

## DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

# WOCHENBERICHT 36/77

Berlin

7. September 1977

44. Jahrgang

### Öffentliche Haushalte 1977/78

#### Durchgreifender Kurswechsel in der Finanzpolitik erforderlich

*Bund, Länder und Gemeinden hatten sich für 1977 zwei – allerdings widersprüchliche – finanzpolitische Ziele gesetzt: eine konjunkturstützende Ausgabengestaltung bei gleichzeitiger Fortführung der Ende 1975 begonnenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Der bisherige Haushaltsvollzug zeigt indes eine einseitige Ausrichtung auf das Konsolidierungsziel. In noch stärkerem Maße als 1976 gingen im ersten Halbjahr 1977 von den Staatsausgaben restriktive Einflüsse auf die Konjunktur aus.*

*Angesichts der besorgniserregend hohen Arbeitslosigkeit und des enttäuschenden Konjunkturverlaufs ist ein finanzpolitischer Kurswechsel nicht mehr zu umgehen. Diese Erkenntnis hat sich nun auch bei den wirtschaftspolitischen Instanzen durchgesetzt. Über Art und Umfang des einzusetzenden Instrumentariums gehen die Vorstellungen zwar noch auseinander, doch sind die finanziellen Voraussetzungen für eine expansive Haushaltspolitik gegeben: Ähnlich wie 1976 werden in diesem Jahr die Einnahmen der Gebietskörperschaften mit 11 vH doppelt so schnell steigen wie die Ausgaben, so daß am Jahresende das Finanzierungsdefizit mit 33 Mrd. DM um die Hälfte unter der Rekordmarke von 1975 liegen wird.*

#### Steueraufkommen 1977/78

Die Einnahmesituation des Staates hat sich im ersten Halbjahr 1977 – trotz Abschwächung der Konjunktur – weiter verbessert. Bund, Länder und Gemeinden nahmen in den ersten sechs Monaten dieses Jahres 13,5 vH mehr Steuern ein. Im Juli waren ähnlich gute Kasseneingänge zu verzeichnen. Ein Teil der Mehreinnahmen geht auf das Konto von Steuerrechtsänderungen, die zu Jahresbeginn wirksam wurden (Körperschaftsteuerreform, Erhöhung der Tabak- und Branntweinsteuer). Bereinigt um diese Effekte beträgt die Zunahme noch 12 vH. Diese Entwicklung hat sich auch in der jüngsten Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzung“ niedergeschlagen. Gegen-

über der Schätzung im Frühjahr werden dem Staat knapp 2 Mrd. DM Mehreinnahmen in Aussicht gestellt. Danach können die Gebietskörperschaften 1977 mit Steuereinnahmen von 300 Mrd. DM (+ 12 vH) rechnen.

Die Schätzung der Einnahmen für 1978 ist mit einer Reihe von Unsicherheiten verbunden, die durch das Steuerreformgesetz 1977 hervorgerufen werden. Hier wurde unterstellt, daß die aus der Anhebung des Mehrwertsteuersatzes zum 1. 1. 1978 um einen Prozentpunkt resultierenden Mehreinnahmen nahezu voll durch Mindereinnahmen bei der Einkommen-, Gewerbe-, Grunderwerb- und Vermögensteuer aufgezehrt werden.

Die Steuerrechtsänderungen wirken sich kassenmäßig einschließlich der Ausdehnung des § 7b EStG und der Grunderwerbsteuerbefreiung ab 1. 1. 1977 wie folgt aus (in Mill. DM):

|                            | 1977  | 1978    |
|----------------------------|-------|---------|
| Steuern vom Umsatz         | –     | + 5 000 |
| Lohnsteuer                 | – 100 | – 1 700 |
| Veranlagte Einkommensteuer | – 20  | – 200   |
| Vermögensteuer             | –     | – 1 350 |
| Grunderwerbsteuer          | – 500 | – 600   |
| Gewerbsteuer               | –     | – 500   |
| Lohnsummensteuer           | –     | – 250   |
| Insgesamt                  | – 620 | + 400   |
| davon: Bund                | – 50  | + 2 470 |
| Länder                     | – 300 | – 920   |
| Gemeinden                  | – 270 | – 1 150 |

Die Vorausschätzung für das Jahr 1978 basiert auf der Zielprojektion der Bundesregierung, die den Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts und der Bruttolohn- und -gehaltsumme auf 8 bzw. 7,5 vH beziffert. Hieraus errechnet sich unter Einbeziehung der Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes eine Zunahme der Steuereinnahmen um 8,5 vH. Damit wird die volkswirtschaftliche Steuerquote (Anteil der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt) im Vergleich zu 1977 mit 24,7 vH nahezu unverändert bleiben.

Die systemimmanente Dynamik der Lohnsteuer – nur kurzfristig durch die Auswirkungen der Steuerreform unterbrochen – hat sich auch im ersten Halbjahr 1977 fortgesetzt: Bei einem Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltsumme in der Größenordnung von 7,5 vH expandierte das Lohnsteueraufkommen mit 15 vH. Hierbei spielte sowohl der Abbau der Kurzarbeit als auch die Tatsache eine Rolle, daß die Zahlungen aus dem Lohnsteuerjahresausgleich 1976 wegen der vorgezogenen Wirkungen der Vorsorgepauschale nur schwach zugenommen haben (+ 4 vH). In diesem Jahr wird das Lohnsteueraufkommen um 14 vH steigen; für 1978 ist mit einer ähnlich starken Expansion zu rechnen (12,5 vH). Allerdings werden 1978 die Kasseneingänge durch die Steuererleichterungen (Erhöhung der Freibeträge und Erweiterung des § 7b EStG) um 1,7 Mrd. DM geschmälert. Die Lohnsteuerquote (Verhältnis des kassenmäßigen Lohnsteueraufkommens zur Bruttolohn- und -gehaltsumme) wird deshalb auch nur von 16 auf 16,5 vH, also schwächer steigen als in den Vorjahren. In der gegenwärtigen Diskussion um Lohnsteuersenkungen wird die Systemänderung in der Kindergeldregelung durch die Steuerreform 1975 nicht genügend berücksichtigt. Die steuerlichen Kinderfreibeträge sind 1975 durch direkte Kindergeldzahlungen des Staates ersetzt worden. Bezieht man die Kindergeldzahlungen, die im kommenden Jahr aufgestockt werden, in die Belastungsrechnung ein, so wird die Lohnsteuerquote 1978 mit 15 vH etwa auf dem Niveau liegen, das sie vor der Steuerreform erreicht hatte.

#### Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1975 bis 1978

|                                     | Steueraufkommen in Mrd.DM |        |                    |                    | Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in vH |                    |                    |
|-------------------------------------|---------------------------|--------|--------------------|--------------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
|                                     | 1975                      | 1976   | 1977 <sup>1)</sup> | 1978 <sup>1)</sup> | 1976                                | 1977 <sup>1)</sup> | 1978 <sup>1)</sup> |
| Gemeinschaftliche Steuern           | 165,57                    | 184,08 | 209,80             | 234,30             | 11,2                                | 14,0               | 11,7               |
| Lohnsteuer                          | 71,19                     | 80,61  | 92,00              | 103,50             | 13,2                                | 14,1               | 12,5               |
| Veranlagte Einkommensteuer          | 28,00                     | 30,86  | 35,50              | 37,00              | 10,2                                | 15,0               | 4,2                |
| Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag | 2,25                      | 2,31   | 2,90               | 2,70               | 3,0                                 | 25,4               | - 6,9              |
| Körperschaftsteuer <sup>2)</sup>    | 10,05                     | 11,84  | 17,00              | 18,50              | 17,8                                | 43,6               | 8,8                |
| Steuern vom Umsatz <sup>2)</sup>    | 54,08                     | 58,46  | 62,40              | 72,60              | 8,1                                 | 6,7                | 16,3               |
| Sonstige Steuern <sup>3)</sup>      | 76,50                     | 84,00  | 90,00              | 90,70              | 9,8                                 | 7,1                | 0,8                |
| Bundessteuern                       | 36,80                     | 39,27  | 41,45              | 42,35              | 6,7                                 | 5,6                | 2,2                |
| dar.: Mineralölsteuer               | 17,12                     | 18,12  | 19,00              | 19,70              | 5,8                                 | 4,9                | 3,7                |
| Tabaksteuer                         | 8,89                      | 9,38   | 10,30              | 10,50              | 5,5                                 | 9,8                | 1,9                |
| Branntweinmonopol                   | 3,12                      | 3,37   | 3,70               | 3,70               | 8,0                                 | 9,9                | 0,0                |
| Ländersteuern <sup>4)</sup>         | 12,14                     | 13,79  | 14,50              | 13,20              | 13,6                                | 5,2                | - 9,0              |
| Gemeindesteuern <sup>4)</sup>       | 26,32                     | 29,62  | 32,75              | 34,20              | 12,5                                | 10,6               | 4,4                |
| LAG-Abgaben                         | 1,24                      | 1,32   | 1,30               | 0,95               | 6,5                                 | -1,5               | -27,0              |
| Steuereinnahmen insgesamt           | 242,07                    | 268,08 | 299,80             | 325,00             | 10,7                                | 11,8               | 8,4                |
| dar.: Bund <sup>5)</sup>            | 120,01                    | 131,78 | 145,30             | 157,60             | 9,8                                 | 10,3               | 8,5                |
| Länder <sup>6)</sup>                | 84,75                     | 94,10  | 106,70             | 116,20             | 11,0                                | 13,4               | 8,9                |
| Gemeinden <sup>7)</sup>             | 30,13                     | 34,40  | 38,30              | 41,00              | 14,2                                | 11,3               | 7,0                |

1)Schätzung.- 2)Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 1975 = 68,25 : 31,75 vH; 1976 und 1977 = 69 : 31 vH; 1978 = 67,5:32,5 vH.- 3)Einschließlich Zölle (100 vH).- 4)Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage.- 5)EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt.- 6)Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 7)Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.

Das Aufkommen aus der veranlagten Einkommensteuer weist seit 1976 eine kräftige Aufwärtsentwicklung auf; im ersten Halbjahr 1977 haben sich die Einnahmen mit knapp 20 vH überaus kräftig erhöht. Diese Zunahme ist höher, als es der Entwicklung der Bemessungsgrundlage entspricht. Einerseits haben sich die vom Aufkommen abzusetzenden Zahlungen an Investitionszulagen deutlich verringert, andererseits sind die Erstattungen an veranlagte Arbeitnehmer erheblich gestiegen. Bereinigt ergibt sich immer noch ein Plus von 17,5 vH. Zu diesen Mehreinnahmen haben hohe Abschlußzahlungen aus früheren Veranlagungen, aber auch verstärkte Anpassungen an die seit 1976 verbesserte Gewinnsituation beigetragen. Im weiteren Laufe des Jahres wird sich die Zunahme bei Voraus- und Nachzahlungen zwar abschwächen, gleichwohl ist für 1977 mit einem um 15 vH höheren Aufkommen an Einkommensteuer zu rechnen.

1978 dürften nur noch geringe Zahlungen nach dem Investitionszulagengesetz fällig werden. Dagegen kann wegen des Fortfalls der Doppelbesteuerung (seit 1. 1. 1977) die gezahlte Körperschaftsteuer auf Dividenden (36 statt 15 vH) gegen die festgesetzte Einkommensteuerschuld aufgerechnet werden. Demzufolge wird sich das Aufkommen an Körperschaftsteuer in diesem Jahr sprunghaft, um 2,5 bis 3 Mrd. DM, erhöhen und von 1978 an bei der veranlagten Einkommensteuer zu entsprechenden Ausfällen führen, so daß das Aufkommen dieser Steuer 1978 lediglich um 4 vH steigen dürfte.

Die Entwicklung der Körperschaftsteuer in den ersten sechs Monaten zeigt deutlich, daß es den Finanzämtern offenbar weitgehend gelungen ist, die Vorauszahlungen den im Zuge der Reform der Körperschaftsteuer erhöhten Steuersätzen anzupassen. Ein erheblicher Teil des steilen Anstiegs (60 vH) entfällt auf die verstärkte Besteuerung der Dividenden. Dagegen hat die Heraufsetzung des Regelsteuersatzes von 51 auf 56 vH für thesaurierte Gewinne vergleichsweise wenig gebracht. Auch unter Ausschaltung der Reformauswirkungen hat das Aufkommen bis zur Jahresmitte kräftig expandiert. Die Ursachen für diese Entwicklung lassen sich nicht eindeutig bestimmen. Selbst in einer ex-post-Betrachtung ist es nicht möglich, die verschiedenen Einflußfaktoren — Entwicklung der Bemessungsgrundlage, Änderung der Veranlagungstechnik, Verhalten der Steuerzahler — eindeutig zu bestimmen. Zu vermuten ist, daß sich die seit 1976 verbesserte Gewinnlage der Unternehmen ohne Verzögerung ausgewirkt hat. Hierfür sprechen die erheblich gestiegenen Kasseneingänge in den Vorauszahlungsmonaten seit Anfang 1976. Auch könnten konjunkturbedingte Besonderheiten der Jahre 1974/75 diese Entwicklung beeinflußt haben. Offensichtlich ließen damals viele

Steuerpflichtige unter dem Eindruck der rezessiven Tendenzen ihre Vorauszahlungen stärker herabsetzen, als es den tatsächlichen Gewinnen entsprach. Im Zuge der 1976/77 durchgeführten Veranlagungen dürfte es nun zu hohen Abschlußzahlungen und zu einer entsprechenden Heraufsetzung der Vorauszahlungsbeträge durch die Finanzämter gekommen sein. Die Erfüllung dieser Steuerforderungen wird durch die verbesserte Liquiditätslage der Unternehmer erleichtert.

Der erwartete starke Rückgang der Auszahlungen nach dem Investitionszulagengesetz zu Lasten des Körperschaftsteueraufkommens wird in diesem Jahr noch nicht eintreten. Bis Juni wurden mit 1,6 Mrd. DM (+ 12,3 vH) schon mehr ausgezahlt, als für das ganze Jahr ursprünglich veranschlagt worden war. Auch unter der Annahme, daß sich der Anstieg bei den Voraus- und Abschlußzahlungen im weiteren Jahresverlauf abschwächen wird, dürften die Kasseneingänge bei der Körperschaftsteuer dennoch um mehr als 40 vH über dem Vorjahrsergebnis liegen.

Im nächsten Jahr muß jedoch damit gerechnet werden, daß die Nachzahlungen absolut zurückgehen werden und die Vorauszahlungen nur noch schwach steigen. Kalkuliert man den erwarteten Rückgang der gezahlten Investitionszulagen ein, so stehen dennoch Mehreinnahmen von 9 vH in Aussicht.

Die Steuern vom Umsatz haben in den ersten sechs Monaten das Vorjahrsniveau um gut 5 vH überschritten und blieben wiederum hinter der Ausweitung der Inlandsnachfrage zurück (6 vH). Dabei expandierte die Einfuhrumsatzsteuer mit 8,5 vH entsprechend der Importentwicklung stärker und schmälerte über den Vorsteuerabzug den Anstieg der Mehrwertsteuer (3,5 vH). Der unterdurchschnittliche Verlauf der Steuern vom Umsatz erklärt sich zum Teil durch eine Verschiebung in der Verwendungsstruktur des Sozialprodukts zu solchen Gütern und Diensten, die wenig oder gar nicht mit Mehrwertsteuer belastet sind. Hinzu kommt, daß die Rückstände gerade bei dieser Steuer stark gestiegen sind. Die Steuern vom Umsatz werden in diesem Jahr mit 6,5 vH geringer zunehmen als das nominale Sozialprodukt. 1978 ist dagegen wegen der Anhebung des Steuersatzes mit einem kräftigen Plus von 16,5 vH zu rechnen.

Die speziellen Verbrauchsteuern folgen dem mengenmäßigen Verbrauch der besteuerten Güter, der deutlich geringer expandiert als das nominale Sozialprodukt. In diesem Jahr wird der Anstieg infolge der Steuererhöhungen bei der Tabak- und Branntweinsteuer zwar über der verbrauchsbedingten Zunahme liegen (6,5 vH); 1978 werden die Verbrauchsteuern dann aber wieder der mengenmäßigen Nachfrage (schätzungsweise 3 vH) folgen.

### Ausgabenentwicklung 1977

Nach der Rezession von 1974/75 ist der Ausgabenanstieg bei Bund, Ländern und Gemeinden spürbar gedämpft worden. Angesichts der hohen Finanzierungslücke von 1975 war man bemüht, Einsparungen auf breiter Basis zu erzielen. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Verbund mit einer zurückhaltenden Einstellungspolitik und einem äußerst restriktiven Investitionsverhalten waren — neben mäßigen Tarifabschlüssen und relativ geringen Preissteigerungen — die Hauptursachen dafür, daß der Ausgabenzuwachs 1976 weit hinter den Expansionsraten früherer Jahre zurückblieb. Ein noch niedrigerer Ausgabenanstieg war lediglich 1968 — dem Jahr nach der ersten Nachkriegsrezession — zu verzeichnen.

Die Leitlinien für das Ausgabeverhalten in diesem Jahr unterscheiden sich kaum von denen des Jahres 1976. Obgleich die Haushaltsansätze 1977 mit einer Steigerung von 6 vH ohnehin deutlich unter der bei Planaufstellung erwarteten Zuwachsrate des Sozialprodukts (8,5 vH) lagen, stiegen die Ausgaben bis zur Jahresmitte lediglich um 4 vH. Wenn auch in der zweiten Hälfte mit einem etwas stärkeren Anstieg zu rechnen ist, so dürften die geplanten Ansätze doch nur mit Mühe erreicht werden. Diese Einschätzung beruht auf folgenden Annahmen:

- Die Personalausgaben, die die öffentlichen Haushalte mit einem Drittel belasten, werden voraussichtlich um 6,5 vH zunehmen. Diese Erhöhung resultiert fast ausschließlich aus den Tarifierhebungen (6 vH); die Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst stagniert nahezu, strukturelle Veränderungen (Stellenanhebungen) fallen nicht ins Gewicht.
- Der zweite große Ausgabenblock, die laufenden Transferzahlungen, werden mit 5 vH noch schwächer zunehmen als im vergangenen Jahr. 1976 belief sich der Zuschußbedarf der Bundesanstalt für Arbeit noch auf 3 Mrd. DM, während im Haushaltsplan 1977 keine Bundeszuschüsse mehr vorgesehen sind. Aufgrund der enttäuschenden Arbeitsmarktentwicklung ist es wahrscheinlich, daß die Bundesanstalt ihren Haushalt nur mit einem erneuten Bundeszuschuß ausgleichen kann, der allerdings geringer sein wird als 1976. Die Zuschüsse an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Aufwendungen für die Kriegsopferversorgung und -fürsorge werden vor allem durch die Dynamisierung der Renten bestimmt. Mit knapp 10 vH ist in diesem Jahr die Rentenanhebung etwas niedriger ausgefallen als 1976, da die relativ geringen Lohnsteigerungen des Rezessionsjahres 1975 in die Berechnung einbezogen wurden. Als Folge des Geburtenrück-

gangs und der Rückkehr ausländischer Arbeitnehmer in ihre Heimatländer ist mit einer leichten Abnahme der Kindergeldzahlungen zu rechnen. Bei den laufenden Zuschüssen an Unternehmen sind insbesondere die Zahlungen an die Bundesbahn zu nennen, die im Bundeshaushalt um 7 vH auf über 8 Mrd. DM zunehmen sollen. Die Zunahme bei den Vermögensübertragungen ist ausschließlich auf die Verdoppelung der Zuschüsse für Ausbau- und Modernisierungsinvestitionen der Bundesbahn auf 2,2 Mrd. DM zurückzuführen.

- Die sparsame Haushaltsführung wird insbesondere bei Sachkäufen — also laufende Sachaufwendungen und Investitionen — sichtbar. Während die laufenden Ausgaben (sächliche Verwaltungsausgaben wie Geschäftsbedarf, Unterhaltung der Gebäude, Straßen, Brücken usw., Ausgaben für militärische Beschaffungen und Anlagen) allenfalls um 5 vH zunehmen werden, ist bei den öffentlichen Investitionen wiederum mit Stagnation — real bedeutet dies Rückgang — zu rechnen. Insbesondere die Gemeinden als Hauptinvestoren werden ihr Investitionsvolumen kaum auf dem Vorjahresniveau halten. Nach dieser Prognose werden die realen Sachkäufe der Gebietskörperschaften am Jahresende nur geringfügig über dem Niveau von 1974 liegen.

### Ausgabenschätzung 1978

Die Ausgabenschätzung für das kommende Jahr bezieht sich weniger auf die wünschenswerte Entwicklung als vielmehr auf die für wahrscheinlich gehaltene Ausgabengestaltung in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden. Gesamtwirtschaftlich erforderlich wäre eine kräftige Ausweitung insbesondere jener Staatsausgaben, die unmittelbar die volkswirtschaftlichen Ressourcen beanspruchen, nämlich Personalausgaben, laufende Sachkäufe und Investitionsausgaben. Bisher ist lediglich zu erkennen, daß sich die von den Gebietskörperschaften anvisierte Zielgröße im Ausgabenanstieg an den erwarteten Steuermehreinnahmen orientiert und damit kaum über dem projektierten Sozialproduktzuwachs (nominal 8 vH) liegt. Darüber hinausgehende konjunkturpolitische Maßnahmen auf der Ausgabenseite sind dabei allerdings nicht berücksichtigt.

Die Entwicklung der laufenden Transferausgaben der Gebietskörperschaften ist aufgrund der gesetzlichen Bindungen weitgehend vorgegeben. Für 1978 ist damit zu rechnen, daß ihre Zuwachsrate mit 8,5 vH auf der Linie des Anstiegs der Gesamtausgaben liegen wird. Hierin enthalten sind die zusätzlichen Belastungen aus der Aufstockung des Kindergeldes zum 1. 1. 1978 in Höhe von 1,8 Mrd. DM. Die

# Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

|                                                     | Bund <sup>1)</sup> |       |           |       | Länder |       |           |       | Gemeinden |       |           |       | Insgesamt |       |           |       |
|-----------------------------------------------------|--------------------|-------|-----------|-------|--------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
|                                                     | Ist                |       | Schätzung |       | Ist    |       | Schätzung |       | Ist       |       | Schätzung |       | Ist       |       | Schätzung |       |
|                                                     | 1975               | 1976  | 1977      | 1978  | 1975   | 1976  | 1977      | 1978  | 1975      | 1976  | 1977      | 1978  | 1975      | 1976  | 1977      | 1978  |
| in Mrd. DM                                          |                    |       |           |       |        |       |           |       |           |       |           |       |           |       |           |       |
| Einnahmen                                           | 124,0              | 136,7 | 150,2     | 162,8 | 124,9  | 137,3 | 152,3     | 164,5 | 91,1      | 101,9 | 110,5     | 120,0 | 283,3     | 316,5 | 351,3     | 380,3 |
| Steuern u.ä.                                        | 120,0              | 131,8 | 145,3     | 157,6 | 85,0   | 94,3  | 106,7     | 116,3 | 30,3      | 34,2  | 38,3      | 41,0  | 235,3     | 260,3 | 290,3     | 314,9 |
| Einnahmen von Gebietskörpersch.                     | 0,8                | 0,8   | 0,9       | 1,0   | 25,3   | 27,0  | 28,1      | 29,5  | 30,6      | 31,3  | 32,7      | 36,5  | -         | -     | -         | -     |
| Sonstige Einnahmen                                  | 3,2                | 4,1   | 4,0       | 4,2   | 14,6   | 16,0  | 17,5      | 18,7  | 30,2      | 36,4  | 39,5      | 42,5  | 48,0      | 56,2  | 61,0      | 65,4  |
| Ausgaben <sup>2)</sup>                              | 159,0              | 165,2 | 174,2     | 191,0 | 144,6  | 152,6 | 161,3     | 175,5 | 102,0     | 105,8 | 110,8     | 117,7 | 348,9     | 364,1 | 384,6     | 417,2 |
| Personalausgaben                                    | 25,4               | 26,3  | 27,9      | 30,0  | 61,0   | 64,8  | 69,3      | 75,4  | 30,0      | 31,8  | 33,8      | 36,4  | 116,4     | 122,8 | 131,0     | 141,8 |
| Laufender Sachaufwand                               | 22,3               | 23,6  | 24,3      | 26,2  | 14,0   | 15,0  | 16,0      | 17,2  | 16,3      | 17,0  | 18,0      | 19,5  | 52,6      | 55,6  | 58,3      | 62,9  |
| Zinsausgaben                                        | 5,2                | 6,9   | 8,6       | 10,3  | 4,0    | 5,3   | 6,5       | 7,8   | 5,3       | 5,6   | 6,0       | 6,5   | 14,3      | 17,4  | 20,6      | 24,3  |
| Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse <sup>3)</sup>         | 77,1               | 81,1  | 84,5      | 91,5  | 33,8   | 34,5  | 36,3      | 39,5  | 16,7      | 18,8  | 20,5      | 21,6  | 92,2      | 98,1  | 102,7     | 110,8 |
| an Gebietskörperschaften                            | 15,0               | 15,3  | 16,0      | 17,0  | 17,5   | 18,1  | 19,0      | 21,0  | 2,9       | 3,2   | 3,6       | 3,8   | -         | -     | -         | -     |
| Sozialversicherung                                  | 24,3               | 27,7  | 28,1      | 31,2  | 0,3    | 0,3   | 0,3       | 0,3   | 0,1       | 0,1   | 0,1       | 0,1   | 24,7      | 28,1  | 28,5      | 31,6  |
| Renten, Unterstützungen u.ä.                        | 22,3               | 22,8  | 24,5      | 26,5  | 7,7    | 7,6   | 7,8       | 8,5   | 11,1      | 12,5  | 13,5      | 14,2  | 41,1      | 42,9  | 45,8      | 49,2  |
| Unternehmen                                         | 11,4               | 11,0  | 11,4      | 12,1  | 3,8    | 4,1   | 4,2       | 4,5   | -         | -     | -         | -     | 15,2      | 15,1  | 15,6      | 16,6  |
| Sonstige                                            | 4,1                | 4,3   | 4,5       | 4,7   | 4,5    | 4,7   | 5,0       | 5,2   | 2,6       | 3,0   | 3,3       | 3,5   | 11,2      | 12,0  | 12,8      | 13,4  |
| Sachinvestitionen                                   | 7,8                | 7,0   | 7,5       | 9,0   | 8,2    | 7,8   | 8,0       | 9,5   | 30,1      | 29,3  | 29,0      | 30,0  | 46,1      | 44,1  | 44,5      | 48,5  |
| Vermögensübertragungen                              | 14,5               | 16,7  | 17,5      | 20,0  | 19,7   | 19,7  | 20,0      | 21,0  | 2,4       | 2,1   | 2,3       | 2,5   | 17,6      | 18,7  | 19,7      | 21,5  |
| dar. an Gebietskörperschaften                       | 8,0                | 8,9   | 9,0       | 10,2  | 10,2   | 10,1  | 10,4      | 11,0  | 0,8       | 0,8   | 0,8       | 0,8   | -         | -     | -         | -     |
| Darlehen und Beteiligungen                          | 6,6                | 3,7   | 4,0       | 4,0   | 3,3    | 4,9   | 4,5       | 4,5   | 0,8       | 0,8   | 0,8       | 0,8   | 9,5       | 7,2   | 7,6       | 7,2   |
| dar. an Gebietskörperschaften                       | 1,1                | 1,2   | 1,6       | 1,8   | 0,2    | 0,2   | 0,2       | 0,2   | -         | -     | -         | -     | -         | -     | -         | -     |
| Sonstige                                            | -                  | -     | -         | -     | 0,6    | 0,6   | 0,6       | 0,6   | 0,4       | 0,4   | 0,4       | 0,4   | 0,2       | 0,2   | 0,2       | 0,2   |
| Finanzierungssaldo <sup>4)</sup>                    | -35,0              | -28,5 | -24,0     | -28,2 | -19,7  | -15,3 | -9,0      | -11,0 | -10,9     | -3,8  | -0,3      | +2,3  | -65,6     | -47,6 | -33,3     | -36,9 |
| Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH <sup>5)</sup> |                    |       |           |       |        |       |           |       |           |       |           |       |           |       |           |       |
| Einnahmen                                           | 0,4                | 10,2  | 10        | 8,5   | 1,1    | 9,9   | 11        | 8     | 5,8       | 11,9  | 8,5       | 8,5   | 1,1       | 11,7  | 11        | 8,5   |
| Ausgaben                                            | 18,7               | 3,9   | 5,5       | 9,5   | 9,1    | 5,5   | 6         | 9     | 7,1       | 3,7   | 4,5       | 7     | 13,1      | 4,4   | 5,5       | 8,5   |
| Personalausgaben                                    | 5,9                | 3,5   | 6         | 7,5   | 9,3    | 6,2   | 7         | 9     | 9,5       | 6,0   | 6,5       | 7,5   | 8,6       | 5,5   | 6,5       | 8     |
| Laufender Sachaufwand                               | 7,8                | 5,8   | 3         | 8     | 6,9    | 7,1   | 6,5       | 7,5   | 4,5       | 4,3   | 6         | 8,3   | 6,9       | 5,7   | 5         | 8     |
| Zinsausgaben                                        | 23,1               | 32,7  | 24,5      | 20    | 25,0   | 32,5  | 22,5      | 20    | 10,4      | 5,7   | 7         | 8,5   | 19,5      | 21,7  | 18,5      | 18    |
| Lfd. Zuweisungen u. Zuschüsse                       | 26,6               | 5,2   | 4         | 8,5   | 15,7   | 2,1   | 6         | 9     | 17,8      | 12,6  | 9         | 8,5   | 28,5      | 6,4   | 4,5       | 8     |
| Sachinvestitionen                                   | 9,9                | -10,2 | 7         | 20    | -1,2   | -4,9  | 2,5       | 18,5  | -1,0      | -2,7  | -1        | 3,5   | 1,1       | -4,3  | 1         | 9     |
| Vermögensübertragungen                              | 9,0                | 15,2  | 5         | 14,5  | 1,5    | 0     | 1,5       | 5     | 39,1      | -12,5 | 9,5       | 8     | 9,9       | 6,3   | 5,5       | 14    |
| Darlehen und Beteiligungen                          | 69,2               | -44,0 | 8         | 0     | 14,3   | 48,5  | -6        | -2    | 0         | 0     | 0         | 0     | 46,2      | -24,2 | 5,5       | -5    |

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. - 1)Ohne LAF und ERP.- 2)Einschl. Sonderprogramme.- 3)Einschl. Schuldendiensthilfen.- 4)Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.- 5)1977 und 1978 gerundet.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Vierteljahreszahlen zur Finanzwirtschaft), Bundesministerium der Finanzen, Berechnungen des DIW.

Zunahme der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungen sowie die Aufwendungen für die Kriegsoferversorgung und -fürsorge liegen mit 7,5 vH deutlich unter den Zuwachsraten der vergangenen Jahre. In diesen Ansätzen ist die Verschiebung der Rentenanpassung 1978 für die Kriegsofere berücksichtigt. Die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungen werden hiervon nicht berührt; sie werden auch im kommenden Jahr um knapp 10 vH auf über 25 Mrd. DM steigen. Nicht klar erkennbar ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt, in welcher Höhe die Bundesanstalt für Arbeit einen Bundeszuschuß benötigen wird. Kann auch im nächsten Jahr die hohe Arbeitslosigkeit nicht spürbar verringert werden, wird das Einnahmendefizit der Bundesanstalt sicherlich den Betrag von einer Milliarde erreichen. Bei den Vermögensübertragungen ist als Folge des mittelfristigen Investitionsprogramms mit einem deutlichen Anstieg der Investitionszuschüsse zu rechnen. Demgegenüber werden die Zahlungen nach dem Sparprämien-gesetz zurückgehen, nachdem in diesem Jahr ein besonders hoher Betrag (4,2 Mrd. DM im Vergleich zu 2,5 Mrd. DM in 1976) für die auslaufenden Prämiensparverträge fällig wurde.

Nach Abzug der Transferausgaben verbleibt für jene Käufe von Gütern und Diensten, durch die der Staat direkt das Produktionspotential in Anspruch nimmt, ein Spielraum für Mehrausgaben von 8 bis 9 vH. Bei den öffentlichen Investitionen ist diese Rate jedoch nur zu erreichen, wenn sich die Auftragsvergabe für die Projekte des mittelfristigen Investitionsprogramms beschleunigt und zugleich die Gebietskörperschaften ihre Restriktionen in den Kernhaushalten lockern. Hoffnungen in diese Richtung gibt die Auftragsvergabestatistik für öffentliche Tiefbauten; seit Herbst 1976 zeigt sich hier — allerdings von niedriger Basis ausgehend — eine steigende Tendenz. Diese Entwicklung wird jedoch zum Teil kompensiert durch die Ergebnisse der Baugenehmigungsstatistik für öffentliche Hochbauten, die nun schon seit zwei Jahren kräftige Rückgänge aufweist.

Bei den laufenden Sachkäufen dürfte sich aufgrund der sparsamen Haushaltsführung in der jüngsten Vergangenheit ein gewisser Nachfragestau gebildet haben. Dennoch ist kaum damit zu rechnen, daß hier der Zuwachs über den Rahmen des Ausgabenanstiegs im Gesamthaushalt hinausgehen wird. An dieser Stelle ist bereits früher darauf hingewiesen worden, daß eine Ausweitung der laufenden Sachkäufe um eine Mrd. DM einen Gesamtbeschäftigungseffekt von rund 20 000 Arbeitsplätzen zur Folge hat. Konjunkturrell erwünschte, über die Prognose hinausgehende Ausgaben könnten zum Teil kompensiert werden durch eine — gemessen an den Ansätzen der mittelfristigen Finanzplanung — Ent-

lastung bei den Zinsausgaben. Einmal wurden die Defizite rascher als ursprünglich erwartet abgebaut, zum anderen haben die Kapitalmarktzinsen noch einmal kräftig nachgegeben.

Unterstellt man, daß sich die Einkommensverbesserungen im öffentlichen Dienst 1978 allenfalls im Rahmen der Tarifierhebungen der vergangenen drei Jahre bewegen werden, verbliebe für die Beschäftigungsausweitung ein Spielraum von 2 vH. Dies bedeutet, daß Bund, Länder und Gemeinden über 70 000 neue Arbeitsplätze bereitstellen könnten. Da sich die öffentliche Hand seit 1975 in ihrer Einstellungspolitik sehr restriktiv verhalten hat, obwohl in verschiedenen staatlichen Aufgabenbereichen (Rechtsschutz, Unterricht, Wissenschaft, Gesundheit und Soziales) noch immer ein dringender Bedarf besteht<sup>1</sup>, so stellt diese Größenordnung eher die Untergrenze dar. Dies gilt um so mehr, als an den Staat die Forderung zu richten ist, einen stärkeren eigenständigen Beitrag zur Beseitigung der anhaltenden Arbeitsmarktungleichgewichte zu leisten: Schon heute sollte der Staat Vorsorge für den künftigen Arbeitskräftebedarf in den Aufgabenbereichen treffen, die auf längere Frist mehr Ausgaben erfordern.

#### **Zum öffentlichen Investitionsverhalten**

Den öffentlichen Investitionen kommt aus konjunktur-, wachstums- und sozialpolitischen Überlegungen ein besonderer Stellenwert zu. Die Versorgung der Volkswirtschaft mit Infrastruktureinrichtungen ist wesentliche Voraussetzung für ein störungsfreies Wachstum. Mit dem Ziel der Sicherung einer ausreichenden Versorgung läßt sich — theoretisch — eine konjunkturorientierte, antizyklische Ausgabenpolitik verbinden, doch zeigt die Vergangenheit, daß ein latentes Spannungsverhältnis zwischen dem kurzfristigen Stabilisierungsziel und längerfristigen Allokationszielen besteht. Seit der Institutionalisierung der mehrjährigen Finanzplanung im Jahre 1967 wurde von den finanzpolitischen Instanzen immer wieder betont, daß den öffentlichen Investitionen wegen des erheblichen Nachholbedarfs wie auch aufgrund langfristiger struktureller Erfordernisse ein höherer Stellenwert im Haushalt und auch ein höherer Anteil am Bruttosozialprodukt eingeräumt werden sollte. Beide Bestrebungen konnten bisher nicht verwirklicht werden. Der Investitionsboom der öffentlichen Hand zu Beginn der sechziger Jahre trug wesentlich dazu bei, daß Investitionen und Sozialprodukt über den ganzen Zeitraum 1962 bis 1975 gesehen jahresdurchschnittlich im gleichen Tempo

<sup>1</sup> Vgl. im einzelnen: Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 28/1977, S. 239 ff.

Investitionen der Gebietskörperschaften

|                                                                                                                                                                                                                                         | 1965                            | 1966  | 1967  | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975               | 1976 | 1977 <sup>1)</sup> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|------|--------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                         | in Mrd. DM                      |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Finanzstatistik <sup>2)</sup>                                                                                                                                                                                                           |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Sachinvestitionen                                                                                                                                                                                                                       | 24,5                            | 23,1  | 23,3  | 23,1 | 26,2 | 32,2 | 37,6 | 39,2 | 41,4 | 45,7 | 46,1               | 44,1 | 44,5               |
| dar. Bauausgaben                                                                                                                                                                                                                        | 20,1                            | 18,9  | 18,9  | 18,7 | 21,1 | 25,7 | 30,4 | 31,9 | 33,0 | 35,9 | 36,2 <sup>3)</sup> | 34,9 | 35,2               |
| Darlehen                                                                                                                                                                                                                                | 9,5                             | 8,6   | 9,4   | 7,3  | 7,2  | 6,6  | 7,5  | 7,7  | 7,6  | 6,7  | 9,4 <sup>3)</sup>  | 8,0  | 8,4                |
| Investitionszuschüsse                                                                                                                                                                                                                   | 3,5                             | 3,5   | 3,9   | 3,9  | 5,0  | 7,2  | 8,7  | 10,1 | 11,5 | 12,6 | 13,0               | 13,4 | 14,0               |
| Beteiligungen                                                                                                                                                                                                                           | 0,7 <sup>4)</sup>               | 0,6   | 0,6   | 0,8  | 0,9  | 1,2  | 1,7  | 1,6  | 2,5  | 1,4  | 1,7                | 1,4  | 1,4                |
| Investitionen insges.                                                                                                                                                                                                                   | 38,2                            | 35,8  | 37,1  | 35,1 | 39,4 | 47,2 | 55,4 | 58,6 | 63,0 | 66,4 | 70,2               | 67,0 | 68,3               |
| Volksw. Gesamtrechnung                                                                                                                                                                                                                  |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Bruttoanlageinvest.                                                                                                                                                                                                                     | 20,7                            | 21,0  | 18,6  | 20,6 | 23,7 | 30,5 | 33,1 | 33,5 | 34,8 | 40,0 | 39,8               | 39,4 | 39,8               |
| Ausrüstungen                                                                                                                                                                                                                            | 1,6                             | 1,6   | 1,5   | 1,5  | 1,7  | 2,2  | 2,7  | 2,9  | 3,2  | 3,7  | 3,7                | 3,7  | 3,8                |
| Bauten                                                                                                                                                                                                                                  | 19,1                            | 19,4  | 17,4  | 19,1 | 22,0 | 28,3 | 30,4 | 30,6 | 31,6 | 36,3 | 36,1               | 35,7 | 36,0               |
| In Preisen von 1970:                                                                                                                                                                                                                    |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Bruttoanlageinvest.                                                                                                                                                                                                                     | 25,5                            | 25,7  | 23,5  | 25,0 | 27,3 | 30,5 | 30,5 | 30,0 | 29,8 | 32,1 | 31,1               | 29,9 | 29,3               |
| Ausrüstungen                                                                                                                                                                                                                            | 1,9                             | 1,8   | 1,7   | 1,6  | 1,8  | 2,2  | 2,5  | 2,7  | 2,9  | 3,1  | 3,0                | 2,9  | 2,9                |
| Bauten                                                                                                                                                                                                                                  | 23,6                            | 23,9  | 21,8  | 23,4 | 25,5 | 28,3 | 28,0 | 27,3 | 26,9 | 29,0 | 28,1               | 27,0 | 26,4               |
|                                                                                                                                                                                                                                         | Veränderungen gegenüber Vorjahr |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Finanzstatistik                                                                                                                                                                                                                         |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Sachinvestitionen                                                                                                                                                                                                                       | -5,7                            | 0,9   | - 0,9 | 13,4 | 22,9 | 16,8 | 4,3  | 5,6  | 10,4 | 1,1  | -4,5               | 1    |                    |
| dar. Bauausgaben                                                                                                                                                                                                                        | -6,0                            | 0     | - 1,1 | 12,8 | 21,8 | 18,3 | 4,9  | 3,4  | 8,8  | 0,8  | -3,6               | 1    |                    |
| Mittelbare Invest. <sup>4)</sup>                                                                                                                                                                                                        | -7,3                            | 8,7   | -13,0 | 10,0 | 13,6 | 18,7 | 9,0  | 11,3 | -4,2 | 16,4 | -5,0               | 5    |                    |
| Investitionen insges.                                                                                                                                                                                                                   | -6,3                            | 3,6   | - 5,4 | 12,3 | 19,8 | 17,4 | 5,8  | 7,5  | 5,4  | 5,7  | -4,7               | 2    |                    |
| Volksw. Gesamtrechnung                                                                                                                                                                                                                  |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |
| Bruttoanlageinvest.                                                                                                                                                                                                                     | 1,4                             | -11,2 | 10,4  | 15,1 | 28,8 | 8,5  | 1,3  | 3,7  | 15,2 | -0,6 | -1,0               | 1    |                    |
| in Preisen von 1970                                                                                                                                                                                                                     | 0,7                             | - 8,5 | 6,3   | 8,9  | 11,7 | 0,1  | -1,7 | -0,5 | 7,8  | -3,2 | -3,9               | -2   |                    |
| 1) Schätzung.- 2) Einschl. LAF und ERP. - 3) Darunter Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,5 Mrd. DM.- 4) Darlehen, Investitionszuschüsse, Beteiligungen.-<br>Quellen: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW. |                                 |       |       |      |      |      |      |      |      |      |                    |      |                    |

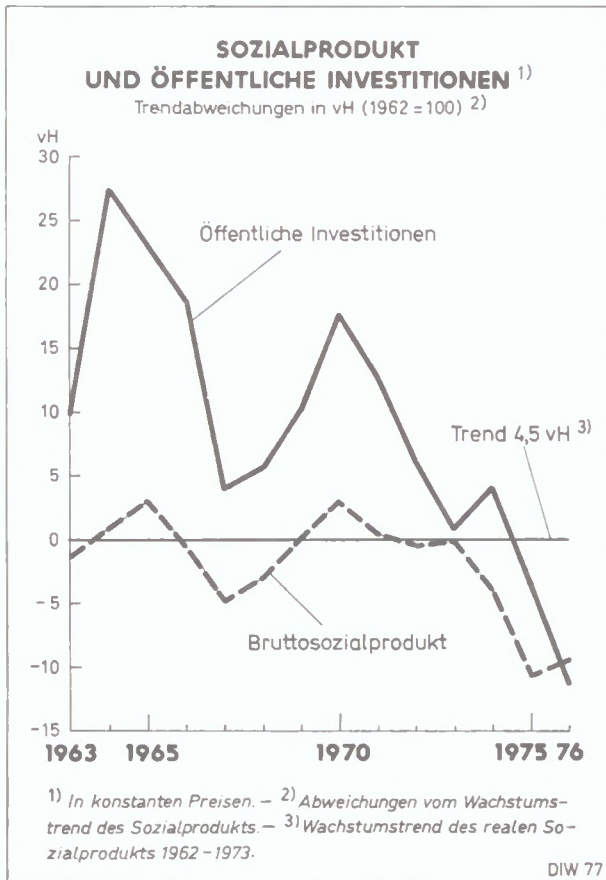
gewachsen sind. Seit 1965 sind jedoch in den meisten Jahren die realen Anlageinvestitionen<sup>2</sup> der Gebietskörperschaften hinter dem Sozialproduktwachstum zurückgeblieben. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Staates hat ebenfalls abgenommen. Wurde 1965 noch über ein Viertel der gesamten Ausgaben für investive Zwecke (im Sinne der Finanzstatistik) aufgewendet, so waren es 1976 nur noch etwas über 18 vH.

Auch das Modell der antizyklischen Investitionspolitik ist nicht realisiert worden. In nahezu allen Konjunkturphasen haben sich die öffentlichen Haushalte in ihrer Investitionstätigkeit ausgesprochen prozyklisch verhalten (siehe Graphik). Das Wachstum der staatlichen Anlageinvestitionen erlitt einen ersten Einbruch in der Rezession von 1966/67. Die damals aufgestellten Konjunkturprogramme mit einem Investitionsvolumen von 4 Mrd. DM wurden teils durch Kürzungen in den Kernhaushalten kompensiert oder aber erst in den folgenden Jahren produktionswirksam. Schon damals wurde indes deutlich, daß die Vorbereitung geeigneter Projekte sehr zeitraubend ist. In dem anschließenden Boom, der hohe Steuereinnahmen brachte, wurden die öffentlichen Investitionen nochmals kräftig ausgewei-

tet. Sowohl 1969 als auch 1970 lag ihr Wachstum über dem des Sozialprodukts.

In den folgenden Jahren war die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung durch hohe Preissteigerungen gekennzeichnet, so daß das Stabilitätsziel Priorität erhielt. In seinem Investitionsverhalten fühlte sich der Staat diesem Ziel verpflichtet, wurde die Inflation doch zu einem wesentlichen Teil als nachfrageinduziert angesehen. Diese Einschätzung führte in den Jahren 1971 bis 1973 zu stagnierenden staatlichen Investitionen. Der dadurch aufgestaute Nachholbedarf war 1974 Ursache einer konjunkturgerechten Ausweitung der öffentlichen Investitionen; während das Sozialprodukt nahezu stagnierte, nahmen

\* Bei den Anlageinvestitionen im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung handelt es sich im wesentlichen um die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Sachinvestitionen (Bauten, Neuanschaffung von beweglichem Vermögen, Grunderwerb). Im System der VGR werden diese Käufe mit den Verkäufen von gebrauchten Anlagen und Land saldiert. Maßgeblich für die Periodenzurechnung ist der Zeitpunkt der Leistungsentstehung und nicht — wie in der Finanzstatistik — der Zahlungszeitpunkt. Im Gegensatz zur Finanzstatistik umfaßt der Investitionsbegriff der VGR nicht die mittelbaren Investitionen (Investitionszuschüsse, Darlehen an Dritte, Beteiligungen).



die realen Investitionen um immerhin 8 vH zu. Dieses antizyklische Verhalten wurde in den folgenden Jahren jedoch nicht durchgehalten, obwohl aus gesamtwirtschaftlicher Sicht 1975 und 1976 ein Investitionsstoß durch die öffentliche Hand dringend geboten gewesen wäre. So aber wurden 1975 konjunkturbedingte Mindereinnahmen durch eine Verringerung der Investitionsausgaben teilweise kompensiert und erstmals – wie die Graphik zum Ausdruck bringt – der Trendwert der Sozialproduktsentwicklung unterschritten. 1976 und im bisherigen Verlauf dieses Jahres gingen die „Konsolidierungs“bemühungen vornehmlich zu Lasten der Investitionen; am Jahresende dürfte das reale Volumen der staatlichen Anlageinvestitionen um 10 vH unter dem Niveau von 1974 liegen. Auch unter Einbeziehung der Investitionszuschüsse und Darlehen (finanzstatistische Abgrenzung) werden die Investitionen trotz der verschiedenen Sonderprogramme aus den Jahren 1974 und 1975 das Ergebnis von 1974 unterschreiten.

Vergleicht man die 1976 getätigten Sachinvestitionen der Gebietskörperschaften mit den ohnehin schon knappen Ansätzen aus der Finanzplanung 1974 bis 1978 – zum Zeitpunkt der Planaufstellung war die Wirtschaftskrise von 1974/75 noch nicht vorhersehbar –, so zeigt sich, daß die Investitionen 1976 trotz

der Sonderprogramme um 9 Mrd. DM (rund ein Fünftel der Investitionssumme) hinter dem ursprünglich geplanten Volumen zurückgeblieben sind. Für 1977 ist mit einer Diskrepanz von ähnlicher Größenordnung zu rechnen. Dieses eindeutig prozyklische Investitionsverhalten wird – zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt – auch nicht durch das mittelfristig angelegte „Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen Vorsorge“ gemildert. Wegen der bislang nur zögernden Abwicklung des Programms dürfte schon jetzt das Ziel, in diesem Jahr bis zu 4 Mrd. DM auftragswirksam zu vergeben, unerreichbar geworden sein.

Wenn auch die Effizienz der öffentlichen Investitionen als Mittel der Konjunkturpolitik nicht überbewertet werden darf – vor allem in Boomphasen sind die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen staatlicher Ausgabekürzungen meist nur marginal und besitzen eher Signalcharakter –, so bleibt als Fazit doch festzuhalten, daß es der Staat durch seinen massiven Restriktionskurs von 1975 an doch versäumt hat, die Nachfrage in jenen Bereichen zu stützen, die er über seine Investitionstätigkeit direkt oder indirekt beeinflussen kann; die negativen Beschäftigungseffekte dieser Politik sind nicht unerheblich<sup>3</sup>.

#### Ausblick

Unter status-quo-Bedingungen werden sich – wie in diesem Bericht skizziert wurde – Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden 1978 insgesamt etwa parallel entwickeln. Das Finanzierungsdefizit wird von 33 auf 37 Mrd. DM zunehmen. Aus dem Steueränderungsgesetz 1977 kann der Bund im nächsten Jahr Mehreinnahmen von 2,5 Mrd. DM erwarten, während Länder und Gemeinden Mindereinnahmen von je 1 Mrd. DM hinnehmen müssen. Durch die Neuverteilung der Umsatzsteuer verzichtet der Bund auf 1,5 vH (rund 1 Mrd. DM) des Aufkommens zugunsten der Länder. Die gesamten Einnahmen dürften sich bei Bund, Ländern und Gemeinden annähernd gleich entwickeln. Auf der Ausgabenseite wurde starke Zurückhaltung der Gemeinden bei den Investitionen unterstellt, wenn auch nicht in dem Maße, wie dies die mittelfristige Finanzplanung zum Ausdruck bringt, so daß hier der Etat – wie schon 1977 – sogar mit einem geringen Überschuß abschließen könnte. Bei den Ländern führte die Vorausschau zu einem etwas größeren Defizit als im Vorjahr, während beim Bund die Finanzierungslücke von 24 auf 28 Mrd. DM zunimmt.

<sup>3</sup> Vgl. hierzu: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit. Bearb.: Jochen Schmidt und Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 18/1977, S. 149 ff.

Nach der hier vorgelegten Einnahmen-Ausgaben-schätzung für 1978 werden abermals keine ausreichenden Wachstumsimpulse von den öffentlichen Haushalten ausgehen. Abgesehen von den Wirkungen der Kindergeldreform zeigt die Entwicklung der öffentlichen Haushalte seit 1975, daß die Sparsamkeit überzogen war und der Staat seiner gesamtwirtschaftlichen Verantwortung im Sinne des Stabilitätsgesetzes nicht gerecht wurde. Durch seine restriktive Finanzpolitik hat er wesentlich dazu beigetragen, daß der Konjunkturaufschwung 1977 zum Stillstand gekommen ist<sup>4</sup>. Konjunkturpolitisch erforderlich wäre eine Ausgabensteigerung mit zweistelligen Zuwachsraten, denn die „Selbstheilungskräfte“ der Wirtschaft reichen gegenwärtig nicht aus, um die reale Nachfrage über den Produktivitätsfortschritt hinaus zu beschleunigen. Insbesondere jene Ausgaben, die unmittelbar auf Produktion und Beschäftigung wirken — also Neueinstellungen, laufende Sachkäufe und Investitionen —, sollten kräftig ausgeweitet werden.

Allerdings ist — wie die Vergangenheit zeigt — eine durchschlagende Verstärkung der öffentlichen Investitionen kurzfristig kaum realisierbar: Institutionelle Hemmnisse (förderatives Staatswesen mit unterschiedlicher Aufgabenverteilung) und eine nur begrenzte Flexibilität der Verwaltung (z. B. langwierige Baugenehmigungsverfahren, fehlende bzw. unzureichend geplante „Schubladenprojekte“) engen den Spielraum ein. Offensichtlich waren die finanzpolitischen Instanzen bisher zu sehr dem Konsolidierungsdenken verhaftet; in den Planungen haben sie — wie die gegenwärtige Diskussion zeigt — keine Vorsorge für den Fall einer erneuten Unterbrechung des Wirtschaftswachstums getroffen. Hinzu kommt, daß das Stabilitätsgesetz den Hauptinvestor der öffentlichen Hand, die Gemeinden, nur unzureichend zu einer konjunkturgerechten Haushaltspolitik verpflichtet. Oft sind Entscheidungen hier weniger an gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen orientiert als an einzelwirtschaftlichen Interessen und Bedingungen. Maßnahmen auf der Ausgabenseite sind jedoch ohne Mitwirkung der Gemeinden wenig erfolgversprechend. Im kommunalen Bereich dürften noch immer genügend Investitionsmöglichkeiten vorhan-

den sein. Hier ist insbesondere an den Umweltschutz, die Verbesserung der städtischen Lebensverhältnisse und den qualitativen Ausbau der vorhandenen Infrastruktur zu denken.

Um den Grad freiwilliger Mitwirkung auch der Kommunen bei konjunkturpolitischen Maßnahmen zu erhöhen, sollte der Bund vorliegende Investitionsprojekte für einen befristeten Zeitraum teilweise oder ganz finanzieren. Dafür spricht auch, daß die kommunale Investitionsneigung durch die Auswirkungen des Steueränderungsgesetzes tendenziell geschwächt wurde. Dabei müßte allerdings mit Nachdruck darauf geachtet werden, daß keine Projekte aus den Kernhaushalten herausgenommen werden. Bisher sind konjunkturpolitische Aktivitäten in dieser Richtung häufig an derartigen Mitnahmeeffekten gescheitert.

Diese Möglichkeit der Finanzhilfen sollte unabhängig von der Frage geprüft werden, ob es zu globalen oder gezielten Abschlägen bei der Lohn- und Einkommensteuer kommt. Denn öffentliche Ausgaben beeinflussen im Gegensatz zu Steuervergünstigungen Produktion und Beschäftigung direkt, während Einnahmenverzichte des Staates leicht durch verstärktes Sparen der Begünstigten konterkariert werden können. Auch dann, wenn man die Wirkungen der Steuer-senkungen auf die Nachfrage gering einschätzt, sollte der Staat nichts unversucht lassen, um auch auf diesem Wege zumindest das Klima für verstärkte wirtschaftliche Aktivitäten zu verbessern. Eine Alternative zu einer expansiven Ausgabenpolitik kann dies jedoch nicht sein.

Grundsätzlich gilt, daß ein durchgreifender Kurswechsel in der Finanzpolitik nicht nur ein aktueller Beitrag für die Erreichung eines nachhaltigen Konjunkturaufschwungs ist, sondern Rückbesinnung auf jene mittelfristigen Planungen signalisiert, die man vor der Rezession (1974/75) als wünschenswertes Ziel gesetzt hatte. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Wirtschaftslage wiegen die Unterlassungen der Vergangenheit besonders schwer.

---

<sup>4</sup> Vgl.: Aufschwung in der Bundesrepublik Deutschland zum Stillstand gekommen. Bearb.: Jürgen Kunze und Karin Müller-Krumholz. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 34/1977.

## Sonderhefte

Erscheinen als neue Folge wieder seit 1948. Format DIN A5. Seit Mitte 1975 sind erschienen:

- 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. 115 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. 303 S. 1976. DM 78,60.
- Nr. 114 **Perspektiven und Probleme wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen Ost- und Westeuropa.** Herausgegeben von D. Cornelsen, H. Machowski und K. E. Schenk. 204 S. 1976. DM 68,—.
- Nr. 115 **Das Sozialprodukt der Deutschen Demokratischen Republik im Vergleich mit dem der Bundesrepublik Deutschland.** Von H. Wilkens. 188 S. 1976. DM 54,60.
- Nr. 116 **Zur Planung, Organisation und Lenkung von Forschung und Entwicklung in der DDR — Aspekte des wissenschaftlich-technischen Fortschritts.** Von Angela Scherzinger. 212 S. 1977. DM 64,60.
- Nr. 118 **Kriterien wirtschaftsfördernder Maßnahmen für die verarbeitende Industrie in Berlin.** Von Burkhard Dreher. 60 S. 1977. DM 22,60.
- Nr. 119 **Der Handel der Deutschen Demokratischen Republik mit der Bundesrepublik Deutschland und den übrigen OECD-Ländern.** Eine vergleichende Betrachtung des Westhandels der DDR in den Jahren 1965 bis 1975. Von Horst Lambrecht. 98 S. 1977. DM 28,60.

~~Im Druck:~~

- Nr. 117 **Die Landwirtschaft der DDR vor und nach ihrer Umgestaltung im Jahre 1960.** Von Horst Lambrecht. 307 S. 1977.

— Hierzu ein Prospekt des Verlages Duncker & Humblot —

---

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

Telefon (030) 8 29 11

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.

Öffentliche Haushalte 1977/78 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 Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck in Firma Büro-Technik Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 80,—, vierteljährlich DM 25,—, Einzelnummer DM 3,—.