sicherlich verstecken sich hinter diesen Forderungen einige nur langfristig zu lösende Aufgaben. Im Interesse einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung und im Interesse einer wirkungsvollen Politik muß aber Versäumltes nachgeholt werden. Der Eintritt in eine „Konsolidierungsphase“ verlangt den hohen Preis einer straffen Finanzpolitik; dieser Preis muß in der Bundesrepublik noch bezahlt werden.

Die DEUTSCHE BUNDESBahn

befördert jedes Gut jeder Zeit

- Moderne Güterwagen, auch für schwerste Güter
- Großbehälter verschiedener Art
- Paletten für rationellen Versand
- Wagen mit Transportschutzvorrichtung für palettiertes Gut
- Güterkraftverkehr

sind nur einige der von ihr gebotenen Möglichkeiten.

Darum



- Transport Ihr Vorteil

Bundesbahndirektion Hamburg