

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Institut für Konjunkturforschung

WOCHEN BERICHT

35. Jahrgang

Berlin, den 13. Juni 1968

Nummer 24

Die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden 1967/1968

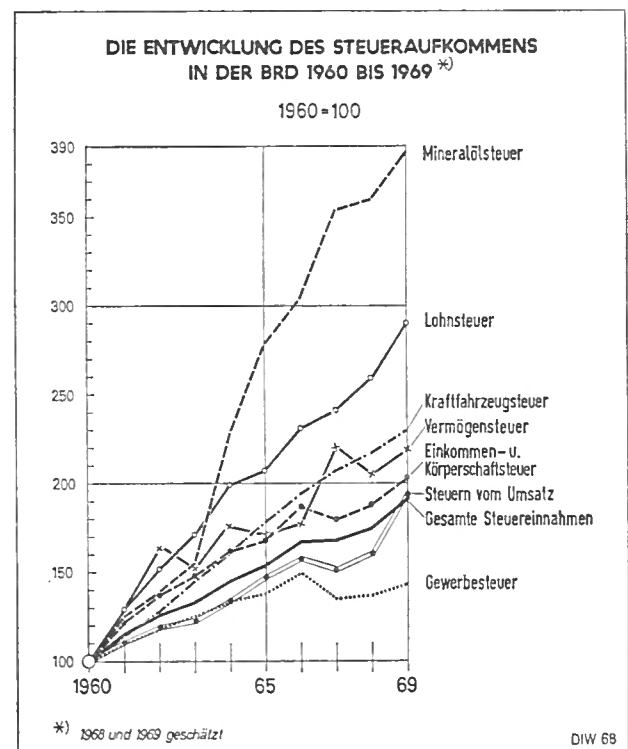
Das Steueraufkommen 1966/1967

Der konjunkturelle Abschwung des Jahres 1966 hatte überraschend schnell zu Ausfällen bei den erwarteten Steuereinnahmen geführt: Die Steuervorausschätzungen für 1966 sind mehrmals nach unten revidiert worden. Da eine schnelle konjunkturelle Erholung nicht abzusehen war, mußte auch die Entwicklung des Steueraufkommens für das Jahr 1967 ungünstig beurteilt werden: Die Steuereingänge in den Haushaltsplänen für 1967 wurden folglich sehr zurückhaltend angesetzt.

Nachdem das Aufkommen an Körperschaftsteuer schon von Anfang 1966 an rückläufig war, blieben in der zweiten Jahreshälfte auch die Kasseneingänge der anderen Gewinnsteuern — veranlagte Einkommensteuer und Gewerbesteuer — zunehmend hinter den Erwartungen zurück; sie erreichten schließlich nicht einmal die Ergebnisse des Vorjahres. Zahlreiche Steuerpflichtige beantragten angesichts ihrer sich verschlechternden Gewinnlage eine Herabsetzung der Vorauszahlungen.

Ähnlich enttäuschend war die Entwicklung bei den Umsatz- und den Einfuhrsteuern, deren Aufkommen in den letzten Monaten des Jahres 1966 ebenfalls hinter den im Vorjahr erreichten Ergebnissen zurückblieb. Neben dem Rückgang des Inlandsabsatzes aus eigener Produktion spiegelt sich hierin auch die Entwicklung des Außenhandels: Starker Rückgang der Importe und sprunghafte Erhöhung der Exporte, die durch entsprechende Rückvergütungen von der Umsatzsteuer generell befreit sind.

Als Folge der sich verschärfenden Rezession kam mit Beginn des Jahres 1967 die Expansion der Steuereinnahmen — insgesamt gesehen — völlig



zum Stillstand. Um wenigstens die sich daraus ergebenden Finanzierungslücken zu reduzieren, entschloß sich die neue Bundesregierung zu Steuererhöhungen, eine Maßnahme, die tendenziell zu einer Verschärfung der Rezession beitragen mußte. Insofern wurde mit den Steuererhöhungen das erste Konjunkturprogramm teilweise wieder neutralisiert.

Nachdem schon im Jahre 1966 die Abgaben aus dem Branntweinmonopol heraufgesetzt worden waren, wurden nun auch die Tarife der bedeutend-

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik 1966 bis 1968

	Steueraufkommen, Mill. DM			Veränderung gegenüber dem Vorjahr, vH		
	1966	1967	1968 ¹⁾	1966	1967	1968 ¹⁾
Lohnsteuer	19 055	19 558	21 200	+ 13,8	+ 2,6	+ 8,4
Veranlagte Einkommensteuer	16 075	15 782	16 000	+ 8,6	- 1,8	+ 1,4
Nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	1 455	1 469	1 500	+ 7,8	+ 0,9	+ 2,1
Körperschaftsteuer	7 687	7 060	7 300	- 5,9	- 6,8	+ 3,4
Einkommen- und Körperschaftsteuer, gesamt . .	44 272	43 869	45 900	+ 7,8	- 0,9	+ 4,6
Ergänzungsabgabe	—	—	700	—	—	.
Mehrwertsteuer	—	—	18 000	—	—	.
Einfuhrumsatzsteuer ²⁾	—	—	6 000	—	—	.
Umsatzsteuer	22 415	22 013	2 600	+ 3,9	- 1,8	} + 6,3
Umsatzausgleichsteuer ²⁾	2 537	2 582	400	+ 7,4	+ 1,8	
Beförderungsteuer	925	905	100	+ 4,6	- 2,6	.
Zölle ²⁾	2 656	2 507	2 500	+ 4,9	- 5,6	- 0,3
Tabaksteuer	4 982	5 801	6 000	+ 6,1	+ 16,4	+ 3,4
Kaffeesteuer	948	1 051	1 050	- 0,7	+ 10,8	- 0,1
Zuckersteuer	115	114	115	- 0,9	- 0,2	+ 0,9
Branntweinmonopol	1 779	1 831	1 830	+ 18,0	+ 2,9	- 0,1
Schamweinsteuer	188	199	230	+ 38,9	+ 5,7	+ 15,6
Mineralölsteuer ³⁾	8 016	9 423	9 600	+ 7,9	+ 17,6	+ 1,9
Sonstige Verbrauchsteuern ⁴⁾	193	175	175	+ 8,4	- 9,6	± 0,0
Bundessteuern, gesamt²⁾	44 754	46 601	49 300	+ 5,6	+ 4,1	+ 5,8
Bundesanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	⁸⁾ 17 266	⁹⁾ 16 232	⁹⁾ 16 985	⁸⁾ + 7,8	⁹⁾ - 6,0	⁹⁾ + 4,6
Steuereinnahmen des Bundes, gesamt²⁾ . .	62 020	62 833	66 285	+ 6,2	+ 1,3	+ 5,5
Vermögensteuer	1 994	2 421	2 250	+ 6,1	+ 21,4	- 7,1
Erbschaftsteuer	328	317	320	+ 3,6	- 3,4	+ 0,9
Grunderwerbsteuer	311	299	330	+ 6,4	- 4,0	+ 10,4
Kraftfahrzeugsteuer	2 853	3 059	3 200	+ 8,7	+ 7,2	+ 4,6
Versicherungsteuer	433	469	490	+ 12,0	+ 8,4	+ 4,5
Rennwett- und Lotteriesteuer	440	482	500	+ 10,3	+ 9,6	+ 3,7
Biersteuer	1 032	1 043	1 150	+ 5,4	+ 1,1	+ 10,3
Sonstige Ländersteuern ⁵⁾	472	450	455	+ 6,5	- 4,7	+ 1,1
Ländersteuern, gesamt	7 863	8 540	8 695	+ 7,4	+ 8,6	+ 1,8
Länderanteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer	⁸⁾ 27 006	⁹⁾ 27 637	⁹⁾ 28 915	⁸⁾ + 7,8	⁹⁾ + 2,3	⁹⁾ + 4,6
Steuereinnahmen der Länder, gesamt . . .	34 869	36 177	37 610	+ 7,7	+ 3,8	+ 4,0
Grundsteuer	2 231	2 362	2 500	+ 5,7	+ 5,9	+ 5,8
Gewerbesteuer	10 088	10 006	10 200	+ 7,9	- 0,8	+ 1,9
Lohnsummensteuer	1 003	985	1 040	+ 7,6	- 1,8	+ 5,6
Zuschlag zur Grunderwerbsteuer	420	410	405	+ 9,0	- 2,4	- 1,2
Sonstige Gemeindesteuern ⁶⁾	288	292	295	+ 1,1	+ 1,4	+ 1,0
Gemeindesteuern, gesamt	14 030	14 055	14 440	+ 7,4	+ 0,2	+ 2,7
Sonderabgaben⁷⁾	1 532	1 566	1 500	- 7,7	+ 2,2	- 4,2
Steuereinnahmen, insgesamt²⁾	112 451	114 631	119 835	+ 6,6	+ 1,9	+ 4,5
Bruttosozialprodukt, in Mrd. DM	480,7	483,6	¹⁰⁾ 517,0	+ 6,2	+ 0,6	¹⁰⁾ + 6,9
Steuereinnahmen in vH des BSP	23,4	23,7	23,2	.	.	.

¹⁾ Schätzung. — ²⁾ Ohne Bucheinahmen aus Einfuhrabgaben auf Regierungskäufe im Ausland. — ³⁾ Einschl. Heizölsteuer. — ⁴⁾ Notopfer Berlin, Teesteuer, Salzsteuer, Essigsäuresteuer, Zündwarensteuer und -monopol, Leuchtmittelsteuer, Spielkartensteuer. — ⁵⁾ Kapitalverkehrsteuer, Wechselsteuer, Feuerschutzsteuer. — ⁶⁾ U. a. Vergnügungsteuer, Getränkesteuer. — ⁷⁾ Vermögensabgabe, Hypothekengewinnabgabe, Kreditgewinnabgabe. — ⁸⁾ Bundesanteil 39 vH; Länderanteil 61 vH. — ⁹⁾ Bundesanteil 37 vH; Länderanteil 63 vH. — ¹⁰⁾ Revidierte Zielprojektion d. Bundesregierung.

sten Akzisen — Mineralöl- und Tabaksteuer — erhöht. Zudem führte eine Verkürzung der Zahlungsfristen für die Verbrauchsteuern zu zusätzlichen Steuereingängen (über 1 Mrd. DM). Schließlich resultierten Mehreinkünfte aus der Änderung des Einkommensteuerrechts: Die km-Pauschale für Fahrten mit dem Pkw von der Wohnung zur Arbeitsstätte wurde eingeschränkt und die Sparförderung durch das Kumulationsverbot neu geordnet.

Die Mehreinnahmen aus den genannten Steuerrechtsänderungen haben 1967 fast 3 Mrd. DM betragen. Aufzurechnen wären dagegen allerdings die Mindereinnahmen aus den später beschlossenen (bis Oktober 1967 befristeten) Sonderabschreibungen, die der Investitionsförderung dienen. Da das tat-

sächliche Steueraufkommen 1967 nur um 2,2 Mrd. D-Mark zugenommen hat, wäre ohne diese Rechtsänderungen im Jahre 1967 erstmals ein effektiver Rückgang des Steueraufkommens zu verzeichnen gewesen.

Die Kasseneingänge der einzelnen Steuern entwickelten sich 1967 außerordentlich unterschiedlich: Insbesondere das Aufkommen aus Gewinnsteuern ging stark zurück (- 0,9 Mrd. DM). Auch die Umsatzsteuer erbrachte gegenüber dem Vorjahr Mindereinnahmen in Höhe von 0,4 Mrd. DM. Die Veränderungen im Außenhandel spiegelten sich vor allem in den Zöllen wider, die 0,2 Mrd. DM weniger erbrachten.

Die Erträge aus der Lohnsteuer, die im Jahr zuvor noch überdurchschnittlich expandiert hatten,

nahmen nur mäßig zu (+ 0,5 Mrd. DM). Andererseits war allein das Mehraufkommen aus der Tabaksteuer (+ 0,8 Mrd. DM) sowie der Mineralölsteuer (+ 1,4 Mrd. DM) größer als die insgesamt verzeichnete Zunahme. Nur wenige Steuerarten, deren Aufkommen nicht durch Rechtsänderungen erhöht worden war, blieben von der Konjunkturflaute verschont. Von den wichtigeren Steuern gilt dies für die Vermögensteuer (deren Aufkommen sich zur Zeit nach der Hauptfeststellung vom 1. Januar 1966 bemißt) sowie die Kraftfahrzeug- und die Grundsteuer.

Voraussichtliche Steuerentwicklung 1968

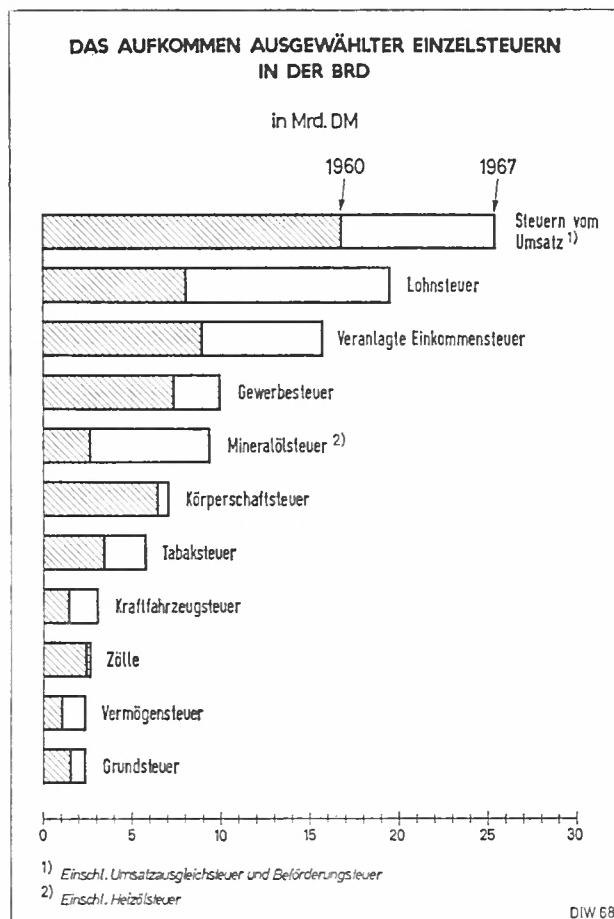
Trotz der stabileren Konjunkturentwicklung, die eine Prognose der Wachstumsrate des Sozialprodukts für 1968 zum gegenwärtigen Zeitpunkt erleichtert, bereitet die Vorausschätzung des Steueraufkommens ganz erhebliche Schwierigkeiten. Zwar liegen die Kasseneingänge für Januar bis April (+ 2 vH) schon vor; für den weiteren Aufkommensverlauf in diesem Jahr sind sie jedoch keineswegs kennzeichnend.

Die Einführung der Mehrwertsteuer am 1. Januar 1968 verbietet eine Fortschreibung der nach dem vorher geltenden Umsatzsteuersystem erhobenen Steuerarten. Die bisherige Umsatzausgleich- und Beförderungsteuer sind in die allgemeine Mehrwertbesteuerung einbezogen worden. Die Zusammenlegung der Steuern zwang daher zu einer Änderung des Schätzverfahrens.

Schwierig ist vor allem eine möglichst exakte Bewertung der sogenannten Altvorratsentlastung, die nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums auf rund 4½ Mrd. DM zu beziffern ist. Dieser Abzugsposten ist jedoch entsprechend den Durchführungsbestimmungen (eine Hälfte bei der ersten Steuerzahlung, die zweite Hälfte „pro rata temporis“) nicht gleichmäßig auf das ganze Jahr zu verteilen. So hat die Berücksichtigung der Altvorräte beispielsweise im April dazu geführt, daß die Steuern vom Umsatz im Vergleich zum Vorjahr um 17 vH gesunken sind. Hinzu kommt, daß am 1. Juli 1968 der Mehrwertsteuersatz um 1 bzw. um 0,5 vH erhöht werden wird.

Weitere Schätzprobleme wirft die 1967 eingeführte Verkürzung der Zahlungsfristen bei Verbrauchsteuern auf. Die Aufkommensentwicklung weicht daher bei diesen Steuern von der Umsatzentwicklung der entsprechenden Güter in diesem Jahr sehr stark ab. Auch das Aufkommen der Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer ist mangels zuverlässiger Informationen nur annäherungsweise zu schätzen.

Die Quantifizierung der zu erwartenden Kasseneingänge aus Gewinnsteuern ist aus anderen Grün-



den problematisch. Bei schlechter Gewinnlage werden Herabsetzungen der Vorauszahlungen von den Steuerpflichtigen unverzüglich beantragt; umgekehrt werden die laufenden Zahlungen durch Beschluß des Finanzamtes wesentlich seltener erhöht. Die zeitliche Verzögerung bis zur endgültigen Veranlagung trägt mithin dazu bei, daß steigende Gewinne erst mit einem erheblichen time lag zu entsprechend höheren Steuerzahlungen führen. So wird sich auch die gegenwärtige Gewinnexpansion vorläufig steuerlich nicht bemerkbar machen. Erst im Jahre 1970 werden sich die Gewinne von 1968 voll im Steueraufkommen niederschlagen.

Trotz der vorgesehenen Tarifierhöhung der Mehrwertsteuer wird die Zunahme des gesamten Steueraufkommens mit 4,5 vH beträchtlich hinter der Expansion des nominalen Sozialprodukts (+ 6,9vH¹⁾ zurückbleiben. Dies gilt insbesondere für das erste Halbjahr 1968 (Steuerzunahme 2,5 vH), in dem die Berücksichtigung der Altvorräte die Kasseneingänge an Umsatzsteuern stark beeinträchtigt.

Die Aufkommenselastizität vieler Einzelsteuern wie auch des gesamten Steueraufkommens wird somit in diesem Jahr ganz erheblich von den in früheren Aufschwungperioden gewonnenen Erfahrungswerten abweichen. Die oft zitierte „built-in

¹ Revidierte Zielprojektion der Bundesregierung.

stability“ der Einkommen- und Gewinnsteuern wird in diesem Jahr nicht wirksam werden.

Es ist damit zu rechnen, daß die Entwicklung der Gemeindesteuern (+ 2,7 vH), weniger drastisch auch die der Ländersteuern (+ 4,0 vH), weit hinter den für den Bund zu erwartenden Steuereinnahmen (+ 5,5 vH) zurückbleiben wird.

Die Ausgaben der Gebietskörperschaften 1967/68

Bei der Vorlage ihrer Haushalte für 1967 waren Bund, Länder und Gemeinden zunächst bestrebt, ihre Ausgaben an die nur noch schwach steigenden Steuereinnahmen anzupassen. So sah der erste Entwurf des Bundeshaushaltsplans 1967 drastische Einsparungen zur Konsolidierung der Bundesfinanzen vor. Da die Länder im Streit um den Anteil an den Einkommensteuern ihre Forderungen nicht voll durchgesetzt hatten — der Bundesanteil wurde zum 1. Januar 1967 von 39 vH auf 37 vH herabgesetzt, gefordert hatten die Länder dagegen eine Reduzierung auf 35 vH —, nahmen auch sie in ihren

Haushalten Kürzungen gegenüber den ursprünglichen Ansätzen vor. Noch schwieriger war zu diesem Zeitpunkt die Finanzlage der Gemeinden, die angesichts ihrer schon hohen Verschuldung die Investitionsausgaben erheblich zu reduzieren drohten.

Die Gefahr einer kontraktiven Finanzpolitik wurde schließlich durch die Koalitionsvereinbarungen der neuen Regierung gebannt. Im Januar 1967 beschloß die Bundesregierung zusätzliche Investitionsausgaben in Höhe von 2,5 Mrd. DM im Rahmen eines ersten Konjunkturprogramms. Allerdings wurden diese Aufträge nur zögernd vergeben: Zu allem Überfluß beeinträchtigten die restriktiven Vorschriften der Haushaltsführung des Bundes die Wirkungen des Konjunkturprogramms. Es erwies sich sehr bald, daß die daraus resultierende Nachfrage zu schwach war, den Konjunkturabschwung nachhaltig zu bremsen.

Im Herbst des Jahres 1967 wurde ein zweites Konjunkturprogramm eingeleitet, an dem alle Gebietskörperschaften beteiligt waren. Dieses Pro-

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

	Bund ¹⁾			Länder			Gemeinden			Insgesamt		
	1966	1967 ²⁾	1968 ³⁾	1966	1967 ²⁾	1968 ³⁾	1966 ²⁾	1967 ²⁾	1968 ³⁾	1966	1967 ²⁾	1968 ³⁾
in Mrd. DM												
Einnahmen												
Steuern ⁴⁾	64,3	65,4	68,7	⁵⁾ 36,5	⁵⁾ 37,9	⁵⁾ 39,3	12,7	12,8	13,1	113,5	116,1	121,1
Sonstige Einnahmen	4,2	4,2	⁶⁾ 5,8	5,9	5,9	6,3	10,5	11,4	12,3	20,6	21,5	24,4
Zuweisungen von Gebietskörperschaften	1,6	1,7	1,7	10,7	11,7	12,8	12,1	13,4	14,4	24,4	26,8	28,9
Einnahmen, insgesamt	70,1	71,3	76,2	53,1	55,5	58,4	35,3	37,6	39,8	158,5	164,4	174,4
Ausgaben												
Personalausgaben	7,8	8,3	8,8	19,9	21,5	22,8	9,8	10,4	11,0	37,5	40,2	42,6
Käufe von Gütern und Diensten	15,0	16,0	⁷⁾ 15,0	6,1	6,3	6,5	7,2	7,6	8,0	28,3	29,9	29,5
Einkommens- und Vermögens-Übertragungen	17,4	19,4	⁸⁾ 22,7	6,0	6,2	6,5	5,1	5,3	5,6	28,5	30,9	34,8
Sachinvestitionen	3,3	3,7	4,4	4,3	4,0	4,3	12,7	12,4	13,0	20,3	20,1	21,7
Investitionszuschüsse, Darlehen u. Beteiligung.	6,1	8,0	7,3	6,7	6,2	5,5	1,5	1,4	1,4	14,3	15,6	14,2
Zinsen und Tilgung	3,3	4,3	4,3	1,7	2,2	2,5	2,8	3,3	3,6	7,8	9,8	10,4
Zuschüsse an die Sozialversicherung	10,0	10,6	10,7	0,1	0,1	0,2	—	—	—	10,1	10,7	10,9
Zuweisung an Gebietskörperschaften	10,4	11,9	12,9	12,7	13,5	14,5	1,3	1,4	1,5	24,4	26,8	28,9
Ausgaben, insgesamt	73,3	82,2	86,1	57,5	60,0	62,8	40,4	41,8	44,1	171,2	184,0	193,0
Brutto-Finanzierungssaldo	- 3,2	- 10,9	- 9,9	- 4,4	- 4,5	- 4,4	- 5,1	- 4,2	- 4,3	- 12,7	- 19,6	- 18,6
Zuwachs in vH												
Einnahmen												
Steuern ⁴⁾	6,3	1,7	5,0	7,4	3,8	3,7	7,0	0,8	2,3	6,7	2,3	4,3
Sonstige Einnahmen	- 15,3	0,0	⁶⁾ 38,1	7,9	0,0	6,8	9,5	8,6	7,9	2,9	4,4	13,5
Zuweisungen von Gebietskörperschaften	- 7,5	6,3	0,0	6,2	9,3	9,4	9,1	10,7	7,5	6,6	9,8	7,8
Einnahmen, insgesamt	4,2	1,7	6,9	7,2	4,5	5,2	8,4	6,5	5,9	6,1	3,7	6,1
Ausgaben												
Personalausgaben	12,4	6,4	6,0	10,1	8,0	6,0	9,5	6,1	5,8	10,4	7,2	6,0
Käufe von Gütern und Diensten	3,8	6,7	⁷⁾ - 6,2	6,5	3,3	3,2	8,6	5,6	5,3	5,6	5,7	- 1,3
Einkommens- und Vermögens-Übertragungen	- 3,4	11,5	⁸⁾ 17,0	7,9	3,3	4,8	13,1	3,9	5,7	1,5	8,4	12,6
Sachinvestitionen	0,0	12,1	18,9	5,9	- 7,0	7,5	- 1,6	- 2,4	4,8	0,1	- 1,0	7,9
Investitionszuschüsse, Darlehen u. Beteiligung.	- 9,1	31,1	- 8,8	- 6,2	- 7,5	- 11,3	- 18,5	- 6,7	0,0	- 8,9	9,1	- 9,0
Zinsen und Tilgung	18,7	30,0	0,0	44,0	29,4	13,6	19,7	17,9	9,1	23,8	25,6	6,1
Zuschüsse an die Sozialversicherung	12,4	6,0	0,9	- 50,0	0,0	100,0	—	—	—	11,0	5,9	1,9
Zuweisung an Gebietskörperschaften	7,0	14,4	8,4	4,8	6,3	7,4	16,1	7,7	7,1	6,3	9,8	7,8
Ausgaben, insgesamt	3,5	12,1	4,7	6,4	4,3	4,7	5,5	3,5	5,5	4,9	7,5	4,9
¹⁾ Einschl. LAG- und ERP-Sondervermögen. — ²⁾ Vorläufig. — ³⁾ Geschätzt. — ⁴⁾ Einschl. steuerähnlicher Einnahmen. — ⁵⁾ Darunter Gemeindesteuern der Stadtstaaten (jeweils 1,4 Mrd. DM). — ⁶⁾ Zunahme hauptsächlich aus Mehreinnahmen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (+1 Mrd. DM gegenüber 1967) und aus Ablieferungen der Bundespost (+0,4 Mrd. DM). — ⁷⁾ Rückgang durch Einschränkungen im Verteidigungsbereich. — ⁸⁾ Zusätzliche Mehrausgaben durch Zuführungen an den EWG-Agrarfonds (+ 1,4 Mrd. DM gegenüber 1957, zusätzlich 240 Mill. DM zur Stützung des inländischen Butterpreises).												
<i>Quellen:</i> Finanzbericht 1968, Deutscher Städtetag, Sachverständigenrat, eigene Schätzungen.												

gramm mit einem Volumen von 5,3 Mrd. DM wurde vom Bund allein mit 1,3 Mrd. DM getragen; 2 Mrd. DM sollten für Gemeinschaftsinvestitionen von Bund und Ländern je zur Hälfte aufgebracht werden. Schließlich waren weitere 2 Mrd. DM für gemeindliche Investitionen vorgesehen, von denen die Länder 1 Mrd. DM sowie der Bund und die Gemeinden je 0,5 Mrd. DM finanzieren sollten.

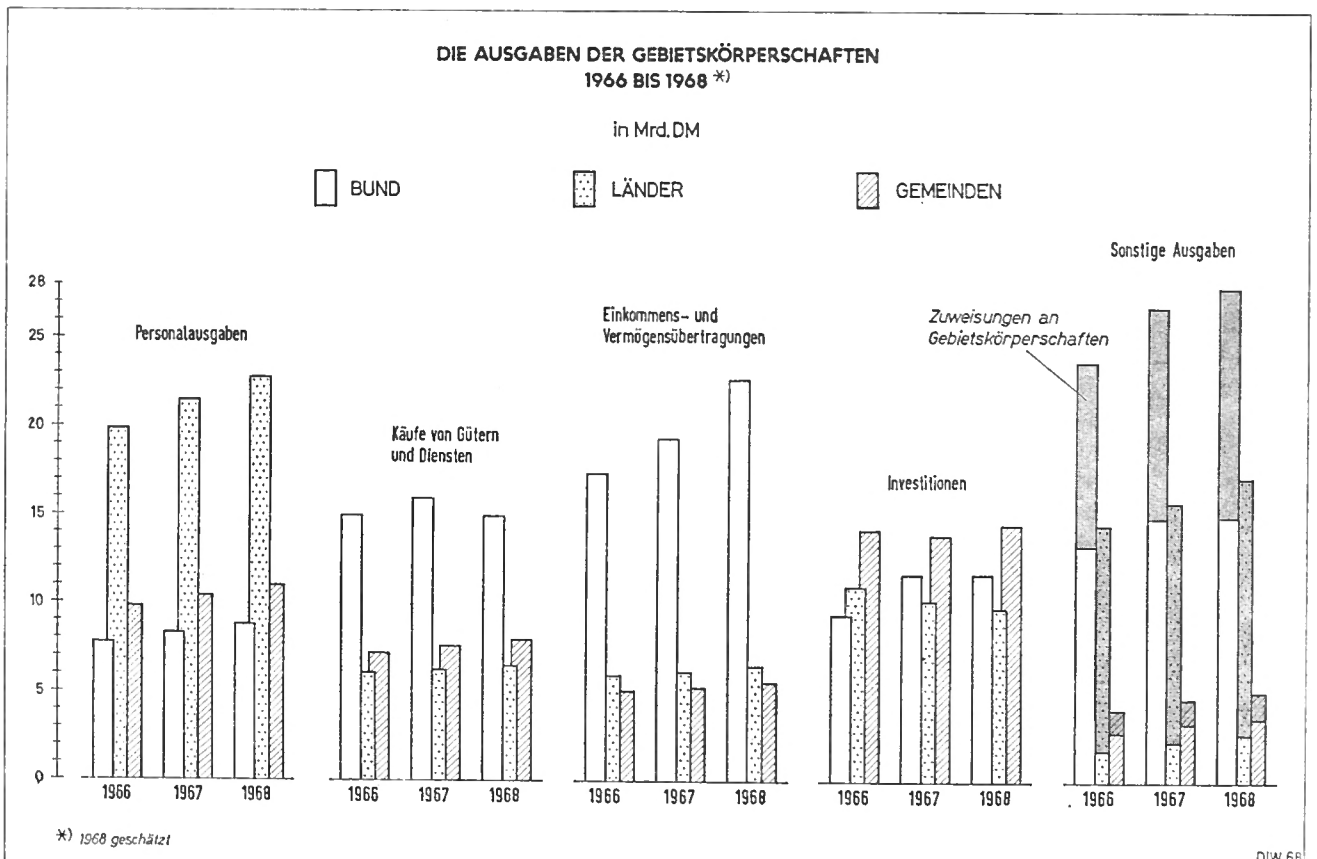
Außer staatlichen Investitionen werden durch das zweite Programm insbesondere durch Zinsverbilligungen auch private Investitionen angeregt. Das gesamte primäre Ausgabevolumen aus dem zweiten Konjunkturprogramm muß daher höher veranschlagt werden als die allein von öffentlichen Haushalten verausgabten Beträge. Bei aller Vorsicht, mit der Aussagen über die Höhe der zusätzlichen privaten Ausgaben getroffen werden müssen, können diese Komplementärmittel mit 5 Mrd. DM veranschlagt werden, so daß sich das gesamte Volumen auf annähernd 10 Mrd. DM beläuft.

Insgesamt nahmen die öffentlichen Ausgaben im Jahre 1967 einschließlich der finanzierten Nachfrage aus den beiden Konjunkturprogrammen um rund 7 vH gegenüber dem Vorjahr zu. Hieran waren die einzelnen Ebenen der öffentlichen Finanzwirtschaft unterschiedlich beteiligt: Der Bund wies mit 12 vH die bei weitem stärkste Wachstumsrate auf; in deutlichem Abstand folgten die Länder mit 4 vH und

schließlich die Gemeinden mit reichlich 3 vH. Läßt man die Tilgungsausgaben als nicht nachfragewirksam außer acht, so betrug die Ausgabensteigerung bei allen Gebietskörperschaften nur 5 vH. Sie übertraf damit die nur minimale Wachstumsrate des nominalen Bruttosozialprodukts (+ 0,5 vH) aber immer noch beträchtlich.

Freilich ist damit die konjunkturpolitische Rolle des Staates im Jahre 1967 nicht eindeutig beschrieben. Einmal haben — wie anfangs erwähnt — Steuererhöhungen den expansiven Tendenzen der Staatsausgaben nicht unbeträchtlich entgegen gewirkt; zum anderen haben die beiden Konjunkturprogramme nicht verhindern können, daß für die öffentlichen Sachinvestitionen nur ein um 1 vH geringerer Betrag als im Vorjahr ausgegeben worden ist²⁾. Auch hier war die Entwicklung auf den einzelnen Ebenen außerordentlich unterschiedlich: Der Bund — als Initiator der Konjunkturprogramme — vermochte mit einer Zunahme von 12 vH seine Investitionstätigkeit ganz erheblich zu steigern. Dagegen konnte trotz der vom Bund angestrebten Koordination der öffentlichen Finanzwirtschaft nicht verhindert werden, daß die Gemeinden, auf die mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen entfällt, ihre investiven Ausgaben gegenüber dem Vorjahrstand um 2,4 vH

²⁾ Nach den Ergebnissen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung belief sich der Rückgang der öffentlichen Sachinvestitionen sogar auf 3 vH.



einschränkten und die Länder ihre Investitionsausgaben erheblich reduzierten (— 7 vH).

Dagegen nahmen die eng an tarifliche Vereinbarungen und gesetzliche Vorschriften gekoppelten Personalausgaben verhältnismäßig stark zu (7,2 vH). Ähnlich stiegen die Ausgaben für Käufe von Gütern und Diensten (ohne Investitionen, + 5,7 vH). Auch von den inländischen Einkommensübertragungen (+ 7,5 vH) gingen belebende Wirkungen auf die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage aus (einschl. Auslandsübertragungen + 8,5 vH).

Die Darlehensgewährung der öffentlichen Haushalte hat sich 1967 besonders verstärkt (+ 17 vH). Der daraus resultierenden Investitionsförderung kam eine überragende Bedeutung zu. Ebenfalls überdurchschnittlich gestiegen sind die Zins- und Tilgungsleistungen, die jedoch nur im Gemeindebereich von großer Bedeutung sind. Schließlich haben auch die Zuweisungen an Gebietskörperschaften beträchtlich (um 10 vH) zugenommen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß insbesondere im Bereich der Gemeinden zahlreiche Investitionen durch zweckgebundene Zuweisungen finanziert worden sind.

Stellt man die gesamten Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften gegenüber, so ergibt sich für das Jahr 1967 eine Brutto-Finanzierungslücke von 19,6 Mrd. DM (gegenüber 12,7 Mrd. D-Mark im Jahre 1966). Die insgesamt verstärkte Kreditaufnahme schwankte je nach Gebietskörperschaft: Die Gemeinden verringerten ihr Finanzierungsdefizit gegenüber dem Vorjahr beträchtlich, da sie ihre Ausgaben schon in den Haushaltsansätzen drastisch gedrosselt hatten. Auch die Länder verschuldeten sich kaum stärker als im Vorjahr. Die Zunahme des öffentlichen Defizits ging somit allein zu Lasten des Bundeshaushalts. Sieht man ab von den Tilgungsleistungen, die die einzelnen Gebietskörperschaften erbrachten, denen ein entsprechender Vermögenszuwachs gegenübersteht, so verringert sich der Saldo auf netto 14,8 Mrd. DM, wovon der Bund 9 Mrd. DM, die Länder 3,6 Mrd. und die Gemeinden 2,3 Mrd. DM zu finanzieren hatten. Auch hierin sind noch Vermögenszunahmen der Gebietskörperschaften, z. B. in Form von Darlehensgewährungen und Beteiligungserwerb, enthalten.

Die Bundesausgaben

Mit einem Zuwachs von 12 vH gegenüber 1966 expandierten die Ausgaben des Bundes im Jahre 1967 beträchtlich. Die Bedeutung der beiden Investitionsprogramme ist am besten daran zu messen, daß die Ausgabenzunahme des Kernhaushalts lediglich rund 8 vH betragen hat. Angesichts des

Überhangs aus den Konjunkturprogrammen ist zu berücksichtigen, daß für die konjunkturelle Stützung weniger die kassenmäßige Verausgabung als vielmehr die Auftragsvergabe entscheidend war.

Den bei weitem stärksten Zuwachs wiesen die Darlehen und Beteiligungen des Bundes (+ 31 vH) auf, die vor allem der Bundespost (+ 535 Mill. DM) und der Bundesbahn (+ 550 Mill. DM) zugute kamen. Die eigenen Sachinvestitionen (ohne Investitionen im Verteidigungsbereich) stiegen um 12 vH auf 3,7 Mrd. DM. Faßt man die Investitionen und investitionsfördernden Maßnahmen des Bundes zusammen, so hat sich deren Anteil an den Gesamtausgaben gegenüber dem Vorjahr von 14,9 vH auf 16,6 vH erhöht. Diese Umstrukturierung der Bundesausgaben zugunsten investiver Zwecke ist angesichts der Kürze des Zeitraumes beachtlich.

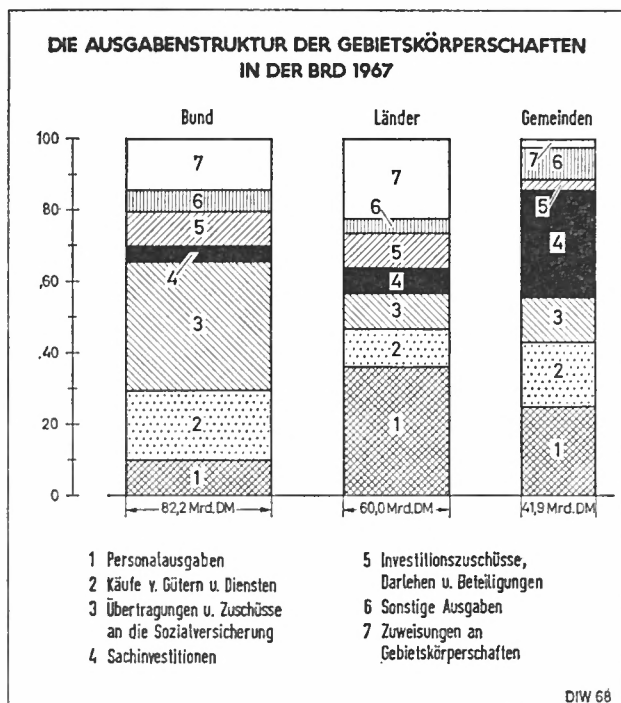
Überdurchschnittlich zugenommen haben auch die Einkommensübertragungen des Bundes (+ 11,5 vH). Sachlich sind ihnen die Zuschüsse an die Sozialversicherung zuzurechnen, die den Bundeshaushalt aber schwächer beansprucht haben (+ 6 vH). Hinzu kommt, daß sich der Bund wieder durch Schuldbuchforderungen in Höhe von 1,5 Mrd. DM bei den Sozialversicherungsträgern verschuldet hat. Bei der starken Beanspruchung der Sozialversicherung hatte dies zur Folge, daß andere Vermögensrücklagen um so stärker für laufende Rentenzahlungen herangezogen werden mußten.

Da im Gegensatz zum Vorjahr Tarifierhöhungen für den öffentlichen Dienst nur in beschränktem Ausmaß vereinbart wurden, nahmen die Personalausgaben im Vergleich zu anderen Ausgabensparten nur unterdurchschnittlich zu (+ 6,4 vH). Auch die Ausgaben für den Kauf von Gütern und Diensten (ohne Investitionen) — Rüstungsgüter haben daran einen beträchtlichen Anteil — expandierten 1967 nur mäßig.

Eine der Zielsetzungen vor allem des zweiten Konjunkturprogramms war es, der prekären Finanzlage der Gemeinden durch erhöhte Zuweisungen zu begegnen. Allerdings haben die Zuweisungen des Bundes an Gebietskörperschaften (sie stiegen im letzten Jahr von 10,4 auf 11,9 Mrd. D-Mark) noch nicht die Zunahme erfahren, die konjunkturell erwünscht und für eine weitere Stützung der kommunalen Finanzen — insbesondere zur Verbesserung der Infrastruktur — zweckmäßig gewesen wäre.

Die Länderausgaben

Die Bemühungen des Bundes, eine antizyklische Ausgabenpolitik durchzusetzen, sind von den Haushalten der Länder anfangs kaum unterstützt worden. Zwar haben die Länderhaushalte — per



zu (+ 29 vH). Alle anderen Ausgabearten der Länder, insbesondere die Käufe von Gütern und Diensten (ohne Investitionen, + 3,3 vH), stiegen nur noch wenig.

Die Gemeindeausgaben

Die Entwicklung der Gemeindeausgaben mußte für das Jahr 1967 aufgrund von ersten Teilergebnissen geschätzt werden. Die vorliegenden Informationen deuten darauf hin, daß die Ausgaben der Gemeinden 1967 nur schwach (+ 3,5 vH) expandierten. Auch diese geringe Zuwachsrate ist lediglich durch die Beteiligung der Gemeinden am Konjunkturprogramm sowie durch Zuweisungen aus dem Mineralölsteueraufkommen für den gemeindlichen Straßenbau zustande gekommen. Diese Maßnahmen haben zwar einer allzu drastischen Abschwächung der kommunalen Investitionstätigkeit entgegen gewirkt, konnten jedoch nicht verhindern, daß der absolute Investitionsaufwand unter dem Niveau des Vorjahrs blieb (— 2,4 vH). Ohne die genannten Sondereinflüsse hätten die Investitionen der Gemeinden vermutlich um 15 vH unter dem Vorjahresstand gelegen.

saldo — ihre Schuldenaufnahme nicht eingeschränkt, dafür aber ihre Ausgabenplanung an die nur mäßig steigenden ordentlichen Einnahmen angepaßt.

Wie aus den Ansätzen der zusammengefaßten Länderhaushalte ersichtlich, waren die gesamten Ausgaben ursprünglich nur mit der geringen Steigerung von rund 3 vH gegenüber den Ist-Ausgaben des Jahres 1966 veranschlagt worden. Erst als sich die Länder bereitgefunden hatten, am zweiten Konjunkturprogramm der Bundesregierung — wenn auch teils im Vorgriff auf den Haushalt 1968 — mitzuwirken, wurden auch hier gewisse Ansätze zu einer antizyklischen Finanzpolitik erkennbar.

Die Geamtausgaben der Länder stiegen deshalb gegenüber dem Vorjahr um 4,3 vH; sie trugen damit aber wesentlich weniger als der Bund zur Stabilisierung der konjunkturellen Situation bei. Im Rahmen dieser allgemeinen Steigerungsrate der Ausgaben ging die Investitionstätigkeit der Länder gegenüber dem Vorjahr sogar merklich zurück: Die eigenen Sachinvestitionen lagen um 7 vH unter dem Vorjahrswert, die Darlehen und Beteiligungen der Länder sogar um 10 vH (einschl. Investitionszuschüsse — 7,5 vH). Nur die Zuweisungen der Länder an Gemeinden nahmen zu (+ 6 vH) und trugen auf diese Weise zur Stützung der kommunalen Investitionen bei.

Anders als beim Bund expandierten die Personalausgaben der Länder mit 8 vH überdurchschnittlich. Auch die weitgehend nachfrageneutralen Zins- und Tilgungsausgaben der Länder nahmen beträchtlich

Diese Entwicklung zeigt deutlich, wie dringend erforderlich eine Neuverteilung der Staatseinnahmen durch die seit langem anstehende Finanzreform ist. Die Expansionsmöglichkeiten für gemeindliche Investitionen sind durch das schwache Aufkommen der Gemeindesteuern sowie durch stetig wachsende Personalausgaben (1967: + 6 vH) sehr gering. Zahlreiche Städte und Gemeinden sind inzwischen so stark verschuldet, daß eine weitere Ausdehnung der Kreditfinanzierung in gleichem Tempo wie bis 1965 auf Widerstand stoßen muß.

In engem Zusammenhang mit der Verschuldung der Gemeinden stehen die Ausgaben für Zins- und Tilgungsleistungen, die 1967 um 18 vH (1966: knapp 20 vH) zunahmen. Damit erreichte der Schuldendienst der Gemeinden einen neuen Höchststand, der im Jahre 1968 sogar wiederum übertroffen werden wird. In den letzten Jahren entwickelten sich die Ausgaben für den Schuldendienst im Verhältnis zu den laufenden Steuereinnahmen folgendermaßen:

1965 =	23,1 vH
1966 =	25,7 vH
1967 =	31,1 vH
1968 =	32,5 vH

Diese Durchschnittszahlen — im einzelnen gibt es Gemeinden mit weit höherer Belastung — vermitteln einen Eindruck von der ungesunden Situation der Gemeindefinanzen: 1968 wird der Schuldendienst einem Drittel der laufenden Steuereinnahmen entsprechen.

Vornehmliches Ziel einer Reform der öffentlichen Finanzen muß daher die Stärkung der Finanzkraft der Gemeinden sein. Ohne Zweifel haben die Gemeinden mit ihrem hohen Anteil an den gesamten öffentlichen Sachinvestitionen eine maßgebliche konjunktur- und strukturpolitische Bedeutung. In den letzten Jahren wurde deutlich, daß sie ihren bisherigen Anteil an den öffentlichen Sachinvestitionen ohne eine Stärkung ihrer Finanzbasis nicht halten können.

Ausblick

Im ersten Halbjahr 1968 wird die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben noch durch die Abwicklung des zweiten Konjunkturprogramms beeinflusst werden. Allein für den Bund wurden 1,5 Mrd. DM auf das Rechnungsjahr 1968 übertragen. Dennoch wird das Jahr 1968 wahrscheinlich nur noch einen Anstieg der gesamten öffentlichen Ausgaben von 5 vH bringen.

Die Personalausgaben werden dabei angesichts der Stellenvermehrung und der bereits beschlossenen Tarifierhöhungen um 6 vH zunehmen. Die Ausgaben für Käufe von Gütern und Diensten (ohne Investitionen) werden rückläufig sein, da Einsparungen im Verteidigungsetat vorgesehen sind. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Erwerb von Rüstungsgütern nicht unerheblich über den Etatansatz hinausgehen wird, weil der Bund nach der kürzlich beschlossenen Regelung über den Devisenausgleich auch von der Möglichkeit Gebrauch machen wird, frühere Vorauszahlungen für Rüstungskäufe an die USA nunmehr auszunutzen.

Überdurchschnittlich werden die Einkommens- und Vermögensübertragungen zunehmen. Eine besondere Bedeutung haben dabei die Zuführungen an den EWG-Agrarfonds.

Für die öffentlichen Investitionen kann mit einer Steigerungsrate von 8 vH gerechnet werden, wobei der Bund aufgrund der Überhänge aus dem zweiten Konjunkturprogramm seine Investitionstätigkeit abermals am stärksten ausdehnen dürfte. Die Entwicklung der Gemeindeinvestitionen (+ 5 vH) ist weiterhin vorsichtig zu beurteilen: Geringe Zunahme der Steuereingänge, hoher Schuldenstand sowie Auslaufen der Investitionsprogramme sind ungünstige Vorzeichen für eine wünschenswerte Steigerung der kommunalen Investitionstätigkeit. Die für die Investitionsprogramme charakteristischen Ausgaben in Form von Investitionszuschüssen und Darlehen werden den Vorjahrsstand nicht erreichen (— 9 vH) und damit wieder auf das Niveau von 1966 zurückfallen. Die investiven Ausgaben sind daher nur wenig höher als im vergangenen Jahr anzusetzen.

Mit einer Steigerung der Gesamtausgaben um 5 vH, von der ein erheblicher Teil auf Zahlungen an das Ausland entfällt, werden die Gebietskörperschaften nicht mehr zusätzlich anregend auf die Binnennachfrage wirken. Zu befürchten ist sogar, daß aufgrund des schwachen Steueraufkommens im weiteren Verlauf des Jahres Ausgabenkürzungen — insbesondere von den unteren Gebietskörperschaften — vorgenommen werden. Die geschätzte Zuwachsrate der Ausgaben würde in diesem Falle nicht einmal erreicht.