

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis 1971 noch kein befriedigendes Konzept

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1967) : Mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis 1971 noch kein befriedigendes Konzept, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 9, pp. 465-471

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133762>

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.

Sept. 67

Mittelfristige Finanzplanung des Bundes bis 1971 noch kein befriedigendes Konzept

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Nach der Verkündung des Haushaltsplans für 1967 ist die Öffentlichkeit mit einer Fülle von Informationen und Stellungnahmen zur staatlichen Finanzpolitik, besonders unter konjunktur- und wachstumpolitischen Aspekten, konfrontiert worden: Die Beratungen über ein zweites konjunkturpolitisches Programm haben sich inzwischen zu einer Regierungsvorlage verdichtet, und die Verhandlungen über die langfristige Bereinigung des Verhältnisses zwischen den Gebietskörperschaften wurden in Angriff genommen; darüber hinaus wurden grundlegende Änderungen der Einkommens- und Körperschafts-Steuerung vorgetragen.

Im Mittelpunkt stehen jedoch die mittelfristige Finanzplanung des Bundes und die zu ihrer Realisierung erforderlichen Gesetzesänderungen. Bei einer Analyse der Einzelheiten der Finanzplanung wird aber die aktuelle Bedeutung der übrigen Themenkreise deutlich. Eine Vorausberechnung fiskalpolitischer Maßnahmen war schon lange Zeit überfällig; denn die überkommenen jährlichen Etataufstellungen gewährten weder dem öffentlichen noch dem privaten Sektor ausreichende Orientierungshilfen für mittelfristige Entscheidungen und zwangen die Beteiligten nicht immer zur Berücksichtigung der späteren Folgen ihrer heutigen Entscheidungen. Die vorgelegte Finanzplanung des Bundes soll keine Gesetzeskraft erhalten und wird an Hand der vorliegenden Informationen jährlich auf den neuesten Stand gebracht. Die jährlichen Haushaltspläne müßten dabei jeweils auf dieser mittelfristigen Rechnung basieren und sollen ihrerseits die Grundlage abgeben für weitere Planungen. Eine Betrachtung der Ergebnisse dieses Rechenwerkes darf nicht die Schwierigkeiten übersehen, die sich bei solchen Projektionen der staatlichen Aktivität überhaupt ergeben.

VORAUSSICHTLICHE AUSGABENENTWICKLUNGEN

Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes basiert auf bestimmten Annahmen über die Entwicklung der gesamten Volkswirtschaft. So wurde mit einem Wachstum des Bruttosozialproduktes von durchschnittlich 5 bis 5,5% pro Jahr gerechnet, wovon im Durchschnitt etwa 4% pro Jahr auf das reale Wachstum entfallen sollen; als durchschnittliche Preissteigerungsrate wurde somit für die nächsten Jahre lediglich 1% pro Jahr angesetzt. Diese Annahmen sind sowohl für die Planung der staatlichen Einnahmen wie auch der Ausgaben wichtig, wobei noch zu beachten war,

daß die staatlichen Aktivitäten ihrerseits auf Höhe und Struktur des Bruttosozialproduktes Auswirkungen haben.

Bei der unter diesen Prämissen vorgenommenen Projektion der Einnahmen und Ausgaben des Bundes „aus heutiger Sicht“ gelangte man im Juli 1967 für die nächsten Jahre zu Ansätzen, die aus Tabelle 1 zu ersehen sind.

Tabelle 1
Ausgaben und Einnahmen „aus heutiger Sicht“
(Mrd. DM)

	1967	1968	1969	1970	1971
Ausgaben	74,51	85,50	91,00	95,50	97,90
ord. Einnahmen	68,96	71,85	77,10	80,75	84,35
„Defizit“	5,55	13,65	13,90	14,75	13,55

Berücksichtigt man die 2,5 Mrd. DM des ersten und die auf den Bund entfallenden 2,8 Mrd. DM des zweiten Investitionshaushalts 1967/68 („Zweites Programm für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen“), dann erhöht sich das Defizit für 1967 auf 8 Mrd. DM und für 1968 auf etwa 15 Mrd. DM, wenn auch die endgültige Verbuchung des zweiten Investitionshaushalts noch aussteht.

Die Aufstellung dieser mittelfristigen Rechnung beschränkte sich jedoch nicht nur auf die Betrachtung „aus heutiger Sicht“, sondern trägt auch neuen Planungen Rechnung und enthält somit Zielkomponenten, die folgerichtig zu Veränderungen der oben genannten Einnahme- und Ausgabewerte führen. Man würde aber einen Fehler begehen, wenn man annimmt, daß sich die hier als Ausgaben „aus heutiger Sicht“ notierten Ausgaben quasi-automatisch aus der gesamtwirtschaftlichen Projektion ergeben hätten. Zwar dürfte ein erheblicher Teil der Ausgabenveränderungen auf eine enge Korrelation mit der Einkommens- und Preisentwicklung zurückzuführen sein oder auf anderen, gesetzlich fixierten Verpflichtungen basieren. Dennoch werden relativ frei beeinflussbare Größen vorhanden gewesen sein, und man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß auch bei den zunächst ermittelten Ausgabegrößen zu einem nicht geringen Teil bewußte Eingriffe vorgenommen wurden. Dafür spricht auch die bemerkenswert absinkende Tendenz der Ausgabenzuwächse von 1968 in Höhe von 11 Mrd. DM auf 4,5 Mrd. DM und schließlich 2,4 Mrd. DM in den Jahren 1970 und 1971. Das kann kaum als automatisch und auch angesichts des steigenden Bedarfs von öffentlichen Leistungen nicht als

allzu realistisch angesehen werden, selbst wenn man hier konjunkturpolitische Motive vermuten könnte. Allein unter diesem Aspekt schon scheinen die Ausgaben „aus heutiger Sicht“ zu niedrig angesetzt zu sein.

Es wäre zu begrüßen gewesen, wenn die aus dem der Finanzplanung zugrunde liegenden Modell primär zu entnehmenden Ausgabenentwicklungen unverändert dargestellt worden wären und wenn die sich nicht automatisch ergebenden Größen mit den Begründungen für ihre Höhe und Struktur, mit der sie letztlich in der Planung erscheinen, versehen worden wären. So ist aus der primären Projektion nicht mehr ersichtlich, in welchem Ausmaß die Ausgaben insgesamt und in ihrer Struktur schon auf bestimmte Ziele hin verändert worden sind.

STEUERVORAUSSCHÄTZUNGEN

Die Angaben für die ordentlichen Einnahmen bestehen hauptsächlich aus den Schätzungen der Steuern und der Verwaltungseinnahmen. Die Steuereinnahmen wurden unter Zugrundelegung des geltenden Steuerrechts (nach Einführung der Mehrwertsteuer) und der schon erwähnten gesamtwirtschaftlichen Projektion errechnet. Dabei fällt auf, daß in den letzten beiden Jahren der Planungsperiode die Einkommenselastizität des Steueraufkommens nur noch wenig über 1 oder gleich 1 angenommen wurde. Diese Elastizität ist in der Bundesrepublik Deutschland keineswegs immer konstant, und es würde verwundern, wenn nach Überwindung der gegenwärtigen Rezession das Steueraufkommen nicht bald wieder merklich stärker anwachsen würde als das Sozialprodukt. Für die letzten Jahre könnte somit die Steuervorausschätzung etwas zu gering sein.

Stellt man diesen Hinweis den oben gemachten Vermutungen über die wohl zu geringen Ausgabenprojektionen gegenüber, so ergibt sich, daß per saldo gleichwohl ein Defizit in der Höhe von 13 bis 15 Mrd. DM jährlich auftreten könnte, jedoch bei einem höheren Niveau der Staatstätigkeit. Dieses Niveau würde besonders in den letzten Jahren der Periode einen erheblich höheren Anteil des Staates am Sozialprodukt und damit an der Beeinflussung der gesamten Volkswirtschaft bedeuten, als aus der Projektion der Ausgaben „aus heutiger Sicht“ hervorgeht. Die zurückhaltende Projektion mag mit der Zielsetzung zusammenhängen, eine jährliche Inflationsrate von mehr als 1 % zu vermeiden.

Die hier aufgezeigten Finanzierungslücken in den nächsten Haushaltsjahren ließen sich nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der Regierung vereinbaren, die für die Bundesausgaben eine etwas unter der für den öffentlichen Sektor insgesamt angenommenen Zuwachsrate von durchschnittlich 6 % pro Jahr vorsah. So mußten die sonst erforderlich werdenden Kreditaufnahmen durch Änderungen der

Einnahmen und der Ausgaben verringert werden; wobei auch hier schon darauf hinzuweisen ist, daß eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Angebots- und Nachfragesituation in den nächsten Jahren wesentlich stärker auf Strukturfragen eingehen müßte.

STEUERERHÖHUNGEN

Zur Verbesserung der Einnahmeseite wurden von der Regierung neben der Erhöhung der Postablieferung (0,3 Mrd. DM jährlich) einige Maßnahmen steuerpolitischer Art vorgeschlagen. Einmal soll ab 1968 eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben werden. Alle Einkommensteuerpflichtigen mit einem Jahreseinkommen von über 16 020 DM (bei Anwendung der Splitting-Tabelle über 32 040 DM) und die Körperschaftsteuerpflichtigen werden mit einer Abgabe in Höhe von 3 % der Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld belegt werden. Um Härten in den Anfangsstufen zu vermeiden, wird die Belastung in voller Höhe erst bei 17 070 DM bzw. 34 010 DM beginnen. Im Gegensatz zur Einkommen- und Körperschaftsteuer steht das Aufkommen dieser Abgabe laut Art. 106 GG voll dem Bund zu. Die geschätzten Einnahmen sollen von 0,7 Mrd. DM 1968 auf knapp 1 Mrd. DM 1971 steigen und werden somit nur einen relativ kleinen Beitrag zum Steueraufkommen des Bundes leisten (1971: 1,2 %). Auch vor dem Hintergrund der gegenwärtigen konjunkturpolitischen Situation stellt sich die Frage, ob der tendenziell wohl negative Eindruck der Einführung einer direkten Steuer durch den geringen fiskalischen Ertrag zu rechtfertigen sei. Die vorgetragene Begründung, daß diese neue Steuer als Gegengewicht zu der regressiv wirkenden Mehrwertsteuererhöhung zu beurteilen sei, kann wegen des geringen Volumens dieser Steuer ebenfalls nicht überzeugen, zumal die Mehrbelastung durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer sich in den Jahren ab 1969 zu dieser Ergänzungsabgabe wie 3 : 1 verhält.

Für die als zweite Maßnahme vorgesehene Anhebung der Sätze der Mehrwertsteuer (ab 1.7.68 von 10 % auf 11 %, bzw. von 5 % auf 5,5 %) war in der Finanzplanung des Bundes zunächst ein anderer Zeitplan vorgesehen. Jedoch wurde eine Woche nach ihrer Veröffentlichung diese Terminierung vom Bundeskabinett neu beschlossen. Wenn die eigentliche Terminänderung auch nur relativ kurzfristige Auswirkungen haben wird, so wurde der allgemeinen Anerkennung einer stabilisierenden Wirkung mittelfristiger Finanzplanungen mit dieser kurzfristigen Änderung kaum ein guter Dienst erwiesen. Für 1968 wird die Mehreinnahme 0,4 Mrd. DM betragen — als Saldo aus dieser Anhebung der Steuersätze und der vorgesehenen Entlastung der Altvorräte. Der in einigen Bereichen befürchteten preissteepernden Tendenz der Einführung der Mehrwertsteuer im Jahre 1968 dürfte mit dieser Maßnahme nicht gerade entgegengetreten worden sein.

Schließlich soll eine weitere Verbesserung der Einnahmesituation des Bundes durch die Anhebung des Körperschaftsteuersatzes für Sparkassen, soweit ihre Tätigkeit der Pflege des eigentlichen Sparverkehrs dient, und für Bausparkassen und Hypothekenbanken für Einkünfte aus den langfristigen Kreditgeschäften erreicht werden. Die hieraus erwartete Steigerung der Einnahmen soll im Laufe der vier Jahre auf 0,2 Mrd. DM ansteigen. So begrüßenswert eine solche Bereinigung von Steuervergünstigungen aus steuersystematischen Gründen auch sein mag, sie hätte sicherlich auf einen anderen Termin verlegt werden können.

KURZUNG DER AUSGABENANSATZE

Um diese geschätzten Einnahmeverbesserungen von insgesamt 13,7 Mrd. DM in den Jahren 1968-1971 ermäßigt sich rechnerisch das zunächst ermittelte Defizit von 61,4 Mrd. DM. Zur weiteren Verminderung sollen 29,8 Mrd. DM durch Kürzungen der „aus heutiger Sicht“ ermittelten Ausgabenansätze beitragen. Während Ende August die Regierungsentwürfe für die Änderung der Steuergesetze schon vorlagen, hatten die erforderlichen Gesetzesänderungen im Ausgabenbereich dieses Stadium noch nicht erreicht. Es liegt auf der Hand, daß im Interesse einer optimalen Handhabung der mittelfristigen Finanzplanung auch unter psychologischen Aspekten die Vermeidung solcher Verzögerungen sinnvoll wäre. Die wichtigsten Änderungen an den künftigen Ausgabesteigerungen sollen nun kurz erläutert werden.

Die größte absolute Einschränkung im Wachstum der Ausgaben ist für die militärische und zivile Verteidigung vorgesehen. Während für die zivilen Verteidigungsmaßnahmen ein konstanter Betrag von jährlich 0,45 Mrd. DM fixiert bleiben soll, würden die Kürzungen im militärischen Bereich für die hier betrachteten Jahre 9,35 Mrd. DM ausmachen. Die Verteidigungsaufwendungen würden damit von 19,4 Mrd. DM (mit dem ersten Investitionshaushalt 19,6 Mrd. DM) im Jahre 1967 zunächst auf 18,2 Mrd. DM absinken und 1971 knapp über 20 Mrd. DM liegen. Auch auf diesem Sektor scheint aber das Bemühen, eine quantitative Aussage machen zu wollen, der qualitativen Planung der Bundesregierung um 14 Tage vorausgeeilt gewesen zu sein; denn eine Ergänzung zu den genannten Werten korrigierte die Ausgabenentwicklung so, daß nunmehr eine Verminderung der Aufwendungen nicht erfolgen soll. Aus welchen Gründen auch immer, es konnte damit für jedes Jahr eine positive Steigerungsrate ausgewiesen werden, auch wenn sie z. B. 1968 nur 1,1 % betragen soll. Die Addition vorher wohl nicht eingeplanter Besoldungsverbesserungen und der Ausweis von Finanzierungsvorgängen im Rahmen des sog. Devisenausgleichs mit den USA ergaben das neue Zwischenergebnis, das sicherlich noch zu korrigieren sein wird, wenn die endgültige materielle Planung den

Ausweis von numerischen Werten im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung erlauben wird.

Von den zunächst projektierten Zuschüssen des Bundes zur Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter sollen bis 1971 6,8 Mrd. DM weniger in den jährlichen Etats angesetzt werden; an Zuschüssen werden somit 1968 9,5 Mrd. DM und 1971 10,7 Mrd. DM gezahlt werden. Mit der Verminderung der Steigerung der Zuschüsse wird zu einem Teil lediglich das in den letzten Jahren schon praktizierte Verfahren der Minderung der Barzuschüsse an die Sozialversicherungen in eine transparente Form gebracht. Noch im Etatgesetz 1967 ist in Höhe von 1,45 Mrd. DM eine Zuteilung von Schuldbuchforderungen an Stelle von Barzuschüssen vorgesehen. Will die Bundesregierung an der Rentensystematik festhalten und die Höhe ihrer Barzuschüsse vermindern, so sind die bereits außerhalb des Bundesbudgets vorgesehenen Maßnahmen nunmehr beschleunigt in Angriff zu nehmen: Erhöhung der Beiträge zu den Rentenversicherungen, Beteiligung der Rentner an den Beiträgen zur Krankenversicherung und Fortfall der Versicherungspflichtgrenze. Obgleich hier die endgültige Stellungnahme des Bundestages noch abzuwarten ist, stellt diese Entscheidung der Regierung zusammen mit der Neukonzipierung der Verteidigungsaufwendungen die wohl gravierendste Sachentscheidung der Finanzplanung dar. Die dadurch offenkundig gewordenen Bestrebungen der Verschiebung eines Teils der Finanzierung der sozialen Altersversicherung von der Allgemeinheit hin zu den direkt Betroffenen sollte nicht ohne Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Umverteilungswirkungen und auch der einzelwirtschaftlichen Belastungen diskutiert werden.

Die Einführung einer Einkommensgrenze im Rahmen der Gewährung des Kindergeldes, die Begrenzung der Zuschußverpflichtungen zum Mutterschaftsgeld und zur knappschaftlichen Rentenversicherung gehören zu den weiteren Plänen im Bereich der Sozialpolitik. Die relativ hohen Kürzungen der Ansätze im Rahmen des Kriegsfolgengesetzes und auch der Kriegspferversorgung resultieren zum großen Teil aus dem Verzicht auf vorgesehene Verbesserungen dieser Sozialleistungen.

Die Landwirtschaft hat mit einer relativ hohen Minderung des zunächst angesetzten Ausgabevolumens, besonders zu Lasten der Einkommenssubventionen, zu rechnen. Im Wohnungswesen ist eine geringere Verminderung der geplanten Ausgaben vorgesehen, die aber nach geringen Steigerungen für 1971 schon zu einem absoluten Sinken der öffentlichen Aufwendungen von seiten des Bundes führt. Kürzungen in diesem Sektor lassen sich sicherlich kombinieren mit einer Harmonisierung der heute noch sehr unterschiedlichen Förderungsmaßnahmen auf diesem sowohl kurz- wie langfristig sehr wichtigen Gebiet staatlicher Aktivität. Mit Skepsis müßte jedoch diese Planung aufgenommen werden, wenn die Kürzungen zu sehr zu Lasten der Objektfinanzierung gehen sollten, da

gegen Ende der Planungsperiode in großem Umfange mit Sanierungsmaßnahmen zu rechnen sein wird. Im Verkehrssektor sind nur geringe Veränderungen vorgesehen, die sich außerdem im Laufe der Planungsperiode vermindern. Eine Beurteilung dieser Kürzungsmaßnahmen wird erst möglich sein nach Veröffentlichung des schon angekündigten Generalverkehrsplans, aus dem die von der Bundesregierung gesetzten Prioritäten im Verkehrsbereich abzulesen sein werden. Bemerkenswert erscheint jedoch, daß im Laufe der Jahre bis 1971 die Aufwendungen für den Straßenbau auch nach diesen Kürzungen um etwa 30 % zunehmen werden, während die Bundesbahn ab 1969 nur noch mit konstanten Aufwendungen seitens des Bundes zu rechnen hat. Langsam abnehmende Aufwendungen sind bei den Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft vorgesehen. Es bleibt jedoch offen, welches Konzept sich hinter der zukünftigen Subventionspolitik der Bundesregierung verbirgt und ob insbesondere die erforderlich werdenden Strukturverbesserungen hier nicht höhere Aufwendungen erforderlich erscheinen lassen werden. Die Entwicklungshilfe wird in ihren Ansätzen innerhalb der 4 Jahre um 900 Mill. DM vermindert, wird aber im Planungszeitraum trotzdem noch eine Steigerung von etwa 50 % erfahren. Die Ausgaben für wissenschaftliche Forschung werden nicht gekürzt, sondern haben ausdrücklich im Rahmen dieser Finanzplanung einen hohen Prioritätsgrad erhalten, der sich in einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 16 % in der Periode bis 1971 bemerkbar machen soll.

Das Ausmaß der Veränderungen der Ausgaben- und Einnahmenseite modifiziert die überkommene Struktur des Budgets nur wenig. Auf der Einnahmenseite sind lediglich geringfügige Bereinigungen durchgeführt worden, und man bediente sich der traditionellen Mittel der Erhöhung der indirekten Steuer, der gegenüber die Veränderung der direkten Steuern von geringerer Bedeutung ist. Lediglich in der noch zu schildernden Verschuldungsmentalität gab es eine Veränderung. Die Kürzungen der Ausgaben beschränkten sich auf später zum Teil wieder korrigierte Maßnahmen, auf das Nachvollziehen und Transparentmachen schon praktizierter Methoden und auf eine Reihe geringfügiger Eingriffe. Eine neue Konzeption für die Gestaltung der Ausgabenseite war nicht zu erkennen; denn die Verschonung der Ausgaben für wissenschaftliche Forschung vor dem Rotstift stellt noch keine neue Konzeption dar.

KORREKTUR DER DEFIZITE

Wenn man nun die Verminderung der Ausgabenansätze und die geplanten Einnahmeerhöhungen in ihrer Wirkung auf die in Tabelle 1 gezeigten Defizite „aus heutiger Sicht“ untersucht, so gelangt man zu gegenüber dem ursprünglichen Ergebnis wesentlich ver-

minderten Haushaltslücken (Tabelle 2). Das dabei ausgewiesene Defizit für 1968 in Höhe von 6,85 Mrd. DM muß noch um jene Aufwendungen erhöht werden, die von dem zweiten Investitionshaushalt auf 1968 entfallen werden. Alle ausgewiesenen Differenzen, die besonders ab 1969 nicht mehr so furchterregend erscheinen, müssen jedoch noch korrigiert werden um die Mehrausgaben, die sich hauptsächlich aus folgenden Ansätzen zusammensetzen: Einmal sind — an dieser Stelle überraschend — für die Jahre 1970 und 1971 in der mittelfristigen Finanzplanung neue Maßnahmen im Bereich der Sozialinvestitionen in Höhe von insgesamt 1,7 Mrd. DM vorgesehen. Darüber hinaus macht die Kreditfinanzierung besonders aus den beiden Haushaltsjahren 1967 und 1968 verstärkt die Berücksichtigung der Tilgung und der Konsequenzen von Prolongationen erforderlich. Diese Beträge steigen von 0,5 Mrd. DM 1968 auf 2,9 Mrd. DM im Jahre 1971 und zeigen sehr plastisch die ersten Auswirkungen einer höheren Verschuldung.

Tabelle 2
Ableitung des Kreditbedarfs des Bundes
(Mrd. DM)

	1967	1968	1969	1970	1971
„Defizit“ (Tab. 1)	5,55	13,65	13,90	14,75	13,55
Verminderung der Ausgaben	—	5,30	7,30	8,80	8,40
Erhöhung der Einnahmen	—	1,50	3,70	4,10	4,30
Differenz	5,55	6,85	2,90	1,85	0,85
Mehrausgaben	—	0,50	0,80	2,60	4,10
Kreditbedarf	5,55	7,35	3,70	4,45	4,95

Als Saldo dieser Finanzplanung ergibt sich nun der Kreditbedarf des Bundes für die nächsten Jahre. Wie schon erwähnt, sind die in der Tabelle 2 ausgewiesenen Ansätze für 1967 auf 8 Mrd. und für 1968 auf 9 bis 10 Mrd. DM zu erhöhen. Auch wenn die Steuerschätzungen als realistisch angesehen würden, erscheinen die Ausgabenansätze insgesamt besonders gegen Ende der Periode als zu gering. Auch die zusätzlich eingesetzten 1,7 Mrd. DM für die Verstärkung der Sozialinvestitionen dürften dem Trend der erforderlichen Ausdehnung der Staatstätigkeit nur unvollkommen entsprechen. Zu den in Tabelle 2 dargestellten Mehrausgaben ist noch zu ergänzen, daß für die Jahre 1972 und 1973 mit erheblich höheren Tilgungsaufwendungen für die kurzfristigen Verschuldungen zu rechnen sein wird; während in der Planung für 1971 für diesen Zweck noch ein Betrag von 2,2 Mrd. DM eingestellt worden ist, erhöhen sich diese Beträge 1972 auf 8,05 Mrd. DM und 1973 auf 5,95 Mrd. DM. Diese Beträge können sich je nach Gestaltung der Einnahmensituation des Bundes erhöhen oder vermindern, und sie werden nicht nur von der konjunkturellen Situation abhängen, sondern auch von der Entwicklung des Kapitalmarktes.

Die vorläufige Ermittlung des Kreditbedarfs und die Schätzungen für die ordentlichen Einnahmen ergeben

Tabelle 3
Endgültige Ausgaben- und Einnahmenplanungen
 (Mrd. DM)

	1967	1968	1969	1970	1971
ord. Einnahmen	68,96	73,35	80,80	84,85	88,65
Kredite	5,55	7,35	3,70	4,45	4,95
Ausgaben	74,51	80,70	84,50	89,30	93,60

somit ein Finanzierungsvolumen, das dem nach der oben dargestellten Zielfunktion korrigierten Ausgabevolumen entspricht (Tabelle 3). Auch hier sei wieder auf die in dieser Aufstellung nicht berücksichtigte Höhe der Ausgaben und Einnahmen für die beiden Investitionshaushalte 1967/68 verwiesen.

KONJUNKTURPOLITISCHE ASPEKTE

Der konjunkturpolitische Aspekt ist in der mittelfristigen Finanzplanung sehr unterschiedlich berücksichtigt worden. Als offizielle Begründung für die fehlende Integration der beiden Investitionshaushalte 1967/68 wurde angegeben, daß kurzfristige konjunkturpolitische Überlegungen nicht in einer mehrjährigen Planung berücksichtigt werden könnten. Das scheint auf den ersten Blick einleuchtend zu sein und ist zum Teil auch in bezug auf die Beschreibung der Ausgaben- und Einnahmenseite praktiziert worden. Auf der anderen Seite ist aber bei den Zielprojektionen des Brutto-sozialprodukts und auch der staatlichen Ausgaben auf die konjunkturellen Erfordernisse zumindest der Jahre 1967 und 1968 Rücksicht genommen worden. Diese Diskrepanzen sollten in Zukunft zumindest dann vermieden werden, wenn man schon einen Überblick über laufende oder geplante konjunkturpolitische Maßnahmen gewonnen hat. Da sich die konjunkturpolitischen Maßnahmen auch auf der Ausgabenseite nicht nur kurzfristig auswirken, sondern zu einem Teil auch langfristige Wirkungen haben, gehören sie mit zu einer solchen Planung. Ganz offensichtlich müssen Prolongationsplanungen und Überlegungen hinsichtlich der Tilgungsraten mit ihren schwerwiegenden Folgen offen berücksichtigt werden. Eine Mischung von kurz- und langfristigen Aspekten sollte in einer mittelfristigen Finanzplanung möglich sein, und eine klare Trennung von Projektion und Prognose wäre einzuhalten. Die Transparenz und Realitätsnähe eines solchen Rechenwerkes würde dadurch nur gewinnen. Außerdem kann die Nichtberücksichtigung der kurzfristigen Maßnahmen unter verschiedenen Gesichtspunkten zu falschen Schlußfolgerungen führen. So haben bekanntlich spätere Verminderungen der öffentlichen Ausgaben (in diesem Fall also eventuell der Verzicht auf Investitionsausgaben aus Sondermitteln in den nächsten Jahren) auch negative Multiplikatorwirkungen.

Darüber hinaus wäre es sinnvoll, neben der Projektion auf Grund einer einzigen Sequenz von Brutto-

sozialproduktzuwachsrate auch andere Ratenkombinationen in eine Projektion einzubeziehen, um die Auswirkungen der staatlichen Aktivitäten bei anderen Typen konjunktureller Schwankungen besser beurteilen zu können. Sicherlich ist ein solches Unterfangen nicht einfach, aber auf Grund der vorliegenden Informationsmöglichkeiten des Staates sollte es möglich sein, diese Auswirkungen in etwa anzugeben. Das wäre besonders auch wichtig hinsichtlich der Preiskomponente, für die in der vorliegenden Planung eine durchschnittliche Zuwachsrate von 1 % angenommen wurde. Die Einhaltung einer solchen minimalen Inflationsrate mag zwar das erklärte Ziel der Politik sein, nach Beginn eines neuen Aufschwungs müßte man jedoch auch auf andere Inflationsraten vorbereitet sein. Zumindest sollten für andere denkbare Inflationsraten die Ausgaben und Einnahmen im Wege einer laufenden Korrektur einmal ermittelter Werte zusätzlich errechnet werden. Auch wenn es sich im vorliegenden Fall um eine Zielprojektion handelt, ist zu beachten, daß schließlich die staatliche Aktivität lediglich eine Komponente ist, die über die Inflationsrate und Inflationsmöglichkeit entscheidet. Es wäre ja auch zu bedenken, ob nicht in den 70er Jahren ein Hochschwung eintreten könnte, der restriktive Maßnahmen nicht nur von der Bundesbank, sondern auch von der Bundesregierung verlangt. Wenn keine Alternativrechnungen vorliegen, dann besteht die Gefahr, daß erneut ad hoc-Entscheidungen für die Konjunkturpolitik getroffen werden müssen und daß es wiederum keine Eventualhaushalte, sondern in einer ja wohl nicht auszuschließenden zukünftigen konjunkturpolitischen Krisensituation wiederum nur ad hoc-Haushalte geben wird. Das sollte nach den jüngsten Erfahrungen tunlichst vermieden werden.

Als negatives Beispiel dürfte der erste Investitionshaushalt 1967 gelten, dessen 2,5 Mrd. DM inzwischen zwar vergeben sind, dessen Wirkungen aber nur mit einem erheblichen time-lag zu registrieren waren. Auf Grund einer zu breiten Streuung der Verteilungskompetenz zeigte sich bei der Vergabe der Mittel die Gefahr, daß ohne vorherige Planung die Effizienz solcher Maßnahmen erheblich gehemmt wird. Der inzwischen konzipierte zweite Investitionshaushalt 1967/68 („Zweites Programm für konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen“) wird eine Höhe von 5,3 Mrd. DM aufweisen, von denen 2,8 Mrd. DM vom Bund, 2 Mrd. DM von den Ländern und 0,5 Mrd. DM von den Gemeinden aufgebracht werden müssen. Die Bundesmittel werden in Höhe von 0,5 Mrd. DM aus dem ERP-Fonds, in Höhe von 0,822 Mrd. DM auf Grund der Bindungsermächtigungen im laufenden Haushaltsgesetz und die restlichen 1,45 Mrd. DM durch kurz- und mittelfristige Kredite aufgebracht werden, wobei sich der Bund auf die Ermächtigungen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes stützen kann. Genau wie beim ersten Investitionshaushalt werden konjunkturpolitische Anreize zu erwarten sein, darüber

hinaus sollen durch gezielte Infrastruktur-Investitionen auch strukturpolitische Ziele realisiert werden.

ZU GERINGE INVESTITIONEN

Bei einer wachstumspolitischen Würdigung der Finanzpolitik werden gleichzeitig mittel- und langfristige Effekte angesprochen, wobei ein besonderes Augenmerk auf das Verhältnis von Investitions- und Konsumausgaben der öffentlichen Hand zu richten sein wird. Wenn es auch problematisch ist, die einzelnen staatlichen Ausgaben eindeutig einer dieser beiden Kategorien zuzuordnen, so kann man doch an Hand der vorliegenden Unterlagen einige Hinweise gewinnen. In der mittelfristigen Finanzplanung ist ein Anstieg der Anteile der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes ermittelt worden, wie ihn die Tabelle 4 ausweist. Auch bei allen Vorbehalten gegenüber der Zurechnung werden bei diesen Betrachtungen die Investitionshaushalte zu berücksichtigen sein.

Tabelle 4
Anteile der investiven Ausgaben
an den Gesamtausgaben
(in %)

	1967	1968	1969	1970	1971
gemäß Finanzplanung	17,7	18,3	18,9	18,9	19,2
mit zusätzlichen investitionsfördernden Maßnahmen	20,3	19,8	18,9	18,9	19,2

Das geringfügige Ansteigen des Anteils der investiven Ausgaben gemäß der Planung (absolut handelt es sich um jährliche Steigerungen von rund 1 Mrd. DM) kann nur als ein erster zaghafter Schritt in Richtung auf eine Strukturbereinigung bezeichnet werden, zumal bei Einbeziehung der Investitionshaushalte kaum noch von einer Steigerung des relativen Anteils der Investitionen gesprochen werden kann. Die auf diesem Gebiet erhofften durchgreifenden Umstrukturierungsmaßnahmen und die damit eventuell verbundenen richtungweisenden wachstumspolitischen Effekte größeren Ausmaßes sind in der vorliegenden Finanzplanung noch nicht zu erkennen. Auch die für einige Ausgabenbereiche genannten Zahlen weisen mit Ausnahme der Straßenbauausgaben kaum eine besondere Intensivierung der Investitionen auf; daß einige Ausgaben der Investitionshaushalte wichtige Wachstumsimpulse geben könnten, wurde schon erwähnt. Langfristig könnte das auch für die erhöhten Ausgaben für die wissenschaftliche Forschung gelten.

Hinsichtlich der konjunktur- und wachstumspolitischen Folgen der vorgesehenen Steuererhöhungen kann nur eine vorsichtige Schlußfolgerung gewagt werden. Sicherlich ist dabei die konjunkturpolitische Wirkung negativer zu beurteilen als die wachstumspolitische. Besonders die Einführung der Ergänzungsabgabe zusammen mit der Einführung und Erhöhung der Mehrwertsteuer dürften ein Höchstmaß an Unsicherheit in die privaten Entscheidungen hineingetragen haben.

Das budgetpolitische Ziel, die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auszugleichen, wird formal ja immer erreicht; problematisch ist nur die Art des Haushaltsausgleichs. Die im Gegensatz zu früheren Budgetperioden bemerkenswert hohe Verschuldungsquote des Bundes wird sicherlich für spätere Haushaltsjahre erhebliche Belastungen durch Tilgungsverpflichtungen bewirken. Ein erster Höhepunkt dieser Tilgungen wird nach den geplanten Prolongationen im Jahre 1972 auftreten. Da die Schuldenstruktur der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten jedoch relativ günstig zu nennen ist, dürfte für die Budgetgestaltung daraus noch keine grundlegende Schwierigkeit entstehen. Eine andere Beurteilung würde die Verschuldung jedoch erfahren, wenn die Ausgaben für den Schuldendienst die übrigen erforderlichen Staatsausgaben merklich einschränken, woraus sich erhebliche Hemmnisse auch unter wachstumspolitischen Aspekten ergeben könnten. Eine solche Gefahr besteht beim Bund noch nicht. Eine später eventuell eintretende zu hohe kurzfristige Verschuldung könnte die Bewegungsfreiheit fiskalpolitischer Planungen beträchtlich einschränken. Hinsichtlich der konjunkturpolitischen Problematik dürften die Möglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes aber genügend Sicherheit bieten. Eine künftige höhere Verschuldung könnte jedoch nur nach einer umfassenderen Umstrukturierung der Ausgaben-seite des Budgets gerechtfertigt werden.

Eine kritische Betrachtung der mittelfristigen Finanzplanung kann nicht an einem Grundproblem deutscher Finanzpolitik vorbeigehen: an dem Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften. Es ist erforderlich, daß zumindest zwischen dem Bund und den Ländern Absprachen über die anzustrebenden Wachstumsraten, die Investitionspläne und die Finanzierungsstrukturen stattfinden. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz sieht eine solche planerische Zusammenarbeit vor; sie wird aber noch zu konkretisieren sein. Der vorliegenden Finanzplanung des Bundes liegt keine Alternativrechnung für die zu erwartenden Finanzreformen bei. Wenn auch zunächst nur an die Bereinigung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern gedacht wird, so wären allein dadurch schon erhebliche Modifizierungen der heute vorgelegten Einnahmen- und Ausgabenrechnungen zu erwarten. Die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben, die Neuregelung der Finanzierung, die Einbeziehung der Mehrwertsteuer in den Steuerverbund hätten in einem gesonderten Rechenwerk dargestellt werden können. Das gilt auch für die in Aussicht genommenen Maßnahmen der Gemeindefinanzreform, die mit der Schaffung der Gemeinde-Einkommensteuer den Bund ebenfalls berühren wird. Da die ersten Teile der Finanzreform noch vor 1969 Gesetzeskraft erlangen könnten, wäre eine zügige Ergänzung der bisherigen Planungsrechnungen sehr sinnvoll, da sonst die Aussagen der vorliegenden Rechnungen nur noch für die nächsten zwei Jahre von Interesse wären.

KEIN UMFASSENDES KONZEPT

Die Exekutive ist durch die Finanzplanung gezwungen worden, ihre Vorhaben mehr als bisher zu konkretisieren, sie numerisch zu formulieren, sie in ihrem zeitlichen Ablauf zu kontrollieren und sie einer breiteren Öffentlichkeit zu präsentieren. Die Regierung war dabei in der Lage, die Effizienz ihrer Eingriffsmöglichkeiten zu überprüfen, und die übrigen Sektoren der Volkswirtschaft erhalten eine Information über die Größenordnungen staatlicher Aktivität. Es sind aber doch einige technische und materielle Mängel sichtbar geworden. Im Hinblick auf die Methode wäre es zu begrüßen, wenn der gesamtwirtschaftlichen Projektion nicht nur eine Zeitreihe von Wachstumsraten zugrunde gelegt würde, sondern wenn Alternativrechnungen angestellt worden wären, die auch für die öffentliche Finanzpolitik ein schnelleres Reagieren bei Abweichungen der effektiven Entwicklungen von der Zielfunktion ermöglichen. Außerdem sollten die voraussichtlichen Ausgabeentwicklungen zunächst unter Zugrundelegung heutiger Gesetze und Planungen errechnet und dann erst im Hinblick auf die wünschenswerten Globalgrößen geändert werden. Zudem sollte man auch alle kurzfristigen Maßnahmen in einem solchen Rechenwerk berücksichtigen, um einen umfassenden Überblick zu gewährleisten. Schließ-

lich wäre zumindest die Beteiligung der Länder an der Finanzplanung zu forcieren.

Die materielle Aussagekraft der vorliegenden Finanzplanung ist einmal wegen der erwähnten technischen Mängel nicht zufriedenstellend, und außerdem zeigen die gewonnenen Aussagen, daß die Möglichkeiten dieses finanzpolitischen Instruments noch nicht voll ausgenutzt worden sind. Außerdem ist der Umfang der vorgeschlagenen Änderungen auf der Einnahmenseite wie auf der Ausgabenseite im Vergleich zu den unangetasteten Blöcken so gering, daß kaum von Umstrukturierungen gesprochen werden kann. Und diese Umstrukturierung in Richtung auf eine optimale Ausnutzung der Ressourcen ist doch die entscheidende wirtschaftspolitische Aufgabe der Regierung. Eigentlich sind nur marginale Änderungen vorgenommen worden; eine neue Konzeption der öffentlichen Aktivität ist nicht erkennbar geworden. Solange mehr konstatierend als gestaltend an die künftige Planung herangegangen wird und solange die Detailänderungen nicht gerechtfertigt werden können durch die Präsentation eines Konzepts von Prioritäten, solange wird von keiner grundlegenden Änderung der Finanzpolitik gesprochen werden können. Mit marginalen Änderungen können weder die Versäumnisse der Vergangenheit noch die Aufgaben der Zukunft bewältigt werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

Wolfgang Michalski

INFRASTRUKTURPOLITIK IM ENGPASS

In Anbetracht der astronomischen Größenordnungen der bestehenden Ausbaupläne für die Infrastruktur kommt es darauf an, eine neue Konzeption der Infrastrukturpolitik zu entwickeln, die weniger vom Wunschenken als von den realen Möglichkeiten ausgeht. Die Voraussetzungen und Schwierigkeiten einer rationalen Infrastrukturpolitik werden vom Verfasser in anschaulicher Form dargestellt. Im Rahmen der anhaltenden Diskussion um die mittelfristige Finanzplanung beansprucht die vorliegende Veröffentlichung höchste Aktualität.

129 Seiten, 1966, Oktav, brosch. DM 14,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH · HAMBURG