

Bibliothek
des
Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

2. Ex

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 36/79

Berlin

6. September 1979

46. Jahrgang

Öffentliche Haushalte 1979/80: Finanzpolitische Impulse lassen merklich nach

Der im Jahre 1977 eingeleitete Kurswechsel in der Finanzpolitik hat ohne Zweifel erheblich dazu beigetragen, daß vom Frühjahr 1978 an die expansiven Kräfte der Wirtschaft wieder die Oberhand gewonnen haben. Dieser Aufschwung hat sich bereits im Steueraufkommen niedergeschlagen. Trotz der verschiedenen steuerpolitischen Beschlüsse, die allein in diesem Jahr zu Einnahmeverzichten in der Größenordnung von 8 Mrd. DM führen werden, wird der Zuwachs der staatlichen Einnahmen gegenüber 1978 (ohne Sozialversicherung) 7 vH betragen und damit voraussichtlich nur knapp unter dem des nominalen Sozialprodukts liegen. Von den Staatsausgaben (+ 8,3 vH) werden auch in diesem Jahr expansive Impulse ausgehen, wobei sich das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand nochmals vergrößert. Es wird mit annähernd 50 Mrd. DM aber immerhin um 10 Mrd. DM unter dem vor Jahresfrist veranschlagten Niveau liegen.

Für 1980 zeichnet sich nach den vorliegenden Haushaltsentwürfen eine annähernd parallele Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben ab. Die Haushaltskonsolidierung soll wieder Vorrang haben, doch ist mit einer Verkleinerung des Finanzierungsdefizits noch nicht zu rechnen.

In der Finanzpolitik sind schon zu Beginn des Jahres 1977 Vorkehrungen für eine Richtungsänderung getroffen worden¹. Von vornherein war aber zu erwarten, daß sich der Wechsel frühestens Ende 1977 in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung niederschlagen würde. Auch die im Sommer bzw. Herbst 1977 ergriffenen steuerpolitischen Beschlüsse zur allgemeinen Nachfragebelebung konnten erst 1978 zu kassenwirksamen Einnahmen führen. So ergaben sich 1977 nochmals — wie 1976 — negative Impulse², und zwar in der Größenordnung von 13 Mrd. DM.

Der Haushaltsvollzug 1978 war geprägt durch die Wirkung der expansiven Maßnahmen. Der positive Impuls betrug rechnerisch 8 Mrd.; dabei stand der Vergrößerung der staatlichen Käufe um 16 Mrd. DM eine Zunahme des Übertragungsüberschusses um

8 Mrd. DM gegenüber. Die Wirkung der steuerpolitischen Beschlüsse fiel vor allem in das zweite Halb-

¹ Bereits Ende Januar erklärte die Bundesregierung, daß sie zur Verbesserung der Wachstumsbedingungen und Beschäftigung ein mehrjähriges „Programm für Zukunftsinvestitionen“ für erforderlich hält.

² Als Grobindikator werden Nachfrageimpulse verwendet. Sie errechnen sich aus der absoluten Differenz zwischen den staatlichen Käufen und dem Übertragungssaldo (empfangene Übertragungen einschließlich Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen abzüglich geleistete Übertragungen einschließlich Zinsen auf öffentliche Schulden) im Vergleich zum Vorjahr. Die Nachfrageimpulse stellen Primärimpulse dar; nicht berücksichtigt werden die multiplikativen Wirkungen, die von diesen Impulsen ausgehen. Zur Begründung des hier verwendeten Schätzkonzepts der Staatstätigkeit im Konjunkturverlauf siehe R. Lenk: Zur Schätzung und Beurteilung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte. Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung. Berlin—München 1979.

jahr 1978; in dieser Phase ist der Übertragungsüberschuß gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum fast konstant geblieben. In diesem Jahr dürfte der expansive Impuls ebenso groß sein wie 1978.

Nachfrageimpulse In Mrd. DM

	1976		1977		1978	
	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.	1. Hj.	2. Hj.
Empfangene Übertragungen ¹⁾	161,9	193,6	180,4	209,3	193,8	222,1
Geleistete Übertragungen ¹⁾	101,4	110,6	105,6	117,7	112,2	129,4
Übertragungssaldo	60,5	83,0	74,8	91,6	81,6	92,7
Differenz . zum Vorjahr	6,3	14,0	14,3	8,6	6,8	1,1
Staatsverbrauch	71,9	86,4	75,2	92,4	79,5	98,7
Bruttoinvestitionen	17,6	21,9	17,4	22,0	19,5	25,5
Staatliche Käufe	89,5	108,3	92,6	114,4	99,0	124,2
Differenz zum Vorjahr	3,1	3,8	3,1	6,1	6,4	9,8
Nachfrageimpulse	- 3,2	- 10,2	- 11,2	- 2,5	- 0,4	8,7

¹⁾ Brutto, d. h. einschl. der innerstaatlichen Transfers, jedoch ohne unterstellte Sozialbeiträge, übrige Welt u. ä.
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

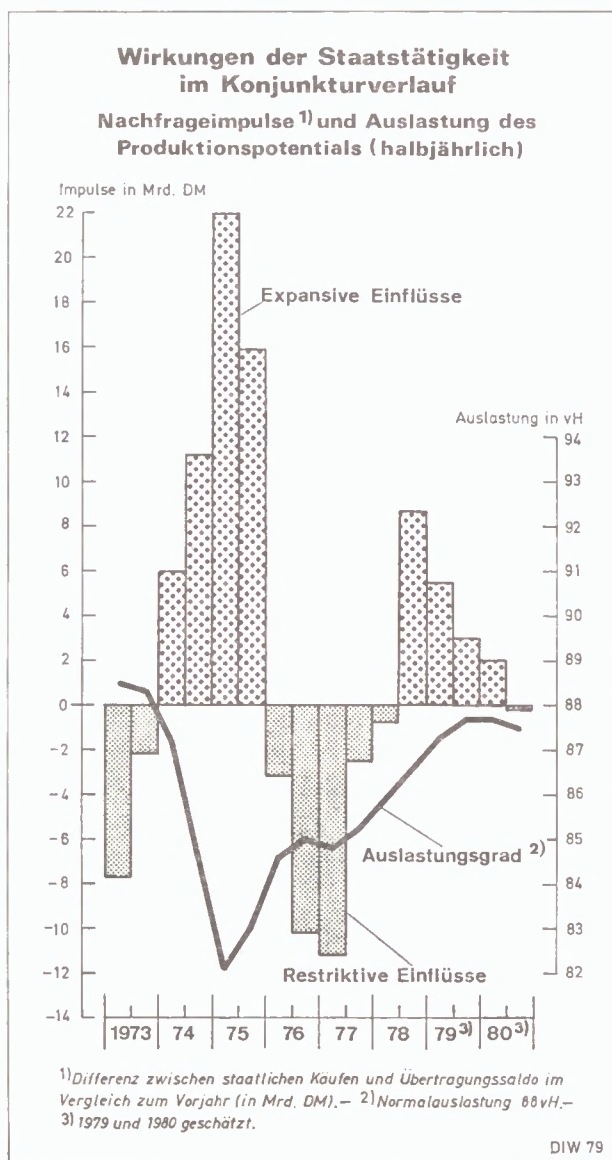
Wenn auch die finanzpolitischen Anreize Nachfrage und Produktion merklich beeinflußt haben, so hat die Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials aber noch immer nicht den als „normal“ angesehenen Grad erreicht — und dies, obwohl sich das Potentialwachstum in den letzten Jahren merklich abgeschwächt hat.

Steueraufkommen 1979 und 1980

Die seit 1975 verfolgte Strategie der sukzessiven Steuersenkungen schlägt sich im Steueraufkommen 1979 nachhaltig nieder. Aufgrund des Steuerrechtsänderungsgesetzes 1979, mit dem die Bundesregierung ihre auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel gegebene Zusage weitgehend erfüllt hat, werden die Steuerzahler auch in diesem Jahr über 10 Mrd. DM weniger an Lohn- und Einkommensteuer zahlen. Dem steht indes die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze zum 1. Juli 1979 mit Mehreinnahmen von 2,6 Mrd. DM gegenüber.

Neben dem Ziel, die Kaufkraft der privaten Haushalte zu stärken, sieht das Änderungsgesetz 1979 auch Erleichterungen im Unternehmensbereich vor, die allerdings erst 1980 wirksam werden: Abschaffung der Lohnsummensteuer sowie eine Anhebung des Steuerfreibetrages bei der Gewerbeertragsteuer von 24 000 auf 36 000 DM; die Steuerausfälle werden auf 3,2 Mrd. DM veranschlagt.

Bereinigt man das Steueraufkommen bis Juli 1979 (+ 7,5 vH) um die Wirkungen der Steuerrechtsände-



rungen und anderer Sonderfaktoren³, ergibt sich nach überschlägigen Berechnungen für Bund, Länder und Gemeinden eine Zunahme von 9 vH. Dieser Anstieg steht in engem Zusammenhang mit der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung und entspricht einer — bereinigten — Aufkommenselastizität⁴ von fast 1,1.

³ Investitionszulagen, einmalige Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer durch die Umstellung auf Jahreszahlungen und geringere Erstattungen beim Lohnsteuerjahresausgleich wegen der Verlängerung der Abgabefrist für den Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich vom Mai auf September.

⁴ Als Aufkommenselastizität wird die relative Veränderung des Steueraufkommens in Relation zur relativen Veränderung des nominalen BSP verstanden. Die kassenmäßige Elastizität beträgt 0,85.

Entwicklung und Vorausschätzung des Steueraufkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1977 bis 1979

	Steueraufkommen in Mrd. DM				Zuwachs gegenüber dem Vorjahr in vH		
	1977	1978	1979 ¹⁾	1980 ¹⁾	1978	1979 ¹⁾	1980 ¹⁾
Gemeinschaftliche Steuern	209,17	225,90	243,5	268,8	8,0	8	10,5
Lohnsteuer	90,77	92,01	96,2	108,0	1,4	4,5	12,5
Veranlagte Einkommensteuer	35,51	37,43	38,0	39,0	5,4	1,5	2,5
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	3,38	3,37	3,5	3,7	- 0,3	4	5,5
Körperschaftsteuer ²⁾	16,83	19,82	23,0	25,3	17,8	16	10
Steuern vom Umsatz ²⁾	62,68	73,27	82,8	92,8	16,9	13	12
Sonstige Steuern	90,27	93,19	97,0	94,3	3,2	4	- 3
Bundessteuern ³⁾	40,77	42,93	44,3	45,7	5,3	3	3
dar.: Mineralölsteuer	19,18	20,46	20,8	21,3	6,7	1,5	2,5
Tabaksteuer	9,80	10,46	10,7	10,9	6,7	2,5	2
Branntweinmonopol	3,74	3,92	4,1	4,2	4,8	4,5	2,5
Ländersteuern	14,98	15,04	16,3	15,4	0,4	8,5	- 5,5
Gemeindesteuern ⁴⁾	33,17	34,33	36,1	33,1	3,5	5	- 8,5
LAG-Abgaben	1,34	0,89	0,3	0,1	-33,6	-66,5	-66,5
Steuereinnahmen insgesamt	299,44	319,09	340,5	363,1	6,6	6,5	6,5
davon: 5)							
Bund ⁵⁾	144,94	155,18	165,7	176,8	7,1	7	6,5
Länder ⁶⁾	106,98	114,31	122,6	129,9	6,9	7,5	6
Gemeinden ⁷⁾	38,32	39,87	41,8	44,7	4,0	5	7
Sonstige ⁸⁾	9,20	9,73	10,4	11,7	5,8	7	12,5

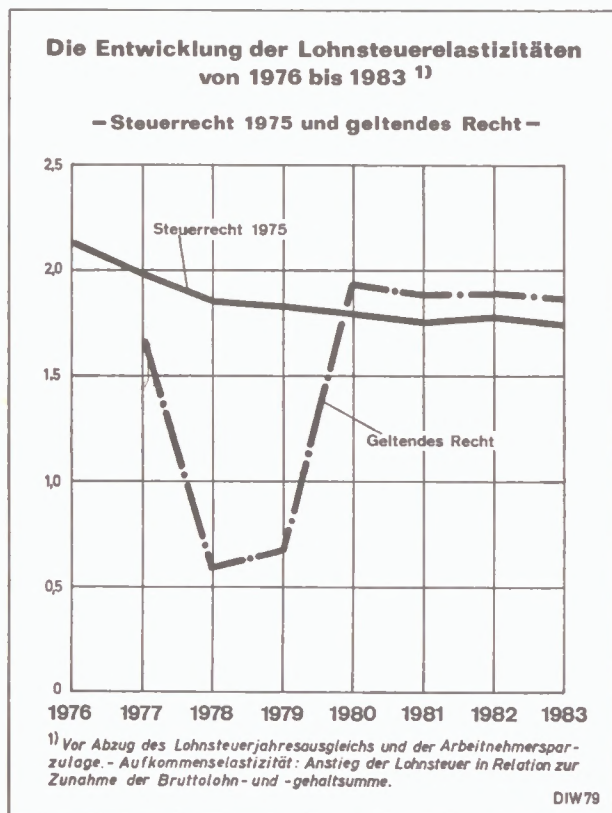
1) DIW-Schätzung.- 2) Beteiligungsverhältnis Bund/Länder: 1977 = 69 : 31 vH; 1978 bis 1980: 67,5 : 32,5 vH.- 3) Einschließlich Zölle (100 vH).- 4) Einschließlich Gewerbesteuer vor Abzug der Gewerbesteuerumlage.- 5) EG-Anteile an den Zöllen und den Steuern vom Umsatz abgesetzt.- 6) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 7) Ohne Gemeindesteuern der Stadtstaaten.- 8) EG-Anteile Zölle und Steuern vom Umsatz, Lastenausgleichsabgaben.

Der letzten Prognose des „Arbeitskreises Steuerschätzungen“ vom Mai 1979 sind mit der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der Bundesregierung — Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts und der Bruttolohn- und -gehaltsumme 1979 um 7,5 bzw. 6,5 vH — Eckdaten vorgegeben worden, die sich nach den jüngsten Konjunkturprognosen eher als Untergrenze erweisen, da Produktion, Beschäftigung aber auch die Preise stärker als erwartet steigen werden. Aktualisiert man die gesamtwirtschaftlichen Eckdaten (Bruttosozialprodukt 8 vH, Bruttolohn- und -gehaltsumme 7 vH), so ergeben sich gegenüber der Steuerschätzung vom Mai für 1979 Mehreinnahmen in der Größenordnung von 2 Mrd. DM, die zu 70 vH den Ländern und zu einem Viertel dem Bund zufließen werden.

Für das nächste Jahr wird eine leichte Abschwächung der nominalen gesamtwirtschaftlichen Expansion unterstellt; die Vorgabedaten der hier vorgelegten Steuerschätzung — Anstieg des nominalen Bruttosozialprodukts um 7 vH und der Bruttolohn- und -gehaltsumme um 6,5 vH — entsprechen denen vom Frühjahr 1979. Auf dieser Basis stehen den öffentlichen Haushalten 1980 Steuermehreinnahmen von 7,5 vH in Aussicht; nach Abzug der Steuerausfälle bei der Lohnsummen- und Gewerbesteuer reduziert sich der Anstieg auf 6,5 vH.

Die Lohnsteuer hat trotz der zu Beginn des Jahres wirksam gewordenen Maßnahmen in den ersten sieben Monaten dieses Jahres kräftig zugenommen (6,1 vH). Hierin kommt die günstigere Lage am Arbeitsmarkt zum Ausdruck; daneben wirkte sich auch die Verlängerung der Abgabefrist für den Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich vom Mai auf September aus. In den ersten sieben Monaten kam es zu deutlich geringeren Erstattungen (— 10 vH). Bereinigt um diesen Effekt verbleibt ein Plus von 4,5 vH. In den nächsten Monaten dürfte sich die Zunahme des Lohnsteueraufkommens wegen der vermehrten Erstattungen abschwächen, so daß für 1979 ein Kassenaufkommen von gut 96 Mrd. DM (+ 4,5 vH) zu erwarten ist. Im kommenden Jahr wird die tarifbedingte Dynamik der Lohnsteuer wieder voll wirksam werden: Bei dem prognostizierten Anstieg der Lohn- und Gehaltsumme von 6,5 vH dürfte die Lohnsteuer mit 12,5 vH expandieren; das Aufkommen überschreitet damit erstmals die 100-Milliarden-Grenze.

Die seit 1975 in rascher Folge vorgenommenen Korrekturen des Steuerrechts reduzierten zwar das Lohnsteueraufkommen, nicht aber die systemimmanente Progression des Steuertarifs. Im Gegenteil: Schon auf mittlere Sicht ergibt sich eine Verschärfung der Progressionswirkung, die die Diskussion



über neuerliche Steuerermäßigungen erneut entfachte. In der nebenstehenden Graphik wurden mit Hilfe eines im DIW entwickelten Lohnsteuermodells Niveau und Verlauf der Aufkommenselastizitäten auf der Basis des Steuerrechts 1975 und des geltenden Rechts für den Zeitraum von 1976 bis 1983 gegenübergestellt. Danach ist die Aufkommenselastizität seit 1977, also in den Jahren 1978 und 1979, in denen jeweils Steuersenkungen wirksam wurden, deutlich unter den Wert von Eins gesunken, d. h. die Lohnsteuer hat geringer zugenommen als die Bruttolohn- und -gehaltsumme. 1980 beträgt die Elastizität dann wieder annähernd Zwei. Dabei übertrifft sie deutlich das Elastizitätsniveau, das sich aus dem Steuertarif 1975 ergeben hätte: Bei einem prognostizierten Anstieg der Löhne und Gehälter von 6,5 vH fällt 1980 die Steigerungsrate der Lohnsteuer – nach geltendem Recht – mit 12,5 vH um fast einen vH-Punkt höher aus als nach dem Steuerrecht von 1975. Die im Steuertarif eingebauten konstanten Freibeträge sowie die zunehmende Ausschöpfung von Höchstbeträgen lassen die Progression des Steuertarifs bei expandierendem Einkommen immer stärker zur Entfaltung kommen.

Die Einnahmen aus den in hohem Maße konjunkturabhängigen Gewinnsteuern (veranlagte Einkommen- und Körperschaftsteuer) haben sich in den ersten sieben Monaten recht unterschiedlich entwik-

kelt; insgesamt übertrafen sie das Vorjahresergebnis um 8 vH. Das Aufkommen an veranlagter Einkommensteuer erbrachte lediglich ein Plus von 2 vH – ein Ergebnis, das nicht die verbesserte Gewinnlage widerspiegelt. Die schwache Entwicklung geht auf die verzögerten Wirkungen der Steuerrechtsänderungen seit 1977 zurück. Anders als bei der Lohnsteuer werden zusätzliche Steuernachlässe bei der Einkommensteuer überwiegend erst im Zuge der Veranlagung wirksam. Hinzu kommen die Verschiebungen im Kassenaufkommen durch die Körperschaftsteuerreform. Die Anrechnung von Körperschaftsteuergutschriften auf die Einkommensteuerschuld hat im vergangenen Jahr nicht in dem erwarteten Ausmaß zu Einnahmefällen geführt. Dies wird sich in diesem Jahr verstärkt auswirken. Für den weiteren Jahresverlauf wird unterstellt, daß die aufkommensmindernden Einflüsse noch etwas an Gewicht gewinnen. Deshalb fällt der Anstieg der veranlagten Einkommensteuer im Jahresdurchschnitt 1979 mit voraussichtlich 1,5 vH bescheiden aus. Da die seit 1977 beschlossenen Steuersenkungen wegen des erheblichen Veranlagungs-Lags erst im Jahre 1980 voll kassenwirksam werden – mit rund 8,5 Mrd. DM wird der Ausfall mehr als doppelt so hoch sein wie 1979 (3,9 Mrd. DM) –, ist auch 1980 kaum mit wesentlichen Mehreinnahmen zu rechnen (1,5 vH).

Der steile Anstieg der Körperschaftsteuer bis Juli 1979 (20 vH) hat nach den überaus kräftigen Mehreinnahmen der beiden vergangenen Jahre überrascht. Selbst wenn man den Rückgang der aus dem Aufkommen abzusetzenden Investitionszulagen aus dem Jahre 1975 in Rechnung stellt, verbleibt immer noch ein Plus von 15 vH. Zu vermuten ist, daß sich die verbesserte Gewinn- und Liquiditätslage der Unternehmen ohne Verzögerung in den Körperschaftsteuerzahlungen niedergeschlagen haben. Für diese Annahme sprechen auch die hohen Vorauszahlungen im März und Juni dieses Jahres. In den nächsten Monaten wird sich die günstige Gewinnentwicklung entsprechend auswirken. Insgesamt wird das kassenmäßige Körperschaftsteueraufkommen 1979 um 16 vH zunehmen. 1980 wird sich der kräftige Anstieg dieses Jahres vermutlich nicht wiederholen. Das Aufkommen wird voraussichtlich um 10 vH steigen.

Die Steuern vom Umsatz haben in den ersten sieben Monaten mit 9,5 vH stärker zugenommen als das nominale Bruttosozialprodukt. Wegen der zum 1. Juli 1979 wirksam gewordenen Erhöhung der Mehrwertsteuersätze kam es – wie schon bei früheren Steuersatzerhöhungen – zu vorgezogenen Käufen und zu verstärkter Abrechnung von Teilleistungen vor allem im Bausektor. Im Juli lag das Aufkommen für die Mehrwertsteuer um 24 vH über dem Vorjahresergebnis.

Aufgrund der erhöhten und erheblich verteuerten Einfuhren übertraf der Anstieg der Einfuhrumsatzsteuer (16,5 vH) bis Juli deutlich den der Mehrwertsteuer (5,5 vH). Ein Teil der Differenz erklärt sich aus dem absoluten Rückgang des Mehrwertsteueraufkommens im ersten Quartal 1979 (Vorjahresvergleich), der durch die Vorzieheffekte bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. 1. 1978 und den daraus resultierenden hohen Mehreinnahmen im ersten Quartal 1978 bedingt war. Unter Berücksichtigung der Anhebung der Umsatzsteuersätze zur Jahresmitte — von 12 bzw. 6 vH auf 13 bzw. 6,5 vH — ist für den weiteren Jahresverlauf mit einer deutlichen Beschleunigung zu rechnen; im Jahresdurchschnitt 1979 wird für die Steuern vom Umsatz ein Kassenplus von 13 vH erwartet. Im nächsten Jahr dürfte das Aufkommen ähnlich stark zunehmen (12 vH). Die Steuersatzanhebung wird dann zu Mehreinnahmen von rund 7 Mrd. DM führen.

Ausgaben der Gebietskörperschaften 1979

Die Entwicklung der Ausgaben der Gebietskörperschaften in diesem Jahr ist durch die kräftige Steigerung der investiven Aufwendungen geprägt. Im Gegensatz zu früheren Konjunkturprogrammen sind die Wirkungen des Zukunftsinvestitionsprogramms offensichtlich nicht durch Kürzungen in den Kernhaushalten geschmälert worden. Auftragsvergabe und Produktion für den staatlichen Bereich weisen seit Anlaufen des Programms eine starke Belebung auf, die allerdings in den Kassenausgaben (Anstieg 1978: 9 vH) noch nicht voll zum Ausdruck gekommen ist. In der Abgrenzung der VGR⁵ haben die öffentlichen Anlageinvestitionen mit einer Rate von 14 vH expandiert; absolut lagen sie um 5,6 Mrd. DM über dem Niveau von 1977. Von dem nunmehr vorgesehenen Gesamtvolumen des Zukunftsinvestitionsprogramms in Höhe von fast 20 Mrd. DM⁶ waren bis zur Jahresmitte bereits rund zwei Drittel als Aufträge vergeben:

Auftragsvergaben im Programm für Zukunftsinvestitionen
Mrd. DM, kumuliert

	1977	1978	Mitte 1979
Verkehr	·	1,5	1,8
Energieverwendung	·	1,2	1,6
Wasserwirtschaft	·	4,1	4,7
Wohnumwelt	·	3,6	4,4
Berufsbildung	·	0,4	0,5
	4,5	10,8	13,0

Die zügige Abwicklung spiegelt sich auch in der Auftragseingangsstatistik des Bauhauptgewerbes wider. Danach haben die Gebietskörperschaften im ersten Halbjahr 1979 wertmäßig etwa 15 vH mehr an

Baufträgen erteilt als im gleichen Vorjahreszeitraum. Allerdings lassen die Zahlen vermuten, daß sich Bund, Länder und Gemeinden schon im zweiten Quartal in der Auftragsvergabe tendenziell zurückgehalten haben, um dem enormen Preisauftrieb im Baugewerbe nicht noch weiter Vorschub zu leisten. In realer Betrachtung ist im ersten Halbjahr das Auftragsvolumen der öffentlichen Hand schätzungsweise um 6 vH gestiegen. Im weiteren Jahresverlauf wird sich die Vergabe vermutlich weiter abschwächen, da die Gebietskörperschaften verstärkt Aufträge strecken werden. Allerdings wird sich dies kaum in den kassenmäßigen Investitionsausgaben dieses Jahres niederschlagen; mit einer Zunahme von voraussichtlich 14 vH wird die höchste Steigerungsrate seit 1970 erzielt werden.

Der Anstieg der übrigen Ausgaben der Kapitalrechnung (Vermögensübertragungen, Darlehen und Beteiligungen) dürfte in der gleichen Größenordnung liegen, obwohl die Aufwendungen für die Sparförderung rückläufig sind. Die Mehrbelastungen resultieren vor allem aus den Investitionshilfen des Bundes an die Deutsche Bundesbahn, der Aufstockung der Kapitalhilfen an das Ausland sowie den vermehrten Förderungsmaßnahmen im Rahmen der verschiedenen Sonderprogramme (u. a. Zukunftsinvestitionsprogramm, Energiesparprogramm).

Weniger stark als geplant wird der Personalkostenanstieg ausfallen. Obwohl schon vor den Tarifverhandlungen in nahezu allen Prognosen ein Anstieg des realen Sozialprodukts von 4 vH für 1979 vorausgesagt worden war, haben sich die Tarifpartner im öffentlichen Dienst auf eine Tarifierhebung von nur 4,3 vH im Durchschnitt geeinigt. Wie schon in den Jahren zuvor lag damit die tarifliche Erhöhung im öffentlichen Dienst unter der gesamtwirtschaftlichen Marge. Letztmalig 1973 sind die tariflichen Verdienste im staatlichen Bereich stärker als in der Gesamtwirtschaft gestiegen. Wenig wahrscheinlich ist indes, daß — wie 1978 offensichtlich — die Ansätze durch überplanmäßige Neueinstellungen realisiert werden. Dennoch dürften vom Einstellungsverhalten der Gebietskörperschaften entlastende Wirkungen auf den Arbeitsmarkt ausgehen. Nach den vorliegenden Informationen werden in diesem Jahr über 40 000 Arbeitnehmer (einschließlich Teilzeitkräfte) im unmittelbaren öffentlichen

⁵ Im System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ist für die Periodenzurechnung der Zeitpunkt der Leistungsentstehung und nicht — wie in der Finanzstatistik — der Zahlungszeitpunkt entscheidend.

⁶ Einschließlich Mittleistungen Dritter. Bisher sind Projekte mit einem Gesamtwert von 18 Mrd. DM festgelegt worden; damit ist schon heute das ursprünglich geplante Gesamtvolumen des Programms um 2 Mrd. DM überschritten.

Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

	Bund ¹⁾				Länder				Gemeinden ²⁾				Insgesamt			
	Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung		Ist		Schätzung	
	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980	1977	1978	1979	1980
in Mrd. DM																
Einnahmen	149,7	163,9	176,2	188,0	151,7	162,3	173,4	184,4	109,7	116,7	125,6	134,7	350,1	376,1	402,4	428,6
Steuern	144,9	155,2	165,7	176,8	107,0	114,3	122,6	129,9	38,3	39,9	41,8	44,7	290,3	309,5	330,1	351,4
Einn. von Gebietskörperschaften ³⁾	0,9	0,9	1,0	1,0	27,9	30,0	32,0	34,5	33,1	36,0	39,8	43,0	4) 0,8	-	-	-
Sonstige Einnahmen	3,9	7,8	9,5	10,2	16,8	18,0	18,8	20,0	38,3	40,8	44,0	47,0	59,0	66,6	72,3	77,2
Ausgaben ⁵⁾	172,3	190,4	208,0	220,7	160,9	174,6	187,8	199,5	112,0	119,0	128,3	136,5	384,1	416,9	451,3	478,2
Personalausgaben	27,5	28,8	30,2	32,1	68,5	73,1	77,5	83,0	34,2	36,4	38,3	41,0	130,2	138,3	146,0	156,1
Laufender Sachaufwand	23,9	26,4	29,0	30,5	15,7	16,5	17,5	18,5	19,5	20,9	22,5	24,0	59,1	63,8	69,0	73,0
Zinsausgaben	8,5	9,6	11,1	13,2	6,5	7,0	8,1	9,6	5,8	5,4	5,7	6,1	20,4	21,7	24,5	28,5
Lfd.Zuweisungen und Zuschüsse ³⁾	84,0	93,9	100,7	107,7	38,2	43,6	47,0	50,0	19,9	20,2	21,0	22,0	101,2	112,2	119,9	127,2
an Gebietskörperschaften	17,4	18,7	20,2	22,0	20,2	23,2	25,0	27,0	3,4	3,5	3,5	3,5	-	-	-	-
Sozialversicherung	27,6	32,8	35,5	38,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	27,9	33,1	35,8	38,8
LAF und ERP	0,4	0,3	0,3	0,3	1,7	1,6	1,5	1,4	-	-	-	-	2,1	1,9	1,8	1,7
Renten, Unterstützungen u.ä.	23,3	24,6	26,6	28,3	8,0	8,6	9,4	10,0	13,2	13,4	14,2	15,2	44,5	46,6	50,2	53,5
Unternehmen	11,3	13,7	14,2	14,5	3,4	3,9	4,5	4,8	-	-	-	-	14,7	17,6	18,7	19,3
Ausland	3,5	3,1	3,1	3,2	1,2	1,2	1,2	1,2	-	-	-	-	4,7	4,3	4,3	4,4
Sonstige	0,5	0,7	0,8	0,9	3,6	4,8	5,1	5,4	3,2	3,2	3,2	3,2	7,3	8,7	9,1	9,5
Sachinvestitionen	7,2	7,7	8,8	8,3	8,3	8,4	9,6	9,3	29,1	32,5	37,0	39,5	44,6	48,6	55,4	57,1
Vermögensübertragungen	18,0	19,0	21,5	22,5	19,1	21,2	23,0	24,1	2,2	2,2	2,3	2,4	21,4	23,0	25,3	25,5
dar.an Gebietskörperschaften	7,7	8,0	8,8	9,5	9,7	10,9	12,2	13,5	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-	-	-
Darlehen und Beteiligungen	3,3	5,2	6,7	6,5	4,2	4,2	4,6	4,5	0,7	0,8	0,9	0,8	6,6	8,6	10,5	10,1
dar.an Gebietskörperschaften	1,3	1,4	1,4	1,4	0,3	0,2	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	-	-
Tilgungsausgaben	-	-	-	-	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
dar.an Gebietskörperschaften	-	-	-	-	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-
Finanzierungssaldo ⁶⁾	-22,6	-26,5	-31,8	-32,7	-9,2	-12,3	-14,5	-15,1	-2,2	-2,4	-2,7	-1,8	-34,0	-40,8	-48,9	-49,6
in vH der Ausgaben	13,1	13,9	15,2	14,8	5,7	7,0	7,7	7,5	1,9	2,0	2,1	1,3	8,8	9,7	10,8	10,4
in vH des Bruttosozialprodukts													2,8	3,1	3,5	3,3
Veränderung gegenüber Vorjahr in vH ⁷⁾																
Einnahmen	9,5	9,4	7,5	6,5	10,0	6,9	6,8	6,5	7,2	6,3	7,6	7	10,5	7,4	7,0	6,5
Ausgaben	4,2	10,5	9,2	6	5,2	8,5	7,7	6	5,6	6,3	7,8	6,5	5,8	8,5	8,3	6
Personalausgaben	4,5	4,7	4,9	6,5	5,7	6,7	6,0	7	6,5	6,4	5,3	7	5,7	6,2	5,7	7
Laufender Sachaufwand	1,7	10,5	9,8	5	4,7	5,1	6,1	5,5	13,4	7,2	7,7	6,5	6,3	8,0	8,2	6
Zinsausgaben	23,1	12,9	15,6	19	22,6	7,7	15,7	18,5	3,6	-6,9	5,6	7	17,2	6,5	12,9	16
Lfd. Zuweisungen und Zuschüsse	3,5	11,8	7,2	7	8,5	14,1	7,8	6,5	6,4	1,5	4,0	5	4,0	10,9	6,9	6
an Sozialversicherung	-0,4	18,8	8,2	8,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,5	18,6	8,2	8,5
Renten, Unterstützungen	2,1	5,6	8,1	6,5	5,2	7,5	9,3	6,5	5,7	1,5	6,0	7	3,7	4,7	7,7	6,5
Unternehmen	2,7	21,2	3,6	2	6,2	14,7	15,4	7	-	-	-	-	3,5	19,7	6,3	3
Sachinvestitionen	2,8	6,9	14,3	-5,5	6,4	1,2	14,3	-3	1,0	11,7	13,8	6,5	2,3	9,0	14,0	3
Vermögensübertragungen	7,1	5,6	13,2	4,5	-3,0	11,0	8,5	5	4,5	0	4,5	4	16,9	7,5	10,0	1
Darlehen und Beteiligungen	-10,9	57,6	28,8	-3	-14,0	0	9,5	-2	.	.	.	.	-15,0	30,3	22,1	-4

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen. 1)Ohne LAF und ERP.- 2)Einschl. Ausgaben und Einnahmen der kaufmännisch buchenden kommunalen Krankenhäuser, soweit seit 1977 nicht mehr in den Ergebnissen der Vierteljahresstatistik enthalten.- 3)Ergänzungszuweisungen sind brutto gebucht.- 4)Differenzen im Zahlungsverkehr zwischen gleichen Haushaltsebenen.- 5)Einschl. haushaltmäßige Abwicklung der Konjunkturprogramme.- 6)Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.- 7)1980 gerundet.

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

Beschäftigung im öffentlichen Dienst

	in 1 000						Durchschnittliche Veränderung in vH			Veränderung gegenüber Vorjahr in vH			
	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1970/60	74/70	78/74	1975	1976	1977	1978
Vollbeschäftigte													
Bund ¹⁾	784	823	823	827	820	821	4,9	1,2	-0,1	0,0	0,5	-0,8	0,1
Länder	1 154	1 367	1 403	1 436	1 439	1 469	2,9	4,3	2,0	2,6	2,4	0,2	2,1
Gemeinden	669	754	777	775	779	805	2,6	3,0	1,6	3,1	-0,3	0,5	3,3
Zusammen	2 607	2 944	3 003	3 038	3 038	3 095	3,4	3,1	1,3	2,0	1,2	0,0	1,9
Wirtschaftsunternehmen ²⁾	154	135	137	133	129	129	-2,3	-3,2	-0,1	1,5	-2,9	-3,0	0,0
Bundespost	409	436	428	417	412	424	1,2	1,6	-1,5	-1,8	-2,6	-1,2	2,9
Bundesbahn	408	433	424	405	385	368	-1,9	1,5	-3,6	-2,1	-4,5	-4,9	-4,4
Sozialversicherung ³⁾	172	186	198	198	196	198	2,5	2,0	2,4	6,5	0,0	-1,0	1,0
Zusammen	1 143	1 190	1 187	1 153	1 121	1 119	-0,4	1,0	-1,5	-0,3	-2,9	-2,8	-0,2
Vollbeschäftigte insges.	3 750	4 134	4 190	4 191	4 160	4 214	2,1	2,5	0,5	1,4	+0,0	-0,7	1,3
Ohne Militär	3 251	3 607	3 665	3 659	3 631	3 680	1,6	2,6	0,1	1,6	-0,2	-0,8	1,3
Teilzeitbeschäftigte													
Mehr als 20 Wochenstd.	258	343	345	357	362	378	5,8	7,4	2,0	0,6	3,5	1,4	4,4
Bund	6	10	10	11	11	11	.	.	.	.	.	.	.
Länder	80	120	124	135	131	147	9,6	10,7	4,5	3,3	8,9	-3,0	12,2
Gemeinden	109	138	142	142	144	148	7,3	6,0	1,7	2,9	0,0	1,4	2,8
Zusammen	195	268	276	288	286	306	8,3	8,3	3,0	3,0	4,3	-0,7	7,0
Wirtschaftsunternehm. ²⁾	7	6	6	6	6	6	.	.	.	.	.	.	.
Bundespost	42	51	45	45	52	53	.	.	.	.	.	.	.
Bundesbahn	3	3	3	3	3	3	.	.	.	.	.	.	.
Sozialversicherung ³⁾	11	15	15	15	15	16	.	.	.	.	.	.	.
Zusammen	63	75	69	69	76	78	0,7	4,5	-1,1	-8,0	0,0	10,1	2,6
Weniger als 20 Wochenstd.	120	147	158	167	160	166	4,8	5,2	4,1	7,5	5,7	-4,2	3,8
Bund	.	1	1	1	1	1	.	.	.	.	.	.	.
Länder	.	55	56	65	61	64	.	.	4,5	1,8	16,1	-6,2	4,9
Gemeinden	.	61	66	67	66	71	.	.	4,1	8,2	1,5	-1,5	7,6
Zusammen	.	117	123	133	128	136	.	.	4,3	5,1	8,1	-3,8	6,3
Übrige	.	30	35	34	32	30	.	.	3,5	16,7	-2,9	-5,9	-6,3
Teilzeitbeschäftigte insges.	378	490	503	524	522	544	5,5	6,7	2,6	2,7	4,2	-0,4	4,2
Beschäftigte insgesamt	4 128	4 624	4 693	4 715	4 682	4 758	2,3	2,9	0,8	1,5	0,5	-0,7	1,6
dar. Gebietskörpersch.	2 895	3 329	3 402	3 459	3 452	3 537	3,7	3,5	1,6	2,1	1,6	-0,3	2,4

1)Einschl. Militär.- 2)Rechtlich unselbständig.- 3)Sozialversicherungsträger, Bundesanstalt für Arbeit, Zusatzversorgungsträger.- 4)z.T. geschätzt.-

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des DIW.

Dienst⁷ zusätzlich eine Anstellung finden; dies würde eine Steigerung des Personalbestandes um 1,3 vH bedeuten. Entsprechend der staatlichen Aufgabenverteilung entfällt auf die Bundesländer der größte Teil der Personalvermehrung. Im Vorjahr war die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst etwa doppelt so groß.

Zweifelsohne entsprach die Einstellungspolitik in den Jahren 1978 und 1979 sowohl den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen als auch dem Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften in bestimmten öffentlichen Aufgabenbereichen. Allerdings hätten die niedrigen Tarifabschlüsse in diesem Jahr eine noch stärkere Ausweitung der Beschäftigung bei Bund, Ländern und Gemeinden gerechtfertigt. Vor zwei Jahren hatte das DIW eine Schätzung des Personalbedarfs der Gebietskörperschaften auf mittlere Sicht vorgelegt. Danach hätten in den Jahren 1977 bis

1980 rund 300 000 zusätzliche Voll- und Teilzeitarbeitsplätze (jahresdurchschnittlicher Zuwachs 2 vH) geschaffen werden sollen⁸. Nimmt man diese Projektion als Maßstab, so stellt das zusätzlich geschaffene Arbeitsplatzvolumen eher die Untergrenze dar. Noch immer besteht ein Bedarfsüberhang im öffentlichen Sektor, vor allem im Bereich der sozialen Dienste.

⁷ Bund, Länder, Gemeinden. Wie aus nebenstehender Tabelle ersichtlich wird, weist der mittelbare öffentliche Dienst (Bundesbahn und -post, Sozialversicherung, Wirtschaftsunternehmen) eine rückläufige Beschäftigungsentwicklung auf. Allein im Bereich der Bundesbahn sind aufgrund der verstärkten Rationalisierungsbestrebungen seit 1974 fast 70 000 Arbeitsplätze weggefallen.

⁸ Vgl. Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst. Bearb.: Dieter Vesper. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 28/1977.

Der große Block der laufenden Transferzahlungen — auf ihn entfallen über ein Viertel aller Ausgaben — wird mit 7 vH deutlich schwächer zunehmen als im Vorjahr. Der starke Anstieg der Zuschüsse an die Sozialversicherung war 1978 verursacht durch einmalige bzw. befristete Sonderzahlungen des Bundes⁹. In diesem Jahr werden die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherungen nur um 5 vH steigen, da sich auch in diesen Zahlungen die vorübergehende Abkehr von der bruttobezogenen Rente niederschlägt. Wenn dennoch die Zuschüsse an die Sozialversicherung um insgesamt 8 vH zunehmen, so liegt dies an den Liquiditätshilfen des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 2,2 Mrd. DM. Ebenfalls um über 2 Mrd. DM werden sich aufgrund der Beschlüsse im Sommer letzten Jahres die Kindergeldleistungen erhöhen¹⁰, während die Rentenzahlungen für Kriegsoffer um weniger als 5 vH zunehmen werden. Mehrausgaben entstehen durch die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs sowie die Übernahme der Kosten für die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbeschädigte in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Nachdem sich 1978 der Anstieg der Zinsausgaben unerwartet stark abgeschwächt hatte und unterhalb der Zunahme der Gesamtausgaben lag¹¹, wird sich in diesem Jahr die relative Zinskostenbelastung wieder erhöhen: Der Kreditbedarf der öffentlichen Hand hat wieder erheblich zugenommen, zudem hat der Kapitalmarktzins spürbar angezogen. Allerdings haben die — kreditfinanzierten — finanzpolitischen Stimuli entscheidend zur verbesserten Konjunktur- und Beschäftigungslage beigetragen, so daß konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen und Minder Ausgaben im Bereich der Arbeitslosenunterstützung den höheren Zinskosten gegenüberstehen.

Ausgabenschätzung 1980

Orientiert man sich an den bisher vorliegenden Haushaltsentwürfen für 1980, so sind die Weichen für eine erneute Kursadjustierung bereits gestellt. Nicht nur der Bund, sondern auch die Länder und Gemeinden planen offensichtlich, im kommenden Jahr durch eine Verringerung des Ausgabenanstiegs die 1978/79 unterbrochene Konsolidierung der öffentlichen Haushalte fortzusetzen.

Die von Bund, Ländern und Gemeinden anvisierten Eckdaten deuten auf einen Anstieg der Gesamtausgaben um etwas mehr als 5 vH hin. Die hier vorgelegte Ausgabenschätzung basiert auf diesen Eckdaten, wenngleich die Berechnungen zu einem etwas höheren Zuwachs — nämlich 6 vH — führen, da vor allem der dominierende Bereich der laufenden Ausgaben in starkem Maße außerbudgetären Einflüssen unterliegt und hier aufgrund der sich heute abzeichnenden Tendenzen höhere Ausgabe-

verpflichtungen zu erwarten sind, als in den ersten Etatberatungen angenommen wurde. Insbesondere die Entwicklung der Transferausgaben ist aufgrund der gesetzlichen Bindungen weitgehend vorgegeben. Aber auch die tariflichen Anhebungen der Löhne und Gehälter sind weitgehend exogen bestimmt, da sie von der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung abhängen. Die Ausweitung der Sachkäufe (laufende Sachaufwendungen und Investitionsgüter) wird aufgrund von Preissteigerungen, die in den Planungen zumeist unterschätzt werden, vermutlich ebenfalls etwas höher als in den Entwürfen ausfallen. Zusätzliche Verpflichtungen sind die Gebietskörperschaften mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm eingegangen, da noch Ausgaben für bereits erbrachte Leistungen anfallen werden.

Sowohl die verbesserte Konjunkturlage als auch der beschleunigte Preisauftrieb haben die lohnpolitische Diskussion angeheizt; beide Faktoren werden sich mit Sicherheit in den nächsten Lohnabschlüssen im öffentlichen Dienst niederschlagen. Aus beschäftigungspolitischer Sicht wäre es bedenklich, wenn versucht würde, Tarifierhebungen, die über das in den Haushaltsplänen einkalkulierte Maß hinausgehen, durch weniger Neueinstellungen zu kompensieren. Nimmt man die von den Gebietskörperschaften anvisierte Zielgröße im Anstieg der Gesamtausgaben als Maßstab, dann ist ein solches Verhalten wohl zu befürchten. In der hier vorgelegten Schätzung wurde unterstellt, daß zwar weniger Neueinstellungen als in diesem Jahr vorgenommen werden, wegen des dringlichen Bedarfs in einigen Bereichen jedoch noch zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Addiert man die für wahrscheinlich gehaltene Einkommens- und Beschäftigungskomponente, so werden die Personalausgaben kaum weniger als um 7 vH zunehmen.

Die Entwicklung der laufenden Transferausgaben dürfte sich etwa auf der Linie des Anstiegs der

⁹ Hierbei handelte es sich um die vorzeitige Rückzahlung gestundeter Zuschüsse an die Rentenversicherung, den Defizitausgleich bei der Knappschaftsversicherung sowie die Zahlung eines Pauschbetrages an die Bundesanstalt für Arbeit, um die Beitragsverpflichtungen der Arbeitslosen gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung abzugelten.

¹⁰ Vom 1. 1. 1979 an wurde das Kindergeld für dritte und weitere Kinder um 50 DM auf 200 DM, für Zweitkinder ab 1. 7. um 20 DM auf 100 DM erhöht. Insgesamt sind im Bundeshaushalt für Kindergeld über 17 Mrd. DM vorgesehen.

¹¹ Zwar war wegen des vorangegangenen raschen Defizitabbaus und der gesunkenen Durchschnittsverzinsung öffentlicher Schulden allgemein eine merklich geringere Steigerung erwartet worden. Nicht einkalkuliert werden konnte jedoch der absolute Rückgang der Zinsausgaben auf kommunaler Ebene. Dieser Rückgang dürfte allerdings im wesentlichen statistischer Natur sein (Ausscheiden der kaufmännisch buchenden Krankenhäuser aus der Finanzstatistik).

Gesamtausgaben bewegen. Von den Mehraufwendungen in der Größenordnung von 7 Mrd. DM entfallen über 2 Mrd. DM auf die erhöhten Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherungsträger¹² sowie die höheren Kriegsofferrenten, über 1 Mrd. DM auf Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik (einschließlich Hilfen an die Bundesanstalt für Arbeit) und ebenfalls 1 Mrd. DM auf erhöhte Kindergeldzahlungen bzw. Leistungen nach dem Mutterschutzgesetz. Für die laufenden Sachaufwendungen wurde eine Zunahme von 6 vH — nach knapp 8 vH in diesem Jahr — unterstellt, während sich der Anstieg der Zinsausgaben (16 vH) wegen der höheren Zinssätze wieder beschleunigen dürfte.

Nach Abzug der laufenden Ausgaben, deren Zunahme auf 7 vH zu veranschlagen ist, verbleibt für die Ausgaben der Kapitalrechnung (Sachinvestitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen und Beteiligungen) ein Expansionsspielraum von nur 2 vH. Sollten die bisher von den Gebietskörperschaften angestrebten Eckdaten realisiert werden, würde sich der Rahmen wahrscheinlich noch mehr verengen, da kaum anzunehmen ist, daß sich der Anstieg der laufenden Ausgaben stärker als hier skizziert einschränken läßt. Die Entwürfe von Bund und Ländern signalisieren bereits rückläufige Ausgaben für Sachinvestitionen; damit wurde ein Schritt vollzogen, der in der noch gültigen mittelfristigen Finanzplanung 1978 bis 1982 bereits angekündigt worden war. Bei den Gemeinden als Hauptinvestor der öffentlichen Hand wird sich der investive Ausgabenzuwachs wahrscheinlich merklich abschwächen, doch werden die Verpflichtungen aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm — die Gemeinden führen einen bedeutenden Teil dieser Investitionen im Auftrag von Bund und Ländern durch — noch immer ein Ausgabenplus bescheren; per Saldo dürften sich die Ausgaben für investive Zwecke um 3 vH (Gemeinden 6,5 vH) erhöhen. Da aber die kassenmäßige Abwicklung des Programms der Umsetzung in Produktion weit nachhinkt¹³, ergibt sich aus den bisherigen Überlegungen ein deutlicher Ausgabenrückgang in den Kernhaushalten.

Überlegungen zur Finanzpolitik

Die Finanzpolitik hat seit Mitte 1977 einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Stagnation geleistet. In dieser Phase wurde deutlich, daß finanzpolitische Anreize — werden sie nur konsequent gesetzt — rasch und nachhaltig wirken. Zwar waren die Ankurbelungsmaßnahmen mit wieder steigenden Finanzierungsdefiziten verbunden, doch hat sich die Bereitschaft zur höheren Neuverschuldung bereits in konjunkturbedingten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben ausgezahlt. Offensichtlich gehen die finanzpolitischen Instanzen davon aus, daß der Konjunkturaufschwung anhält, denn die anvisierten

Eckdaten der öffentlichen Haushalte für 1980 deuten auf einen merklich abgeschwächten Ausgabenzuwachs bei fast unverändert steigenden Einnahmen hin.

In der hier vorgelegten Prognose der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden werden die Einnahmen und Ausgaben 1980 etwa um die gleiche Rate steigen, so daß sich wie 1979 ein Finanzierungsdefizit in der Größenordnung von 50 Mrd. DM ergibt. Eine zurückhaltende Politik wäre dann gerechtfertigt, wenn der konjunkturelle Aufschwung im nächsten Jahr anhält. Allerdings mehren sich in letzter Zeit die Stimmen jener, die für das Jahr 1980, in dem die finanzpolitischen Stimuli der Jahre 1977/78 kaum noch Bedeutung haben, eine erneute Nachfrageabschwächung befürchten.

Fraglos befindet sich die Finanzpolitik schon jetzt in einem Dilemma: Einerseits besteht aus beschäftigungspolitischen Überlegungen heraus für den Staat immer noch Handlungsbedarf, da die Arbeitslosenzahl insgesamt nach wie vor zu hoch ist. Auf der anderen Seite sehen sich die wirtschaftspolitischen Instanzen zunehmend dem Druck einer breiten Öffentlichkeit ausgesetzt, nunmehr unverzüglich mit dem Defizitabbau zu beginnen. Allerdings laufen die Forderungen nach Schuldenabbau meist einseitig auf Ausgabenkürzungen hinaus, denn bereits heute sind Steuersenkungen wieder im Gespräch. Dabei wird selten in Betracht gezogen, daß selbst im konjunkturellen Aufschwung dem Staat in dieser Richtung enge Grenzen gezogen sind, da der größte Teil seiner Ausgaben in Abhängigkeit von der allgemeinen Einkommensentwicklung steht. Konsolidierung über die Ausgabenseite heißt deshalb letztlich Kürzung des öffentlichen Leistungsangebotes, heißt Ausfall öffentlicher Nachfrage und führt zu Einbußen an Produktion und Beschäftigung, falls gesamtwirtschaftlich die Nachfrageausfälle nicht kompensiert werden können. Auf mittlere Sicht muß deshalb auch diskutiert werden, wie der Staat über eine expansive Politik den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad erhöhen kann, um damit eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte — über zusätzliche Mehreinnahmen und verminderte Zahlungen an Arbeitslose — zu erreichen.

Eine einseitige Entscheidung für eine kurzfristige Haushaltskonsolidierung birgt die Gefahr in sich,

¹² Die Zuschüsse orientieren sich an der Veränderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage; zum 1. 1. 1980 werden die Renten um 4 vH erhöht. Zusätzlich Belastungen entstehen durch die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte auf das 60. Lebensjahr vom 1. 1. 1980 an.

¹³ Bis zur Jahresmitte hatte der Bund erst 30 vH seines Anteils am ZIP (8,2 Mrd. DM) verausgabt. Für Länder und Gemeinden liegen keine Angaben vor.

daß die bisher erreichten Wachstums- und Beschäftigungserfolge aufs Spiel gesetzt werden. Zusammen mit der liquiditätsverknappenden Politik der Bundesbank verstärkten sich die Risiken für den weiteren Konjunkturverlauf, zumal von der Ölverteuerung retardierende Einflüsse auf privaten Verbrauch und Export ausgehen¹⁴. Die Erfahrungen der Jahre 1976/77 haben gezeigt, welche Folgen eine abrupt auf Konsolidierung ausgerichtete Strategie haben kann. Eine neuerliche Stagnation und wieder steigende Arbeitslosigkeit aber würden die Finanzpolitik vor noch weitaus größere Probleme als bisher stellen. Selbst ein Wirtschaftswachstum in der Größenordnung von 3 vH reicht angesichts der Produktivitätsentwicklung zu einem weiteren Abbau der Arbeitslosigkeit nicht aus.

Unter den gegebenen Bedingungen verspricht den größten Erfolg eine Politik, die auf Stetigkeit ausgerichtet ist und das Ziel der Vollbeschäftigung weiterhin im Auge behält. Eine primär der Preisstabilität verpflichtete Haushaltspolitik ist — auch dies zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit — gesamtwirtschaftlich wenig wirksam, zumal die

gegenwärtigen Preiserhöhungen zu einem guten Teil auf externen Einflüssen beruhen. Allerdings sollten beschäftigungssichernde Maßnahmen weniger auf die Beeinflussung globaler Größen abzielen, sondern sich verstärkt des Instrumentariums der Feinsteuerung, d. h. der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, bedienen. Dabei sollte auch beachtet werden, daß die Beschäftigung im Baugewerbe — dieser Sektor ist in besonders starkem Maße von finanzpolitischen Entscheidungen abhängig — sehr sensibel auf Nachfrageeinbußen reagiert. Zur Eindämmung der Baupreissteigerungen ist die gegenwärtig praktizierte Streckung der öffentlichen Aufträge durchaus angemessen; die Preisentwicklung in diesem Bereich dürfte sich schon bald wieder normalisieren, so daß die Voraussetzungen für eine stetige Entwicklung auch von dieser Seite gegeben wären.

¹⁴ Vgl. Bundesrepublik Deutschland: Nur eine stetige Wirtschaftspolitik kann Fehlentwicklungen minimieren. Bearb.: Horst Seidler. In: Wochenbericht des DIW. Nr. 26/1979, S. 277 ff.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33
Telefon (030) 8 29 11

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,
Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, 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 1979/80: Finanzpolitische Impulse lassen merklich nach 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,—.