

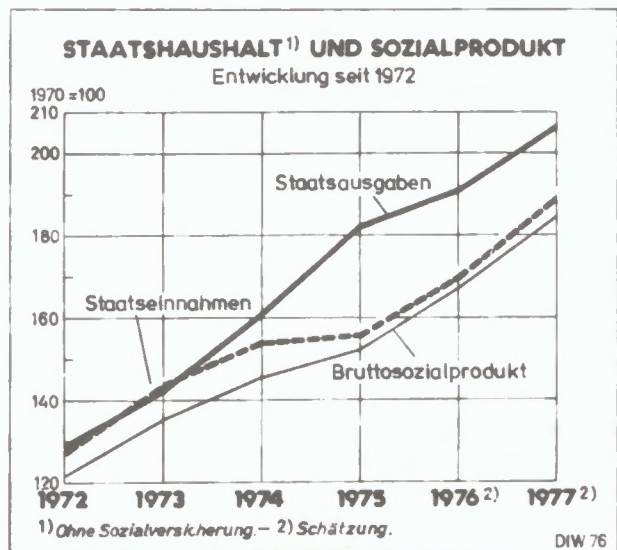
*Stiglin*

## Öffentlicher Haushalt 1976/77

### Anhaltend hoher Kreditbedarf trotz konjunkturbedingter Mehreinnahmen

Der Haushaltsvollzug von Bund, Ländern und Gemeinden im ersten Halbjahr zeigt einen deutlichen Wandel im Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben, der sich aus einem restriktiven Ausgabeverhalten und konjunkturell steigenden Steuereinnahmen ergab: Erstmals seit 1973 nahmen die Einnahmen mit 9 vH wieder stärker zu als die Ausgaben (5 vH). Für das ganze Jahr 1976 ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen, so daß die Finanzierungslücke um 6 Mrd. DM unter dem Rekordniveau von 1975 (65 Mrd. DM) bleiben dürfte. Gleichwohl wird sich die Nettokreditaufnahme kaum verringern, da im letzten Jahr ein großer Teil der Defizite durch Auflösung von Rücklagen finanziert worden ist. 1977 wird sich bei steuerrechtlich und konjunkturell bedingten Mehreinnahmen (11,5 vH) sowie bei anhaltend vorsichtigen Ausgabenansätzen (8 vH) die Finanzierungsposition der Gebietskörperschaften zwar verbessern, aber nicht grundlegend ändern: Mit rund 50 Mrd. DM erreicht die Einnahmenlücke abermals eine beachtliche Dimension.

Die Finanzpolitik war seit Anfang 1974 durch eine bewußte Hinnahme von Haushaltsdefiziten gekennzeichnet. Die in den vergangenen zwei Jahren entstandenen Finanzierungslücken waren indes weniger Ausdruck einer die Konjunktur belebenden Ausgabenpolitik als vielmehr Folge der Steuer- und Kindergeldreform sowie der in das Steuer- und Sozialversicherungssystem eingebauten Stabilisatoren<sup>1</sup>. Angesichts der Stagnation des Einnahmenflusses versuchte die öffentliche Hand, Einsparungen sowohl über Kürzungen bei den Investitionsausgaben als auch durch eine sparsame Verwendung der Mittel im konsumtiven Bereich zu erzielen. Ohne die Sonderbelastungen durch die Kindergeldreform und die



<sup>1</sup> Vgl. Bundeshaushalt 1975: Defizit nimmt konjunkturbedingt zu. Bearb.: Dieter Teichmann und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 33/1974, S. 265.

Liquiditätshilfen an die Bundesanstalt für Arbeit wäre der gesamte Ausgabenzuwachs im Jahr 1975 (13 vH) um nahezu die Hälfte geringer ausgefallen.

### **Kräftiger Anstieg der Steuereinnahmen . . .**

Der konjunkturelle Aufschwung hat sich im ersten Halbjahr 1976 voll in den Einnahmen der Gebietskörperschaften niedergeschlagen. Bund, Länder und Gemeinden nahmen in den ersten sechs Monaten dieses Jahres gut 9 vH mehr Steuern ein. Das Aufkommen im Juli brachte ähnlich gute Ergebnisse. Tatsächlich ist der Anstieg noch wesentlich höher, denn die Auszahlung der zeitlich befristeten Investitionszulage nach § 4a, 4b InvZulG — bis Juli 1976 bereits 3,5 Mrd. DM — wird mit den Kasseneinnahmen der Veranlagungssteuern saldiert. Stellt man dies in Rechnung, ergibt sich im ersten Halbjahr eine Zunahme der Steuereinnahmen von 12 vH.

Diese Entwicklung kommt auch im letzten offiziellen Ergebnis des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom August 1976 zum Ausdruck. Auf der Basis eines nominalen Sozialproduktanstiegs von jeweils 10 vH für 1976 und 1977 wird im laufenden Jahr mit einer Zunahme der Steuern um 9,5 vH auf 265 Mrd. DM und 1977 sogar mit einem Anstieg um 12 vH auf 297 Mrd. DM gerechnet. Die Mehreinnahmen gegenüber der Schätzung vom August 1975 belaufen sich in diesem Jahr auf 9 Mrd. DM und 1977 auf über 13 Mrd. DM. Für das nächste Jahr sind dabei zusätzliche Einnahmen von rund 4,5 Mrd. DM einkalkuliert, die im August 1975 noch nicht berücksichtigt werden konnten. Dieses Plus setzt sich aus der geplanten Erhöhung der Tabak- und Branntweinsteuer (1,5 Mrd. DM), der Reform der Körperschaftsteuer (2 Mrd. DM) sowie dem Abbau von Steuervergünstigungen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes (1 Mrd. DM) zusammen.

Die Lohnsteuer, deren Aufkommen im vergangenen Jahr erstmals seit 1960 rezessions- und steuerreformbedingt zurückgegangen war, hat in den ersten Monaten dieses Jahres wieder erhebliche Mehreinnahmen gebracht. Ihre Dynamik, die in der Relation von 13 vH Steuermehreinnahmen zu 6 vH Zunahme der Brutto Lohn- und -gehaltsumme zum Ausdruck kommt, beruht indes nicht nur auf der direkten und indirekten Progressionswirkung. Mit der Einkommensteuerreform 1975 waren die Freibeträge, insbesondere für Vorsorgeaufwendungen, angehoben worden mit der Folge, daß die Erstattungen im Rahmen des Lohnsteuerjahresausgleichs erheblich abnahmen. Im ersten Halbjahr 1976 lagen die Rückzahlungen der Finanzämter um reichlich 1,5 Mrd. DM bzw. ein Viertel unter dem Betrag des Vorjahres. Für das laufende Jahr wird mit einem Aufkommen an Lohnsteuer von 81 Mrd. DM (+ 14 vH) gerechnet. Bei Vorgabe eines

Anstiegs der Brutto Lohn- und -gehaltsumme im Jahr 1977 um 10,5 vH beträgt die Lohnsteuer schätzungsweise 95,5 Mrd. DM (+ 17,5 vH). Die Steuerbelastungsquote (Verhältnis des kassenmäßigen Lohnsteueraufkommens zur Brutto Lohn- und -gehaltsumme einschl. Beamtenpensionen) nahm 1975 aufgrund der Steuerreform brutto um rund einen Prozentpunkt ab und steigt seitdem wieder in gleicher Größenordnung jährlich an. Bezieht man das seit der Reform vom Staat direkt gezahlte Kindergeld in die Rechnung ein, so wird die Belastungsquote 1977 mit 14,5 vH wieder so hoch sein wie vor der Steuerreform.

### **. . . trotz hoher Auszahlung an Investitionszulagen**

Die besonders konjunkturabhängigen Einkommen- und Gewinnsteuern haben überraschend deutlich auf die konjunkturelle Aufwärtsbewegung reagiert. Von Januar bis Juli 1976 hat sich das kassenmäßige Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer um knapp 8 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahrszeitraum erhöht. Diese Zunahme gibt die tatsächliche Aufkommensexpansion indes nicht exakt wieder. Durch die Auszahlung der Investitionszulagen in Höhe von 1,8 Mrd. DM in den ersten sieben Monaten dieses Jahres sind die Kasseneinnahmen erheblich reduziert worden. Auf der anderen Seite haben aufgrund der heraufgesetzten Veranlagungsgrenzen die Erstattungen an Arbeitnehmer gemäß § 46 EStG erheblich abgenommen (— 17,5 vH). Bereinigt errechnet sich für die veranlagte Einkommensteuer ein Anstieg von 14,5 vH. Die erheblichen Mehreinnahmen beruhen auf hohen Abschlußzahlungen aus früheren Veranlagungsjahren sowie auf Anpassungen der Vorauszahlungen an die aktuelle Einkommensentwicklung. Vermutlich wird sich der steile Anstieg in der zweiten Jahreshälfte nicht fortsetzen, doch kann 1976 insgesamt mit einer Zunahme der veranlagten Einkommensteuer um 6,5 vH auf 30 Mrd. DM gerechnet werden. Im kommenden Jahr sind dann die Zahlungen an Investitionszulage wesentlich geringer. Insgesamt ist für 1977 ein Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer von 32,5 Mrd. DM (+ 9 vH) zu erwarten.

Gemessen am Steueraufkommen (1975: 10 Mrd. DM) waren die an juristische Personen gewährten Investitionszulagen am höchsten: Bis Juli 1976 wurden 1,6 Mrd. DM ausgezahlt. Dies entspricht nahezu der Summe, die für das ganze Jahr veranschlagt worden war und erklärt das kassenmäßige Minus von 5 vH. Bereinigt um alle Sonderfaktoren (Investitionszulagen, Mindereinnahmen durch § 6a EStG, Einführung des Verlustrücktrags, Mehreinnahmen aus dem Haushaltsstrukturgesetz) errechnet sich für die Körperschaftsteuer ein überraschend steiler Anstieg von nahezu 20 vH. Auch hier nimmt der negative Effekt

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1974-1977

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in vH		
	1974	1975	1976 <sup>1)</sup>	1977 <sup>1)</sup>	1975	1976 <sup>1)</sup>	1977 <sup>1)</sup>
Gemeinschaftliche Steuern .....	162,89	165,57	183,0	209,8	1,6	10,5	14,5
Lohnsteuer .....	71,96	71,19	81,2	95,5	- 1,1	14	17,5
Veranlagte Einkommensteuer .....	26,79	28,00	29,8	32,5	4,5	6,5	9
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag .....	2,57	2,25	2,4	2,6	-12,5	6,5	8,5
Körperschaftsteuer .....	10,40	10,05	10,0	13,8	- 3,4	- 0,5	38
Steuern vom Umsatz <sup>2)</sup> .....	51,17	54,08	59,6	65,4	5,7	10	9,5
Sonstige Steuern .....	76,69	76,50	81,8	87,0	- 0,3	7	7,5
Bundessteuern <sup>3)</sup> .....	37,32	36,80	38,5	41,1	- 1,4	4,5	7
dar.: Mineralölsteuer .....	16,05	17,12	18,0	18,7	6,7	5	4
Tabaksteuer .....	8,95	8,89	9,0	10,2	- 0,7	1	13,5
Ländersteuern .....	11,79	12,14	13,6	14,2	3,0	12	4,5
Gemeindesteuern <sup>4)</sup> .....	26,28	26,32	28,5	30,6	0,2	8,5	7,5
LAG-Abgaben .....	1,30	1,24	1,2	1,1	- 4,6	- 3	- 8,5
<b>Steuereinnahmen insgesamt .....</b>	<b>239,58</b>	<b>242,07</b>	<b>264,8</b>	<b>296,8</b>	<b>1,0</b>	<b>9,5</b>	<b>12</b>
dar.:							
Bund <sup>5)</sup> .....	119,41	120,01	129,6	144,7	0,5	8	11,5
Länder <sup>6)</sup> .....	86,42	84,75	93,1	105,4	- 1,9	10	13
Gemeinden <sup>7)</sup> .....	29,70	30,13	33,3	36,9	1,4	10,5	11

<sup>1)</sup> Schätzung. — <sup>2)</sup> Ohne Investitionssteuer. — <sup>3)</sup> Einschl. Zölle (100 vH). — <sup>4)</sup> Einschl. Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage. — <sup>5)</sup> Nicht um 1,5 vH der Steuern vom Umsatz für Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder gekürzt; EG-Anteil an den Steuern vom Umsatz abgesetzt. — <sup>6)</sup> Einschl. Gemeindesteuern der Stadtstaaten. — <sup>7)</sup> Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.

der Sondereinflüsse im weiteren Verlauf des Jahres ab; voraussichtlich wird sich das kassenmäßige Aufkommen so stark erhöhen, daß insgesamt — wie 1975 — der Betrag von 10 Mrd. DM erreicht wird.

Die zum 1. 1. 1977 in Kraft tretende Körperschaftsteuerreform bringt einen Unsicherheitsfaktor in die Schätzung der Einnahmenentwicklung für 1977. Zwar ist nicht zu erwarten, daß sich die Anhebung des Regelsteuersatzes von 51 auf 56 vH bereits wesentlich — über entsprechend angepaßte Vorauszahlungen — auf die Kasseneingänge auswirken wird. Kernstück der Reform ist jedoch die verstärkte Besteuerung der Dividenden (36 statt 15 vH Steuersatz) bei Anrechnung der Zahlungen auf die später veranlagte Einkommensteuerschuld. Dieser Abbau der Doppelbesteuerung erhöht zunächst das Aufkommen an Körperschaftsteuer (Quellenabzug auf ausgeschüttete Gewinne) und schmälert von 1978 an die Kasseneingänge an veranlagter Einkommensteuer. Wie die Unternehmen auf die Reform reagieren und ob es den Finanzämtern gelingt, die für das nächste Jahr zu leistenden Vorauszahlungen in voller Höhe den geänderten Steuersätzen anzupassen, ist nicht vorauszusehen. Sind die Finanzämter hierzu in der Lage, so sind Mehreinnahmen von reichlich 2 Mrd. DM zu erwarten. Bei einem starken Rückgang der Investitionszulagen im Jahre 1977 werden sich deshalb alles in allem die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sprunghaft erhöhen; das Kassenergebnis dürfte mit 13,5 Mrd. DM vermutlich um mehr als ein Drittel höher sein als in diesem Jahr.

In der Entwicklung der Steuern vom Umsatz, die eng an die des nominalen Bruttosozialprodukts

gekoppelt ist, wird die allgemeine Konjunkturbelebung ebenfalls deutlich sichtbar; die Einnahmen übertrafen bis Juli das Vorjahresniveau um 11 vH und stiegen damit ähnlich stark wie die gesamtwirtschaftlichen Umsätze. Die Einfuhrumsatzsteuer expandierte infolge der überdurchschnittlich gestiegenen Importe mit fast 20 vH noch kräftiger und drückte gleichzeitig — über den Vorsteuerabzug — den Aufkommenszuwachs der Mehrwertsteuer (+ 6 vH). Der Verlauf der Kasseneingänge bis Juli läßt für das ganze Jahr einen Anstieg der Steuern vom Umsatz um 10 vH auf knapp 60 Mrd. DM erwarten. 1977 ist — auf der Basis eines nominalen Sozialproduktanstiegs von 10 vH — mit einer Zunahme dieser Steuern um 9,5 vH auf knapp 65,5 Mrd. DM zu rechnen. Die geringe Abweichung vom Sozialproduktzuwachs erklärt sich im wesentlichen aus Strukturverschiebungen in der Verwendung des Sozialprodukts. Erfahrungsgemäß gewinnen im konjunkturellen Aufschwung die steuerfreien Exporte und — die nicht der Umsatzsteuer unterliegenden — gewerblichen Investitionen an Gewicht.

Die speziellen Verbrauchsteuern lagen in der ersten Hälfte dieses Jahres um 4 vH über dem Vorjahresniveau. Von besonderem Gewicht war dabei die Zunahme der aufkommensstarken Mineralölsteuer (5 vH), während sich die Zunahme der übrigen Verbrauchsteuern (3 vH) etwas über den sonst üblichen Relationen bewegte. Die nächsten Monate dürften ähnliche Ergebnisse bringen; 1977 ist dagegen wegen der Erhöhung der Tabak- und Branntweinsteuer eine Zunahme der speziellen Verbrauchsteuern von 8 vH wahrscheinlich.

### **Deutlich gebremster Ausgabenanstieg . . .**

Nach den bisher vorliegenden Berichten über den Haushaltsvollzug und den in die Haushaltspläne eingestellten Ansätzen wird sich die Ausgabenexpansion in diesem Jahr in noch engeren Grenzen halten als 1975. So wird der Personal- und Sachaufwand um weniger als 6 vH zunehmen. Eine solche Steigerungsrate war letztmalig in den Jahren 1967 und 1968 erreicht worden.

Die Ursachen für diesen mäßigen Anstieg liegen in den verhältnismäßig niedrigen Tarifabschlüssen, in den Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur (sie berühren insbesondere den Bundeshaushalt) sowie in der zurückhaltenden Einstellungspolitik der öffentlichen Hand. Hinzukommen dürfte noch eine sehr sparsame Verwendung der Mittel bei den Sachkäufen (Geschäftsbedarf, Ausstattungsgegenstände, Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens, Bewirtschaftung der Grundstücke usw.), wengleich die militärischen Beschaffungen als größter Ausgabenblock in dieser Kategorie im ersten Halbjahr eine Steigerung um 15 vH aufwiesen. Allerdings ist anzunehmen, daß es sich hier insbesondere um zahlungstechnische Sonderbewegungen handelte und die Zunahme über das gesamte Jahr gesehen deutlich niedriger ausfallen wird.

Die Personalkosten sind in der ersten Jahreshälfte nur mäßig ausgeweitet worden (4,5 vH), wobei der Bund mit einem Zuwachs von 2,5 vH deutlich unter dem der Länder und Kommunen (5,5 vH) blieb. Dies lag im wesentlichen daran, daß sich die Tarifierhebung im ersten Halbjahr lediglich mit 3,5 vH auswirkte. Neben der verlängerten Laufzeit der alten Tarifverträge (1. 2. 76) wurde die prozentuale Steigerung durch die einmalige Zahlung von 100 DM je Einkommensempfänger im ersten Halbjahr 1975 gedrückt. Für das gesamte Jahr sind die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst mit knapp 5 vH zu veranschlagen. Dabei sind die Kommunen stärker betroffen, weil bei ihnen die Gewährung der Mindestsumme von 85 DM aufgrund der Einkommensstruktur besonders durchschlägt. Wahrscheinlich wird die von der Beschäftigungsseite und den Strukturverbesserungen (Stellenanhebungen usw.) in diesem Jahr bewirkte zusätzliche Belastung der Haushalte gering sein. Diese Komponenten hatten in der Vergangenheit die Ausgabenexpansion maßgeblich beeinflußt. Während im Zeitraum 1968 bis 1973 der Beschäftigtenstand bei den Gebietskörperschaften durchschnittlich um reichlich 3,5 vH pro Jahr gestiegen ist, betrug die Zunahme 1974 knapp 2,5 vH und 1975 weniger als 2 vH. Für das laufende Jahr ist auf Bundesebene mit Stagnation oder gar einer geringen Abnahme, bei Ländern und Kommunen mit einer nur leichten Zunahme der Beschäftigtenzahl zu rechnen. Insgesamt wird sich 1976 der Beschäftigtenstand

bei den Gebietskörperschaften um nicht viel mehr als ein Prozent erhöhen. Damit zeigt sich eine Parallele zum Einstellungsverhalten der öffentlichen Hand in der Rezession 1966/67.

Kräftig steigen werden in diesem Jahr noch einmal die laufenden Transferzahlungen, denen im öffentlichen Gesamthaushalt nach den Personalausgaben das größte Gewicht zukommt. Gleichwohl dürfte sich auch hier die Zunahme gegenüber 1975 deutlich verringern (11 vH; 1975: 28 vH). So werden die Kindergeldzahlungen, die im vergangenen Jahr reformbedingt sprunghaft stiegen, nicht mehr zunehmen; zum anderen dürften die Liquiditätshilfen an die Bundesanstalt für Arbeit deutlich unter dem Stand von 1975 liegen. Damals wurden vom Bund 7,3 Mrd. DM aufgewendet, 2,5 Mrd. DM als Darlehen (laut Gesetz bis zur Höhe der nicht liquiden Rücklage) und der Rest als Zuschuß gewährt. Aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage und der Anhebung des Beitragssatzes von 2 auf 3 vH ist für dieses Jahr ein geringerer Liquiditätsbedarf (4,5 Mrd. DM) veranschlagt worden, der vollständig als Zuschuß verbucht wird.

Bereits in der ersten Jahreshälfte sind zwei Drittel dieser Summe an die Bundesanstalt für Arbeit überwiesen worden. Das Schwergewicht der Ausgabensteigerung liegt indes bei den Zuschüssen an die Träger der Renten- und Knappschaftsversicherungen, die voraussichtlich um 5 Mrd. DM (30 vH) über dem Vorjahrsniveau liegen werden. Maßgeblich für diesen Zuwachs sind die vorjährige Stundung von Zuschüssen in Höhe von 2,5 Mrd. DM sowie die Erhöhung der allgemeinen Bemessungsgrundlage um 11,1 vH in diesem Jahr.

### **. . . bei abermals stagnierender Investitionstätigkeit**

War schon im vergangenen Jahr das Investitionsverhalten der öffentlichen Hand – insbesondere aus konjunkturpolitischer Sicht – unbefriedigend, so ist für 1976 mit einem weiteren Absinken der Investitionsquote zu rechnen, obwohl bis zum Jahresende die Mittel aus dem Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom August 1975 sowie aus den früheren Sonderprogrammen (September und Dezember 1974) zum größten Teil abgeflossen sein werden. Insgesamt sehen diese Programme investive Ausgaben der Gebietskörperschaften in Höhe von mehr als 6 Mrd. DM (Bundeshaushalt 4,7 Mrd. DM) vor. Knapp 2 Mrd. DM entfallen auf die Sonderprogramme aus dem Jahre 1974, von denen die Restsumme von 400 Mill. DM in diesem Jahr ausgabewirksam wird. Der Mittelabfluß aus dem Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom August 1975, dessen gesamtes Volumen (5,75 Mrd. DM) einschließlich der multiplikativen

**Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften**

	Bund <sup>1)</sup>			Länder			Gemeinden (Gv)			Insgesamt		
	Ist		Schätzung	Ist		Schätzung	Ist		Schätzung	Ist		Schätzung
	1975	1976	1977	1975	1976	1977	1975	1976	1977	1975	1976	1977
in Mrd. DM												
<b>Einnahmen</b> .....	<b>124,0</b>	<b>134,0</b>	<b>149,0</b>	<b>124,9</b>	<b>136,5</b>	<b>150,4</b>	<b>91,1</b>	<b>99,0</b>	<b>106,5</b>	<b>283,2</b>	<b>308,4</b>	<b>344,0</b>
Steuern u. ä. ....	120,0	129,6	144,7	85,0	93,5	105,9	30,3	33,3	36,9	235,3	256,4	287,5
Einnahmen von Gebietskörperschaften ..	0,7	0,9	0,8	25,3	27,0	27,0	30,8	33,2	34,0	-	-	-
Sonstige Einnahmen .....	3,3	3,5	3,5	14,6	16,0	17,5	30,0	32,5	35,5	47,9	52,0	56,5
<b>Ausgaben<sup>2)</sup></b> .....	<b>159,0<sup>2)</sup></b>	<b>168,3</b>	<b>177,2</b>	<b>144,6</b>	<b>151,7</b>	<b>165,4</b>	<b>102,0</b>	<b>108,8</b>	<b>114,2</b>	<b>348,8</b>	<b>366,7</b>	<b>395,0</b>
Personalausgaben .....	25,4	26,3	28,6	61,0	65,0	71,0	30,0	32,0	34,9	116,4	123,3	134,5
Laufender Sachaufwand .....	22,3	23,7	25,5	14,0	15,0	16,2	16,3	17,5	19,0	52,6	56,2	60,7
Zinsausgaben .....	5,2	6,6	8,3	4,0	5,0	6,2	5,3	6,0	7,0	14,1	17,2	21,8
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse .....	77,1	85,8	88,3	33,9	36,0	39,2	15,9	17,2	19,3	92,1	102,9	108,0
an Gebietskörperschaften <sup>3) 4)</sup> .....	15,0	15,5	16,8	17,6	18,5	19,8	2,1	2,1	2,2	-	-	-
Sozialversicherung .....	24,3	30,0	29,0	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	24,6	30,4	29,5
Renten, Unterstützungen u. ä. ....	22,3	23,5	25,0	7,7	8,5	9,5	11,1	12,5	14,0	41,0	44,5	48,5
Unternehmen .....	11,4	12,4	13,0	3,8	4,0	4,5	-	-	-	15,2	16,4	17,5
Sonstige .....	4,1	4,4	4,5	4,5	4,7	5,0	2,6	2,5	3,0	11,3	11,6	12,5
Sachinvestitionen .....	7,8	7,8	7,0	8,2	8,0	8,0	30,1	29,0	29,0	46,2	44,8	44,0
Vermögensübertragungen .....	14,6	16,5	15,5	19,7	20,0	20,5	3,2	3,5	3,5	17,7	18,1	18,5
dar. an Gebietskörperschaften .....	8,3	10,5	9,5	10,2	10,0	10,0	1,3	1,4	1,5	-	-	-
Darlehen und Beteiligungen .....	6,6	4,1	4,0	3,2	3,7	3,7	0,8	0,9	1,0	9,5	7,2	7,0
Sonstige .....	-	- 2,5 <sup>5)</sup>	-	0,6	- 1,0	0,6	0,4	0,4	0,5	0,2	- 3,0	0,5
<b>Finanzierungssaldo<sup>7)</sup></b> .....	<b>-35,0</b>	<b>-34,3</b>	<b>-28,2</b>	<b>-19,7</b>	<b>-15,2</b>	<b>-15,0</b>	<b>-10,9</b>	<b>- 9,8</b>	<b>- 7,7</b>	<b>-65,6</b>	<b>-59,3</b>	<b>-51,0</b>
Aufl. v. Rücklagen, Münzeinnahmen etc.	+ 5,1	+ 2,8	+ 0,4	+ 2,7	+ 0,7	+ 0,5	+ 4,1	+ 3,3	+ 2,5	+11,9	+ 6,8	+ 3,5
Netto-Kreditaufnahme .....	+29,9	+31,5	+27,8	+17,0	+14,5	+14,5	+ 6,8	+ 6,5	+ 5,2	+53,7	+52,5	+47,5
Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH <sup>8)</sup>												
<b>Einnahmen</b> .....	<b>0,4</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>1,1</b>	<b>9,5</b>	<b>10</b>	<b>5,8</b>	<b>8,5</b>	<b>7,5</b>	<b>1,1</b>	<b>9</b>	<b>11,5</b>
<b>Ausgaben</b> .....	<b>18,7</b>	<b>6</b>	<b>5,5</b>	<b>9,1</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>7,1</b>	<b>5,5</b>	<b>5</b>	<b>13,1</b>	<b>5</b>	<b>8</b>
Personalausgaben .....	5,9	3,5	8,5	9,3	6,5	9	9,5	6,5	9	8,6	6	9
Laufender Sachaufwand .....	7,8	6,5	7,5	6,9	7	8	4,5	7,5	8,5	6,9	7	8
Zinsausgaben .....	23,1	27	26	25,0	25	24	10,4	13	16,5	19,5	25	23
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse .....	26,6	11	3	15,7	6	9	17,8	8	12	28,5	11,5	5
an Gebietskörperschaften .....	7,1	3,5	8,5	9,3	5	7	0	0	5	-	-	-
Sozialversicherung .....	27,9	23,5	- 3,5	-	-	-	-	-	-	26,8	23,5	- 3
Renten, Unterstützungen u. ä. ....	70,2	5,5	6,5	37,5	10,5	12	22,0	12,5	12	56,5	8,5	9
Unternehmen .....	- 0,9	9	5	8,6	5,5	12	-	-	-	1,3	8	6,5
Sonstige .....	-16,3	7,5	2,5	15,4	4,5	6	18,0	- 4	20	1,8	2,5	8
Sachinvestitionen .....	9,9	0	-10,5	- 1,2	- 2,5	0	- 1,0	- 5,5	- 2	1,1	- 4	- 3
Vermögensübertragungen .....	9,0	13	- 6	1,5	1,5	2,5	39,1	9,5	0	9,9	2,5	2
dar. an Gebietskörperschaften .....	-	26,5	- 9,5	6,3	- 2	0	-	7,5	7	-	-	-
Darlehen und Beteiligungen .....	69,2	-38	- 2,5	14,3	15	0	-	12,5	11	46,2	-24	- 3
Sonstige .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. — <sup>1)</sup> Ohne LAG und ERP. — <sup>2)</sup> Einschl. Konjunkturprogramme. — <sup>3)</sup> Bereinigt um Zahlungen von gleicher Ebene. — <sup>4)</sup> Einschl. Ergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder aus Umsatzsteuereinnahmen. — <sup>5)</sup> Globale Minderausgabe. — <sup>6)</sup> Einschl. globaler Minderausgabe in Höhe von 1,6 Mrd. DM. — <sup>7)</sup> Ohne besondere Finanzierungsvorgänge. — <sup>8)</sup> 1976 und 1977 gerundet. —

Verknüpfungen Brutto-Produktionseffekte in der Gesamtwirtschaft von knapp 26 Mrd. DM hervorrufen wird<sup>2)</sup>, setzte erst zu Jahresbeginn ein; Ende Juni 1976 war ein Drittel der kalkulierten Investitionen ausgabenmäßig abgewickelt. Am Jahresende dürften es etwa drei Viertel sein, womit der Investitionsaufwand durch die verschiedenen Programme im Jahr 1976 um insgesamt etwa 3,7 Mrd. DM und 1977 nochmals um 0,5 Mrd. DM erhöht wird.

Gleichwohl werden die investiven Ausgaben (Sachinvestitionen und Vermögensübertragungen<sup>3)</sup>) das Niveau des Rezessionsjahres 1975 knapp verfehlen (- 1 vH); ohne die finanziellen Auswirkungen der Konjunkturprogramme wäre die Abnahme sogar mit 5 vH zu veranschlagen. Für diese Annahme spricht die Investitionstätigkeit in der ersten Jahreshälfte sowie die Auftragsvergabe der Gebietskörperschaften im Tiefbau. Einschließlich der Sonderprogramme haben die Ausgaben für Bauinvestitionen, deren Anteil an den Sachinvestitionen etwa 80 vH

beträgt, um 6 vH gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum abgenommen. Die Vergabe von Tiefbauaufträgen — wichtiger Frühindikator für die Beurteilung der staatlichen Investitionstätigkeit — vermittelt ein ähnliches Bild, wenngleich hier die Abnahme mit 2,5 vH weniger deutlich ausgefallen ist. Zu Beginn des Jahres hatten die Kommunen noch verstärkt Aufträge vergeben. Insgesamt ist die Inve-

<sup>2)</sup> Quantifizierung der vom „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ ausgehenden Effekte. Bearbeitet von R. Stäglin unter Mitwirkung von R. Pischner und H. Wessels. Gutachten des DIW im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1976 (unveröffentlichtes Manuskript).

<sup>3)</sup> In der finanzstatistischen Abgrenzung zählen auch gewährte Darlehen und Beteiligungen zu den investiven Ausgaben; sie werden hier vernachlässigt, da sich wegen verschiedener Sonderbewegungen (z. B. Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit) Verzerrungen ergeben. Im Gegensatz zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werden die gewährten Investitionszulagen nicht als Vermögensübertragungen verbucht, sondern direkt mit der vereinnahmten Einkommen- und Körperschaftsteuer saldiert.

stitutionspolitik der Gebietskörperschaften in diesem Jahr ebenso restriktiv ausgerichtet wie 1975.

### **Weiterhin nur geringer Spielraum für Mehrausgaben**

Die Perspektiven für die Ausgabenplanung des kommenden Jahres unterscheiden sich nur wenig von den Leitlinien des Haushaltsvollzugs 1976: Trotz erheblicher Verbesserungen auf der Einnahmenseite bleibt der Spielraum für die Finanzierung zusätzlicher Ausgaben eng. So werden am Jahresende 1976 Einnahmen und Ausgaben noch so stark voneinander abweichen, daß selbst bei einer Fortsetzung der restriktiven Ausgabenpolitik der Defizitsockel nicht entscheidend abgebaut werden kann. Folgende hypothetische Rechnung veranschaulicht das: Bei unverändert hoher Finanzierungslücke und geplanten Mehreinnahmen von 11,5 vH bliebe 1977 für die Ausgaben ein Zuwachs von knapp 10 vH.

Die von den Gebietskörperschaften anvisierte Zielgröße im Ausgabenzuwachs dürfte indes bei etwa 8 vH liegen, die sich nach Abzug der bereits aus dem Defizit 1976 resultierenden Zinsmehraufwendungen auf 7 vH reduziert. Anzunehmen ist, daß sich der Personalkostenzuwachs unterhalb des nominalen Sozialproduktanstiegs (10 vH) bewegen wird. Wenn auch die Tarifierhebungen höher als in diesem Jahr ausfallen werden, so wird die Einstellungspolitik der öffentlichen Hand in Anbetracht des abermals hohen Kreditbedarfs weiterhin zurückhaltend sein; auch die „Strukturverbesserungen“ werden sich in sehr engen Grenzen halten. Für die übrigen Ausgaben wird dann ein Expansionspfad von etwa 6 vH verbleiben. Er kann eingehalten werden, wenn sich der Anstieg der laufenden Transferzahlungen weiterhin verlangsamt. Dafür spricht, daß sich die finanzielle Lage der Arbeitslosenversicherung etwas verbessern dürfte und die Kindergeldzahlungen stagnieren werden. Anzunehmen ist ferner, daß sich der Zuschußbedarf der Bundesbahn aufgrund der vermehrten Rationalisierungsbemühungen verringert. Geprägt wird die Entwicklung der Transferausgaben insbesondere durch die gesetzlich fixierte Dynamisierung der Rentenleistungen, doch wird sich auch hier die Zunahme infolge der verzögerten Anpassung an die — mäßige — Lohnentwicklung im Jahr 1975 abschwächen. Die laufenden Sachkäufe werden voraussichtlich nur wenig stärker zunehmen als in diesem Jahr, wengleich sich auch aufgrund der vorangegangenen Einsparungsbemühungen sicherlich ein Nachholbedarf gebildet hat. Abermals kräftig expandieren werden hingegen die Zinsaufwendungen, deren Gewicht nach der enormen Erhöhung der Staatsschuld immer mehr zunimmt.

Durch Einsparungsbemühungen im konsumtiven Bereich kann die hohe Verschuldung weiterhin etwas

reduziert werden. Nennenswerte Mittel zur Konsolidierung sind indes nur über drastische Eingriffe im investiven Bereich freizusetzen, denn nur hier besteht ein Spielraum. Ein solches Verhalten wäre jedoch insbesondere aus wachstums- und strukturpolitischen Überlegungen gleichfalls problematisch, zumal auch von der öffentlichen Hand ein Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote erwartet werden sollte. In der Vorausschätzung wurde Stagnation des nominellen Investitionsvolumens unterstellt; angesichts der hohen Defizite ist eine solche Entwicklung bereits als Obergrenze anzusehen.

### **Ausblick**

Die hier vorgelegte Schätzung der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden bis 1977 zeigt die Bedingungen für einen Abbau der jährlichen Neuverschuldung. Trotz günstiger Entwicklung auf der Einnahmenseite (Konjunkturbelebung, Steuererhöhungen) und Einsparungsbemühungen insbesondere bei den Investitionsausgaben nimmt das Defizit nur langsam ab. Wie schon in den beiden ersten Jahren nach der Steuer- und Kindergeldreform entfällt mit 28 Mrd. DM abermals der größte Teil des Defizits der Gebietskörperschaften (50 Mrd. DM) auf den Bund, gleichzeitig jedoch verbessert sich bei ihm die finanzielle Lage am stärksten. Aus heutiger Sicht stellt sich nicht das Problem, daß mit dieser Neuverschuldung gegen verfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen wird, selbst wenn man die Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im nächsten Jahr unterstellt. Denn 1977 dürfte das Investitionsvolumen des Bundes annähernd seinem Kreditbedarf entsprechen, so daß die Forderung des Art. 115 Grundgesetz in Verbindung mit § 18 Bundeshaushaltsordnung erfüllt wäre. Danach dürfen die Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Investitionsausgaben in die Haushaltspläne eingestellt werden.

Auch mittelfristig ist die Finanzklemme der Gebietskörperschaften von der Ausgabenseite her nur zu lockern, wenn die Investitionen auf dem gegenwärtigen Stand eingefroren werden; die Einsparungsmöglichkeiten bei den konsumtiven Ausgaben sind begrenzt, wie bei Verabschiedung des Haushaltsstrukturgesetzes deutlich wurde. Die öffentlichen Investitionen erhalten dann aber einen anderen — nämlich geringeren — Stellenwert als in der Vergangenheit. Für die Staatsinvestitionen in ihrer Gesamtheit wäre dies jedoch selbst dann nicht gerechtfertigt, wenn man berücksichtigt, daß sich die Rahmenbedingungen für den künftigen Infrastrukturbedarf in einigen Aufgabenbereichen geändert haben (z. B. Bevölkerungsstagnation). Ohne zusätzliche Steuereinnahmen droht eine Reduktion unter ein ver-

tretbares Maß. Der Versorgungsgrad mit öffentlichen Gütern wird darüber hinaus nicht nur an den Investitionen gemessen, sondern auch an der personellen und materiellen Ausstattung der öffentlichen Einrichtungen. Angesichts der zu befürchtenden strukturellen Arbeitslosigkeit darf der Staat eine bedarfsgerechte Ausweitung seines Arbeitskräftepotentials nicht bewußt hinauszögern.

Die Kreditfinanzierung der Ausgabenüberschüsse wird in diesem Jahr keine Probleme aufwerfen. Ob für 1977 die Gefahr einer Finanzierungskonkurrenz zwischen Staat und Privaten besteht, läßt sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht eindeutig abschätzen. Vermutlich ist eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aus

kreditpolitischer Sicht 1977 nicht erforderlich, ein Verzicht auf diese Mehreinnahmen – schätzungsweise 11 Mrd. DM bei einer Erhöhung um 2 vH-Punkte – wäre aber nicht ratsam. Sollte indes das strukturelle Defizit ausschließlich über drastische Ausgabenkürzungen abgebaut werden – es geht dabei immerhin um 15 vH des derzeitigen Haushaltsvolumens –, so würde die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen erheblich eingeschränkt werden müssen. Dies erscheint weder wünschenswert noch politisch vertretbar. Steuererhöhungen beschleunigten die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und gäben dem Staat in den kommenden Jahren den wirtschaftspolitisch erforderlichen Handlungsspielraum zurück.

## Aus den Veröffentlichungen des DIW

### Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A 5. Seit 1975 sind erschienen:

- Nr. 105 **Prognose des regionalen Angebots an Arbeitsplätzen.** Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Von H. Birg unter Mitarbeit von E. Jöhrens und W. Kirner. 96 S. 1975. DM 36,—.
- Nr. 106 **Inflations- und Strukturwirkungen von Verteilungs- und Verwendungskonflikten in den vier großen EG-Ländern.** Von M. Teschner. 162 S. 1975. DM 54,60.
- Nr. 107. **Verteilung von Entwicklungshilfe nach Empfängerländern: Probleme der Formulierung operationaler entwicklungsbezogener Strategien.** Von Hans J. Petersen. 131 S. 1975. DM 48,60.
- Nr. 108 **Die Entwicklung des Lebensstandards in den osteuropäischen Ländern.** Von M. E. Ruban, M. Lodahl, H. Machowski, H. Vortmann. 176 S. 1975. DM 54,60.
- Nr. 109 **Verkehrswege und Ersatzbedarf.** Von B. Bartholmai. 125 S. 1975. DM 38,60.
- Nr. 110 **Modelle der Bevölkerungsentwicklung in Berlin (West) bis zum Jahre 1990.** Von P. Ring und I. Pfeiffer. 96 S. 1975. DM 26,60.
- Nr. 111 **Filmförderung in der Bundesrepublik Deutschland — Versuch einer Erfolgskontrolle der Subventionspolitik.** Von B. Dreher. 268 S. 1976. DM 69,60.
- Nr. 112 **Alternative Entscheidungsstrukturen in einer Wirtschafts- und Währungsunion.** Von F. Franzmeyer. 70 S. 1976. DM 19,60.
- Nr. 113 **Sicherheits-, Preis- und Umweltaspekte der Energieversorgung.** Von U. Dolinski und H.-J. Ziesing.
- Im Druck:
- Nr. 114 **Perspektiven und Probleme wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa.** Herausgegeben von D. Cornelsen, H. Machowski und K. E. Schenk.
- Nr. 115 **Das Sozialprodukt der Deutschen Demokratischen Republik im Vergleich mit der Bundesrepublik Deutschland.** Von H. Wilkens.

### Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4. Seit 1975 sind erschienen:

- Heft 34 **Berufsfeldplanung für die Sekundarstufe II. — Die Entwicklung der Berufsfeld- und Ausbildungsstrukturen für die Absolventen und Abgänger der Sekundarstufe II in Berlin (West) bis zum Jahre 1982.** Von K.-P. Gaulke und G. Weißhuhn unter Mitarbeit von M. Kohues. 128 S. 1975. DM 49,80.
- Heft 35 **Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Regionen bis zum Jahr 1990.** Von H. Birg. 300 S. 1975. DM 98,—.
- Heft 36 **Die Entwicklung der Bautätigkeit in den Bundesländern von 1960 bis 1972.** Von N. Engler. 66 S. 1975. DM 22,60.
- Heft 37 **Wertschöpfungspräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz.** Ergebnisse einer ersten Erfolgskontrolle. Von P. Ring. 88 S. 1975. DM 36,60.
- Heft 38 **Input-Output-Rechnung für die Bundesrepublik Deutschland 1972.** Von R. Pischner, R. Stäglin und H. Wessels. 149 S. 1975. DM 58,—.
- Heft 39 **Wettbewerbsrelationen im Außenhandel westlicher Industrieländer 1959 bis 1973.** Von K. Henkner. 199 S. 1976. DM 68,—.
- Heft 40 **Berufswunsch und Berufswahl.** Analyse einiger Determinanten und Interdependenzen. Von K.-P. Gaulke. 118 S. 1976. DM 44,60.

Im Druck:

- Heft 41 **Neuberechnung der Zeitreihen für das Bruttoanlagevermögen in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland.** Von B. Görzig und W. Kirner.
- Heft 42 **Sensitivitätsanalysen im statischen offenen Leontief-Modell.** Von J. Schintke.
- Heft 43 **Projektion sozioökonomischer Leitdaten für den Güterverkehr bis 1990.** Von B. Bartholmai.
- Heft 44/5 **Die Güterverkehrsnachfrage in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1990.** Von P. Lünsdorf.

---

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D 1000 Berlin 33  
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.

*Öffentlicher Haushalt 1976/77* bearbeitet von Dieter Teichmann und Dieter Vesper.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D 1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangaben zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D 1000 Berlin 36.  
Bezugspreis für den Jahrgang DM 50,—, vierteljährlich DM 15,—, Einzelnummer DM 2,—.