

Nölling, Wilhelm

**Article — Digitized Version**

## Das Programm für Zukunftsinvestitionen: Zwischenbilanz nach einem halben Jahr ; Wachstumspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Nölling, Wilhelm (1977) : Das Programm für Zukunftsinvestitionen: Zwischenbilanz nach einem halben Jahr ; Wachstumspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 8, pp. 391-398

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135099>

**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.*

## WACHSTUMSPOLITIK

# Das Programm für Zukunftsinvestitionen

Zwischenbilanz nach einem halben Jahr

Wilhelm Nölling, Hamburg

**Am 6. Juli 1977 hat sich das Bundeskabinett mit dem Stand der Abwicklung des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ befaßt. Eine Art Zwischenbilanz der bisherigen Ergebnisse und Erfahrungen zieht im folgenden der Hamburger Wirtschaftssenator Dr. Nölling. Er fragt nach den wachstums- und beschäftigungspolitischen Erfolgsaussichten des vorliegenden Programms und prüft im Hinblick auf künftige Programme, ob und welche Konsequenzen zu ziehen sind, um die Effizienz der Wirtschaftspolitik in unserem föderativen Staatswesen weiter zu verbessern.**

In seiner Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976 kündigte der Bundeskanzler an, die Bundesregierung werde „1977 ein mehrjähriges öffentliches Investitionsprogramm zur wachstumspolitischen Vorsorge bereitstellen, das, wenn nötig, in den nächsten Jahren zu einer ausreichenden Entwicklung der investiven Binnennachfrage und damit zu einem nachhaltigen Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen wird. Dieses Programm, an dem Länder und Gemeinden beteiligt werden, soll... eine Reihe zukunftsweisender Investitionen zum Ausbau einer umweltfreundlichen Infrastruktur, zur Verbesserung des Verkehrswesens und zur Erhaltung der natürlichen Lebensbedingungen erfassen“. Die Regierungserklärung stellt den längerfristigen, wachstums- und strukturpolitischen Aspekt des Programms eindeutig in den Vordergrund. Konjunktur- und beschäftigungspolitische Ziele werden in dieser Formulierung nicht als besonders aktuell oder gar als kurzfristig vorrangig herausgestellt; sie werden eigentlich nur für den Fall eines Falles – „wenn nötig“ – angesprochen.

Im Jahreswirtschaftsbericht vom 28. Januar 1977 äußert sich die Bundesregierung in dieser Hinsicht schon etwas anders: „Obwohl die Abwicklung der Investitionsvorhaben in einem Mehrjah-

reszeitraum erfolgen soll, kommt es angesichts der Arbeitsmarktlage darauf an, bereits in der ersten Phase des Programms nachhaltige Beschäftigungseffekte auszulösen.“

Nach den Beschlüssen des Kabinetts zu dem – im Jahreswirtschaftsbericht erstmalig so bezeichneten – „Programm für Zukunftsinvestitionen“ erklärte der Bundesfinanzminister am 30. März 1977 vor der Presse u. a.: „Wir sind davon überzeugt, daß noch in diesem Jahre für den Arbeitsmarkt Auswirkungen ausgehen sollen, obwohl dies kein normales Konjunkturprogramm ist, sondern eine mittelfristige Perspektive darstellt.“ Auch der Bundeswirtschaftsminister bekräftigte bei gleicher Gelegenheit die Erwartung, daß das Programm einen „Beitrag zu höherer Beschäftigung“ leisten werde, obwohl es „kein reines Arbeitsbeschaffungsprogramm“ sei. Er wies dann noch auf einen zusätzlichen, für die Zielsetzung des Programms wie für seine Vorbereitung sehr wichtigen Gesichtspunkt hin: „Dieses Programm (ist) gleichzeitig ein Beitrag der Bundesrepublik für eine Belebung in der Weltkonjunktur im Hinblick auf den bevorstehenden Weltwirtschaftsgipfel im Mai dieses Jahres.“

Die allmähliche Verschiebung der Gewichte innerhalb der Programm-Zielkombination wird noch deutlicher in der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen des Bundes und der Länder vom 6. Mai, in der es heißt: „Das Programm soll zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen und damit zur Wiedergewinnung und Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes beitragen... Bund

---

*Dr. Wilhelm Nölling, 43, ist seit Mai 1976 Senator der Freien und Hansestadt Hamburg und Präses der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft.*

und Länder sind gemeinsam der Auffassung, daß schon in 1977 deutliche Anstöße für die Wirtschaft gegeben werden sollen. Deshalb wird ein beträchtlicher Teil des Programms bereits in diesem Jahr als Aufträge an die Wirtschaft vergeben werden. Die davon ausgehenden multiplikativen Nachfrage- und Beschäftigungseffekte sollen zu einer Stabilisierung des Konjunkturklimas beitragen.“

In dieser Entwicklung spiegelt sich die allmählich skeptisch-pessimistischer werdende Beurteilung der konjunkturellen Aussichten, insbesondere im Hinblick auf den Abbau der Arbeitslosigkeit. Damit einher geht, wie ebenfalls in regierungsamlichen Äußerungen über das „Programm für Zukunftsinvestitionen“ deutlich wird, die nach und nach wachsende Einsicht in die Notwendigkeit einer verstärkt konjunkturgerechten Finanzpolitik. Der Bundeskanzler hatte am 16. Dezember 1976 noch ausdrücklich betont, das Programm solle „natürlich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten“ bleiben, bei deren Abschätzung damals das Ziel einer fortschreitenden Konsolidierung der öffentlichen Haushalte noch ganz eindeutig im Vordergrund stand, nachdem vorher „in der Rezession antizyklische Finanzpolitik betrieben“ worden sei.

#### Betonung der Zusätzlichkeit

Im Jahreswirtschaftsbericht jedoch wurden bereits „zusätzliche Investitionsausgaben der Gebietskörperschaften für erforderlich“ gehalten. Bei „weiterhin gebotener Begrenzung der laufenden Ausgaben“ sollten durch das Programm „gleichzeitig die Investitionen wieder ein größeres Gewicht bei den öffentlichen Ausgaben“ erhalten. Diesen Gedanken stellt auch die bereits angeführte Gemeinsame Erklärung vom 6. Mai 1976 klar heraus: „Von großer Bedeutung (für die Verbesserung der Wachstumsbedingungen und damit zur Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrades; d. V.) ist, daß es gelingt, durch das Programm die öffentliche Investitionsquote zu verbessern. Bund und Länder haben die feste Absicht, die Zusätzlichkeit der im Investitionsprogramm vorgesehenen Ausgaben zu sichern und Umfinanzierungen zu vermeiden.“

Aus dem allmählichen Sinneswandel in bezug auf die aktuellen Aufgaben der Finanzpolitik resultierte nicht nur eine zunehmend stärkere Betonung der Zusätzlichkeit des Programms. Gleichzeitig nahm folgerichtig auch das gedachte Programmvolumen zu. War anfangs die Rede von 8 bis 10 Mrd. DM, verteilt auf vier Jahre, so wurde endgültig ein Programm in der Größenordnung von 16 Mrd. DM beschlossen. Das Gesamtprogramm besteht aus reinen Bundes- (z. B. im Verkehrsbereich) sowie aus gemeinsam zu finanzie-

renden Bund/Länder-Vorhaben. Der Bund allein hat für seine eigenen Programme und für seine Anteil an den Bund-Länder-Programmen 8,2 Mrd. DM aufzubringen; Länder (3,4 Mrd. DM) und Gemeinden (2,1 Mrd. DM) sind mit zusammen 5 Mrd. DM geringer belastet als der Bund. Zu den Ausgaben der Gebietskörperschaften treten noch 2,2 Mrd. DM Investitionsausgaben „sonstiger Träger“, z. B. der Energieversorgungsunternehmen. Im übrigen hat der Bund die bestimmte Erwartung ausgesprochen, Länder und Gemeinden möchte das 16-Mrd.-DM-Volumen durch eigenfinanzierte Programme noch aufstocken.

Alles in allem ist wohl die Schlußfolgerung gerechtfertigt, daß am Ende der Vorbereitungsphase zwei Hauptziele als etwa gleichwertig nebeneinander gerückt waren, nämlich

□ erstens die Verbesserung der Wachstumsbedingungen für die deutsche Wirtschaft auf mittlere und längere Sicht,

□ zweitens ein kurzfristig wirksamer Beitrag zu Abbau der Arbeitslosigkeit durch möglichst schnell einsetzende Anstöße auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage.

Die Frage nach der zu erwartenden Effizienz des Programms muß also zweigeteilt werden, der die Sach- und Zielgerechtigkeit ist unter jeweiligen speziellen Aspekten zu beurteilen, je nachdem um welches der beiden Hauptziele es geht.

#### Zwang zur raschen Einigung

Um das Programm in *wachstumspolitischer* Hinsicht möglichst effizient zu gestalten, hat die Bundesregierung von Anfang an eine bewußte Konzentration auf eine begrenzte Zahl bedeutsamer Investitionsschwerpunkte angestrebt. Dies war ohne Zweifel sowohl im Hinblick auf die unmittelbaren als auch auf die mittelbaren – z. B. von seiner Öffentlichkeitswirkung abhängigen – Erfolgschancen des Programms zu begrüßen. In der Praxis war jedoch leider nicht möglich, diese guten Aussichten in vollem Umfang zu verwirklichen. Bei dem – entgegen ursprünglichen Erwartungen gelungenen – Versuch, in einer nach Wochen bemessenen Frist die ursprünglich nicht wenig divergierenden Vorstellungen von mehreren Ressorts und von elf Bundesländern in einem für alle gerade noch akzeptablen Kompromiß zu vereinigen, erwies es sich als unvermeidlich, die Palette der Programmbereiche bzw. Projekte zu erweitern. Aufgenommen wurden z. B. Maßnahmen der Dauererneuerung (obwohl die meisten Länder anfangs dagegen waren) und – wenn auch in begrenztem Umfang – Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus (für die sich die meisten Länder nachdrücklich ausgesprochen hatten). Die Konzentration auf wenige, nicht nur nach Ansicht der Bu-

desregierung besonders wichtige Programmbe-  
reiche bzw. Projekte wurde dadurch natürlich in  
Mitleidenschaft gezogen.

Der Kompromiß, ohne den eine Einigung zwischen  
allen Beteiligten vermutlich nicht möglich gewe-  
sen wäre, mußte unter großem Zeitdruck zu-  
standegebracht werden. Unter diesen Zeitdruck  
sah sich die Bundesregierung gestellt,

weil es notwendig war, Ankündigungen bald  
Taten folgen zu lassen, um einem ohnehin vor-  
handenen, konjunkturpolitisch außerordentlich un-  
erwünschten Attentismus in der Wirtschaft und  
bei öffentlichen Haushalten nicht noch Vorschub  
zu leisten;

weil sie es aus weltwirtschafts- und außenpoli-  
tischen Gründen für notwendig hielt, auf dem  
Pariser Weltwirtschaftsgipfel im Mai eine von  
Bund und Ländern gemeinsam getragene Willens-  
erklärung zu präsentieren, bald und zügig ein re-  
lativ umfangreiches Programm zur Förderung von  
Wachstum und Beschäftigung realisieren zu wol-  
len.

Der Zwang zu rascher Einigung ist von einigen  
Bundesländern buchstäblich bis zur letzten Mi-  
nute ausgenutzt worden, um eigene, abweichende  
Zielvorstellungen durchzusetzen. Besonders hart  
ausgereizt hat die so gegebenen politischen Mög-  
lichkeiten etwa das Land Niedersachsen, das sein  
Einverständnis mit dem Programm konsequent  
von festen Zusagen des Bundes zur Mitfinanzierung  
des Ems-Dollart-Projektes (außerhalb des  
„Programm für Zukunftsinvestitionen“) abhängig  
machte.

#### Revision der Regionalverteilung

Hier ist nicht der Ort zu moralisierender Be-  
oder Verurteilung des Verhaltens von Bundesländern.  
Eine derartige, der gegebenen Finanzverfassung  
durchaus nicht widersprechende Verhaltensweise  
konnte um so weniger überraschen, als bei der  
Vorbereitung des Programms zunehmend deut-  
licher geworden war, daß das Konzentrations-  
oder Schwerpunktprinzip des Bundes den Län-  
dern eine Reihe – aus ihrer Sicht schwerwiegen-  
der – Probleme bescheren mußte:

Der Bund hatte, anders als bei früheren Kon-  
junktur- und ähnlichen Sonderprogrammen, der  
regionalen Ausgewogenheit – was darunter auch  
immer zu verstehen sein mag – bewußt einen  
nachgeordneten Rang beigemessen. Er strebte,  
wie gesagt, in erster Linie eine sachbezogene  
Schwerpunktbildung und erst danach, in einem  
zweiten Schritt, einen gewissen regionalen Aus-  
gleich an.

Die Ausgleichsbemühungen setzten mithin erst  
ein, als nach einem ersten „Kassensturz“ eine re-  
gionale Verteilung des Gesamt-Programmvolu-

mens sichtbar wurde, mit der sich abzufinden eine  
größere Zahl von Ländern nicht bereit war. Die  
regionale Unausgewogenheit, die von diesen Län-  
dern beklagt wurde, war eine zwangsläufige Folge  
der Tatsache, daß die vom Bund vorgegebenen  
Schwerpunkte nicht für alle Regionen gleich be-  
deutsam sein konnten; besonders einsichtig wird  
dies an dem mit 2 Mrd. DM sehr aufwendigen  
„Rhein-Bodensee-Programm“. In dieser Situation  
blieb dem Bund nichts anderes übrig, als die re-  
gionale Verteilung zu revidieren, um ein Optimum  
zu erreichen, das bei der absoluten Unmöglich-  
keit, es allen recht zu machen, bestenfalls durch  
eine möglichst kleine Summe an Länder-Unzu-  
friedenheit zu definieren war.

Die dafür erforderlichen Umsetzungen von Land  
zu Land waren noch am einfachsten innerhalb der  
Bundes-Programmbereiche zu bewerkstelligen,  
wurden aber auch in Bund/Länder-Programmbereichen  
vorgenommen. Rigorose Schnitte waren  
in der Eile kaum zu vermeiden; beispielsweise  
wurde der Programmbereich „Verbesserung der  
Lebensverhältnisse in Städten und Gemeinden“  
beim Saarland bis auf einen geringen Rest zu-  
sammengestrichen, um die „Nachbesserung“ mit-  
zufinanzieren, die für die – bei der ursprünglichen  
Programmstruktur besonders schlecht bedachten  
– Stadtstaaten notwendig war. Bei allem ergab  
sich zwar mehr regionale, gleichzeitig aber auch  
weniger sachliche Ausgewogenheit.

#### Kongruenz mit der Landespolitik

Die Unzufriedenheit der Länder resultierte  
nicht allein aus der regionalen Verteilung des Ge-  
samt-Programmvolumens. Von nicht geringer Be-  
deutung war auch der Umstand, daß die Pro-  
grammgestaltung im einzelnen den unterschied-  
lichen landespolitischen Zielsetzungen und Prio-  
ritäten in aller Regel nur höchst unvollkommen  
entsprechen konnte. Dies nicht zuletzt deshalb,  
weil die Struktur des Programms nicht allein  
durch die a priori vom Bund gesetzten Schwer-  
punkte, sondern auch durch eine Reihe zusätz-  
licher, weitgehend vom Bund formulierter und von  
der großen Mehrheit der Länder gebilligter Rah-  
menbedingungen erheblich beeinflußt wurde.  
Diese zielten darauf, möglichst keine neuen  
Mischfinanzierungs-Tatbestände über vorhandene  
Instrumente gemeinsamer Finanzierung nach  
Art. 91 a und Art. 104 a GG hinaus zuzulassen,  
möglichst keine Folgekosten in Kauf zu nehmen  
und möglichst keine direkte Unternehmens-Förde-  
rung zu betreiben.

Eine Anpassung an landespolitische Erfordernisse  
bei dem nachträglichen regionalen Ausgleich war  
kaum möglich, da es hierbei grundsätzlich nur  
noch um eine „gerechtere“ Verteilung des Ge-  
samtvolumens ging. Änderungen inhaltlicher Art

im Sinne einer besseren Kongruenz mit landespolitischen Zielen und Prioritäten konnten deshalb nur in Einzelfällen gewissermaßen nebenbei bewirkt werden.

Die kombinierte Aufteilung des Gesamtprogramms nach fachlichen *und* regionalen Kriterien ergab mithin Länder-Teilprogramme, die vermutlich in allen Bundesländern mehr oder weniger weit von dem abweichen, was aus landespolitischer Sicht für vordringlich gehalten wird. Soweit es dabei um allein vom Bund finanzierte Programmbereiche geht, kann der Bund mit Recht geltend machen, seine eigenen Prioritätsvorstellungen müßten letztlich entscheidend sein. Im Falle gemeinsam von Bund und Ländern finanzierter Programmteile jedoch sind für die Länder keine durchschlagenden Sachgründe dafür zu sehen, daß sie erhebliche Mittel für Investitionen aufwenden müssen, die nach ihren eigenen Dringlichkeitsüberlegungen wenn überhaupt, dann erst später und/oder in anderen finanziellen Größenordnungen zum Zuge gekommen wären.

Unter diesen Umständen war es nicht zu verwundern, daß fast alle Bundesländer, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und mit unterschiedlichem Erfolg, nicht nur für eine hohe Beteiligung am Gesamt-Programmvolumen, sondern auch für inhaltliche Änderungen gefochten haben. Projekte, die aus jeweiliger Ländersicht Vorrang genießen, nachträglich einzubringen, war nach skizzierter Lage der Dinge jedoch nur in sehr begrenztem Maße möglich. Ebenso schwierig, wenn nicht unmöglich war es, innerhalb der vorgegebenen Länder-Teilprogramme die Gewichte der einzelnen Programmteile bzw. Projekte nennenswert zu verschieben.

### Neuer Ansatz

Ergebnis konnte nach allem nur eine Programmstruktur sein,

die den bundespolitischen Vorstellungen einer Konzentration auf wenige, besonders bedeutsame Schwerpunkte nur noch mit Einschränkungen gerecht wird und

die nur begrenzt den von Land zu Land unterschiedlichen landespolitischen Zielen und Prioritäten entspricht.

Daß darunter die Erfüllung der wachstumspolitischen Aufgaben des Programms leiden muß, ist eine mehr als naheliegende Vermutung.

Unabhängig davon ist aber anzuerkennen, daß es durch eine politische und verwaltungsmäßige Bravourleistung ohne Beispiel gelungen ist, in relativ kurzer Zeit ein ebenso umfangreiches wie vielfältig strukturiertes Programm zu erarbeiten, auf das sich Bund und (alle!) Länder schließlich doch noch zu einigen vermochten. Ob und wie unter den ge-

gebenen einschränkenden Voraussetzungen ein besseres, d. h. strukturpolitisch effizienteres Ergebnis möglich gewesen wäre, ist schwer zu sagen. Um allerdings die Effizienz künftiger Programme unter strukturpolitischen Gesichtspunkten zu verbessern, erscheint es geboten, über günstigere Voraussetzungen nachzudenken.

Ein Programm, das Bundes- *und* Länderinteresse insgesamt besser entspricht, wäre wohl am ehesten zu verwirklichen, wenn man weitgehend auf gemeinsame, nach einheitlichem Schema aufzustellende Bund/Länder-Programme verzichtet. Im Rahmen genereller Zielsetzungen könnte sich dann der Bund auf die Konzeption seiner eigenen, von ihm allein finanzierten Programmbereich konzentrieren, ohne natürlich dabei auf eine mit bundespolitischen Vorstellungen vereinbare Regionalisierung verzichten zu müssen. Die einzelnen Länder könnten ihrerseits unter Beachtung globaler, mit dem Bund abgestimmter Vorgabe über Volumen und Grobstruktur des Gesamtprogramms Landesprogramme aufstellen und dabei landespolitische Überlegungen weitgehend zum Zuge kommen lassen. Die Summe dieser Programme dürfte zwar weniger den Eindruck einer von Bund und Ländern getragenen Aktion „auf einem Guß“ erwecken, dafür aber mit ziemlicher Sicherheit einen hohen strukturpolitischen Effekt versprechen.

### Praktikabilität des Denkmodells

Die Praktikabilität dieses Denkmodells hängt allerdings entscheidend von der Antwort auf folgende Frage ab: Wäre es wohl möglich gewesen die Länder zur Leistung so hoher Finanzierung beiträge zu bewegen, ohne sie durch Inaussicht stellen von Komplementär-Bundesmitteln aus der Reserve zu locken?

Oder wenn man eine denkbare Alternative im Auge faßt: Hätte man, von der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problematik einmal ganz abgesehen, vom Bund erwarten können, erhebliche Mittel zur Finanzierung von Länderprogrammen aufzuwenden, auf deren Gestaltung ihr wenn überhaupt, dann nur ein sehr geringer Einfluß eingeräumt worden wäre?

Hier tauchen Probleme unserer Finanzverfassung und finanzpolitischen Praxis auf, die klar zu erkennen und deren Lösung in Angriff zu nehmen unbedingt notwendig ist – es sei denn, man findet sich damit ab, auf Dauer darauf zu verzichten gemeinsame Anstrengungen von Bund und Ländern nach Art, Umfang und Zielsetzung des „Programms für Zukunftsinvestitionen“, jedoch in höherer strukturpolitischer Effizienz zu unternehmen. Obwohl auch der vorgeschlagene neue Ansatz Probleme birgt, scheint es angesichts d

aufgezeigten Vorteile doch ernsthafter Überlegungen wert, bei künftigen Programmen wie angegeben vorzugehen.

Fragen muß man sich außerdem, ob die allein fiskalpolitisch motivierte Beschränkung auf möglichst folgekostenlose Projekte strukturpolitisch gesehen zweckdienlich war. Jedenfalls ist das Auftreten oder Nichtauftreten von Folgekosten sicherlich kein Kriterium für wachstumspolitische Effizienz. Wäre das Programm unter den gegenwärtigen, vor einem halben Jahr von vielen noch nicht erwarteten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen noch einmal aufzustellen, so könnte man wohl davon ausgehen, daß der Vermeidung von Folgekosten weniger Gewicht beigemessen würde. Dies entspräche neueren Erfahrungen und Erkenntnissen über die wachstums- und beschäftigungspolitische Funktion der öffentlichen Haushalte: Eine Maßnahme ist jetzt nicht mehr von vornherein schon deshalb suspekt, weil sie zusätzliche Personalbedarfe auslösen könnte.

#### Umweltschutz auf der Strecke

Zu überlegen ist schließlich noch, ob nicht auch der weitgehende Ausschluß von Maßnahmen der direkten Förderung von Betrieben die struktur- und wachstumspolitische Wirksamkeit des Programms negativ beeinflussen wird. Diese Frage drängt sich nicht zuletzt im Hinblick auf die ursprünglich als besonders wichtig herausgestellten, zum Schluß aber weitgehend auf der Strecke gebliebenen Umweltschutz-Investitionen auf. Das Programmelement „Umweltschutz“ wäre bestimmt schwergewichtiger geworden, hätte man,

was den Unternehmensbereich angeht, auf die Bedingung „möglichst keine direkte Förderung von Unternehmen“,

was den staatlichen und kommunalen Bereich angeht, auf die Bedingung „möglichst keine neuen Mischfinanzierungs-Tatbestände“ verzichtet oder sich zumindest nicht mit gleicher Konsequenz um ihre Einhaltung bemüht.

Sind hier nicht Chancen ungenutzt geblieben, eine Welle notwendiger Umweltschutz-Investitionen auszulösen? Es spricht einiges dafür, daß es gelungen wäre, solche Investitionen in erheblichem Umfang zu bewirken. Dies vor allem, wenn dabei — durchaus im gemeinsamen finanz-, wirtschafts- und umweltpolitischen Interesse des Bundes und der Länder — von Anfang an so eindeutig wie möglich zum Ausdruck gebracht worden wäre, daß es sich um eine zeitlich begrenzte Sonderaktion handele und daß keinesfalls fortgesetzte Abweichungen vom Verursacherprinzip beabsichtigt seien.

Im Zusammenhang mit den zu erwartenden *konjunktur- und beschäftigungspolitischen* Auswir-

kungen des Programms sind folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

Man kann sich darüber streiten, wieviel Milliarden DM bei einem Sozialprodukt von über 1 Billion eingesetzt werden müßten, um eine nennenswerte, nachhaltige Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage zu bewirken. Sehr viel spricht aber für die Vermutung, daß 4 Mrd. DM (d. h. weniger als 0,4 % des Bruttosozialprodukts) pro Jahr kaum eine Nachfragewelle auszulösen vermögen, die beschäftigungspolitisch wirklich zu Buche schlägt — es sei denn, es ergäben sich unerwartet starke indirekte Wirkungen, was u. a. voraussetzt, daß das Programm entsprechend „verkauft“ wird.

Bedenkt man, daß das Volumen des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ immerhin schätzungsweise 10 % der öffentlichen Investitionen ausmacht, so wird deutlich, daß der Wirksamkeit auch einer expansiver angelegten Investitionspolitik der öffentlichen Haushalte Grenzen gesetzt sind. Ein verdoppeltes Programmvolumen würde, wenn zusätzlich realisierbar, die Investitionen der Gebietskörperschaften um ein Fünftel erhöhen, aber immer noch unter 1 % des Sozialprodukts bleiben!

#### Verzögerungen bei der Auftragsvergabe

Eine gewisse Skepsis ist um so eher angebracht, als die Auftragswirkungen des Programms nur zögernd einsetzen dürften. Selbst dort, wo die haushaltsmäßigen Voraussetzungen — wie beim Bund und bei einigen Bundesländern — sehr zügig geschaffen werden, wird es mit der Vergabe namhafter Aufträge noch gute Weile haben; ob es möglich sein wird, bereits in diesem Jahr die beabsichtigten 3,5 Mrd. DM auftragswirksam werden zu lassen, ist noch keineswegs sicher, sondern durchaus zweifelhaft. Hier zeigt sich zum einen ein weitgehender Mangel an vergabereifen Schubladenprojekten, zum anderen aber auch die Auswirkung eines bei Einhaltung der geltenden Verwaltungsvorschriften und -verfahren offensichtlich nicht vermeidbaren Zeitaufwandes bei der Durchführung der Projekte; dies wird u. a. dort besonders deutlich, wo Programmteile auf kommunaler Ebene realisiert werden sollen. Erfahrungen aus früheren Konjunktur- und ähnlichen Sonderprogrammen werden jetzt noch einmal gemacht. Es ist dringend notwendig, sie im Hinblick auf kommende Programme nun endlich systematisch auszuwerten. Vor allem sollten Mittel und Wege gefunden werden, das immer wieder in Erstaunen versetzende Mißverhältnis zwischen Umfang und Vielfalt des öffentlichen Investitionsbedarfs einerseits sowie abrufbereiter, schnell zu realisierender (Schubladen-)Programme andererseits zu verändern.

□ Von großer Bedeutung für den konjunktur- und beschäftigungspolitischen Effekt wird sein, ob und inwieweit die Aufwendungen zur Realisierung des Programms wirklich zusätzlich getätigt werden. „Zusätzlich“ sind nach der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Programmteile auf der Grundlage des Art. 104 a GG Investitionsvorhaben dann, wenn sie „am 23. März 1977 weder veranschlagt noch begonnen waren und ohne dieses Programm aus finanziellen Gründen nicht oder später in Angriff genommen werden würden“. Diese Definition, zu der – nicht zuletzt im kommunalen Bereich – schon jetzt recht weitherzige Auslegungen diskutiert werden, macht selbst dem finanzpolitischen Laien die Problematik der „Zusätzlichkeit“ deutlich.

Ob und in welchem Umfang das Programm die (Investitions-)Ausgaben der öffentlichen Haushalte gegenüber einer Entwicklung unter Statusquo-Bedingungen tatsächlich erhöhen wird, ist noch durchaus offen. Zwar haben sich Bund und Länder feierlich verpflichtet, so zu handeln; der Wege, dieser Verpflichtung gerecht zu werden, gibt es jedoch viele. Der „richtige“ Weg kann nur gefunden werden, wenn endlich die gewiß nicht neue, durch Erfahrungen hinreichend belegte Erkenntnis berücksichtigt wird, daß die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte unter den gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen einen Abbau der Arbeitslosigkeit und eine Verstärkung des wirtschaftlichen Wachstums um so stärker behindern muß, je erfolgreicher sie betrieben wird<sup>1)</sup>. Was nützt ist deshalb eine Finanzpolitik mit dem Ziel, das mittelfristig unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten für notwendig erachtete Investitionsvolumen zu quantifizieren und – unter forciertem Abbau lawinenartig angewachsener Haushaltsreste – tatsächlich zu realisieren, nicht aber wie in den vergangenen Jahren mit wachsenden Milliarden-Beträgen dahinter zurückzubleiben. Nur diese Politik kann die „Normal-Linie“ ergeben, auf die dann das „Programm für Zukunftsinvestitionen“ aufzusetzen wäre. So zu handeln, setzt allerdings die Überzeugung voraus, daß eine konjunkturgerechte Finanzpolitik in der gegenwärtigen Phase und bis auf weiteres einen größeren Beitrag zur Belegung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage leisten muß – und daß sie das auch unter fiskalischen Gesichtspunkten guten Gewissens tun kann. Über mehr Beschäftigung und mehr Wachstum werden auch die öffentlichen Einnahmen wieder stärker steigen: Konsolidierung nicht durch weniger, sondern durch mehr Ausgaben der öffentlichen Haushalte!

<sup>1)</sup> Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte unter dem Einfluß der forcierten Konsolidierungsbemühungen in der Bundesrepublik und zum vermutlichen Ausmaß der negativen Produktions- und Beschäftigungseffekte dieser Politik vgl. die eindrucksvollen Angaben des DIW in: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit, DIW-Wochenbericht 18/77.

Auch aus dieser Sicht erscheint es problematisch, daß bei der Konzeption des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ derart weitgehend darauf verzichtet wurde, durch gezielte Maßnahmen ein Vielfaches dessen, was für diese Maßnahmen auszuwenden ist, an Unternehmensinvestitionen auszureizen. Mehr Investitionen im Unternehmenssektor hätten auch die Bedeutung des „Zusätzlichkeits-Problems“ im öffentlichen Bereich zurücktreten lassen.

#### Zurückhaltung bei Ländern und Gemeinden

□ Chancen einer Effizienzsteigerung liegen ohne Zweifel auch in der von der Bundesregierung erwarteten Aufstockung des Programms durch eigenfinanzierte Maßnahmen von Ländern und Gemeinden. Durch ergänzende und abrundende Maßnahmen dieser Art könnte das Gesamtprogramm in struktur- und wachstums- wie in konjunkturpolitischer Sicht, in seiner sachlichen Wirkung auch in seiner regionalen Ausgewogenheit verbessert werden, wenn es die Länder und Gemeinden nur wollten und – diese Einschränkung betrifft allerdings, ganz besonders seit den Beschlüssen zur Umsatzsteuer-Neuverteilung, läng nicht alle – soweit sie es können. Leider sieht bisher nicht so aus, als wären größere Aktivitäten in dieser Richtung zu erwarten. Jedenfalls sind definitive Ankündigungen solcher Zusatzprogramme noch die Ausnahme. Wie zahlreich und wie voluminös diese Programme letztlich ausfallen werden, ist auch deshalb noch offen, wo vielerorts Entscheidungen pro oder contra erst im Zuge der unterschiedlich weit fortgeschrittenen Haushaltsberatungen 1978 zu erwarten sind. Für übersteigerten Optimismus gibt es jedoch, so wie man sehen kann, keinen Grund. Immerhin hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg inzwischen beschlossen, zur Erhaltung der vorhandenen und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze ein zusätzliches Investitionsprogramm in der Größenordnung von annähernd 400 Mill. DM vorzulegen, das eine massive Ergänzung des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ darstellt und insofern die vom Bund eingeleiteten Maßnahmen nachhaltig unterstützt.

Die Zurückhaltung der Länder und Gemeinden, das Gesamt-Programmvolumen durch eigenfinanzierte Maßnahmen aufzustocken, mag zum Teil durch unzureichende Einsichten in das gesamtwirtschaftlich Notwendige zu erklären sein. Hin kommt jedoch – das soll ruhig offen ausgesprochen werden – ein von Land zu Land, von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ausgeprägter Mangel an finanzpolitischem Solidaritätssinn. Es wird noch längst nicht hinreichend bekannt, daß die gesamtwirtschaftliche Verpflichtung der Finanzpolitik auch und gerade in einem föderalen

rativen Staatswesen unteilbar ist: Wenn nicht alle Gebietskörperschaften sich bemühen, in gleichem Schritt in die gleiche Richtung zu marschieren, wenn nicht jede ihren Teil am finanzwirtschaftlichen, z. B. dem Verschuldungs-Risiko auf sich nimmt, muß der Beitrag der Finanzpolitik zu mehr Beschäftigung und mehr Wachstum – und letztlich auch zu dauerhaft konsolidierten öffentlichen Haushalten – zwangsläufig unvollkommen, erfolgunsicher bleiben.

#### Fehlendes Kontrollsystem

Um das Ziel einer hinreichend koordinierten, konsequent auf die konjunktur- und beschäftigungspolitischen Erfordernisse ausgerichteten Politik der öffentlichen Haushaltsführung Wirklichkeit werden zu lassen, reichen entsprechende Appelle der finanzpolitischen Zentralinstanz und noch so wohlgemeinte Absichts- und Bereitschaftserklärungen der Gliedkörperschaften nicht aus. Wir haben uns vielmehr intensiv mit der Frage zu beschäftigen, welche rechtlichen und politischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit gewährleistet ist, daß zumindest alle staatlichen und möglichst viele kommunale Gebietskörperschaften ihren Beitrag zur Realisierung der gesamtwirtschaftlich notwendigen finanzpolitischen Maßnahmen leisten. Dies setzt erstens einen hinreichenden Grad an Verbindlichkeit zentral – was nicht zu heißen braucht „vom Bund allein“ – gesetzter bzw. gemeinsam vereinbarter, genügend klar definierter Zielgrößen für die Ausgabenentwicklung voraus. Hinzukommen muß zweitens ein wirksames System der „finanzpoliti-

schen Kontrolle“, das eine objektive Beurteilung der Zielgerechtigkeit bei der Haushaltsaufstellung und -durchführung ermöglicht.

Insgesamt wäre, gemessen an den derzeitigen Verhältnissen, ein wesentliches Mehr an gemeinsamer, verbindlicher Finanzplanung von Bund und Ländern anzustreben. Wer meint, das sei mit dem Geist unserer föderativen Verfassung nicht vereinbar, möge sich vor Augen halten, daß die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit des Föderalismus danach beurteilt werden wird, wie er die großen struktur-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Aufgaben zu meistern versteht, die jetzt und in Zukunft gelöst werden müssen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gelehrt, daß es hier – auch unter der selbstverständlichen Voraussetzung des guten Willens aller Beteiligten – noch einen erheblichen Nachholbedarf an geeigneten, verfassungskonformen Instrumenten und Maßnahmen gibt.

Solche Erfahrungen mußten, wie gezeigt wurde, auch bei der Vorbereitung und Gestaltung des „Programms für Zukunftsinvestitionen“ wieder gesammelt werden; es steht zu befürchten, daß im Programm-Ablauf noch weitere hinzukommen werden. Wir müssen diese Erfahrungen intensiver und konsequenter, als bei früheren Programmen geschehen, auswerten, müssen sie in zielbewußtes politisches Handeln umsetzen. Sicherlich läßt sich die Aufgabe, endlich die notwendigen Voraussetzungen für eine Finanzpolitik zu schaffen, die ihrer gesamtwirtschaftlichen Funktion und Verpflichtung besser gerecht wird, nicht von heute auf morgen bewältigen. Es steht zu erwarten, daß

### VERÖFFENTLICHUNG DER ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG – OECD

#### TOWARDS FULL EMPLOYMENT AND PRICE STABILITY

von Paul McCracken, Guido Carli, Herbert Giersch, Attila Karaosmanoglu, Ryutaro Komiya,  
Assar Lindbeck, Robert Marjolin and Robin Matthews

Bericht einer Expertengruppe über jüngste Erfahrungen und empfohlene Richtlinien zur Erreichung eines hohen Grades an Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Lieferbar in Englisch und Französisch.

Vollständiger Bericht einschließlich Zusammenfassung  
OECD-Code-Nr. 11 77 02 1, 336 Seiten, DM 51,20

Vertrieb für die Bundesrepublik Deutschland:

**VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG**

das nächste Konjunktur- und/oder Strukturprogramm fällig wird, bevor grundlegende finanzpolitische Änderungen durchgesetzt werden können. Auch für diesen Fall muß jedoch der nolens volens angesammelte Erfahrungsschatz soweit wie möglich ausgebeutet werden. Abgesehen davon sollte der Versuch unternommen werden, die bisher vorliegenden Erfahrungen bereits in der jetzt beginnenden Realisierungsphase des — immerhin auf vier Jahre dimensionierten und während dieser Zeit, wenn man es nur will, in Grenzen auch noch wandelbaren — „Programms für Zukunftsinvestitionen“ zu verwerten. Dadurch könnte dessen Effizienz möglicherweise so gesteigert werden, daß sich am Ende ein Teil der jetzt noch angebracht erscheinenden Skepsis als unnötig erweisen wird.

### Expansive Ausgabenpolitik notwendig

Bei der großen Bedeutung der öffentlichen Hände für den Wirtschaftsablauf ist eine in gesamtwirtschaftlicher Sicht unvollkommene Haushaltspolitik gleichbedeutend mit einer unvollkommenen Wirtschaftspolitik. Andererseits darf eine Wirtschaftspolitik, die „gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“ (§ 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) soll, die Haushaltspolitik nicht überfordern. Die staatlichen Ausgaben für Güter und Dienste unterliegen zwar am ehesten der direkten wirtschaftspolitischen Einflußnahme und bieten sich insoweit als bevorzugter Ansatzpunkt für eine konjunktur- und beschäftigungsorientierte Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage an. Sie machen jedoch in ihrer Summe eben nur einen relativ geringen Teil dieser gesamtwirtschaftlichen Nachfrage aus. Hinzu kommt, daß aus der Sicht der vorhandenen Produktionsmöglichkeiten und damit des potentiellen Güterangebots wiederum nur ein Teil der staatlichen Käufe als Alternative zu den übrigen Nachfragekomponenten gewertet werden kann, daß staatliche und private Ausgaben in ihrer kurzfristigen Beschäftigungswirkung nur begrenzt austauschbar sind. Aus diesen Gründen unterliegt — unabhängig von den beschriebenen institutionellen Hemmnissen, die derzeit einer kräftigen und schnellen Steigerung der öffentlichen Investitionen entgegenstehen — die Verwirklichung der Forderung nach einer konsequent konjunkturgerechten Haushaltspolitik bestimmten quantitativen Beschränkungen. Darunter muß jedoch der konjunktur- und beschäftigungspolitische Gesamterfolg der Globalsteuerung solange nicht leiden, wie nur deren Instrumentarium in voller Breite eingesetzt wird, das heißt, wie nach Maßgabe der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Situation geeignete Maßnahmen zur Beein-

flussung auch der anderen Nachfragekomponenten ergriffen werden.

Wenn nun in der jüngeren Vergangenheit trotz mehrerer finanzpolitischer Sonderprogramme keine stärkere Belebung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit verbunden keine merkliche Erhöhung im Auslastungsgrad der Kapazitäten und im Beschäftigungsstand erreicht werden konnte, so darf daraus sicherlich nicht gefolgert werden, daß hier bereits die erwähnten, ein konjunkturgerechten Steuerung der öffentlichen Haushalte gesetzten quantitativen Beschränkungen zum Zuge gekommen seien. Auch scheint angesichts der in weiten Bereichen unserer Wirtschaft bestehenden Überkapazitäten völlig unangemessen, die Existenz globaler Nachfragedefizite weitgehend zu leugnen und zur Erklärung der unbefriedigenden Gesamtsituation einseitig strukturelle Faktoren in den Vordergrund zu rücken. Vielmehr ist die Wirtschaftspolitik gegenwärtig auf beiden Ebenen herausgefordert, geht es sowohl darum, tiefgreifende Strukturprobleme unserer Wirtschaft zu lösen, als auch gleichzeitig die globale Nachfrageschwäche zu überwinden.

### Stimulierung der privaten Investitionen

Im Hinblick auf das letztgenannte Ziel bleibt also bei dem vorstehend diskutierten aktuellen Erfordernis einer verstärkt konjunkturgerechten expansiven Orientierung der öffentlichen Ausgabenpolitik vor allem im Bereich der staatlichen Investitionen. Darüber hinaus jedoch bedarf es möglicherweise weiterer intensiver wirtschaftspolitischer Anstrengungen zu einer nachhaltigen Wiederbelebung auch der anderen großen Nachfragekomponenten.

In diesem Zusammenhang käme es darauf an, den bei der Konzeption des Bund/Länderprogramms erreichten Konsens auf die Mittelauswahl für die Stimulierung der privaten Nachfrage, vor allem der Investitionen, auszudehnen. Vorbehalt gegenüber solchen Begünstigungen, für die ein quantitativer Rahmen festzulegen wäre, müßte um des beschäftigungs- und wachstumspolitischen Ziels willen überwunden werden.

Letzten Endes bleibt in einer Phase andauernder Unterbeschäftigung die Last der Verantwortung auf den Trägern der Finanzpolitik liegen. Sie haben darüber zu entscheiden, welche Größenordnungen die öffentlichen Haushaltsdefizite annehmen und wie sie auf die Ansatzpunkte „staatliche Ausgabenprogramme“ und „Stimulierung der privaten Nachfrage“ verteilt werden sollen. Wenn die Notwendigkeit solcher Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung eingesehen wird, sollten sie auch so dosiert werden, daß es zu den erforderlichen Anstoßeffekten kommt.