

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 11/76

Berlin

18. März 1976

43. Jahrgang

*Heijl*

### Die Finanzplanung des Bundes 1975 bis 1979: Konflikt zwischen Konsolidierung und staatlicher Aufgabenerfüllung?

*Der von der Bundesregierung vorgelegte mehrjährige Finanzplan<sup>1</sup> ist geprägt durch die stark defizitäre Haushaltsentwicklung im Basisjahr 1975: Aufgrund des Konjunkturerinbruchs sowie der Steuer- und Kindergeldreform wurde die Finanzierungslücke für jenes Jahr auf 43 Mrd. DM veranschlagt. In der gleichen Größenordnung bewegt sich der Ansatz für das laufende Jahr. Gesamtwirtschaftlich ist dieses Verhalten situationsgerecht, gleichwohl kann es bei anhaltender konjunktureller Belegung schon im nächsten Jahr zu einer Finanzierungskonkurrenz zwischen Staat und Privaten auf dem Kapitalmarkt kommen. Eine Reduzierung des öffentlichen Kreditbedarfs wird nicht zuletzt aber auch aus haushaltsrechtlichen Gründen<sup>2</sup> notwendig sein. Der Finanzplan des Bundes, der bis zum Jahr 1979 reicht, gibt wichtige Auskünfte über die künftigen Finanzierungsprobleme und ihre Lösung. Zwar besitzt er keine Vollzugsverbindlichkeit, doch orientiert er über Vorstellungen und Prioritäten der Bundesregierung.*

Generelle Aufgabe der fünfjährigen Finanzplanung ist es, die finanzpolitischen Ziele unter Berücksichtigung haushaltssichernder Grundsätze mit den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen abzustimmen. Im einzelnen geht es darum, Umfang und Zusammensetzung der erwarteten Einnahmen und geplanten Ausgaben in ihren Wechselbeziehungen zur mutmaßlichen Entwicklung der Volkswirtschaft darzustellen. Grundlage hierfür ist die mittelfristige Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Sie geht von den Wachstumsmöglichkeiten der Volkswirtschaft aus und zeigt, welche Ziele die Bundesregierung für erreichbar hält und welche Zielkombinationen sie unter den gegebenen Ausgangsbedingungen als optimal ansieht („politisch definierte Gleichgewichtslagen“).

#### Die Projektion der wirtschaftlichen Entwicklung bis 1979

Die Annahmen über die künftige Entwicklung des Sozialprodukts und seiner wichtigsten Komponenten sind unverzichtbare Grundlage für eine mehrjährige Steuervorausschätzung. Das erwartete Steueraufkommen wiederum umreißt den Ausgabenspielraum von Bund, Ländern und Gemeinden.

Obwohl die mittelfristige Zielprojektion und auch

<sup>1</sup> Vgl. Finanzbericht 1976, Hrsg. Bundesministerium der Finanzen, S. 83 ff.

<sup>2</sup> Nach § 18 Bundeshaushaltsordnung dürfen die Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Investitionsausgaben in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

die Finanzplanung in ihrer Intention von Konjunkturschwankungen abstrahieren sollten, sind die angegebenen Eckdaten in dem Maße konjunkturell beeinflusst, wie die aktuellen Konjunkturdaten von den im Endjahr der Planung angestrebten Werten abweichen. In der Projektion des Jahres 1974, die den Zeitraum bis 1978 abdeckte, hatten die konjunkturellen Einflüsse ein vergleichsweise geringes Gewicht. Der unterstellte jahresdurchschnittliche Anstieg des realen Sozialprodukts von 3,5 bis 4 vH entsprach im wesentlichen den damals in der Bundesrepublik herrschenden längerfristigen Wachstumsvorstellungen. In der neuen Projektion hingegen wird konjunkturbedingt ein Wachstum in der Größenordnung von 5 vH unterstellt, das aber nur vom Tiefpunkt der Rezession aus realisierbar erscheint (Basisjahr 1975); die durchschnittliche Zunahme des realen Produkts im gesamten Planungszeitraum – also einschließlich des Krisenjahres 1975 – wird auf 3 bis 3,5 vH veranschlagt (Basisjahr 1974). Infolge des steilen Konjunkturaufschwungs, der sich hinter diesen Annahmen verbirgt<sup>3</sup>, soll die Arbeitslosigkeit im Jahr 1979 wieder den alten Zielvorstellungen entsprechen. Die durchschnittlich angenommene Arbeitslosenquote von 2,5 bis 3 vH impliziert, daß im Endjahr der Planung nur noch 1 bis 2 vH der abhängigen Erwerbspersonen arbeitslos sind. Vergleichsweise optimistisch wird auch die erwartete Preissteigerungsrate eingeschätzt: Trotz Erhöhung der Mehrwertsteuer hält die Bundesregierung einen Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus mit jährlich etwa 5 vH (Preisanstieg für die letzte inländische Verwendung im Rezessionsjahr 1975: 6 vH) für möglich. Für die Einnahmen des Staates sind jedoch in erster Linie Nominalwerte entscheidend. Der Zuwachs des nominalen Bruttosozialprodukts wird in den Jahren 1976 bis 1979 mit durchschnittlich 10 vH veranschlagt.

Im Vergleich zur mittelfristigen Zielprojektion des Jahres 1974 werden in der neuen Planungsperiode folgende Eckwerte für die inländischen Verwendungsbereiche angestrebt (jahresdurchschnittlicher Zuwachs in vH):

	1974/1979	1973/1978
Privater Verbrauch	9,3	9,8
Staatsverbrauch	8,2	11,6
Bruttoinvestitionen	9,9	8,8
<b>Bruttosozialprodukt</b>	<b>8,7</b>	<b>9,7</b>

Zur Schaffung neuer Arbeitsplätze strebt die Bundesregierung mittelfristig eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote an. Daher wurde der Staatsverbrauch gegenüber früheren Plänen und auch gegenüber dem Ausgabeverhalten in der Vergangenheit deutlich zurückgenommen. Von 1960 bis 1975 ist sein Anteil am Sozialprodukt (Gebietskör-

perschaften und Sozialversicherung) fast kontinuierlich auf nahe 23 vH (1960: 13,6 vH) gestiegen; bis zum Ende der Planungsperiode soll der Staatsverbrauch wieder dem Stand vor der Rezession entsprechen (19 vH).

#### Forcierter Abbau der Finanzierungsdefizite geplant

Die Ansätze in der Finanzplanung des Bundes sehen nach Überwindung der Rezession einen grundlegenden Wandel im Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben vor. Im Vergleich zum Istergebnis 1974 sollen die Ausgaben im gesamten Planungszeitraum mit durchschnittlich<sup>4</sup> 10 vH rascher steigen als die Einnahmen (7 vH). Damit würde sich die in der Vergangenheit zu beobachtende Tendenz verstärken, von 1961 bis 1974 nahmen die Ausgaben im Jahresdurchschnitt um 9 vH und die Einnahmen um 8 vH zu. Die projektierte Entwicklung ist aber einerseits die Folge des Deficit spending im Rezessionsjahr, andererseits impliziert sie einen markanten Wendepunkt in 1977. Geht man von dem Haushaltssoll in 1975 aus, so müßten die Einnahmen des Bundes etwa doppelt so rasch steigen wie die Ausgaben, damit die geplanten Eckwerte realisiert werden können und die Deckungslücke auf die Größenordnung von 1974 (11 Mrd. DM) zurückgeführt wird. Durch das vorläufige Istergebnis im Basisjahr 1975 verbessern sich die Aussichten auf Reduzierung des Defizits; Gegenüber dem Haushaltssoll, das auch die Grundlage für die Planansätze der nächsten Jahre ist, blieben die tatsächlich geleisteten Ausgaben um 7 Mrd. DM zurück, während das Steueraufkommen die Schätzungen um 3 Mrd. DM übertraf.

Die Konsolidierungsbemühungen der Bundesregierung sind zuletzt ein Ergebnis der in der Öffentlichkeit zum Teil recht heftig geführten Diskussion über die Verschuldungsbereitschaft und -grenzen des Staates. Damit auf Dauer „eine Überbeanspruchung der Volkswirtschaft und insbesondere der Kreditmärkte durch die öffentliche Hand“<sup>5</sup> vermieden wird, hat die Bundesregierung deutliche Ausgabekürzungen, Beitragserhöhungen der Arbeitslosenversicherung, den Abbau von Steuervergünstigungen sowie in 1977 wirksam werdende Erhöhungen der Umsatz-, Tabak- und Branntweinsteuer in die Finanzplanung eingearbeitet<sup>6</sup>. Allein in den Jahren 1976 bis

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1976. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 3-4/1976, S. 26 f.

<sup>4</sup> Zugrunde gelegt wurden die Tabellen für die kumulierten Potenzen der Auf- und Abzinsungsfaktoren.

<sup>5</sup> Gesetzentwurf zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, Bundestagsdrucksache 7/4127 vom 8. 10. 75.

<sup>6</sup> Damit werden wesentliche Teile des Maßnahmenkatalogs in die Praxis umgesetzt, den der Wissenschaftliche Beirat beim BMF in einem Gutachten zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen vorgeschlagen hat. Vgl. Dokumentation Nr. 15/1975 des Bundesministeriums der Finanzen vom 7. 8. 1975.

1979 sollen auf diese Weise bei den Ausgaben etwa 40 Mrd. DM eingespart und 35 Mrd. DM Mehreinnahmen erzielt werden – eine Größenordnung, die der Summe der Defizite in den Jahren 1975 und 1976 entspricht. Eine Aufteilung auf die einzelnen Jahre ergibt für den Bundeshaushalt folgendes Bild:

	1976	1977	1978	1979
	in Mrd. DM			
Steuererhöhungen	–	8,2	10,0	11,0
Abbau von Steuervergünstigungen	0,5	0,8	1,1	1,4
Ausgabekürzungen	7,4	11,4	10,4	11,1
<i>Nachrichtlich:</i> Auswirkungen für Länder und Gemeinden	0,8	5,1	6,2	7,0

#### **Steuererhöhungen kompensieren Auswirkungen der Steuerreform**

Auch ohne die geplanten Steuererhöhungen würde sich das Steueraufkommen in den Jahren 1976 bis 1979 – folgt man den Ergebnissen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ und den Annahmen über die künftige Wirtschaftsentwicklung – verhältnismäßig günstig entwickeln. Mit einem jährlichen Zuwachs von über 10 vH würden die Einnahmen leicht überdurchschnittlich steigen und damit der langfristig zu beobachtenden Aufkommenselastizität des Steuersystems (Relation Steuerzuwachs zu Sozialproduktanstieg) von 1,03<sup>7</sup> entsprechen.

Trotz Steuerreform und zunächst hoher Arbeitslosigkeit behält die Lohnsteuer auch im Planungszeitraum ihren dominierenden Einfluß auf das gesamte Steueraufkommen; ihr Anstieg gegenüber 1974 wird mit durchschnittlich 11 vH (gegenüber 1975: 16,5 vH) im Jahr veranschlagt. Hingegen werden die veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuer auch weiterhin hinter der Expansion des Bruttosozialprodukts zurückbleiben, während bei den Steuern vom Umsatz ein annähernd proportionaler Verlauf zur allgemeinen Wirtschaftsentwicklung unterstellt wurde. Nur schwach ausgeprägt ist die Zunahme der speziellen Verbrauchsteuern (Mineralöl-, Tabak-, Branntweinsteuern u. ä.); die Gründe hierfür liegen in der abnehmenden Einkommenselastizität der Nachfrage (Sättigungsgrenze) und der überwiegend mengenorientierten Besteuerung.

Durch die geplanten Steuererhöhungen, die verstärkt Bezieher niedriger Einkommen mit entsprechend hoher Konsumquote treffen, werden die Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben, die insbesondere dem Bund als Folge der Steuer- und Kindergeldreform entstanden sind, schon zwei Jahre später kompensiert sein. Allein auf Bundesebene sind bis

1979 durch die Anhebung der Mehrwert-, Tabak- und Branntweinsteuern Einnahmeverbesserungen von durchschnittlich 10 Mrd. DM pro Jahr zu erwarten, weitere 4 Mrd. DM werden die Länder erhalten. In der gleichen Größenordnung von 14 Mrd. DM werden die reformbedingten Mehrbelastungen ab 1977<sup>8</sup> kassenwirksam. Hinzu kommt auf der Einnahmenseite die „Negativkomponente“ der Einkommensteuerreform, die von Jahr zu Jahr stärker wird: Bei steigenden Einkommen fließen durch die Verschärfung der Progression mehr Einnahmen in die Staatskassen als bei den Tarifen vor der Steuerreform.

Die Durchforstung der Subventionen führte zur Beseitigung verschiedener Steuervergünstigungen: So soll der schrittweise Abbau des Aufwertungsausgleichs für die Landwirtschaft dem Bund bis 1979 ein Mehr an Umsatzsteuer von insgesamt 2,5 Mrd. DM bringen, während die Beseitigung der Steuerprivilegien im Kreditwesen seinen Anteil am Körperschaftsteueraufkommen um rund 300 Mill. DM im Jahr erhöhen dürfte.

#### **Mäßiger Anstieg des Verbrauchsaufwands, absoluter Rückgang der Investitionsausgaben**

Entsprechend der Absicht der Bundesregierung, den Anteil des Staatsverbrauchs am Sozialprodukt mittelfristig wieder zu senken, wird die Expansion der Personalausgaben und des laufenden Sachaufwands mit einem durchschnittlichen Zuwachs von 5,5 vH pro Jahr in engen Grenzen gehalten. Allein die im Haushaltsstrukturgesetz vorgesehenen Maßnahmen dämpfen den Anstieg der Personalkosten jährlich um einen Prozentpunkt. Im Vergleich zu den Ansätzen der Finanzplanung 1974 bis 1978 sind für die Jahre 1975 bis 1978 Einsparungen in Höhe von 14 Mrd. DM vorgesehen. Diese Summe entspricht etwa sieben Prozent des gesamten Verbrauchsaufwands in dieser Zeitspanne. Zwar haben die Verbrauchsausgaben im Bundeshaushalt nicht das Gewicht wie bei Ländern und Kommunen, gleichwohl setzt die Finanzplanung des Bundes – nicht zuletzt aufgrund der Finanzzuweisungen – auch hier Maßstäbe für das Ausgabeverhalten der nachgeordneten Haushaltsebenen.

Die Projektion der Personalausgaben läßt zwei Interpretationen zu: Entweder soll der Beschäftigtenstand beim Bund bis zum Ende des Planungszeit-

<sup>7</sup> Vgl. hierzu im einzelnen D. Teichmann, Entwicklung und Struktur des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1974. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW. Heft 4/1975, S. 251 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung betr. finanzielle Auswirkungen der sogenannten Steuer- und Kindergeldreform, Bundestagsdrucksache 7/4517 vom 22. 12. 75.

Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Finanzplänen 1974 bis 1978 und 1975 bis 1979

	Finanzplan 1974-1978 in Mrd. DM				Finanzplan 1975-1979 <sup>1)</sup> in Mrd. DM					jahresdurchschnittlicher Zuwachs in vH <sup>2)</sup>		Kumulierte Werte 1975-1978 in Mrd. DM		Abwei- chung Plan 75- 79 zu Plan 74- 78 in vH
	1975	1976	1977	1978	1975	1976	1977	1978	1979	Finanz- plan 1974- 1978	Finanz- plan 1975- 1979	Finanz- plan 1974- 1978	Finanz- plan 1975- 1979	
<b>Einnahmen</b> . . . . .	<b>137,7</b>	<b>150,5</b>	<b>164,1</b>	<b>179,8</b>	<b>120,6</b>	<b>129,2</b>	<b>151,2</b>	<b>167,5</b>	<b>183,9</b>	<b>10,3</b>	<b>6,9</b>	<b>632,1</b>	<b>568,8</b>	<b>-10,1</b>
Steuern . . . . .	134,1	146,9	160,6	176,3	117,0	125,5	147,1	162,8	178,7	10,8	7,0	617,9	552,4	-10,6
Lohn- und veranlagte Einkommensteuer . .	50,6	58,0	66,6	76,9	41,9	46,4	53,1	61,5	70,9	14,5	8,7	252,1	202,9	-19,5
Körperschaftsteuer, n. v. Steuern v. Ertrag	7,0	7,5	7,9	8,4	5,9	5,5	6,9	7,5	8,0	6,9	1,3	30,8	25,8	-16,2
Umsatzsteuern <sup>3)</sup> 4) . .	38,6	42,2	45,7	49,9	32,4	35,4	47,0	52,5	57,6	14,0	12,1	176,4	167,3	- 5,2
Gewerbesteuerumlage Bundessteuern <sup>4)</sup> . . .	3,7	3,9	4,2	4,5	3,5	3,6	3,8	4,2	4,5	3,9	1,9	16,3	15,1	- 7,4
Verwaltungseinnahmen .	34,3	35,3	36,2	36,7	33,3	34,4	36,3	37,1	37,7	1,5	1,1	142,5	141,1	- 1,0
Verwaltungseinnahmen .	3,6	3,6	3,5	3,5	3,6	3,7	4,1	4,7	5,2	-3,6	1,9	14,2	16,1	13,4
<b>Ausgaben</b> . . . . .	<b>154,0</b>	<b>169,7</b>	<b>184,6</b>	<b>199,2</b>	<b>163,4</b>	<b>171,0</b>	<b>174,0</b>	<b>185,3</b>	<b>195,2</b>	<b>11,6</b>	<b>9,8</b>	<b>707,5</b>	<b>693,7</b>	<b>- 2,0</b>
Personalausgaben . . . .	26,5	28,8	31,1	33,7	25,7	26,1	27,8	29,4	31,1	9,2	5,2	120,1	109,0	- 9,2
Lfd. Sachaufwand . . . .	22,6	23,9	25,0	26,4	22,6	23,5	24,1	25,0	25,9	7,2	5,6	97,9	95,2	- 2,8
Zinsausgaben . . . . .	5,0	6,4	8,0	9,9	6,3	9,0	11,6	13,4	14,9	23,5	34,2	29,3	40,3	37,5
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse . . . . .	73,3	82,6	89,8	95,9	79,3	84,3	85,0	90,6	95,5	14,6	12,6	341,6	339,2	- 0,7
an öffentlichen Bereich	15,6	16,7	18,2	19,9	15,3	15,5	16,4	17,3	18,5	11,8	7,7	70,4	64,5	- 8,4
an Unternehmen . . . .	11,4	11,9	12,6	13,0	11,7	10,9	11,5	12,2	12,3	2,5	0,6	48,9	46,3	- 5,3
an Sozialversicherung	20,1	25,3	28,2	31,0	25,8	31,2	28,4	31,5	34,3	13,5	15,9	104,6	116,9	11,8
Renten, Unterstüt- zungen u. a. . . . .	22,5	25,0	27,0	27,7	22,7	23,1	25,1	25,9	26,7	34,7	26,7	102,2	96,8	- 5,3
Sonstige . . . . .	3,7	3,7	3,8	4,3	3,8	3,6	3,6	3,7	3,7	-	-	15,5	14,7	- 5,2
Investive Ausgaben . . .	26,7	27,0	28,9	30,5	30,2	29,0	27,3	26,3	25,6	6,0	4,2	113,1	112,8	- 0,3
Sachinvestitionen . . .	7,6	7,5	7,8	8,0	7,8	7,3	7,5	7,6	8,0	3,4	2,5	30,9	30,2	- 2,3
Investitionszuschüsse .	11,2	11,2	11,5	11,6	12,2	13,5	11,2	11,1	11,3	0,6	1,9	45,5	48,0	5,5
dar. an öff. Bereich	8,1	7,8	7,9	7,9	9,1	9,7	7,4	6,8	6,7	-0,6	-0,6	31,7	33,0	4,1
Sonstige Vermögens- übertragungen . . . .	3,2	3,5	4,3	5,0	3,0	4,0	4,6	3,6	2,6	25,4	16,5	16,0	15,2	- 5,0
Darlehen und Beteiligungen . . . . .	4,7	4,7	5,2	5,7	7,2 <sup>5)</sup>	4,2	4,0	3,8	3,5	10,8	5,1	20,3	19,2	- 5,4
Globalansätze . . . . .	-	1,1	1,8	2,9	-0,7	-0,8	-1,8	0,6	2,2	-	-	5,8	-2,7	-
<b>Finanzierungssaldo</b> . . .	<b>-16,3</b>	<b>-19,2</b>	<b>-20,5</b>	<b>-19,4</b>	<b>-42,9</b>	<b>-41,8</b>	<b>-22,8</b>	<b>-17,8</b>	<b>-11,3</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-75,4</b>	<b>125,2</b>	<b>+ 66,0</b>

1) Einschließlich der finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Sonderprogramme. — 2) Gegenüber Istergebnis 1974. — 3) Einschließlich erwarteter Mehreinnahmen aus der für 1977 geplanten Erhöhung der Mehrwert-, Tabak- und Branntweinsteuern. — 4) Gekürzt um 1,5 vH Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder. Im Finanzplan 75-79 ist folgendes Beteiligungsverhältnis zwischen Bund und Ländern unterstellt: 1975: 68,25 : 31,25 vH, ab 1976: 69 : 31 vH; ab 1977 sind außerdem dem Bund als Ausgleich für die Übernahme des Kindergeldes der im öffentlichen Dienst Beschäftigten 1,5 Mrd. DM jährlich zugerechnet worden. — 5) Einschließlich Darlehen an Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,45 Mrd. DM.

Quelle: Finanzberichte 1975 und 1976, Berechnungen des DIW.

raums um nahezu 3 vH<sup>9</sup> jährlich verringert werden, womit die Personalpolitik der Vergangenheit umgekehrt würde (seit 1961 hat sich der Personalbestand beim Bund im Jahresdurchschnitt um 3 vH erhöht). Oder aber die Einkommensentwicklung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird von der allgemeinen Expansion der Löhne und Gehälter, die etwa parallel zur Sozialproduktentwicklung verlaufen dürfte, abgekoppelt. Es wäre weder wünschenswert, noch ist zu erwarten, daß diese Planansätze realisiert werden. Bedenklich wäre insbesondere, wenn der Staat in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit wegen schrumpfender Steuereinnahmen bedarfsgerechte Neueinstellungen verzögern und damit eine pro-

zyklische Beschäftigungspolitik betreiben würde.

Am stärksten belastet wird der Bundeshaushalt durch die laufenden Transferzahlungen. Im vergangenen Jahr hat sich ihr Anteil am gesamten Ausgabevolumen noch einmal kräftig erhöht: Einmal wurde die Kindergeldreform mit einer Ausgabeverpflichtung von 14 Mrd. DM wirksam, zum anderen waren konjunkturbedingte Zahlungen an die Bundesanstalt für Arbeit erforderlich; der Teil, der über die

<sup>9</sup> Dieser Wert errechnet sich aus einem allgemeinen Einkommenszuwachs je Arbeitnehmer um 8,5 vH (Sozialprodukt knapp 10 vH) und dem Personalkostenanstieg beim Bund um jährlich 5,5 vH (Bezugsbasis 1975).

Darlehensgewährung hinausging, wurde mit 6 Mrd. DM veranschlagt. Trotz Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung sieht der Finanzplan für dieses Jahr noch einmal den gleichen Zuschußbetrag vor. Erst ab 1977 sollen die Liquiditätshilfen an die Bundesanstalt entfallen, die — so wird erwartet — dann ihren Finanzbedarf wieder aus eigenen Einnahmen decken kann. Gegenüber dem alten Finanzplan sind in diesem Bereich Mehrausgaben in Höhe von 12 Mrd. DM veranschlagt, wodurch die Ausgabekürzungen bei den übrigen Positionen der laufenden Übertragungen nahezu kompensiert werden. Stagnieren werden im weiteren Verlauf der Planperiode die Kindergeldzahlungen, und auch die laufenden Zuschüsse an Unternehmen (vorwiegend Bundesbahn) sollen nur noch mäßig zunehmen. Bis zum Ende des Planungszeitraums wird der Anstieg der Transferausgaben vorwiegend durch die gesetzlich fixierte Dynamisierung der Rentenleistungen (Kriegsopferversorgung, Zuschüsse zur Rentenversicherung) bestimmt. Infolge der verzögerten Anpassung an die Lohnentwicklung werden sich die schwachen Lohnerhöhungen von 1975 und — voraussicht-

lich — 1976 noch in der Planperiode entlastend auf den Bundeshaushalt auswirken.

Obwohl die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote bis 1979 gesteigert werden soll, sinkt der Anteil des Investitionsaufwands (Sachinvestitionen, Finanzierungshilfen und Erwerb von Beteiligungen) an den Gesamtausgaben des Bundes bis zum Ende der Planungsperiode von 18,5 im Jahr 1975 auf 13 vH und erreicht damit den niedrigsten Wert seit 1950. Ein Vergleich mit dem alten Finanzplan zeigt zwar, daß sich das Investitionsvolumen in den Jahren 1975 bis 1978 nur geringfügig verringert — der Grund hierfür ist in den verschiedenen Konjunkturprogrammen zu sehen, durch die sich die investiven Ausgaben (einschließlich Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit) um über 4 Mrd. DM erhöhen — gleichwohl bestätigt sich abermals, daß einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen auf längerfristige Sicht enge Grenzen gesetzt sind: In den meisten Fällen werden über eine Verringerung der staatlichen Investitionstätigkeit Steuermindereinnahmen kompensiert oder aber aus stabilitätspolitischen Gründen Nachfrage gekappt.

**Ausgabebedarf nach Aufgabenbereichen**

	Finanzplan 1975-1979 <sup>1)</sup> in Mrd. DM					Kumulierter Ausgabebedarf von 1975 bis 1978 in Mrd. DM		Abweichung Finanzplan 75-79 zu Finanzplan 74-78 in vH	Jahresdurchschnittlicher Zuwachs in vH <sup>2)</sup>	
	1975	1976	1977	1978	1979	Finanzplan 1975-1979	Finanzplan 1974-1979		Finanzplan 1975-1979	Finanzplan 1974-1978
Soziale Sicherung . . . . .	59,4	63,4	63,2	65,5	68,5	251,6	244,4	2,9	17	19
dar. Zuschüsse zur Rentenversicherung . . . . .	16,8	21,6	24,2	27,1	29,5	89,7	89,5	0,2	14,5	15
Kindergeld . . . . .	13,2	13,0	14,3	14,3	14,3	54,8	58,6	— 6,5	53	71,5
Kriegsopferversorgung . . . . .	10,8	11,2	12,1	13,2	14,2	47,3	50,5	— 6,3	7	9,5
Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz . . . . .	8,8	6,6	0,8	0,7	0,6	17,0	.	.	.	.
Spar- u. Wohnungsbauprämien . . . . .	3,3	4,2	4,5	2,7	2,0	14,7	16,2	— 9,3	10	20,5
Gesundheit, Sport, Umweltschutz . . . . .	1,5	1,5	1,4	1,5	1,4	5,8	6,4	— 9,4	1	5,5
Landwirtschaft, Wirtschaftsförderung . . . . .	6,7	6,0	5,9	6,0	5,8	24,6	25,7	— 4,3	— 2	— 0,5
Entwicklungshilfe . . . . .	3,5	3,0	3,1	3,3	3,5	12,9	16,6	— 22,3	3	13,5
Verkehrs- und Nachrichtenwesen . . . . .	20,0	20,3	21,3	22,8	23,4	84,4	84,7	— 0,4	2,5	2,5
dar. Straßen . . . . .	8,1	8,3	8,3	8,6	8,8	33,3	34,0	— 2,1	1	1,5
Deutsche Bundesbahn . . . . .	9,0	9,1	9,9	11,0	11,4	39,1	38,4	1,8	3	1,5
Wohnungswesen und Städtebau . . . . .	1,7	1,7	1,7	1,5	1,5	6,5	7,0	— 7,1	— 2	1
Bildung und Wissenschaft . . . . .	8,4	7,8	8,0	8,5	8,8	32,7	38,4	— 14,8	2,5	9
dar. Ausbildungsförderung . . . . .	2,2	2,0	2,1	2,2	2,3	8,5	10,2	— 16,7	12,5	22,5
Forschung außerhalb der Hochschulen . . . . .	4,2	4,2	4,4	4,7	4,9	17,6	19,3	— 8,8	5	8,5
Innere Sicherheit und Rechtsschutz . . . . .	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	4,7	4,0	17,5	10	4,5
Verteidigung . . . . .	32,5	33,3	34,3	35,8	37,1	135,8	140,8	— 3,5	4	5,5
Sonstige Bereiche . . . . .	26,6	30,0	33,1	39,3	44,1	129,0	139,4	— 7,5	10,5	13
dar. Schuldendienst . . . . .	6,8	9,3	11,8	13,6	15,1	41,5	31,2	33,0	33,5	24,5
Versorgung . . . . .	7,2	7,2	7,4	7,3	7,4	29,1	28,0	3,9	4	3

1) Ohne Auswirkungen der verschiedenen Sonderprogramme. — 2) Gegenüber Soll 1974.

Quelle: Finanzberichte 1975 und 1976, Berechnungen des DIW.

### **Ausgabekürzungen in nahezu allen Aufgabenbereichen**

Auf Bundesebene dominieren die Bereiche der Sozialen Sicherung und Verteidigung, die zusammen mehr als die Hälfte des Ausgabevolumens beanspruchen. Während die Ansätze im Verteidigungssektor um 5 Mrd. DM (3,5 vH) hinter denen des alten Finanzplans zurückbleiben, hat sich der Bedarf im Bereich der Sozialen Sicherung aufgrund der rezessionsbedingten Zuschüsse an die Bundesanstalt für Arbeit leicht erhöht. Die Senkung der Spar- und Wohnungsbauprämie soll hier zu Einsparungen von insgesamt 1,5 Mrd. DM führen. Relativ am stärksten wirken sich die geplanten Kürzungen im Bildungs- und Wissenschaftssektor (Einschränkungen in der Ausbildungsförderung, in den Forschungsgebieten der Verkehrs- und Nachrichtentechnik sowie beim Bau von Hochschulen) sowie in der Entwicklungshilfe aus. Zwangsläufig verstärkt werden dagegen die Schuldendienstverpflichtungen, die aufgrund der enormen Kreditaufnahme seit 1974 sprunghaft in die Höhe geklettert sind. Sie liegen um ein Drittel über dem Bedarf des alten Finanzplans. Nahezu unverändert geblieben sind die Ansätze für das Verkehrs- und Nachrichtenwesen, hier werden die Einschränkungen im Straßenbau (0,7 Mrd. DM) zusätzlich zur Subventionierung der Bundesbahn benötigt.

### **Ausblick**

Innerhalb eines Jahres mußte die Finanzplanung des Bundes – und auch aller anderen öffentlichen Haushalte – drastisch korrigiert werden. Für das Defizit des Bundes im Rezessionsjahr 1975 stehen im Finanzplan 1974 bis 1978 rd. 16 Mrd. DM<sup>10</sup>, im Finanzplan 1975 bis 1979 aber 43 Mrd. DM. Die erforderlichen Korrekturen erfolgten zögernd, gingen dann aber, wie die Haushaltsführung 1975 zeigte, über das Ziel hinaus. Auch wenn buchungstechnische Einflüsse zum verbesserten Abschluß beigetragen haben sollten, sind die jüngsten Ergebnisse – immerhin blieb die tatsächliche Finanzierungslücke um 10 Mrd. DM hinter dem Ansatz zurück – bedeutsam, da sie die Basis der Planung bis zum Jahr 1979 berühren. Entsprechend könnte dadurch der Ausgabenspielraum erweitert werden. In den Ansätzen der Finanzplanung sind eine Reihe von Risiken enthalten, die diese Möglichkeit zur Notwendigkeit umformen:

- Dringend zu fordern ist eine Erhöhung der staatlichen Investitionsquote. Dies gilt weniger für die unmittelbaren Investitionen des Bundes als vielmehr für Investitionszuweisungen an Länder und Gemeinden.
- Angesichts der hohen, zum Teil strukturell be-

dingten und nur schwer abzubauenen Arbeitslosigkeit sollten die Arbeitsförderungsmaßnahmen nicht ab-, sondern ausgebaut werden. Auch die Kürzungen im Rahmen der Ausbildungsförderung treffen überwiegend sozial schwächer gestellte Bevölkerungsgruppen.

- Wertmesser für die staatliche Aufgabenerfüllung ist nicht zuletzt der Verbrauchsaufwand. Der Staat selbst tritt ja nicht als Konsument auf, vielmehr stellt er den Privaten zu deren Bedürfnisbefriedigung Güter und Dienste zur Verfügung. Da in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Preisanstieg des Staatsverbrauchs definitionsgemäß weitgehend an die Entwicklung der Löhne und Gehälter gebunden ist und damit zwangsläufig größer ist als der des Sozialprodukts<sup>11</sup>, beinhalten die Ansätze in der Finanzplanung real eine Einschränkung des öffentlichen Leistungsangebots, die ohne Vorstellungen über den künftigen Bedarf nur schwer zu begründen ist.
- Der restriktiven Finanzplanung des Bundes kommt insofern eine Schlüsselstellung zu, als damit über die Aufgabenbereiche der Bundesverwaltung hinaus den nachgeordneten Gebietskörperschaften Leitlinien für deren künftiges Handeln gesetzt werden. Diese tragen aber die Hauptlast der Infrastrukturversorgung, so daß auch von dieser Seite eine Einschränkung der öffentlichen Aufgabenerfüllung droht.

Als Fazit bleibt: Ähnlich wie in den vergangenen Jahren orientiert sich auch der Finanzplan 1975 bis 1979 primär an stabilitätspolitischen Erfordernissen, insbesondere einem möglichst raschen Abbau der hohen Finanzierungsdefizite. Einer ausgabenintensiven Reformpolitik sind damit enge Grenzen gesetzt. Bereits die Wahrung des Besitzstandes in der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Diensten erscheint fraglich. Das fortwährende Spannungsverhältnis zwischen kurzfristigem Stabilitätsziel und mittelfristigen Versorgungszielen wird sich im Planungszeitraum deutlich verschärfen.

---

<sup>10</sup> Zur Zeit der ersten Haushaltsberatungen über den Etat 1975 und der Aufstellung des Finanzplans 1974 bis 1978 veröffentlichte das DIW eine Defizitschätzung für 1975, die lebhaft diskutiert und teilweise auch kritisiert wurde. Darin wurde für die Gebietskörperschaften insgesamt eine Deckungslücke von 50 Mrd. DM, für den Bund allein eine Finanzierungslücke von über 30 Mrd. DM veranschlagt. Vgl. Der öffentliche Haushalt 1974/75: Rekorddefizite bei unbefriedigender Ausgabenstruktur. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 36-37/1974.

<sup>11</sup> Vgl. etwa B. Görzig, Die Verteilungswirkungen der Inflation auf den privaten und öffentlichen Sektor, Gutachten des DIW im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Berlin 1975 (als Manuskript vervielfältigt).

## Subventionsberichte der Bundesregierung: Als Instrument der Erfolgskontrolle reformbedürftig

*Die Enge des Finanzierungsspielraums setzt den Staat unter verstärkten Rationalisierungsdruck. Überprüfungen von Niveau und Struktur der öffentlichen Ausgaben finden in der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig weithin Verständnis und Unterstützung. Die Kontrolle der staatlichen Effizienz sollte jedoch eine ständige Aufgabe sein. Ohne sie können Forderungen nach Erhöhung der Abgabenquote nicht überzeugen.*

*Zur besseren Beurteilung eines beträchtlichen Teils der Staatsausgaben – den Subventionen des Bundes – hat der Deutsche Bundestag bereits 1967 die regelmäßige Vorlage eines Subventionsberichtes beschlossen<sup>1</sup>. Dieser Bericht wird von der Bundesregierung erstattet und ist zuletzt Ende vergangenen Jahres vorgelegt worden. Als Instrument der Erfolgskontrolle sind die Berichte reformbedürftig.*

### Anstieg der Bundessubventionen trotz angestrebten Abbaus

Zum Entstehen des strukturellen Defizits der öffentlichen Haushalte in der Bundesrepublik trugen auch Subventionen bei. Allein die Bundessubventionen – Finanzhilfen und Steuervergünstigungen – haben sich nach Berechnungen der Bundesregierung von 1969 bis 1975<sup>2</sup> verdoppelt und sind damit schneller gestiegen als das Sozialprodukt. Der raschere Anstieg geht im wesentlichen auf Zahlungen an private Haushalte zurück. Die Hilfen des Bundes werden im laufenden Jahr schätzungsweise 27 Mrd. DM betragen, was einem Anteil von rund 15 vH an den gesamten Bundesausgaben entspricht<sup>3</sup>.

Diese Entwicklung muß überraschen, weil der Deutsche Bundestag 1967 mit der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes angestrebt hat, die Kontrolle der Bundessubventionen zu verschärfen und die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen schrittweise abzubauen. Entscheidungsgrundlage sollten Subventionsberichte der Bundesregierung sein. Sie sind in zweijährigem Abstand vorzulegen und müssen – neben einer Zusammenstellung aller Subventionen und der Termine des Auslaufens befristeter Hilfen – Vorschläge für einen vorfristigen Subventionsabbau enthalten. Wie ist diese parlamentarische Entscheidungshilfe zu beurteilen?

Subventionen sind Zahlungen und Einnahmeverzichte des Staates sowie staatlich angeordnete Zahlungen des privaten Sektors an Gruppen von Unternehmen oder privaten Haushalten, denen keine marktmäßige Leistung der Empfänger, sondern ein bestimmtes Verhalten gegenübersteht. Mit Subventionen sollen politisch unerwünschte Marktergebnisse korrigiert und sich abzeichnende Fehlentwicklungen verhindert werden. Entscheidungen über das Subventionsvolumen sind mithin oft eminent politische. Grundlegende Veränderungen in der Subventionspolitik bedeuteten eine tiefgreifende Revision bislang verfolgter wichtiger Ziele – z. B. im Bereich der

Landwirtschaft, der Energieversorgung und der wirtschaftlichen Sicherung des Zonenrandgebietes. Entscheidungen von solcher Tragweite erfordern detaillierte Untersuchungen von Kosten und Nutzen der entsprechenden Subventionsprogramme. Über diese Analysen hätte der Subventionsbericht zu informieren.

Im Vordergrund der Berichterstattung findet sich statt dessen – dem Wortlaut des Stabilitätsgesetzes entsprechend – eine Zusammenstellung des Subventionsvolumens. Ausgewiesen wird die Bruttobelastung des Haushalts; Steuereinnahmen aufgrund von Subventionszahlungen und Mehreinnahmen als Folge subventionsbedingter Produktionssteigerungen werden dabei nicht abgesetzt. Volkswirtschaftliche Kosten – Faktorverbrauch zur politischen Durchsetzung und administrativen Durchführung von Subventionsleistungen sowie gesamtwirtschaftlich effizienzmindernder Faktoreinsatz – bleiben unberücksichtigt: Es fehlen die subventionspezifischen Verwaltungsleistungen des Staates, der Subventionsempfänger und der Subventionsfinanziers (z. B. Antragstellung, Antragsbearbeitung und zusätzliche Buchführung) – strenggenommen auch die Aufwendungen der Verbände und Lobbyisten. Unberücksichtigt sind ferner Kosten, die dadurch begründet sind, daß Erhaltungssubventionen Produktivitätsverluste und damit gesamtwirtschaftliche Effizienz minderungen bewirken können<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. § 12 des Stabilitätsgesetzes.

<sup>2</sup> Nur für diesen Zeitraum sind einheitlich abgegrenzte Daten verfügbar. Vgl. Dritter bis Fünfter Subventionsbericht der Bundesregierung.

<sup>3</sup> Einschließlich subventionsbedingter Steuermindermaßnahmen.

<sup>4</sup> Gefragt wird nach dem Produktivitätsverlust, der gegenüber einer Situation ohne Subventionen eingetreten ist. In den Vereinigten Staaten sind für das Joint Economic Committee bereits entsprechend weit gefaßte Subventionsanalysen durchgeführt worden. Vgl. Joint Economic Committee, Congress of the United States, „The Economics of Federal Subsidy Programs – A Staff Study“, Washington, D. C. 1972, und die zahlreichen anschließenden Untersuchungen einzelner amerikanischer Subventionsprogramme.

Bundessubventionen 1969 bis 1976<sup>1)</sup>

Mill. DM

Subventionsgruppe	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975 <sup>2)</sup>	1976 <sup>3)</sup>	nachrichtl. Struktur in vH
Finanzhilfen									
Erhaltungssubventionen . . . . .	1 202	2 486	2 218	1 875	2 394	2 043	1 815	1 577	13
dar. Darlehen . . . . .	—	—	17	10	—	—	—	—	—
Anpassungssubventionen . . . . .	1 731	1 888	2 241	1 883	2 047	2 358	2 586	2 416	20
dar. Darlehen . . . . .	211	156	253	238	229	375	537	401	3
Produktivitätssubventionen . . . . .	235	302	392	399	391	592	498	546	4
dar. Darlehen . . . . .	41	102	—	—	—	—	—	—	—
Sonstige Finanzhilfen <sup>4)</sup> . . . . .	3 071	3 464	4 160	4 838	4 973	6 020	7 224	7 607	63
dar. Darlehen . . . . .	663	734	843	1 187	1 251	1 363	1 226	1 031	9
Summe . . . . .	6 185	8 158	9 011	8 995	9 805	11 013	12 123	12 146	100
dar. Darlehen . . . . .	915	992	1 113	1 435	1 480	1 378	1 763	1 432	12
Steuervergünstigungen									
Erhaltungssubventionen . . . . .	2 035	2 648	2 816	2 901	3 140	3 376	3 737	3 992	26
Anpassungssubventionen . . . . .	821	1 310	1 607	1 839	1 833	1 981	1 839	2 008	13
Produktivitätssubventionen . . . . .	103	219	252	302	333	304	206	221	2
Sonst. Steuervergünstigungen <sup>4)</sup> . . . . .	4 258	4 730	5 981	6 605	7 542	7 819	8 655	9 027	59
Summe . . . . .	7 217	8 907	10 656	11 647	12 848	13 480	14 437	15 248	100
Finanzhilfen und Steuervergünstigungen									
Erhaltungssubventionen . . . . .	3 237	5 134	5 034	4 776	5 534	5 419	5 552	5 596	20
dar. Darlehen . . . . .	—	—	17	10	—	—	—	—	—
Anpassungssubventionen . . . . .	2 552	3 198	3 848	3 722	3 880	4 339	4 425	4 424	16
dar. Darlehen . . . . .	211	156	233	238	229	375	537	401	1
Produktivitätssubventionen . . . . .	338	539	644	701	724	896	704	767	3
dar. Darlehen . . . . .	41	102	—	—	—	—	—	—	—
Sonstige Subventionen <sup>4)</sup> . . . . .	7 275	8 194	10 141	11 443	12 515	13 839	15 879	16 634	61
dar. Darlehen . . . . .	663	734	843	1 187	1 251	1 363	1 226	1 031	4
Summe . . . . .	13 402	17 065	19 667	20 642	22 653	24 493	26 560	27 394	100
dar. Darlehen . . . . .	915	992	1 113	1 435	1 480	1 378	1 763	1 432	5

1) Abgrenzung des fünften Subventionsberichts der Bundesregierung. — 2) Haushaltssoll. — 3) Haushaltsentwurf. — 4) Überwiegend Hilfen für private Haushalte.

Quelle: Dritter, vierter und fünfter Subventionsbericht der Bundesregierung.

Zur Einschätzung ihres Nutzens werden die Hilfen lediglich nach Erhaltungs-, Strukturanpassungs- und Produktivitätssubventionen unterschieden. Damit sind aber nur drei von vielen Zielen der Subventionspolitik angesprochen. Wichtige Förderungsprogramme — etwa die Berlinförderung und die Zonenrandförderung — werden durch die Gliederung in verschiedene Blöcke zerlegt; ein ergänzender zusammenfassender Überblick fehlt. Davon abgesehen, ersetzt eine tabellarische Dreiteilung der Bruttobudgetkosten noch keine eingehende Analyse des Subventionserfolgs im Hinblick auf die drei Ziele: Erhaltung, Strukturanpassung und Produktivitätssteigerung einzelner Wirtschaftsbereiche.

Ohne eingehende Darlegung von Kosten und Nutzen der Subventionsprogramme wäre auch eine alle Subventionszahlungen umfassende Abbauliste — wie vom Stabilitätsgesetz gefordert — kaum interpretationsfähig. Bei weitgehend fehlender Unterrichtung über den Subventionserfolg haben die von Kürzungen betroffenen Interessengruppen zudem nicht

geringe Möglichkeiten, Abbauvorschläge zu Fall zu bringen. Tatsächlich enthalten die vorgelegten Abbaulisten lediglich solche Vorschläge, die die Regierung intern bereits geplant hat: Aufgeführt sind nur Kürzungen, die schon im Haushaltsentwurf oder in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes berücksichtigt worden sind.

Auf der Grundlage der — vom Deutschen Bundestag 1967 mit breiter Mehrheit beschlossenen — Subventionsberichte ist mithin eine eingehende parlamentarische Diskussion der Subventionspolitik nicht möglich.

**Ein Vorschlag**

Als Minimalprogramm jeder Erfolgskontrolle der Subventionspolitik ist zu fordern:

- eine Zielanalyse: Welche Ziele werden angestrebt? Bleiben sie auch in Anbetracht veränderter Bedingungen noch aktuell?

Subventionen des Bundes und der Länder 1975 nach staatlichen Aufgabenbereichen<sup>1)</sup>

Mill. DM

Alle Aufgabenbereiche	Finanzhilfen <sup>2)</sup>			Steuervergünstigungen <sup>3)</sup>			Finanzhilfen <sup>2)</sup> und Steuervergünstigungen <sup>3)</sup>			
	Bund	Länder	Bund u. Länder	Bund	Länder	Bund u. Länder	Bund	Länder	Bund u. Länder	nachrichtl. Struktur in vH
Ernährung, Landwirtschaft, Forsten . . dar. Darlehen . . . . .	3268 174	1166 147	4434 321	1262 —	1137 —	2399 —	4530 174	2903 147	6833 321	14 1
Gewerbliche Wirtschaft <sup>4)</sup> . . . . . dar. Darlehen . . . . .	1975 405	1270 108	3245 513	4837 —	4411 —	9284 —	6848 405	5681 108	12529 513	25 1
Verkehr . . . . . dar. Darlehen . . . . .	697 —	509 44	1206 44	773 —	328 —	1061 —	1430 —	837 44	2267 44	5 0
Wohnungswesen . . . . . dar. Darlehen . . . . .	2923 1184	3196 796	6119 1980	867 —	2313 —	3189 —	3799 1184	5509 796	9308 1980	18 4
Sparförderung . . . . . dar. Darlehen . . . . .	3260 —	<sup>5)</sup> 1667 —	4937 —	1834 —	2411 —	4245 —	5094 —	4088 —	9182 —	18 —
Übrige Bereiche <sup>6)</sup> . . . . .	—	—	—	4859	5482	10341	4859	5482	10341	20
Alle Aufgabenbereiche . . . . . dar. Darlehen . . . . .	12123 1763	7818 1095	19941 2858	14437 —	16082 —	30519 —	26560 1763	23900 1095	50460 2858	100 6

1) Abgrenzung des fünften Subventionsberichts der Bundesregierung. — 2) Haushaltssoll. — 3) Als steuerliche Subventionsleistung der Länder ist nur deren Einnahmeausfall bei Ermäßigungen der Gemeinschaftssteuern — allerdings einschließlich des Gemeindeanteils bei der Lohnsteuer, der veranlagten Einkommensteuer und der Gewerbesteuer — berücksichtigt. — 4) Ohne Verkehr, aber einschließlich freie Berufe. — 5) Wohnungsbauprämien. — 6) Zu rund zwei Drittel Steuerausfall aufgrund des Arbeitnehmerfreibetrags bei der Lohn/Einkommensteuer, des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe bei der Lohn/Einkommensteuer und der Arbeitnehmerzulage für Berliner Arbeitnehmer.

Quelle: Fünfter Subventionsbericht der Bundesregierung.

- eine Marktanalyse: Sind die autonomen Marktkräfte bereits auf die staatlichen Ziele gerichtet? Sind sie stark genug?
- eine Wirkungsanalyse: Haben die Subventionen ihren Zweck bereits erfüllt?
- ein Vergleich von Subventionswirkungen und autonomen Marktergebnissen: Welche entsprechen eher den staatlichen Zielen? Gibt es effizientere Wege zu den staatlichen Zielen?

Bei einer Realisierung dieses Programms ist in einzelnen Fällen mit beträchtlichem Widerstand derjenigen Interessengruppen zu rechnen, die um ihre Privilegien fürchten. Ihr restriktives Verhalten kann indes politisch unterlaufen werden, indem das Programm der Erfolgskontrolle einschließlich der notwendigen statistischen Vorschriften bereits zusammen mit den subventionierenden Maßnahmen beschlossen wird. Eine entsprechende generelle Bestimmung könnte in § 12 des Stabilitätsgesetzes eingefügt werden. Der Widerstand der Verbände dürfte dann weniger erfolgreich sein und wohl auch schwächer werden. Die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit haben wenig Verständnis dafür, daß zwar öffentliche Mittel bereitgestellt werden, der spätere Erfolgsnachweis aber unterbleibt.

Das Konzept erfordert jeweils detaillierte Vorstellungen über den Inhalt der zu beschließenden Kontrollprogramme. Hilfreich wäre dabei die Anhörung

der Experten, die für die spätere Prüfung vorgesehen sind. Dieses Procedere könnte zwar den politischen Entscheidungsprozeß verlängern. Zu erwartende Effizienzsteigerungen der Subventionsprogramme sollten diesen Preis jedoch wert sein: Klarheit darüber, wie der Subventionserfolg zu prüfen ist und welche Daten dafür erforderlich sind, ist regelmäßig mit zusätzlichen Aufschlüssen über die angestrebten Ziele, die zu wählenden Ansatzpunkte der Subventionierung und die Nebenwirkungen verbunden.

Für Bereiche, in denen Bund, Länder oder Gemeinden gemeinsam tätig sind, ist die Einbeziehung aller staatlichen Ebenen in die Erfolgskontrolle notwendig. Sofern auch übernationale Organisationen (z. B. die Europäische Gemeinschaft) intervenieren, sind deren Maßnahmen ebenfalls zu berücksichtigen. Unterbleibt eine koordinierte Kontrolle, könnten zwar Mehrfachsubventionierungen und sogar einander entgegengerichtete Förderungen durch verschiedene Gebietskörperschaften erfolgen. Analysen aber, die sich isoliert auf die Ziele und Programme der einzelnen autonom entscheidenden Ebenen bezögen — wie bei den Subventionsberichten —, würden diesen Tatbestand kaum aufdecken.

Erforderlich ist schließlich eine weitergefaßte und präzise Abgrenzung des Subventionsbegriffs. Dem Wortlaut des Stabilitätsgesetzes entsprechend sind bislang nur Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in die Subventionsberichte einbezogen. Andere Sub-

ventionen, z. B.

- Geldleistungen Privater untereinander, die durch den Staat angeordnet sind (etwa der Kohlepfennig),
- verbilligter Verkauf von Produkten und Leistungen durch den Staat (in Höhe der Differenz zwischen gezahltem Preis und Marktpreis wird subventioniert),
- Kauf von Produkten und Leistungen durch den Staat zu erhöhtem Preis (auch hier ist die Differenz zwischen gezahltem Preis und Marktpreis die Subventionsleistung)

bleiben unberücksichtigt. Zahlungen an die Bundesunternehmen Bahn und Post gehen ebenfalls nicht in die Betrachtung ein, weil nach § 12 des Stabilitätsgesetzes nur Hilfen für Stellen außerhalb der Bundesverwaltung einbezogen werden sollen.

Überdies ist die Abgrenzung von Finanzhilfen und

Steuervergünstigungen in den Subventionsberichten uneinheitlich. Zu den Finanzhilfen zählen Geldleistungen, die dazu beitragen, Produktionen zu erhalten oder an neue Bedingungen anzupassen, Produktivität und Wachstum zu fördern sowie „in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses für private Haushalte bestimmte Güter und Leistungen zu verbilligen und die Spartätigkeit anzuregen“<sup>5</sup>. Zu den Steuervergünstigungen hingegen zählen grundsätzlich alle speziellen Ausnahmeregelungen zur jeweils allgemeinen Steuernorm als Subvention. Einbezogen sind damit beispielsweise die Weihnachtsgeldbeträge für Arbeitnehmer bei der Einkommensteuer ebenso wie Pauschbeträge für Körperbehinderte und Hinterbliebene. Für eine schärfere Trennung zwischen Subventionen und Sozialleistungen ist hier eine dem Begriff der Finanzhilfen entsprechende Präzisierung zu empfehlen.

<sup>5</sup> Fünfter Subventionsbericht der Bundesregierung, S. 5.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, 1 Berlin 33, Königin-Luise-Str. 5  
Tel. (030) 8 29 11 – telex 01 83247 diwbl

Präsident: Dr. Karl König

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Dr. Günther John,  
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Horst Seidler, Dr. Wolfgang Watter,

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich  
Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

*Die Finanzplanung des Bundes 1975 bis 1979: Konflikt zwischen Konsolidierung und staatlicher Aufgabenerfüllung?* bearbeitet von Dieter Vesper.  
*Subventionsberichte der Bundesregierung: Als Instrument der Erfolgskontrolle reformbedürftig* bearbeitet von Burkhard Dreher.

Verlag: Duncker & Humblot, 1 Berlin 41, Dietrich-Schäfer-Weg 9. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangaben zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Bürotechnik Berlin, 1 Berlin 36, Muskauer Str. 43.  
Bezugspreis für den Jahrgang DM 50,-, vierteljährlich DM 15,-, Einzelnummer DM 2,-.