

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Finanzplanung 1973 im Zeichen des Stabilitätskrise

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1973) : Finanzplanung 1973 im Zeichen des Stabilitätskrise, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 6, pp. 313-316

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134554>

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.

Finanzplanung 1973 im Zeichen der Stabilitätskrise

Eberhard Thiel, Hamburg

Seit der ersten Vorlage der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes für die Zeit bis 1976 im Februar dieses Jahres lag der Schwerpunkt der aktuellen Aktivitäten der Finanzpolitik erzwungenermaßen auf der Bekämpfung der inflationären Entwicklung. Die Frage scheint daher nicht unberechtigt zu sein, ob in einer Zeit erheblicher Geldentwertungen nominale ex-ante-Rechnungen für mehrere Jahre überhaupt noch ihren Zweck sinnvoll erfüllen können.

Zur Beantwortung dieser Frage hat man sich zunächst wieder die Zielsetzung dieser Planungsrechnungen ins Gedächtnis zu rufen. Auf der Basis des abgelaufenen Jahres 1972 werden Orientierungsdaten zur Finanzpolitik unterbreitet, welche die Ausgaben und Einnahmen der nächsten Jahre möglichst umfassend schildern sollen. Es handelt sich dabei um Zielprojektionen, die sowohl das Regierungsprogramm in Zahlen nachprüfbar offenlegen als auch die Finanzierung dieser Ausgaben erläutern. Die mittelfristigen Aspekte stehen dabei naturgemäß im Vordergrund. Das schließt aber nicht aus, daß die konjunkturellen Entwicklungen mindestens die Planungen für das erste Jahr, im vorliegenden Falle also für das Jahr 1973, entscheidend beeinflussen. Die gleitende Planungsmethode sieht bekanntlich für den Herbst 1973 eine Fortschreibung vor, welche die Ansätze des Jahres 1973, die dann aufgrund der Entwicklung zu korrigieren sind, als Ausgangsdaten für die neuen Projektionen verwendet.

Da die Finanzplanung für die Jahre 1973 bis 1976 recht spät beschlossen wurde, war es noch möglich die vorgesehenen Maßnahmen des ersten Stabilisierungsprogramms vom Februar 1973 zu berücksichtigen. Wie noch zu zeigen ist, sind einige dieser Vorhaben durch das zweite Stabilisierungsprogramm vom Mai 1973, dessen Umsetzung in Gesetze und Verordnungen jedoch noch aussteht, geändert und wesentlich ergänzt wor-

den. Die beschlossenen Änderungen der Werte für 1973 dürften jedoch noch weitere Korrekturen der Planungen für die Jahre bis 1976 nach sich ziehen.

Maßstab für das effektive Handeln

Es bleibt also zu fragen, ob abgesehen von der nur kurzfristig gültigen Information über das künftige finanzpolitische Gebaren noch eine weitere Orientierung der Wirtschaftssubjekte und der Entscheidungsträger aus den vorliegenden Rechenwerken zu gewinnen ist. Wenn auch die konjunkturellen Entwicklungen und die vorgesehenen Gegenmaßnahmen die geplanten Veränderungsdaten korrigieren werden, dürfte es dennoch feststehen, daß die ursprünglich für diesen Zeitraum vorgesehenen Planungen unter zumindest einem Aspekt nicht uninteressant geworden sind.

Die mehrjährigen Finanzplanungen werden zwar aufgrund gesetzlicher Vorschriften vorgelegt, eine rechtliche Verbindlichkeit ist ihnen jedoch versagt. Trotzdem bildet eine einmal veröffentlichte Planungsrechnung einen Maßstab für das effektive politische Handeln. Korrekturen der Finanzpolitik werden immer gemessen und beurteilt werden an der ursprünglichen Planung. So ist auch in der wohl stark zu revidierenden vorliegenden Planung noch ein erheblicher Informationswert zu finden – auch für die Exekutive selber. Hieraus läßt sich nämlich ablesen, welche Prioritäten geändert worden sind. Ob die Exekutive für einige der Faktoren mitverantwortlich ist, die zur Änderung der ursprünglichen Planungen führten, wird von verschiedenen Seiten bejaht.

Dr. Eberhard Thiel, 41, ist Abteilungsdirektor im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Leiter der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung.

Eine fundamentale Änderung der Finanzplanung wäre nun identisch mit einer grundlegend veränderten Haltung der Bundesregierung zu der von ihr angekündigten Palette von Leistungen. Ganz auszuschließen ist das nicht für den Fall, daß z. B. die inflationäre Entwicklung ein solches Ausmaß annimmt, daß ihre Bekämpfung andere Ziele des Staates in noch stärkerem Umfang als bisher verdrängen würde. Das hätte aber nicht nur kurz- und mittelfristige Folgen für die Entwicklung der Volkswirtschaft, sondern würde mit Sicherheit langfristige Auswirkungen von nicht zu übersehender Tragweite mit sich bringen. Schon die jetzt angekündigten Maßnahmen dürften mehrere künftige Perioden staatlicher Tätigkeit in der Weise belasten, daß bisher für erforderlich gehaltene Impulse für den privaten Sektor und für die gesamte Volkswirtschaft zeitlich verschoben werden oder völlig ausbleiben.

Neuorientierungen durch Stabilitätsmaßnahmen

Dabei zeigt sich ganz deutlich, daß die jeweilig zu wählende Priorität unter den Teilzielen des Stabilitätsgesetzes einen starken Einfluß ausübt auf die effektive Finanzpolitik – auch wenn sie danach strebt, mittelfristig Prioritäten zu fixieren. Diese Feststellung gilt besonders dann, wenn aus aktuellem Anlaß die Bekämpfung der Inflation die erste Priorität erhält. Gerade das Dilemma, mit finanzpolitischen Mitteln anvisierte Ziele zugunsten der Erreichung von mehr Geldwertstabilität suspendieren zu müssen, erfordert schon kurzfristige Neuorientierungen.

Die veränderten Ausgangsdaten zeigen diese Problematik schon recht deutlich. Während die mittelfristige Finanzplanung des Bundes für das Jahr 1973 von einer nominalen Steigerung des Bruttosozialproduktes um 10,3% ausging, rechnen die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute für das Jahr 1973 mit einer nominalen Steigerungsrate von 12,5%. Diese Differenz ergibt sich nicht nur aus der Annahme einer schnelleren Preissteigerung, sondern interessanterweise auch aufgrund einer höheren realen Wachstumsrate. Die von der Bundesregierung für die Jahre zwischen 1973 und 1976 angenommene nominale Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes um 8,1% pro Jahr dürfte aufgrund der vorliegenden Unterlagen wohl auch zu niedrig gewählt sein.

Hinsichtlich der Verwendung des Bruttosozialproduktes nimmt die Regierung an, daß auf die Bruttoinvestitionen beinahe konstant 27% entfallen, während der Staatsverbrauch leicht ansteigt und der Anteil des privaten Konsums gering abnimmt. Insgesamt ist vorgesehen, daß die Bundesausgaben im Planungszeitraum etwas stärker steigen als das Bruttosozialprodukt. Für das Jahr

1973 war dagegen vorgesehen, daß die öffentlichen Haushalte insgesamt ungefähr im gleichen Rahmen zunehmen wie das Bruttosozialprodukt, während der Bund sogar darunter bleiben wollte. Diese Relationen dürften jedoch angesichts der vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen und der konjunkturellen Entwicklung Veränderungen erfahren.

Veränderungen gegenüber der alten Finanzplanung

Die Finanzplanung sah zunächst auf der Ausgabe Seite des Bundes für das Jahr 1973 ein Volumen von 120,39 Mrd. DM vor und für 1976 153,8 Mrd. DM. Das bedeutete für das Jahr 1973 eine Steigerung um 9,7% und für die folgenden Jahre von jeweils 8,5%. Gegenüber der alten Finanzplanung, die sich auf den Zeitraum von 1972 bis 1975 erstreckte, bedeutet dies eine erhebliche Anhebung der Steigerungsraten der Bundesausgaben, die damals nur auf durchschnittlich 7,5% pro Jahr projiziert wurden.

Wenn man die Aufgaben nach wichtigen Funktionen gliedert, dann hat der Einzelposten Verteidigung weiterhin ein hervorragendes Gewicht. Gegenüber 25,9 Mrd. DM im Jahre 1972 sollen diese Aufwendungen im Jahre 1976 31,2 Mrd. DM betragen. Der große Komplex der sozialen Ausgaben zeigt ebenfalls erhebliche Steigerungen. Dabei werden die Zuschüsse zu den Sozialversicherungsträgern von knapp 14 Mrd. DM 1972 auf 24,3 Mrd. DM im Jahre 1976 ansteigen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß weiterhin einige der Bundeszahlungen gestundet werden; im Jahre 1973 wird dieser gestundete Betrag 2,5 Mrd. DM ausmachen.

Die Förderung der Vermögensbildung wird sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppeln und 1976 5,05 Mrd. DM ausmachen. Gegenüber der vorjährigen Finanzplanung sind diese Ansätze leicht zurückgenommen worden. Erhebliche Steigerungen wird weiterhin der Komplex Wissenschaft und Forschung erfahren, obgleich auch hier die letzte Finanzplanung einen höheren Betrag auswies. Von knapp 6 Mrd. DM im Jahre 1972 wurde eine Zunahme auf 9,3 Mrd. DM im Jahre 1976 angestrebt. Für den Sektor Wohnungswesen wurde ein jährlicher Betrag von rund 1,5 Mrd. DM vorgesehen.

Im Bereich der Agrarpolitik wird eine Abnahme zu erwarten sein, wobei jedoch auf die Veränderung der Zuständigkeiten zwischen den europäischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik zu achten ist. Während im Jahre 1972 die eigenen Einnahmen der europäischen Gemeinschaften in der BRD 2,1 Mrd. DM und ihre Ausgaben für EWG-Marktordnungen 1,7 Mrd. DM betragen, wird

das Verhältnis 1976 5,3 Mrd. DM zu 2,2 Mrd. DM betragen.

Die Förderung der Energiewirtschaft und der Gewerbebereiche soll am Ende der Periode auf 3 Mrd. DM zurückgehen. Erhebliche Steigerungen sind dagegen für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen vorgesehen, wobei 1972 9,6 Mrd. DM, 1976 jedoch 11,4 Mrd. DM ausgegeben werden sollen. Der größte Betrag wird dabei für den Straßenbau ausgegeben werden, dessen Ansätze jedoch gegenüber der letzten Finanzplanung leicht zurückgenommen wurden. Die Ausgaben für regionale Förderungsmaßnahmen werden leicht abnehmen und 1976 0,45 Mrd. DM ausmachen.

Die Entwicklungshilfe soll von 2,2 Mrd. DM auf 3,6 Mrd. DM am Ende der Planungsperiode ansteigen. Kaum durchzuhalten sein wird die angenommene Konstanz der Wohngeldgewährung von jährlich 0,6 Mrd. DM. Interessant ist auch die Zunahme des Schuldendienstes, der 1972 knapp 3 Mrd. DM betrug, 1976 jedoch 5,1 Mrd. DM in Anspruch nehmen dürfte.

Geänderte Prioritäten

Von diesen Ausgaben des Bundes werden 1972 19,1 Mrd. DM als investive Ausgaben ausgewiesen, die 1976 23,4 Mrd. DM umfassen sollen. Davon ist jeweils knapp ein Drittel für Sachinvestitionen des Bundes eingesetzt, während der Restbetrag auf Finanzierungshilfen zugunsten sonstiger Investoren des öffentlichen und privaten Bereichs entfallen soll. Bemerkenswert ist, daß für den gesamten Planungszeitraum nach den vorliegenden Unterlagen der Anteil der investiven Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes von 16,1 % erreicht werden soll, während in der vorjährigen Finanzplanung für den damals gültigen Planungszeitraum eine durchschnittliche Investitionsquote von 17,34 % angestrebt wurde. Hier zeigen sich ganz deutlich Ansätze von geänderten Prioritäten. Das hängt auch eng zusammen mit den Ansätzen für die Personalausgaben. Während in der Finanzplanung des Vorjahres für das Jahr 1975 ein Betrag von 22,15 Mrd. DM ausgewiesen wurde, sind nach der neuen Finanzplanung im Jahre 1975 25,15 Mrd. DM für Personalausgaben geplant worden.

Ein Blick auf die geplante Einnamemstruktur zeigt, daß die Steuereinnahmen von 101,7 Mrd. DM im Jahre 1972 auf 140,9 Mrd. DM 1976 ansteigen sollen. Unter Berücksichtigung der sonstigen Einnahmearten ergab sich eine erforderliche Nettokreditaufnahme von 3,8 Mrd. DM 1973 und mit steigenden Beträgen ein Nettokreditbedarf von 6,5 Mrd. DM 1976. Außerdem wurden für die Jahre 1975 und 1976 noch offene Beträge von 2,6 Mrd. DM und 2,7 Mrd. DM ausgewiesen, die noch zu

decken sein würden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß in der Ausgabenplanung für die Jahre 1974 bis 1976 Globalansätze von 8 Mrd. DM ausgewiesen wurden. Nun ist jedoch geplant, daß die Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften insgesamt um 5,5 Mrd. DM reduziert werden soll, wobei auf den Bund 1,7 Mrd. DM entfallen würden. Die haushaltsmäßigen Auswirkungen bei den verschiedenen Ebenen werden höchst unterschiedlich sein.

Korrekturen durch das zweite Stabilitätsprogramm

Die hier genannten Zahlen sind nun mit Sicherheit für das Jahr 1973 und abgeschwächt für die nächsten Jahre zu korrigieren, da aufgrund des zweiten Stabilisierungsprogramms einige relevante Änderungen zu erwarten sind. Daß jene konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen stillgelegt werden sollten, die nicht von unabweisbaren Mehrbelastungen in Anspruch genommen werden, und daß der Haushalt restriktiv vollzogen werden soll, gehört zu den mehr generellen Ankündigungen.

Konkret wurde eine Stabilitätsanleihe vorgesehen, die ein Volumen von 4 Mrd. DM erreichen soll. Zu den Maßnahmen gehört interessanterweise auch der Versuch, die Subventionierungen im Rahmen des Haushaltsvollzuges um 5 % zu vermindern. Lange umstritten war die Stabilitätsabgabe, die nach anderen Kriterien erhoben werden soll als der früher verwandte Konjunkturzuschlag. Der einkommende Betrag soll bei der Bundesbank stillgelegt werden und nicht an die Steuerzahler zurückgezahlt werden. Im Rahmen dieser Maßnahme beginnt die Steuerpflicht für ledige Einkommensteuerpflichtige bei 24 000 DM und bei Verheirateten bei 48 000 DM; der Steuersatz wurde in Höhe von 10 % der Einkommensteuerschuld fixiert. Für die Körperschaftsteuerpflichtigen ist ebenfalls ein Satz von 10 % der Körperschaftsteuerschuld vorgesehen.

Die Reduzierung der Investitionszulagen mit regionalpolitischen Zielsetzungen von 10 % auf 7,5 % gehört ebenfalls zu den haushaltspolitischen Maßnahmen. Eine Analyse der regionalpolitischen Wirkungen könnte interessante Hinweise auf die Nützlichkeit einer Wiedereinführung solcher Maßnahmen erbringen. Mit Wirkung vom 9. Mai 1973 wird eine Investitionssteuer in Höhe von 11 % bzw. 5,5 % eingeführt. Sie soll auf zwei Jahre befristet werden, und die Erträge sollen in Form einer Konjunkturausgleichsrücklage des Bundes und der Länder stillgelegt werden. Außerdem soll für bewegliche Güter des Anlagevermögens die degressive Abschreibung auf ein Jahr ausgesetzt werden und die degressive Abschreibung für Gebäude mit einigen Ausnahmen auf-

gehoben werden. Schließlich wird für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie für Eigentumswohnungen der Abschreibungsvorteil des § 7b des Einkommensteuergesetzes auf ein Jahr ausgesetzt, soweit die Bauanträge erst jetzt gestellt werden.

Datenveränderungen für Investitionen

Hier zeigen sich insgesamt recht einschneidende Datenveränderungen für den Investitionsprozeß. Ob die Kombination von Steuererhöhung, Abschreibungsverminderung und Subventionskürzung den gewünschten konjunkturpolitischen Erfolg hat, wird sicherlich in den einzelnen Branchen und Regionen unterschiedlich sein. Sollte eine Eindämmung der Nachfrage eintreten, dann würden sicherlich nicht nur kurzfristige Wirkungen zu erwarten sein, sondern die Wachstumsgeschwindigkeit könnte beeinträchtigt werden. Auslandsinvestitionen könnten dann attraktiver werden. Wenn die Regelungen für den Bausektor zur Verminderung der Bautätigkeit führen, dann dürften angesichts der Nachfragesituation die regional unterschiedlichen Preissteigerungen weitergehen, anderenfalls würden die Steuern überwältigt werden.

Die Nachfrage der privaten Haushalte soll durch die Stabilitätsabgabe und durch einige Einschränkungen der Sonderausgaben negativ berührt werden. Hier ist es jedoch fraglich, ob nicht eine Verminderung der Spartätigkeit allein die Folge sein wird.

Als weitere Maßnahme ist eine Verlagerung von 10% der Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern auf das Jahr 1974 vorgesehen. Dadurch wird besonders der Hochschulbau negativ berührt, was bei den Ländern zu erheblichen Schwierigkeiten in der Realisierung der Ausbaupläne führen wird. Außerdem will der Bund die nicht gesetzlich oder durch internationale Verträge gebundenen Ausgaben um 5% kürzen, was jedoch lediglich zu einer Verminderung des Volumens um 0,7 Mrd. DM führen wird. Die Länder sollen ähnliche Maßnahmen durchführen.

Abgesehen von den Wirkungen auf die privaten Unternehmen und Haushalte ist zu sehen, daß sowohl die generelle Investitionsquote des Bundes vermindert werden wird als auch einige Ausgaben für spezielle Reformvorhaben gestreckt werden müssen. Wie eingangs erwähnt wurde, zwingt die konjunkturelle Situation zu drastischen Maßnahmen, was auch in der Umstrukturierung wesentlicher Daten der mehrjährigen Finanzplanung deutlich wurde. Es wurden gleichzeitig Ausgaben fällig und Stilllegungen von Einnahmen erforderlich. Die Entscheidung fiel zu Lasten der Ausgabensteigerung aus.

Vielfach wird die Befürchtung geäußert, daß die Inflationssituation zu Steuererhöhungen zwingt, die wohl langfristig nicht mehr stillgelegt werden müßten und dann in echte Steuererhöhungen umgewandelt werden könnten. Diese Meinung sollte jedoch nicht als Vorwurf aufgefaßt werden, sondern muß anders akzentuiert werden. Aus der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Situation ergibt sich, daß unabhängig von der Inflationssituation Steuererhöhungen nötig sind, um die geplanten Reformen zu realisieren. Daß der Staatsanteil erhöht werden muß, ist nur ein anderer Ausdruck dafür, daß Reformen durchzuführen sind; denn eine fundamentale Umstrukturierung der Ausgabenseite dürfte mittelfristig kaum zu erreichen sein.

Revisionsbedürftige Finanzplanung

Wenn es gelingen sollte, die hohen Zuwachsraten der Preise abzubauen, dann könnten durchaus einige der Steuererhöhungen und der verminderten Steuervergünstigungen beibehalten werden. Sicherlich wird die Investitionssteuer wieder aufzuheben sein, und bei der degressiven Abschreibung bieten sich vielleicht selektive Regelungen an. Die jetzt als Stabilitätsabgabe deklarierte Erhöhung der direkten Steuern würde sich jedoch als Fundament für eine generelle Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer anbieten. Dabei ist einzuräumen, daß es politisch jetzt bestimmt einfacher ist, eine Steuererhöhung nur für die oberen Einkommensgruppen durchzusetzen als später die unteren Gruppen isoliert mit höheren direkten Steuern zu belasten.

Hier machen sich jetzt eben doch die Verzögerungen bei der Behandlung der Steuerreform in zunehmendem Maße negativ bemerkbar. Die Hoffnung, daß die kommende Steuerreform aufkommensneutral gestaltet werden könne, gehört wohl endgültig der Vergangenheit an. Angesichts der steigenden Ansprüche an den Staat kann es sich wohl auch nur um den Versuch gehandelt haben, modellmäßig zu demonstrieren, daß es sich bei den Regierungsvorlagen zu den einzelnen Steuergesetzen insgesamt um ein ausgewogenes Konzept handelte. Das bedeutet nun aber nicht, daß Anhebungen einzelner Steuersätze dieses Modell unbedingt stören müßten. Ein nach weichen Kriterien auch immer ausbalanciertes Steuerkonzept kann und muß auf einem höheren Besteuerungsniveau angesiedelt werden.

Eigentlich hätte es nicht erst der Dramatisierung der Haushaltssituation aufgrund der konjunkturellen Lage bedurft, um die erforderliche Umstrukturierung der effektiven Nachfrage erneut zu demonstrieren. Die Lektüre der revisionsbedürftig gewordenen mehrjährigen Finanzplanung unterstreicht diesen Zusammenhang nur noch einmal.