

Öffentliche Haushalte 1978/79

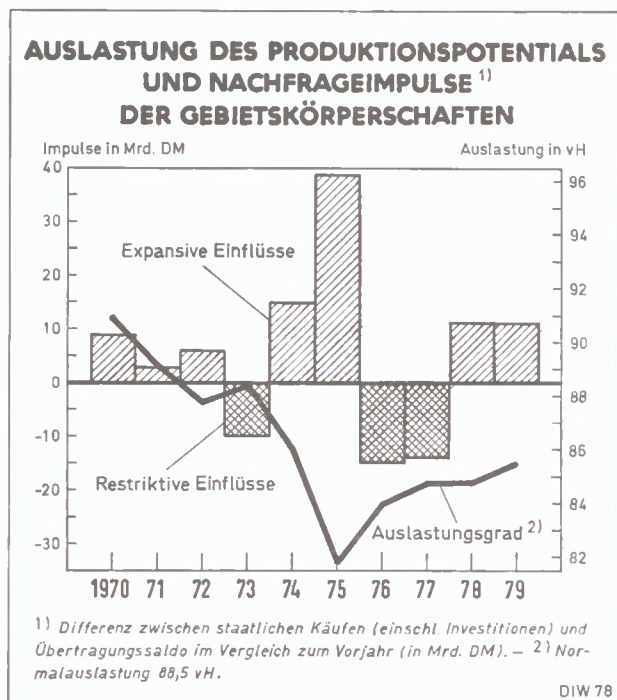
Handlungsspielraum nur unzureichend genutzt

Von den öffentlichen Haushalten sind in den letzten beiden Jahren nicht die konjunkturpolitisch erforderlichen Wirkungen ausgegangen. Erst im Sommer 1977 wurden endgültig die Weichen für einen Kurswechsel in der Finanzpolitik gestellt. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag eindeutig auf steuerpolitischem Gebiet, doch wurden auch Vorkehrungen für eine expansive Ausgabenpolitik getroffen. Dieser Kurswechsel hat sich bereits deutlich im Haushaltsvollzug von Bund, Ländern und Gemeinden niedergeschlagen: In den ersten sechs Monaten dieses Jahres expandierten die Ausgaben um über 10 vH im Vergleich zum Vorjahr; sie erhöhten sich damit erstmals seit 1975 wieder stärker als die Einnahmen (8 vH). Trotz des Umschaltens auf eine expansive Finanzpolitik werden auch in diesem Jahr das gesamtwirtschaftliche Wachstum und die Lage am Arbeitsmarkt unbefriedigend bleiben. Schon im Frühjahr war erkennbar, daß die Wachstumsrate um mindestens einen Prozentpunkt hinter den Zielvorstellungen der Bundesregierung (3,5 vH) zurückbleiben werde. Deshalb sah sich die Regierung zur Jahresmitte veranlaßt, weitere Maßnahmen zur Stützung von Konjunktur und Beschäftigung vorzubereiten. Effekte aus diesem Programm, das abermals einseitig auf Entlastungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer ausgerichtet ist, sind jedoch erst 1979 zu erwarten.

In den Jahren 1974 und 1975 hat eine expansive Finanzpolitik verhindert, daß der Einbruch in der wirtschaftlichen Entwicklung noch stärker ausgefallen ist als es tatsächlich der Fall war. Im Gegensatz zu 1974 wurden die antizyklischen Impulse 1975 in Höhe von 40 Mrd. DM¹ nicht durch eine forcierte Ausgabenpolitik erzielt. Vielmehr waren sie Folge der in das Steuer- und Sozialversicherungssystem eingebauten Stabilisatoren sowie der Steuer- und Kindergeldreform. Das Volumen der staatlichen Käufe von Gütern und Diensten (einschl. Investitionen) reichte indes nicht aus, das Produktionspotential in gleichem Maße zu beanspruchen wie 1974. In den beiden Folgejahren ging die Beanspruchung des Potentials durch die öffentlichen Haushalte sogar weiter zurück. Die beabsichtigten Wirkungen

der verschiedenen ausgabewirksamen Sonderprogramme wurden durch Kürzungen in den Kernhaushalten überkompensiert, da die Haushaltskonsolidierung zum Primat der Finanzpolitik erhoben wurde. Zudem sind hohe Steuermehreinnahmen erzielt worden, so daß die Finanzierungsdefizite im Jahre 1977 auf die Hälfte des Rekordniveaus von 1975 abgebaut wurden.

¹ Die Nachfrageimpulse errechnen sich aus der absoluten Differenz zwischen den staatlichen Käufen und dem Übertragungssaldo (empfangene Übertragungen einschl. Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich geleistete Übertragungen einschl. Zinsen auf öffentliche Schulden) im Vergleich zum Vorjahr. Die Nachfrageimpulse stellen Primärimpulse dar; nicht berücksichtigt werden die multiplikativen Wirkungen, die von diesen Impulsen ausgehen.



Von den Haushalten der Gebietskörperschaften gingen 1976 und 1977 restriktive Einflüsse von jeweils 15 Mrd. DM² aus. Berücksichtigt man die Wirkungsverzögerungen der expansiven Maßnahmen aus dem Vorjahr, so haben sich die negativen Einflüsse besonders in der ersten Hälfte 1977 bemerkbar gemacht; zu jenem Zeitpunkt kam auch der Konjunkturaufschwung zum Stillstand. Hierzu hat die restriktive Finanzpolitik der Jahre 1976/77 wesentlich beigetragen. Selbst bei einer nur „neutralen“ Finanzpolitik hätten rund 200 000 Arbeitsplätze pro Jahr gesichert oder neu geschaffen werden können³.

Trotz der wieder expansiven Finanzpolitik wird der Auslastungsgrad des Produktionspotentials 1978 im Vergleich zum Vorjahr voraussichtlich unverändert bleiben, d. h. um etwa 4 vH-Punkte unter der Normalauslastung liegen. Die expansiven Maßnahmen dürften 1978 Nachfrageimpulse in der Größenordnung von mehr als 10 Mrd. DM auslösen: Während die staatlichen Käufe gegenüber 1977 um rund 17 Mrd. DM steigen werden, nimmt aufgrund der steuerpolitischen Beschlüsse der Übertragungsüberschuß nur noch um etwa 6 Mrd. DM zu.

Steueraufkommen 1978/79

Nach den Kabinettsbeschlüssen vom 28. Juli 1978 sind für das nächste Jahr abermals Erleichterungen im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer vorgesehen. Entlastungswirkungen in Höhe von 10 Mrd. DM stehen 2,5 Mrd. DM Mehreinnahmen aus der zum 1. 7. 1979 geplanten Mehrwertsteuererhöhung gegenüber. Per Saldo werden die öffent-

lichen Haushalte mit 7,5 Mrd. DM belastet. Zusammen mit dem Steueränderungsgesetz 1977 und dem Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung — ebenfalls 1977 beschlossen — errechnet sich für das kommende Jahr eine Steuerentlastung in der Größenordnung von 20 Mrd. DM; sie wird zur Hälfte vom Bund und zu je einem Viertel von Ländern und Gemeinden getragen.

Trotz der Steuersenkungen haben die Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden bis jetzt erstaunlich kräftig zugenommen. In den ersten sechs Monaten dieses Jahres flossen rund 8 vH mehr Steuern in die öffentlichen Kassen. Allerdings ist dieser Anstieg im Vorjahresvergleich wegen der nun gering gewordenen Auszahlung der zeitlich befristeten Investitionszulage, die mit den Steuereingängen der Veranlagungssteuern verrechnet wird, statistisch überhöht; bereinigt betrug die Zunahme nur gut 6 vH. Eliminiert man auch die Auswirkungen der beiden Steuerpakete von 1977⁴ im ersten Halbjahr 1978, dann hätte sich bei einer geschätzten Zunahme des nominalen Bruttosozialprodukts von 7 vH eine Steigerungsrate von 9 vH ergeben.

Obwohl die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten gegenüber der Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Februar 1978 in der Tendenz geringfügig nach unten korrigiert wurden, werden den öffentlichen Haushalten im Vergleich zur damaligen Schätzung fast 4 Mrd. DM an Mehreinnahmen zufließen⁵. Bei einem Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts um 6,5 vH und der Bruttolohn- und -gehaltssumme um 5,5 vH ergibt sich für die Steuereinnahmen vor Abzug der Steuerausfälle von gut 10 Mrd. DM ein Plus von knapp 9 vH. Unter Berücksichtigung der Steuermindereinnahmen, die verstärkt ins zweite Halbjahr fallen werden, reduziert sich die Steigerungsrate auf 5,5 vH.

Die Schätzung der Steuereinnahmen für das Jahr 1979 ist mit zusätzlichen Unsicherheiten verbunden,

² Entzugswirkungen der Steuermehreinnahmen: 21 bzw. 22 Mrd. DM, Mehrausgaben: 6 bzw. 8 Mrd. DM.

³ Neutral in dem Sinne, daß weder positive noch negative Impulse auf die Konjunktur ausgegangen wären, also Konstanz der Beanspruchungsquote des Produktionspotentials und der Quote des Transferüberschusses zugunsten der Gebietskörperschaften unterstellt. — Nach Berechnungen des DIW ergeben sich bei einem vom Staat ausgelösten Nachfrageimpuls um 1 Mrd. DM Beschäftigungseffekte in der Größenordnung von 20 000 Arbeitsplätzen. Vgl. hierzu J. Schmidt: Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung. Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen. Beiträge zur Strukturfor-schung des DIW. Heft 46, Berlin 1977, sowie: Gefahr steigender Arbeitslosigkeit durch die bisherigen Konjunkturprogramme nicht gebannt. Bearb.: Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 2/1978.

⁴ Vgl. hierzu auch die Übersicht der wichtigsten finanzpolitischen Beschlüsse seit 1974.

⁵ Vgl. auch die Ergebnisse des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Juli 1978.

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1976 bis 1979

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in vH		
	1976	1977	1978 ¹⁾	1979 ¹⁾	1977	1978 ¹⁾	1979 ¹⁾
Gemeinschaftliche Steuern	184,08	209,17	223,6	241,1	13,6	7,0	8,0
Lohnsteuer	80,61	90,77	91,0	102,0	12,6	0,5	12,0
Veranlagte Einkommensteuer	30,86	35,51	37,5	38,0	15,1	5,5	1,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	2,31	3,38	3,2	3,4	46,3	- 5,5	6,5
Körperschaftsteuer ²⁾	11,84	16,83	18,9	19,5	42,2	12,5	3,0
Steuern vom Umsatz ²⁾	58,46	62,68	73,0	78,2	7,2	16,5	7,0
Sonstige Steuern	83,99	90,19	91,9	94,1	7,4	2,0	2,5
Bundessteuern ³⁾	39,27	40,78	42,4	44,1	3,9	4,0	4,0
dar.: Mineralölsteuer	18,12	19,18	20,4	21,5	5,9	6,5	5,5
Tabaksteuer	9,38	9,80	10,3	10,5	4,5	5,0	2,0
Branntweinmonopol	3,37	3,75	3,8	3,9	11,3	1,5	2,5
Ländersteuern	13,79	14,98	14,6	14,3	8,6	- 2,5	- 2,0
Gemeindesteuern ⁴⁾	29,61	33,09	34,0	35,4	11,8	3,0	4,0
LAG-Abgaben	1,32	1,34	0,9	0,3	1,5	-33,0	-66,5
Steuereinnahmen insgesamt	268,07	299,36	315,5	335,2	11,7	5,5	6,0
davon: ⁵⁾							
Bund ⁵⁾	131,78	144,94	153,0	162,5	10,0	5,5	6,0
Länder ⁶⁾	94,10	106,98	113,0	120,0	13,7	5,5	6,0
Gemeinden ⁷⁾	34,38	38,32	39,2	41,8	11,5	2,5	6,5
Sonstige ⁸⁾	7,81	9,12	10,3	10,9	16,8	13,0	6,0

1) Schätzung; ohne die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Beschlüsse vom 28. Juli 1978.- 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 1976 und 1977 = 69 : 31 vH; 1978 und 1979 = 67,5 : 32,5 vH.- 3) Einschließlich Zölle (100 vH).- 4) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuermulde.- 5) EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt.- 6) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 7) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 8) EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben.

da das neue Konjunkturprogramm noch nicht verabschiedet ist. Wenn sich auch die Struktur der finanzpolitischen Beschlüsse im gesetzgeberischen Verfahren noch wandeln kann, dürfte sich das Programmvolumen kaum ändern.

In der hier vorgelegten Einnahmenschätzung wird der Anstieg des nominalen Sozialprodukts für 1979, unter Einschluß des geplanten Konjunkturprogramms, auf 6,5 vH und der Zuwachs der Brutto-lohn- und -gehaltsumme auf 6 vH veranschlagt. Hieraus errechnet sich für die Steuereinnahmen ein Anstieg um knapp 4 vH, 2 vH-Punkte weniger als ohne die geplanten Mindereinnahmen von per Saldo 7,5 Mrd. DM. Für die Gebietskörperschaften ergeben sich dabei folgende Zuwachsraten (in Klammern die Veränderungsraten unter Berücksichtigung der geplanten steuerlichen Beschlüsse):

Bund + 6,0 vH (+ 4,5 vH)
 Länder + 6,0 vH (+ 3,0 vH)
 Gemeinden + 6,5 vH (+ 3,0 vH).

Die Lohnsteuer brachte im ersten Halbjahr 1978 trotz einer Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltsumme um knapp 6 vH erstmals seit dem Steuerreformjahr 1975 keine Mehreinnahmen. Hierbei schlugen die Steuermindereinnahmen aus dem Steueränderungsgesetz 1977 und dem Gesetz zur

Steuerentlastung und Investitionsförderung zu Buche. Für den weiteren Verlauf des Jahres ist mit einer ähnlichen Entwicklung zu rechnen, so daß das Lohnsteueraufkommen 1978 das Vorjahresniveau nur geringfügig überschreiten dürfte. Bereinigt um die Steuerentlastungseffekte zeigt sich allerdings auch weiterhin die tarifbedingte Dynamik der Lohnsteuer. Die seit 1975 beschlossenen Steuersenkungen brachten zwar jeweils eine deutliche Senkung der Steuerquote, die Progressionswirkung aber blieb in den Folgejahren erhalten. Auch 1979 würde diese Entwicklung ohne die geplanten Entlastungen anhalten: Die Expansion des Lohnsteueraufkommens wäre mit 12 vH abermals doppelt so hoch wie die Zunahme der Bruttolohn- und -gehaltsumme.

Zum 1. 1. 1979 sind jedoch folgende Änderungen des Einkommensteuertarifs vorgesehen:

- Beseitigung des Tarifsprungs beim Übergang aus der Proportional- in die Progressionszone;
- Erhöhung des Grundfreibetrages von 3 300/ 6 600 DM (Ledige/Verheiratete) auf 3 690/7 380 DM;
- Anhebung des Vorwegabzugs von 1 500/3 000 DM (Ledige/Verheiratete) auf 2 500/5 000 DM;
- Gewährung eines auf 9 000 DM begrenzten Abzugs von Unterhaltszahlungen und Besteuerung

der Unterhaltsleistung beim Empfänger (sog. begrenztes Realsplitting).

Die Kosten dieses Pakets werden 1979 allein bei der Lohnsteuer auf 8 Mrd. DM veranschlagt. Stellt man dies in Rechnung, dann reduziert sich der Anstieg des Lohnsteueraufkommens im kommenden Jahr auf 3,5 vH.

Trotz der labilen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben sich die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer im ersten Halbjahr 1978 mit 10,5 vH (gegenüber Vorjahr) kräftig erhöht. Allerdings wurden bis Juni mit 350 Mill. DM (– 72 vH) erheblich weniger an aufkommensmindernden Investitionszulagen gezahlt. Das im Zuge der Körperschaftsteuerreform eingeführte Anrechnungsverfahren hat sich noch nicht in der erwarteten Höhe niedergeschlagen, während die im Laufe des Jahres 1977 beschlossenen Steuersenkungen das Aufkommen im vorausgeschätzten Umfang gemindert haben. Bereinigt verbleibt noch immer ein Zuwachs von 7 bis 8 vH.

Im weiteren Jahresverlauf werden sich die aufkommensdämpfenden Einflüsse verstärken, so daß im zweiten Halbjahr kaum mit Mehreinnahmen zu rechnen ist; für den Jahresdurchschnitt 1978 wird ein Plus von 5,5 vH erwartet. Gegenüber der Steuerschätzung vom Februar 1978 bedeutet dies Mehreinnahmen von 1,5 Mrd. DM. Voraussichtlich werden die Steuerpflichtigen die Möglichkeit der Anrechnung gezahlter Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuerschuld in diesem Jahr nicht in dem Maße in Anspruch nehmen, wie es noch zu Jahresbeginn angenommen worden war. Seit der Reform der Körperschaftsteuer erhalten die Anteilseigner eine Steuergutschrift über die gezahlte Körperschaftsteuer auf Dividenden (36 vH), die gegen die Einkommensteuerschuld aufgerechnet werden kann. Es ist zu vermuten, daß die Anrechnung mit entsprechenden Einkommensteuerausfällen erst von 1979 an verstärkt geltend gemacht wird.

Da sich auch die im Rahmen des Steueränderungsgesetzes 1977 und des Gesetzes zur Steuerentlastung und Investitionsförderung beschlossenen Steuersenkungen bei der Einkommensteuer erst 1979 voll auswirken, stehen bei der veranlagten Einkommensteuer im kommenden Jahr nur geringe Mehreinnahmen in Aussicht (1,5 vH). Unter Berücksichtigung der geplanten Steuerentlastungen nach dem jüngsten Kabinettsbeschuß (2 Mrd. DM) werden die Kasseneingänge aus der veranlagten Einkommensteuer 1979 sogar hinter dem Vorjahresergebnis zurückbleiben (– 4 vH).

Das Aufkommen der Körperschaftsteuer dürfte 1978 gegenüber der Februar-Schätzung um fast 1,5 Mrd. DM höher ausfallen. Im ersten Halbjahr

1978 expandierten die Steuereingänge mit 27 vH überaus kräftig – ein Ergebnis, das nicht mit der aktuellen Gewinnentwicklung, sondern zu einem erheblichen Teil mit dem starken Rückgang der Auszahlungen an Investitionszulagen zu erklären ist. Aber auch nach Bereinigung um diesen Effekt verbleibt noch ein beachtliches Plus von 10 vH. Vermutlich ist die Zuwachsrate in den ersten Monaten dieses Jahres noch durch Mehreinnahmen aus der im Zuge der Körperschaftsteuerreform verschärften Besteuerung der Gewinne beeinflusst worden.

Für die zweite Jahreshälfte wird unterstellt, daß – wie bereits im Vorauszahlungsmonat Juni erkennbar – wegen der deutlich abgeschwächten Gewinnentwicklung 1977 Heraufsetzungen der Vorauszahlungen nur noch in geringem Maß stattfinden und die Abschlußzahlungen für frühere Veranlagungsjahre sogar absolut abnehmen werden. Bereinigt um die Auswirkungen der Investitionszulage verbleibt dann lediglich ein Anstieg von knapp 3 vH. Da auch im nächsten Jahr keine Beschleunigung in den Voraus- und Abschlußzahlungen zu erwarten ist, dürfte die Körperschaftsteuer 1979 nur geringe Mehreinnahmen erbringen (3 vH).

Die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zum 1. 1. 1978 ließ das Aufkommen aus den Steuern vom Umsatz bis zur Jahresmitte um fast 20 vH steigen. Im zweiten Halbjahr dürfte sich die Zuwachsrate allerdings fast halbieren: Wegen der Steuererhöhung sind zum Jahresende 1977 Teilleistungen verstärkt abgerechnet worden; dies hat zu hohen Mehreinnahmen in den ersten Monaten dieses Jahres geführt. Insgesamt wird die Zunahme der Steuern vom Umsatz auf 16,5 vH veranschlagt. Für das kommende Jahr wird angenommen, daß ihr Aufkommen mit einem Zuwachs von 7 vH etwa dem Expansionstempo des nominalen Bruttosozialprodukts entspricht. Kommt es zu der geplanten Erhöhung der Steuersätze zum 1. Juli 1979 (Mehreinnahme 2,5 Mrd. DM), so ist der Anstieg um die Hälfte höher anzusetzen (10,5 vH).

Ausgabenentwicklung 1978

Die Entwicklung der Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden wird in diesem Jahr von einer forcierten Investitionstätigkeit geprägt. Nachdem die öffentlichen Investitionen noch 1977 um 1 Mrd. DM unter dem Niveau von 1974 lagen – dies bedeutet einen Rückgang um 2,5 vH (real: 10 vH) –, werden sie sich 1978 voraussichtlich um über 12 vH erhöhen. Beim Bund sind die Ausgaben für Sachinvestitionen im ersten Halbjahr 1978 mit 20 vH überaus kräftig gestiegen. Zwar verlief die Entwicklung bei den Ländern wesentlich verhaltener (9 vH), doch lassen die Planungen für das ganze Jahr eine Zunahme um 12 vH erwarten. Für die Gemeinden liegen keine

vergleichbaren Istwerte vor⁶; aber auch hier deuten die Haushaltsansätze auf einen Investitionstoß hin⁷. Bestätigt wird dies durch die Auftragsvergaben für öffentliche Tiefbauten, die fast die Hälfte der öffentlichen Investitionen ausmachen. Bei den Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand lagen sie in den ersten sechs Monaten um fast die Hälfte, bei den Ländern um ein Viertel über dem Vorjahresniveau.

In diesen Zahlen schlägt sich die nun zügige Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen nieder. Zweifel, die vor Jahresfrist an der Wirksamkeit dieses Programms geäußert wurden, haben sich damit nicht bestätigt. Bis zum Jahresende dürfte mit mehr als 6 Mrd. DM fast die Hälfte des gesamten Programmolumens — also auch unter Einschluß der staatlichen Investitionszuschüsse an Dritte — produktionswirksam werden. Auch haben die Gebietskörperschaften, im Gegensatz zu den Vorjahren, offenbar die programmbedingten Mehrausgaben nicht durch Kürzungen in den Kernhaushalten kompensiert.

Wegen der vergleichsweise niedrigen Tarifierhebungen zu Beginn des Jahres werden die Haushaltsansätze für Personalausgaben nur dann ausgeschöpft, wenn im öffentlichen Dienst — bedarfsgerecht — Neueinstellungen vorgenommen werden. Die Konsolidierungsbemühungen in den beiden letzten Jahren fanden ihren Ausdruck auch in einem restriktiven Einstellungsverhalten: Nachdem schon 1976 nur ein geringer Zuwachs (1 vH) zu verzeichnen gewesen war, nahm die Beschäftigtenzahl im vergangenen Jahr sogar ab⁸. Erst unter dem Druck der unverändert hohen Arbeitslosigkeit — vor allem in jenen Bereichen, in denen dem Staat eine monopolartige Stellung als Arbeitgeber zukommt — hat seit Ende 1977, insbesondere bei den Ländern, die Bereitschaft zu Neueinstellungen wieder zugenommen. Für 1978 ist damit zu rechnen, daß die Zahl der Bediensteten (einschließlich der Teilzeitbeschäftigten) insgesamt um über 40 000 bzw. 1,3 vH auf 3,24 Mill. steigen wird. Unter Einschluß der Tarif- und Strukturkomponente (Beförderungen, Alterssteigerungsbeträge usw.) werden die Personalkosten um reichlich 6 vH zunehmen. Für die Länder — auf sie entfällt wegen ihrer Zuständigkeit für den personalintensiven Bildungs- und Wissenschaftssektor der größte Teil der Neueinstellungen — ist mit einem Zuwachs der Personalkosten um 7 vH zu rechnen, während die Steigerungsrate beim Bund weitgehend von den Tarifierhebungen bestimmt wird. Im Personalkostenanstieg auf kommunaler Ebene (6 vH) sind zusätzliche Beschäftigte vor allem im Bereich des Gesundheitswesens sowie der Jugend- und Altenhilfe unterstellt worden.

Die Zunahme der laufenden Sachaufwendungen (9 vH) wird durch erhöhte militärische Beschaffungen

(+ 13 vH) auf über 14 Mrd. DM bestimmt. Daneben ist mit einem deutlichen Anstieg bei den Ausgaben für die Unterhaltung des unbeweglichen Vermögens und für die Beschaffung von Verbrauchsmitteln, Geräten usw. zu rechnen. Aufgrund der sparsamen Haushaltsführung in den vergangenen Jahren hat sich hier ein gewisser Nachfragestau entwickelt.

Der große Block der laufenden Transferzahlungen dürfte nach dem Rückgang von 1977 wieder kräftig wachsen (10 vH). Besonders stark werden die Zuschüsse an die Träger der Rentenversicherungen und die Bundesanstalt für Arbeit steigen. Einmal wurde die allgemeine Bemessungsgrundlage bei der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Berechnungsbasis auch der Bundeszuschüsse, um über 8 vH angehoben. Zum anderen zahlt der Bund gestundete Zuschüsse an die Rentenversicherung (1,3 Mrd. DM) — als Beitrag zur Stabilisierung der Sozialversicherung — vorzeitig zurück. Schließlich erstattet er der Bundesanstalt für Arbeit in einem einmaligen Pauschbetrag (1,5 Mrd. DM) jene Ausgaben, die dieser durch die auf den 1. 7. 1978 vorgezogene Verpflichtung zur Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose entstehen. Das Kindergeld wird trotz der rückläufigen Zahl der Kinder auf 15 Mrd. DM (9 vH) steigen. Hier wirkt sich die Erhöhung des Kindergeldes zum 1. 1. 1978 für Zweitkinder von 70 auf 80 DM monatlich, für dritte und weitere Kinder von 120 auf 150 DM aus. Auch die Zahlungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nehmen wegen der 1977 beschlossenen Leistungsverbesserungen mit 25 vH (Volumen: 3 Mrd. DM) überdurchschnittlich zu.

Die Vermögensübertragungen und Darlehensgewährungen der Gebietskörperschaften werden sich ebenfalls deutlich erhöhen. Die Investitionshilfen und Kapitalzuführungen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn werden sich sogar verdoppeln (5 Mrd. DM). Daneben wirken sich vor allem die verstärkten Förderungsmaßnahmen (einschließlich der im Zukunftsinvestitionsprogramm vorgesehenen Maßnahmen) im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik (Energie- und Technologiepolitik, städtebauliche Sanierung, Umweltschutz) und die kräftige Erhöhung der Zahlungen an das Ausland aus. Wegen des forcierten Defizitabbaus und der gesunkenen Durchschnittsverzinsung öffentlicher Schulden — das niedrige allgemeine Zinsniveau wurde auch zur Konver-

⁶ Wegen des Ausscheidens der Krankenhäuser aus dem finanzstatistischen Berichtskreis im Jahre 1978 ist ein Jahresvergleich nicht möglich.

⁷ Zu den Haushaltsansätzen der Gemeinden vgl. R. R. Klein und E. Münstermann: Gemeindefinanzbericht 1978. In: Der Städtetag. Nr. 1/1978, S. 2 ff.

⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt: Personal des unmittelbaren öffentlichen Dienstes am 30. Juni 1977. In: Wirtschaft und Statistik. Heft 4/1978, S. 212 ff.

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

	Bund ¹⁾				Länder				Gemeinden				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979	1976	1977	1978	1979
	in Mrd. DM															
Einnahmen einschl. steuerpolit. Maßnahmen ²⁾	-	-	-	167,8	-	-	-	171,7	-	-	-	126,1	-	-	-	390,6
Einnahmen ohne " "	136,7	149,7	160,7	170,5	138,0	152,3	163,6	175,2	102,3	109,7	118,4	127,5	316,8	351,6	374,2	398,2
Steuern u.ä.	131,8	144,9	153,0	162,5	94,3	107,1	113,1	120,2	34,2	38,5	39,4	42,0	260,3	290,5	305,5	324,7
Einnahmen von Gebietskörperschaften	0,8	1,0	1,0	1,0	27,8	27,6	31,5	34,5	31,5	31,6	36,0	39,5	-	-	-	-
Sonstige Einnahmen	4,1	3,8	6,7	7,0	15,9	17,6	19,0	20,5	36,6	39,6	43,0	46,0	56,5	61,1	68,7	73,5
Ausgaben³⁾	165,2	172,3	191,3	206,6	153,3	160,5	177,4	192,7	106,1	111,9	120,9	129,3	364,4	384,6	421,1	453,7
Personalausgaben	26,3	27,5	28,8	30,3	64,8	69,5	74,5	79,7	32,1	34,4	36,5	39,0	123,2	131,4	139,8	149,0
Laufender Sachaufwand	23,5	23,9	26,2	28,3	15,0	16,2	17,4	18,7	17,1	19,2	21,2	23,0	55,6	59,3	64,8	70,0
Zinsausgaben	6,9	8,5	9,9	11,5	5,3	6,5	7,6	9,0	5,6	5,8	6,1	6,4	17,4	20,6	23,5	26,8
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse an Gebietskörperschaften ⁴⁾	81,1	84,0	93,1	100,5	35,2	38,3	43,0	46,3	18,7	19,6	20,7	21,9	98,5	101,3	111,4	120,2
Sozialversicherung	15,3	17,4	19,2	20,5	18,1	20,3	23,0	25,0	3,2	3,2	3,2	3,2	-	-	-	-
Renten, Unterstützungen u.ä. Unternehmen	27,7	27,6	32,1	35,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	28,1	27,9	32,5	35,9
Sonstige	22,8	23,3	24,7	26,7	8,0	7,9	8,7	9,3	12,5	13,2	14,1	15,1	43,3	44,4	47,5	51,3
Sachinvestitionen	11,0	11,3	12,6	13,2	4,1	4,5	5,0	5,3	-	-	-	-	15,1	15,8	17,6	18,5
Vermögensübertragungen	4,3	4,4	4,5	4,6	4,7	5,4	6,0	6,4	2,9	3,1	3,3	3,5	12,0	13,2	13,8	14,5
dar. an Gebietskörperschaften	7,0	7,2	8,2	9,0	7,8	8,2	9,2	10,1	28,8	28,7	32,3	34,8	43,6	44,1	49,7	53,9
Darlehen und Beteiligungen	16,8	18,0	21,3	23,0	19,7	17,4	21,0	24,0	2,1	2,2	2,3	2,4	18,3	20,2	23,2	24,8
dar. an Gebietskörperschaften	9,0	7,7	9,0	10,5	10,5	9,2	11,5	13,0	0,8	0,9	0,9	0,9	-	-	-	-
Sonstige ⁵⁾	3,7	3,3	3,8	4,3	4,9	4,1	4,4	4,6	1,3	1,3	1,3	1,3	7,8	6,8	7,9	8,6
Finanzierungssaldo ohne steuerpolit. Beschlüsse ⁶⁾	1,3	1,3	1,3	1,3	0,2	0,2	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Finanzierungssaldo einschl. " "	-	-	-	-	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,5	0,5	-	0,9	0,7	0,4
	-28,5	-22,6	-30,6	-36,2	-15,3	-8,2	-13,8	-17,5	-3,8	-2,2	-2,5	-1,8	-47,6	-33,0	-46,9	-55,5
	-	-	-	-38,9	-	-	-	-21,0	-	-	-	-3,2	-	-	-	-63,1
	Veränderungen gegenüber Vorjahr in vH ⁷⁾															
Einnahmen ohne steuerpolit. Maßnahmen ²⁾	10,2	9,5	7,3	6	10,4	10,3	7,4	7	12,2	7,2	7,9	8	11,7	10,8	6,4	6,5
Steuern u.ä.	9,8	9,9	5,5	6	10,9	13,5	5,6	6	12,8	12,5	2,3	6,5	10,6	11,6	5,1	6
Ausgaben	3,9	4,2	11,0	8	6,0	4,6	10,5	8,5	4,6	5,5	7,5	7	4,7	5,5	9,5	8
Personalausgaben	3,5	4,5	4,8	5	6,2	7,2	7,1	7	6,3	7,0	6,1	7	5,6	6,6	6,3	6,5
Laufender Sachaufwand	5,3	1,7	9,6	8	7,1	8,0	7,4	7,5	5,7	12,4	10,4	8,5	5,7	6,6	9,2	8
Zinsausgaben	32,7	23,1	17,0	16	32,5	22,6	16,5	18	6,3	3,6	5,1	5	21,7	18,3	13,5	16,5
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	5,2	3,5	10,8	8	4,0	8,8	12,2	8	14,7	4,8	5,6	6	7,6	2,8	9,9	8
dar. an Sozialversicherung	13,9	-0,4	16,3	10,5	0	.	.	.	.	.	.	.	13,7	-0,8	16,4	10,5
Renten, Unterstützungen	2,2	2,1	6,2	8	3,8	-1,3	10,1	7	17,4	5,7	6,8	7	6,6	2,5	6,9	8
Unternehmen	-3,6	2,7	11,5	5	7,8	9,7	11,0	6,5	-	-	-	-	-0,7	4,6	11,3	5
Sachinvestitionen	-10,2	2,8	13,8	9,5	-4,9	5,1	12,1	9,5	-2,9	-0,5	12,5	7,5	-4,6	1,1	12,7	8,5
Vermögensübertragungen	15,8	7,1	18,3	8	0	-11,7	20,6	14,2	-8,5	4,7	4,5	4,5	5,1	10,3	14,8	7
Darlehen und Beteiligungen	-44,0	-10,9	15,1	13	48,5	-16,4	7,3	4,5	.	.	.	.	-17,9	-12,9	16,1	9

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.- 1) Ohne LAF und ERP.- 2) Kabinettsbeschlüsse vom 28.7.1978.- 3) Einschl. haushaltmäßige Abwicklung der Konjunktur- und Sonderprogramme, des Zukunftsinvestitionsprogramms sowie der ausgabenwirksamen Kabinettsbeschlüsse vom 28.7.78.- 4) Einschl. Ergänzungszuweisungen des Bundes an Länder.- 5) Einschl. Differenzen im Zahlungsverkehr zwischen gleichen Haushaltsebenen.- 6) Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.- 7) 1979 gerundet.

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

tierung hochverzinslicher öffentlicher Anleihen genutzt — wird sich der Anstieg der Zinsausgaben (14 vH) weiter vermindern.

Ausgabenschätzung 1979

Die ungünstige Lage am Arbeitsmarkt erfordert auch 1979 eine expansive Ausgabenpolitik. Wünschenswert wäre eine kräftige Ausweitung vor allem jener Ausgaben, die unmittelbar das Produktionspotential beanspruchen (Käufe von Gütern und Diensten). Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit ist aber nicht auszuschließen, daß sich die Gemeinden und auch einzelne Länder im Konflikt zwischen konjunkturellen Erfordernissen und finanzieller Zurückhaltung für das letzte der beiden Ziele entscheiden. Sie könnten versuchen, die programmbedingten Steuermindereinnahmen durch verringerte Ausgabenansätze zu kompensieren. Nicht zuletzt deshalb wird sich in der hier vorgelegten Schätzung der Anstieg der gesamten Staatsausgaben, der für 1978 auf 9,3 vH zu veranschlagen ist, selbst unter Einbeziehung der jüngsten ausgabenwirksamen Beschlüsse⁹ auf knapp 8 vH abschwächen. Die Zunahme der Käufe von Gütern und Diensten wird mit 7 vH nur leicht über dem erwarteten Sozialproduktzuwachs liegen.

- Die Tarifierhebungen im öffentlichen Dienst dürften sich etwa im Rahmen der diesjährigen Abschlüsse bewegen, so daß sich der finanzielle Spielraum für zusätzliche Einstellungen weiter vergrößert. Schon mehrfach ist an dieser Stelle auf den noch immer bestehenden Personalbedarf insbesondere in den Bereichen Rechtsschutz, Bildung und Wissenschaft, Gesundheit und Soziales hingewiesen worden. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sollte berücksichtigt werden, daß Teilzeitbeschäftigung eine wichtige Möglichkeit für zusätzliche Beschäftigung ist, die noch stärker als bisher genutzt werden sollte. Gerade der öffentliche Dienst ist aufgrund seiner spezifischen Bedarfs- und Berufsfelder prädestiniert, das Potential an solchen Arbeitsplätzen merklich zu erhöhen. Unterstellt man eine Ausweitung der Beschäftigtenzahl um 1,5 bis 2 vH — diese Zunahme entspräche unter Einschluß der Teilzeitbeschäftigung über 70 000 neuen Arbeitsplätzen —, dann würde der Personalkostenanstieg mit knapp 7 vH noch hinter der Zunahme der Gesamtausgaben zurückbleiben.
- Auch wenn weiterhin mit einer zügigen Abwicklung des Programms für Zukunftsinvestitionen zu rechnen ist, dürften die laufenden Sachkäufe und Investitionen 1979 um höchstens 8 vH ausgeweitet werden. Dabei ist schon berücksichtigt, daß die kassenmäßige Belastung dieses Programms 1979 um 1 Mrd. DM größer sein wird als in diesem Jahr. Bereinigt würde sich die Zuwachsrate

auf 6,5 vH reduzieren. Dahinter steht die Annahme, daß die nicht programmbedingten Investitionsausgaben aufgrund der zu erwartenden Steuerausfälle nicht mehr im gleichen Maße expandieren werden wie 1978. Auch die Tatsache, daß inzwischen der Konjunkturmotor in der Bauindustrie angesprungen ist, spricht eher für eine vergleichsweise geringe Zunahme der Investitionstätigkeit.

Der Anstieg der laufenden Transferzahlungen um voraussichtlich 8 vH wird im wesentlichen durch die Erhöhung der Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger (10,5 vH) und die geplante weitere Anhebung des Kindergeldes für das dritte und für jedes weitere Kind (um 45 DM auf 195 DM pro Monat) bestimmt. Während sich die mäßige Lohnentwicklung seit 1975 in einem verminderten Anstieg der Zuschüsse an die Rentenversicherung niederschlägt, will die Bundesregierung auch 1979 gestundete Zuschüsse an die Rentenversicherung in Höhe von 1,3 Mrd. DM vorzeitig zurückzahlen. Zusätzliche Belastungen in der Größenordnung von über 2 Mrd. DM entstehen durch die geplante Liquiditätshilfe an die Bundesanstalt für Arbeit, die Übernahme von Kinderzuschüssen der Rentenversicherung (in Höhe des Kindergeldes), die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs sowie durch die Übernahme der Kosten für die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbeschädigte.

Bei den Vermögensübertragungen zeichnet sich trotz der Wirkungen des Zukunftsinvestitionsprogramms und der jüngsten Beschlüsse für eine verstärkte Forschungs- und Entwicklungsförderung — sie wird zum Teil über das ERP-Sondervermögen abgewickelt — eine deutlich schwächere Zunahme (7 vH) als 1978 ab; hierzu tragen auch die rückläufigen Ausgaben für die Sparförderung bei, die 1977 die höchsten Beträge erforderte.

Überlegungen zur Finanzpolitik

Nachdem sich in den Jahren 1976/77 die Finanzierungsdefizite deutlich zurückgebildet hatten (1977: 33 Mrd. DM), werden sie in diesem und im kommenden Jahr wieder erheblich höher ausfallen: Nach der hier vorgelegten Schätzung der Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden wird das Defizit 1978 auf voraussichtlich 47 Mrd. DM steigen und 1979 eine Größenordnung von 55 Mrd. DM erreichen. Unter Berücksichtigung der jüngsten steuerpolitischen Beschlüsse werden im nächsten Jahr die Ausgaben die Einnahmen sogar um 63 Mrd. DM übertreffen; das Defizit wird damit in die Nähe des Rekordstandes von 1975 rücken.

⁹ Erhöhung des Kindergeldes, Erweiterung des Mutterschutzes, Senkung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte, Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Innovation.

Die Finanzpolitik hat es 1976/77 versäumt, einen ihren Möglichkeiten entsprechenden Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Die in den vergangenen Jahren betriebene Politik der Haushaltskonsolidierung bei gleichzeitiger Wachstumsförderung hat sich erwartungsgemäß als Fehlschlag erwiesen. Trotz der verschiedenen, allerdings zu gering dosierten und zeitlich nicht genügend abge-

stimmten Konjunkturprogramme gingen von den öffentlichen Haushalten in diesen Jahren nicht die notwendigen Impulse auf Produktion und Beschäftigung aus.

Das Schwergewicht der konjunkturpolitischen Maßnahmen lag bei steuerlichen Entlastungen des privaten Sektors. Einerseits sollte die Kaufkraft der privaten Haushalte gestärkt, andererseits über eine

Die wichtigsten finanzpolitischen Beschlüsse seit 1974 und ihre finanziellen Auswirkungen für die Jahre 1975 bis 1979¹⁾
in Mill. DM

Art der Maßnahmen	1975	1976	1977	1978	1979	1975 bis 1979
EINNAHMENSEITE						
<u>Konjunktur- und wachstumspolitische Maßnahmen insgesamt</u>	- 100	- 4 250	- 5 400	-15 850	-29 550	-55 150
Gewährung einer befristeten Investitionszulage ²⁾ (1974)	- 100	- 4 250	- 3 800	- 1 100	- 300	- 9 550
Steueränderungsgesetz (1977) ³⁾	-	-	-	- 4 450	- 6 400	-10 850
Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung (1977)	-	-	- 1 600	-10 300	-12 300	-24 200
Heizenergieeinsparungsprogramm (1978)	-	-	-	-	- 450	- 450
Steuerliche Maßnahmen nach Kabinettsbeschuß (28.7.1978)	-	-	-	-	-10 100	-10 100
<u>Sonstige Maßnahmen insgesamt</u>	- 3 850	- 650	+ 1 250	+ 8 250	+12 850	+17 850
Steuerreform 1975 ⁴⁾	- 4 200	- 5 000	- 5 400	- 4 500	- 4 700	-23 800
IV. Umsatzsteueränderungsgesetz (1974) ⁵⁾	- 350	- 400	- 450	- 450	- 500	- 2 150
Verlängerung der Heizölsteuer bis 1979 (1974) ⁶⁾	+ 700	+ 950	+ 1 000	+ 1 200	+ 1 550	+ 5 400
Haushaltsstrukturgesetz (1975) ⁷⁾	-	+ 3 800	+ 6 100	+ 6 800	+ 7 500	+24 200
Erhöhung der Mehrwertsteuer (Steueränderungsgesetz 1977)	-	-	-	+ 5 200	+ 6 500	+11 700
Erhöhung der Mehrwertsteuer nach Kabinettsbeschuß vom 28.7.78	-	-	-	-	+ 2 500	+ 2 500
<u>Summe Mindereinnahmen</u>	- 3 950	- 4 900	- 4 150	- 7 600	-16 700	-37 300
AUSGABENSEITE						
<u>Konjunktur- und wachstumspolitische Maßnahmen insgesamt</u>	+ 2 600	+ 4 550	+ 1 300	+ 4 650	+ 6 750	+19 850
Regionale und lokale Abstützung der Beschäftigung (1974)	+ 750	+ 100	+ 50	+ 50	-	+ 950
Förderung von Beschäftigung und Wachstum (1974) ⁸⁾	+ 1 600	+ 450	+ 100	+ 50	-	+ 2 200
Stärkung von Bau- und anderen Investitionen (1975)	+ 250	+ 4 000	+ 1 000	+ 450	+ 50	+ 5 750
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (1976) ⁹⁾	-	-	+ 20	-	-	+ 20
Zukunftsinvestitionsprogramm (1977)	-	-	+ 100	+ 3 500	+ 4 400	+ 8 000
Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (1977)	-	-	+ 30	+ 200	+ 200	+ 430
Heizenergieeinsparungsprogramm (1977)	-	-	-	+ 400	+ 800	+ 1 200
Ausgabepolitische Maßnahmen nach Kabinettsbeschuß vom 28.7.1978	-	-	-	-	+ 1 300	+ 1 300
<u>Sonstige Maßnahmen insgesamt</u>	+ 2 600	- 5 000	- 6 650	- 7 800	- 8 850	-28 300
Einschränkung der Sparförderung (1975)	-	- 1 400	- 1 600	- 1 800	- 2 000	- 6 800
Haushaltsstrukturgesetz (Minderausgaben)	-	- 3 600	- 5 050	- 6 000	- 6 850	-21 500
<u>Summe Mehrausgaben¹⁰⁾</u>	-	- 450	- 5 350	- 3 150	- 2 100	- 8 450
<u>Kindergeld</u>	+10 000	+11 500	+10 800	-12 550	+14 000	+58 850
Erhöhung des Kindergeldes zum 1.1.1975	+10 000	+11 500	+10 800	+10 800	+10 800	+53 900
zum 1.1.1978	-	-	-	+ 1 750	+ 1 700	+ 3 450
zum 1.1.1979	-	-	-	-	+ 1 500	+ 1 500

1) Steuermehreinnahmen und Haushaltsmehrausgaben (+); Steuerminderausgaben und Haushaltsminderausgaben (-).- 2) Investitionszulage in Höhe von 7,5 vH für bewegliche Wirtschaftsgüter, Gebäude und Gebäudeteile sowie für Großprojekte von energiepolitischer Bedeutung, die nach dem 30. November 1974 und vor dem 1. Juli 1975 bestellt oder mit deren Herstellung in dieser Zeit begonnen wurde.- 3) Einschl. Ausdehnung § 7b EStG und Grunderwerbsteuerbefreiung, ohne Erhöhung der Mehrwertsteuer.- 4) Ohne Reform des Kindergeldes und Änderung der Sparförderung.- 5) Anhebung der Pauschalen für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft zur Abgeltung von Vorsteuern.- 6) Einschl. Kennzeichnung von steuerbegünstigtem leichten Heizöl.- 7) Erhöhung der Tabak- und Branntweinsteuer und Anhebung des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung.- 8) Einschl. ERP-Mittel.- 9) Dieses Programmangebot wurde kaum in Anspruch genommen; die Haushaltsmittel wurden z.T. in das Arbeitsmarktprogramm 1977 eingestellt.- 10) Ohne Kindergeld.

Erhöhung der Kapitalrentabilität die Investitionsneigung der Unternehmen stimuliert werden. Eine solche, auf indirekte Wirkungen zielende Politik birgt große Risiken in sich: Auch wenn in der aktuellen Situation Steuersenkungen zu höheren Gewinnen führen, bieten diese – bei unterausgelasteten Kapazitäten – noch keine Gewähr für beschäftigungssteigernde Erweiterungsinvestitionen. Bei den privaten Haushalten kann eine steuerlich bedingte Erhöhung der verfügbaren Einkommen durch verstärktes Sparen konterkariert werden. Zudem steigt die Importquote bei Gütern des privaten Verbrauchs ständig.

Hingegen beanspruchen zusätzliche staatliche Ausgaben für Güter und Dienste direkt und in voller Höhe das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential. Empirische Untersuchungen für die Bundesrepublik Deutschland haben gezeigt, daß die multiplikativen Wirkungen staatlicher Käufe deutlich über jenen Effekten liegen, die durch steuerpolitische Maßnahmen induziert werden¹⁰. Wahrscheinlich wäre die wirtschaftliche Entwicklung seit 1975 wesentlich günstiger verlaufen, wenn die finanzpolitischen Bemühungen stärker auf die Ausgabenseite gelegt worden wären und die politischen Entscheidungsträger mehr Mut zur Verschuldung gezeigt hätten. Mit der restriktiven Haushaltsführung wurden die Möglichkeiten vertan, die Grundlagen für eine durchgreifende Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und damit auch – auf längere Sicht – der Staatsfinanzen zu schaffen.

Unter Hinweis auf die Vielzahl der seit 1974 verabschiedeten Konjunkturprogramme wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig die Ansicht vertreten, daß zusätzliche Staatsausgaben – im Gegensatz zu Steuersenkungen – kaum geeignet seien, das wirtschaftliche Wachstum nachhaltig zu fördern. Mit dieser Auffassung wird stillschweigend unterstellt, das Schwergewicht expansiver Maßnahmen habe bei den Staatsausgaben gelegen, und die steuerpolitischen Maßnahmen seien im Vergleich dazu unbedeutend gewesen. Die Fragwürdigkeit dieser Position zeigt sich, wenn man das Volumen der finanziellen Mittel vergleicht, die der Staat seit 1974 für die verschiedenen Steuer- und Ausgabenprogramme bereitgestellt hat. Für den Zeitraum von 1975 bis 1979 war der kumulierte Gesamtbetrag der Steuerpakete mit 55 Mrd. DM fast dreimal so hoch wie das Volumen der Ausgabenprogramme (20 Mrd. DM). Die Wirkungen dieses Teils der konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden zudem noch durch eine Reihe von Maßnahmen geschmälert, die der Haushaltskonsolidierung dienten. Allein die ausgabemindernden Wirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes übertreffen mit 22 Mrd. DM die Gesamtsumme der Ausgabenprogramme. Hierbei sind noch nicht einmal jene Kürzungen berücksichtigt, die aus Furcht vor noch höheren Defiziten vorgenommen

wurden und als Ausgleich für die finanziellen Belastungen aus den Konjunkturprogrammen dienten. Hinzu kommen Steuererhöhungen – insbesondere bei der Mehrwertsteuer – in der Größenordnung von 40 Mrd. DM.

Läßt man die Änderungen bei der Kindergeldregelung außer Betracht, so ergeben sich für die gesamte Ausgabenseite per Saldo sogar Einsparungen von mehr als 8 Mrd. DM. Die Gewichte verlagern sich noch weiter zugunsten einnahmepolitischer Maßnahmen, wenn auch das Kindergeld auf der Einnahmenseite verbucht wird¹¹. Dann erreichen die Mindereinnahmen bis 1979 ein Volumen von annähernd 100 Mrd. DM.

Trotz der Dominanz der steuerpolitischen Maßnahmen verläuft die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin unbefriedigend, ist die Arbeitslosigkeit unverändert hoch. Die jüngsten Beschlüsse zur konjunkturellen Belebung – weitgehend ein Konglomerat aus Ansätzen zu einer neuen Steuerreform und sozialpolitischen Maßnahmen – dürften kaum einen konjunkturellen Aufschwung induzieren. Ihr Erfolg wird allenfalls darin liegen, daß ein Ansteigen der Arbeitslosigkeit im kommenden Jahr verhindert wird. Da das Programm wiederum über eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen insbesondere den privaten Verbrauch begünstigt, sind erhebliche Sickerverluste zu erwarten.

Abermals wurde versäumt, eine mittelfristig angelegte Wachstumsoffensive via Mehrausgaben einzuleiten. Will man konsequent den Weg zur Rückgewinnung der Vollbeschäftigung gehen, so muß eine Strategie verfolgt werden, die nicht auf kurze, sondern auf mittlere Sicht angelegt ist und sich sowohl in der Dimension als auch in der Struktur erheblich von den bisherigen Ankurbelungsmaßnahmen unterscheidet¹². Auf absehbare Zeit besteht kaum Hoffnung auf einen Konjunkturaufschwung, der „automatisch“ zu einem Vollbeschäftigungsgleichgewicht führen würde. Deshalb müssen alle Kräfte mobilisiert und darauf konzentriert werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfragerücke und damit auch die Schere zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu schließen.

Für die Finanzpolitik ergibt sich hieraus die Not-

¹⁰ Vgl. insbesondere C. Helberger: Multiplikatoren für die Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 190 (1976), S. 120 ff., sowie D. Biehl, G. Hagemann, K. H. Jüttemeier, H. Legler: Schätzung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte. Kieler Studien Band 146, Tübingen 1978, S. 210 ff.

¹¹ Dies ist insofern gerechtfertigt, als die Umstellung der Kindergeldregelung 1975 als Teil der damaligen Steuerreform anzusehen ist und auch in ihren Wirkungen mehr denen einer steuerlichen Entlastung entspricht.

¹² Vgl. hierzu auch: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung. Bearbeitet vom Arbeitskreis „Arbeitsmarktperspektiven“. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 15/1978.

wendigkeit, den expansiven Kurs zu verstärken und das Schwergewicht auf ausgabeorientierte Maßnahmen zu legen, wie dies bereits — in Ansätzen — mit dem Programm für Zukunftsinvestitionen eingeleitet wurde. In den Schlüsselbereichen (z. B. in der Bauwirtschaft) sind nur dann Kapazitätserweiterungen zu erwarten, wenn die Investoren auf eine mittelfristig angelegte Strategie zur Ausweitung der Nachfrage vertrauen können.

Was die Finanzierung derartiger Programmpakete anbelangt, so ist nur in der Anfangsphase eine Ausweitung der Staatsverschuldung erforderlich. Über die gesamte Laufzeit gerechnet, reichen die induzierten Ausgabensparnisse im Transferbereich und die Zuwächse bei den Steuereinnahmen aus, um diese Vorfinanzierung wieder abzubauen und die zusätzlichen Ausgaben vollständig mit ordentlichen Einnahmen zu finanzieren.

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, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Manfred Liebrucks, Dr. Reinhold Pohl, Dr. Horst Seldier, Dr. Wolfgang Watter
Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Öffentliche Haushalte 1978/79: Handlungsspielraum nur unzureichend genutzt 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,—.