

Thiel, Eberhard

Article

Die Finanzplanung des Bundes bis zum Jahre 1972

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1968) : Die Finanzplanung des Bundes bis zum Jahre 1972, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 12, pp. 710-716

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133919>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Finanzplanung des Bundes bis zum Jahre 1972

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Grundlage aller Finanzplanungen sind sorgfältig durchgeführte gesamtwirtschaftliche Projektionen. In diese Rechenwerke müssen die wichtigsten binnen- und außenwirtschaftlichen Daten und die angestrebten Zielvariablen eingehen, damit schließlich generelle Kennzahlen wie z. B. die Entwicklung des Brutto-sozialprodukts ermittelt werden können. Aber selbst wenn diese Rechnungen und die darauf aufbauenden Planungen des öffentlichen Sektors mit noch so großer Akribie durchgeführt werden, so ist doch wegen der nicht vollständigen Kontrolle und Manipulierbarkeit wichtiger Größen eine ständige Revision erforderlich, wenn die Funktion der Orientierungshilfe erfüllt werden soll.

Das gilt in besonderem Maße für die Finanzplanung des Bundes vom September 1968. Das Dilemma der Weltwährungsordnung kam zwar nicht völlig überraschend, aber dennoch kann den Planern kaum ein Vorwurf daraus gemacht werden, daß sie die Währungsmaßnahmen der letzten Novemberwochen mit ihren Wirkungen auf die gesamtwirtschaftlichen Daten nicht vorausgesehen haben. Die aus dieser Entwicklung entstandenen Veränderungen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushaltes 1969 und der folgenden Jahre sind bisher noch nicht voll zu übersehen.

6% WACHSTUM ANGESTREBT

Bei der Konzipierung der Finanzplanung des Bundes bis 1972 wurden für das reale Wachstum des Brutto-sozialprodukts eine durchschnittliche Rate von 4,4% pro Jahr und für den zu erwartenden Preisanstieg 1,6% angenommen — insgesamt also eine durchschnittliche Veränderung des nominalen Brutto-sozialprodukts um jährlich 6%. Für 1968 wurde eine nominale Entwicklung von 6,9% und für die Jahre bis 1972 eine Rate von jeweils 5,8% als Ziel eingesetzt. (Die Wachstumsrate im Jahre 1968 wird sicherlich bereits höher liegen als die hier angegebene Zielprojektion — wahrscheinlich bei 8%.)

Um die Anpassung des Wachstums der öffentlichen Haushalte an diese generelle Zielprojektion zu er-

möglichen, wurde für den öffentlichen Sektor ein leicht über den gesamtwirtschaftlichen Raten liegender Zuwachs vorgesehen, der nominal 6 bis 6,5% beträgt. Da sich im öffentlichen Bereich besonders bei den Sozialversicherungen ein überproportionales Wachstum absehen läßt, fällt die Zielprojektion für die Gebietskörperschaften demgegenüber geringer aus (5,5 bis 6%). Für die Länder und Gemeinden sind 6% und für den Bund durchschnittlich 5,5% auf der Basis von 1967 eingeplant worden. Da die Zuwachsrate für 1968 bereits mit 7% angesetzt wurde, betragen die Raten des Bundes für die Jahre 1969 bis 1972 nur bis 5,4%. Die effektiven Steigerungsraten für die Jahre 1968 und 1969 dürften jedoch höher liegen.

TECHNISCHE VERÄNDERUNGEN

Wichtig ist eine methodische Veränderung bei den Notierungen des Bundeshaushaltes: In der vorliegenden Finanzplanung ging man erstmalig zur Nettodarstellung der Kreditaufnahmen über. Die Kreditaufnahmen werden also jeweils nach Abzug der Schuldentilgungen und eventuellen Vorjahrsdefizite ausgewiesen. Außerdem werden die Lastenausgleichsabgaben, die in voller Höhe an den Lastenausgleichsfonds weitergeleitet werden, nicht mehr im Haushalt veranschlagt.

Ziel dieser Maßnahmen ist eine Erleichterung des internationalen Vergleichs der Plandaten. Die Vergleichbarkeit gegenüber früheren Finanzplanungen und die erforderliche Transparenz zu Zwecken der Konjunktur- und Wachstumsbeobachtung dürften durch diese Nettoetatisierung im Verschuldungsbereich jedoch eher erschwert werden. Während die Gesamtsumme im Haushaltsplan 1968 (einschließlich des kassenmäßigen Abflusses aus dem II. Konjunkturprogramm) nach der alten Rechnung 82,2 Mrd. DM betrug, beläuft sie sich nach der neuen Methode nur auf 78,2 Mrd. DM. Bei der folgenden Diskussion des Ausgabebedarfs des Bundes bis 1972 ist darauf zu achten, daß das Basisjahr 1968 stets ohne den kassenmäßigen Abfluß des II. Konjunkturförderungsprogramms no-

tiert wird und daß die Verfügungsmittel für das IV. Besoldungsgesetz für die Jahre 1969 bis 1972 nicht den einzelnen Ministerien, sondern zentral der Allgemeinen Finanzverwaltung zugeordnet worden sind.

MEHR GELD FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG

Bei einer Gliederung der Ausgaben nach den Plänen der einzelnen Ministerien zeigt sich, daß der Etat des Verteidigungsministeriums ebenso wie 1968 auch in den folgenden Jahren den größten absoluten Betrag aufweist. Das Volumen soll 1972 den Ansatz für 1968 um 3 Mrd. DM übersteigen. Die zweithöchste absolute Differenz im Jahre 1972 gegenüber 1968 weist das Arbeitsministerium mit 2,7 Mrd. DM auf, das damit weiterhin an zweiter Stelle im Rahmen der Ministerialgliederung verbleibt. Eine Aufstockung des Ausgabevolumens um den gleichen Betrag erfährt das Verkehrsministerium. Gegenüber einem Ansatz im Jahre 1968 von 8,2 Mrd. DM wird das Soll für 1972 auf 10,9 Mrd. DM gestiegen sein. Erhöhte Priorität hat die wissenschaftliche Forschung. Die Ausgaben des Ministeriums wurden für 1972 um 2,1 Mrd. DM höher angesetzt als 1968. Damit wird sich dieser Etat in der angegebenen Planungsperiode verdoppeln und die höchste relative Zuwachsrate aufweisen. Erhebliche absolute Aufstockungen im Jahresetat enthalten auch die Einzelpläne der Bundesschuld und des Ministeriums für Familie und Jugend. Außerhalb der Gliederung nach Ministerien weist der Plan der Allgemeinen Finanzverwaltung mit 4,3 Mrd. DM den höchsten absoluten Zuwachs auf. In diesem Posten ist jedoch die zentrale Ausweisung der Besoldungsneuerung ab 1969 enthalten.

HÖHERE PERSONAL- UND INVESTITIONSAUSGABEN

Gliedert man die Ausgaben nach haushaltsrechtlichen Ausgabearten, so zeigt sich, daß die Bedeutung der Personalausgaben insgesamt von 15,4% im Jahre 1968 auf 16,8% im Jahre 1972 ansteigen wird, während die Einkommensübertragungen von 52,8% auf 49,4% sinken werden. Der Anteil der Zinszahlungen wird dagegen zunehmen. Insgesamt werden die laufenden Ausgaben von 85,2% im Jahre 1968 auf 84,4% im Jahre 1972 absinken. Die vermögenswirksamen Ausgaben (unmittelbare Investitionen, Vermögensübertragungen, Darlehen) werden demgegenüber von 14,8% auf 15,6% ansteigen. Die sich nach dieser Abgrenzung abzeichnende Tendenz gibt aber zunächst nur unvollkommen die angestrebte Forcierung der investiven Ausgabearten wieder. Die folgenden Erläuterungen zu einzelnen Sachbereichen dürften die Transparenz jedoch erhöhen.

Die Veränderungen bei den Personalausgaben sind nur zu einem geringen Teil auf eine Vermehrung der Stellenzahl zurückzuführen. Dagegen ist durch die neuen Besoldungs- und tarifpolitischen Maßnah-

men ab 1969 eine Zunahme um 3,3 Mrd. DM zu erwarten. Nur relativ gering steigt die Gruppe der sachlichen Verwaltungsausgaben in dem Berichtszeitraum an. Demgegenüber zeigt der Schuldendienst einen erheblichen Anstieg. Hier wirken sich die in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Kreditverpflichtungen des Bundes ebenso aus wie die geplante Erhöhung der Verschuldung in den nächsten Jahren. Das größte Gewicht im Rahmen der Finanzplanung haben naturgemäß die Zweckausgaben, die nachstehend in ihren wichtigsten Tendenzen kurz charakterisiert werden sollen.

Im militärischen Bereich werden die Ausgaben für die Wehrforschung durch die Entwicklung moderner Waffensysteme um 30% ansteigen. Während die Materialerhaltung nur einen geringen Mehraufwand erfordert, sollen die militärischen Beschaffungen aufgrund der neuen Rüstungsplanungen eine Vermehrung des jährlichen Aufwandes von 3,8 Mrd. DM im Jahre 1968 auf 5,3 Mrd. DM im Jahre 1972 erfahren. Insgesamt sind somit die Mehrausgaben im Verteidigungsbereich, abgesehen von den Personalausgaben, hauptsächlich auf die Erhöhung des Aufwandes für Forschung und für neue Waffensysteme zurückzuführen. Angesichts der Beschlüsse in den westlichen Militärbündnissen und der noch ausstehenden Befriedigung der Devisenausgleichsforderungen der USA können diese Ansätze jedoch kaum als realistisch angesehen werden. Zunächst soll in den nächsten vier Jahren ein Zuwachs von insgesamt 12,5 Mrd. DM eingeplant werden.

Von den Sozialausgaben entfällt der überwiegende Steigerungsbetrag wiederum auf die Zuschüsse an die Rentenversicherungen. Zwischen 1968 und 1972 steigt der jährliche Aufwand des Bundes für diesen Zweck um 3 Mrd. DM auf 12,9 Mrd. DM. Der relativ starke Anstieg im Jahre 1972 ist auf die wohl erheblichen Mehraufwendungen des Bundes zurückzuführen, wenn ab 1972 wieder die vollen Zuschüsse zur Sozialversicherung gezahlt werden sollen. Bis 1972 sind die Sozialversicherungen neben den — verminderten — Bundeszuschüssen auf erhöhte Beiträge und eventuell auf den Abbau der Reserven angewiesen. Die Aufwendungen für die gesetzlichen Krankenversicherungen und die Arbeitslosenhilfe sind insgesamt mit negativen Zuwachsraten projiziert worden. Bei den Zweckausgaben für die Kriegsopferversorgung sind nach zunächst geringfügiger Verminderung ab 1971 erhöhte Zahlungen vorgesehen.

WACHSENDER FORSCHUNGS-AUFWAND

Zusammen mit einer Neuregelung des Familienlastenausgleichs ab 1971 sollen sowohl die ausgabe- wie einnahmewirksamen Unterstützungen neu festgesetzt werden. Für das Kindergeld ist eine langsame Steigerung auf 3,4 Mrd. DM im Jahre 1972 vorgesehen (1968: 2,7 Mrd. DM). Die Studentenförderung soll um

50 % ansteigen. 1970 werden die zusätzlichen Aufwendungen des Bundes für ein Ausbildungsförderungsgesetz einsetzen, die bis 1972 auf 0,5 Mrd. DM ansteigen sollen. Der Hochschulausbau und -neubau wird vom Bund im Jahre 1972 mit 0,9 Mrd. DM gefördert werden (gegenüber 0,7 Mrd. DM im Jahre 1968). Die Ansätze für Ausgaben der Luftfahrt und Weltraumforschung werden im Jahre 1972 bis auf 0,38 Mrd. DM ansteigen. Die Aufwendungen für Kernenergieforschung und Kerntechnik werden um 70 % angehoben. Auch die Forschung auf dem Gebiet der elektronischen Datenverarbeitung und die allgemeine Wissenschaftsförderung sollen insgesamt um mehr als 0,5 Mrd. DM zunehmen. Zusätzliche Mittel für eine weitere Intensivierung der Förderung von Wissenschaft und Forschung sind für 1970 mit 150 Mill. DM und für 1972 in Höhe von 600 Mill. DM eingeplant. Diese — zum Teil erheblichen — Steigerungsraten geben jedoch noch kein vollständiges Bild der Staatstätigkeit auf diesem Gebiet. Denn wesentliche Aufwendungen werden von den Ländern geleistet. Außerdem sind in den oben genannten Zahlen die Personalaufwendungen nicht enthalten.

Weitere erhebliche Ausgabesteigerungen sind im Bereich des Verkehrswesens vorgesehen. Die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn werden bis 1970 auf 3,6 Mrd. DM ansteigen und dann leicht abfallen. Für zusätzliche Maßnahmen — z. B. zur Überleitung von Straßenverkehrstransporten auf die Schiene — im Zusammenhang mit dem verkehrspolitischen Programm sind ab 1969 jährlich 0,25 Mill. DM vorgesehen. Auch der Straßenbauplan wird erhöhte Aufwendungen erfordern. Sie sollen von 3,7 Mrd. DM (1968) auf 5,2 Mrd. DM (1972) ansteigen.

HOHER AUFWAND FÜR FÖRDERUNGSPROGRAMME

Im Rahmen der Agrarpolitik weisen die Ausgaben für die Marktordnungen die höchsten Steigerungen auf. Während hier 1968 1,4 Mrd. DM aufgewendet wurden, sollen es 1972 bereits 2,5 Mrd. DM sein. Die übrigen Aufwendungen im Rahmen des Agrarprogramms stagnieren dagegen oder zeigen leicht fallende Tendenz. Diese Veränderungen in der Ausgabenstruktur deuten darauf hin, daß das nationale Agrarförderungsprogramm in immer stärkerem Umfang seine Ausrichtung auf die EWG erhält.

Die Ausgaben für die allgemeine Wirtschaftsförderung sollen besonders im Rahmen der regionalen und strukturellen Hilfsmaßnahmen ausgeweitet werden. Die energiepolitischen Maßnahmen zugunsten des Steinkohlenbergbaues erfordern in den einzelnen Jahren zwischen 0,5 und 0,6 Mrd. DM. Hinzuweisen ist daneben auf die Darlehen für Investitionen an die Datenverarbeitungsindustrie und auf die Förderung der Luftfahrttechnik.

Im Bereich des sozialen Wohnungsbaues ist zwischen 1968 und 1972 nur noch mit einer leichten Steigerung

zu rechnen. Während 1968 insgesamt 668 Mill. DM aufgewendet werden sollen, sind für 1972 800 Mill. DM vorgesehen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Mittel, die vom Bund möglicherweise im Rahmen eines Städtebauförderungsgesetzes auszugeben sind, hier noch nicht eingesetzt wurden. Während die Aufwendungen für die Wohnungsbauprämien von 570 Mill. auf 710 Mill. DM ansteigen sollen, ist für das Wohngeld ein gleichbleibender jährlicher Aufwand von 290 Mill. DM angenommen worden. Als Begründung hierfür wurden die in der Rahmenplanung angenommenen Einkommenssteigerungen und eine mögliche Stabilisierung der Mieten angeführt.

Die Sparprämien werden einen erheblichen Zuwachs zu verzeichnen haben. Während sie 1968 noch bei 680 Mill. DM standen, werden sie 1971 1,1 Mrd. DM übersteigen. Für die Entwicklungshilfe wurden im Jahre 1968 2,1 Mrd. DM und 2,7 Mrd. DM für 1972 eingeplant. Von den übrigen Aufwendungen ist hauptsächlich der steigende Beitrag zu den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds im Rahmen der Einführung neuer Marktordnungen zu nennen (1972: 3,2 Mrd. DM). Zu vermerken sind abschließend noch die abnehmenden jährlichen Beträge für die Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen an finanzschwache Länder, die 1970 nur noch an das Saarland gewährt werden sollen.

WEITERE AUSGABENERHÖHUNGEN WAHRSCHEINLICH

Das Ausgabevolumen wird in der Finanzplanung bis 1972 mit jährlich fallenden Zuwachsraten geplant. Doch zeigt die Prüfung der Einzelpläne, daß in einigen Fällen mit noch höheren Ausgaben gerechnet werden müßte. Die Unsicherheit über die Höhe der Verteidigungsausgaben hält an. Ebenso kann die Neuregelung in der Finanzierung der Renten- und Krankenversicherungen schon vor 1972 wieder steigende Bundeszuschüsse verlangen. Fällige Umstrukturierungen beim Familienlastenausgleich, bei der Ausbildungsförderung, im Bereich der Spar- und Vermögenspolitik, der Gesundheitspolitik und schließlich im Bildungs- und Forschungsbereich sind in Ansätzen in den zweiten Teil der Planungsphase verlegt oder auch nur angedeutet worden. Es ist aber nicht auszuschließen, daß gerade in diesen Posten schon vorher Mehrbelastungen anfallen können. Das gilt besonders im Bereich der Kriegsopferversorgung und beim Städtebau.

Zwischen 1968 und 1972 ist ein Steigen der Ausgaben um insgesamt 17,7 Mrd. DM geplant. Die Steuereinnahmen sollen um fast den gleichen Betrag zunehmen. Naturgemäß unterliegen Steuerschätzungen für einen derartig langen Zeitraum jedoch erheblichen Unsicherheiten, die sowohl von möglichen Steuerrechtsänderungen als auch von der unbestimmten Veränderung der Bemessungsgrundlagen ausgehen können. Die Einführung der Straßen-Güterverkehrssteuer, die regio-

nalen und strukturellen Investitionsbegünstigungen, die anstehende Finanzreform, das spätere Auslaufen der Heizölsteuer, die Degression der sogenannten Investitionssteuer und schließlich die gerade beschlossene Verwendung der Mehrwertsteuer für die außenwirtschaftliche Absicherung sind in ihren Auswirkungen nur zum Teil in der vorliegenden Finanzplanung berücksichtigt worden und dürften einen hohen Unsicherheitsgrad aufweisen. Der in der Finanzplanung eingesetzte Ausgleichsbetrag von 2 Mrd. DM im Jahre 1972 erscheint zur Kennzeichnung des Unsicherheitsgrades jedoch als etwas zu gering. Aufgrund des schnellen wirtschaftlichen Wachstums dürften die Steuereinnahmen 1968 und 1969 über den Ansätzen in der Projektion liegen.

VERMINDETE NETTO-KREDITAUFNAHME

Die Verwaltungseinnahmen sollen eine leichte Steigerung erfahren, während die Kredite gegenüber 1968 erheblich absinken sollen. Die Nettokreditaufnahme betrug 1968 noch 7,2 Mrd. DM. Sie soll 1972 nur noch 4 Mrd. DM erreichen und in den dazwischen liegenden Jahren um etwa 3,7 Mrd. DM schwanken. Diese Finanzierungsplanung dürfte jedoch im Laufe der Zeit noch weiteren Schwankungen unterliegen, wenn die weiterhin steigenden Ausgaben und die Unsicherheit der Steuerschätzung beachtet und außerdem an das postulierte Ziel erinnert wird, die Steuerbelastungsquote gegenüber 1970 nicht zu verändern. Die Variable soll dann wohl zunächst die Verschuldung sein, die aber auch stets auf die Kreditpolitik der anderen Gebietskörperschaften und des Zentralbanksystems zu achten hat.

Die eingangs erwähnte Nettoetatisierung der Kreditaufnahmen führt aber leicht dazu, das Ausmaß der staatlichen Aktivität auf dem Verschuldungssektor zu verdecken. Während 1972 die Nettoverschuldung mit 4 Mrd. DM angesetzt ist, wird die Bruttoverschuldung jedoch 14,6 Mrd. DM erreichen. Die Differenz von 10,6 Mrd. DM ist auf die Kreditaufnahme für Anschlußfinanzierungen zurückzuführen, die salden-technisch zwar vernachlässigt werden könnten, für die Kapitalmarktsituation in den kommenden Jahren aber von erheblicher Bedeutung sein dürften. Zwar können diese Tilgungszahlungen aus Nebenrechnungen der vorliegenden Finanzplanung ermittelt werden, doch wäre es zu begrüßen, wenn neben der Nettoausweisung auch eine Bruttoetatisierung der Verschuldung vorgenommen würde. Die angestrebte internationale Vergleichbarkeit dürfte diesem Verlangen nicht entgegenstehen. Finanzierungen und Umfinanzierungen in dem Umfang, wie sie dem Bund in den nächsten Jahren bevorstehen, können materiell nicht als bloße Bilanzverlängerungen oder -verkürzungen angesehen werden. Denn sie berühren als wesentliches Element der Staatsaktivität fast alle Sektoren der Volkswirtschaft.

Die Steigerungsrate des Bundeshaushaltes 1969 ist gegenüber 1968 mit 5,4 % geplant worden und dürfte damit selbst bei effektiv höherem Volumen unter der angestrebten und wohl auch zu realisierenden Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes liegen. Da das Wachstum des Etats für 1968 auch unter dem Wachstum des BSP liegen dürfte, ist von einer konjunkturalneutralen Finanzpolitik kaum zu sprechen. Abgesehen von der Tatsache, daß auch bei einer Gleichheit der globalen Steigerungsraten des Bundesetats und des Bruttosozialproduktes noch keineswegs auf eine Konjunkturalneutralität geschlossen werden darf — sie hängt weitgehend von der Struktur der Ausgaben und Einnahmen ab —, hat der Etat des Jahres 1968 sicherlich in den ersten Monaten noch expandierend gewirkt. Für das kommende Jahr müßte gegenüber dem projektierten Wachstum der staatlichen Aktivität sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite mit höheren Zuwächsen gerechnet werden. Dadurch könnte vom öffentlichen Sektor — besonders in der zweiten Hälfte des Jahres 1969 — wieder eine expandierende Wirkung ausgehen, besonders da die Nettoverschuldung positiv bleiben wird.

FEHLEN VON EVENTUALBUDGETS

Wenn auch geplant ist, die vermutlich 1969 anfallenden Steuerermehreinnahmen entweder einer Ausgleichsrücklage zuzuführen oder durch verminderte Nettoverschuldungen aufzufangen, so ist doch angesichts der schon abzusehenden Ausgabesteigerungen und der vorliegenden Wünsche nach Mehrausgaben eine gewisse Skepsis gegenüber diesem Vorhaben angebracht. Schließlich ist der errechnete Kreditpielraum keine autonome Größe, sondern läßt sich auch in der Planung größen- und strukturmäßig variieren. Eine rationale Konjunkturpolitik sollte daher auch nicht von fixierten Steuerquoten und endgültig als Maximum deklarierten Kreditbeträgen ausgehen.

Da die vorliegenden Planungen keineswegs immer realisiert werden können, wenn konjunkturelle Einflüsse außerhalb des staatlichen Sektors wirksam werden oder die Koordination der Willensträger ineffizient bleibt, ist es Aufgabe der Finanzpolitik, auch für andere Konjunkturverläufe Vorsorgemaßnahmen zu planen. Eventualbudgets sind der vorliegenden Finanzplanung jedoch nur in verbaler Form durch die Aufzählung der bekannten finanzpolitischen Mittel zur Nachfragedämpfung beigefügt worden. Aus der Erkenntnis heraus, daß das nicht ausreicht, ist wohl die Andeutung in die Begleittexte hineingeraten, daß die einzelnen Ressorts Aufstellungen einreichen sollen, die erkennen lassen, in welchen Bereichen Investitionen in diesem Falle hinausgeschoben werden können. Diese Variationsmöglichkeiten sollten jedoch nicht nur verbal, sondern auch quantitativ nachprüfbar dargestellt werden. Die Kenntnis der po-

tentiellen Investitionsverschiebungen würde aufgrund der dabei erkennbaren Prioritäten eventuell ein höheres Maß an Einsicht in die politische Planung erbringen als die in der Finanzplanung vorgesehene Verteilung der Investitionen.

WACHSTUMSRELEVANTE AUSGABEN

Bei der Betrachtung der Wachstumsrelevanz der Bundesausgaben müßte man die staatlichen Leistungen aufteilen in Leistungen, die in den privaten Konsum übergehen oder die als Vorleistungen für den privaten Unternehmenssektor wirksam werden. Solche Trennungen sind exakt nicht möglich. In der vorliegenden Finanzplanung wurde lediglich der Versuch gemacht, die reinen Investitionsausgaben mit „sonstigen wachstumsfördernden Ausgaben“ zusammenzufassen. Neben den Baumaßnahmen und sonstigen Ausgaben für Investitionen sind darin Schuldendiensthilfen, Wohnungsbauprämien, Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsaufwand im Militärbereich und Ausgaben für wissenschaftliche Forschung enthalten.

Sicherlich ist diese Abgrenzung umfassender und sachgerechter als die bisherige, obgleich noch andere Ausgabearten — z. B. einzelne Personalausgaben — in diese Gruppe gehörten. Während die oben genannten Ausgabearten im Jahre 1968 19,4 % der Bundesausgaben ausmachen, ist für die hier geplante Periode eine langsame Steigerung auf 21,4 % im Jahre 1972 vorgesehen. Bei allem Vorbehalt gegenüber der Abgrenzung ist dieser Zuwachs durchaus als positiver Beitrag zur Erreichung einer höheren Effizienz der Staatstätigkeit anzusehen.

Auch der noch hohe Anteil der Übertragungen wird in einzelnen Ausgabebereichen in eine Richtung gebracht, die nicht mehr nur der Erhaltung ineffizienter Branchen oder Produktionseinrichtungen zu dienen scheint. Die Investitionen und sonstigen wachstumsrelevanten Ausgaben des Bundes sollten aber noch stärker als bisher als Vorleistung für den privaten Sektor angesehen werden. Das erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit und eine gemeinsame Planung mit den übrigen Gebietskörperschaften und auch mit dem privaten Wachstumsträgern. Die Ausgaben auf dem Bildungs- und Forschungssektor und in der Regionalplanung bieten sich dabei geradezu als Beispiele an. Auch die Finanzreform sollte in diesem Zusammenhang über eine eigentliche Einnahmen- und Ausgabenverteilung hinausgehen und zu einer zweckmäßigen Ausgabenverteilung führen.

UNSICHERHEIT DURCH DIE AUSSENWIRTSCHAFT

Die Gefahr von langfristigen Verzerrungen und von Wachstumsverlusten ist aber nicht nur in den Fällen von unkoordinierter Planungs- und Konjunkturpoli-

tik im Rahmen der Binnenwirtschaft gegeben; sie kann auch im außenwirtschaftlichen Bereich auftreten. So sind zwar die Folgen der unterbliebenen Aufwertung der DM noch nicht erkennbar, doch bringt das Ausweichen auf Mittel der Steuerpolitik neue Probleme. Eine Aufwertung wäre eine totale Belastung der deutschen Außenwirtschaft gewesen, partielle Belastungen — zumal bei besonders starker Differenzierung der Betroffenen — verzerren aber ebenfalls die Ausgangssituation für das Wachstum. Die Auswahlkriterien solcher steuerlicher Manipulationen müssen streng daraufhin geprüft werden, ob sie einer wachstumsfördernden Strukturpolitik innerhalb der EWG entsprechen.

ORIENTIERUNGSHILFEN WEITER VERBESSERN

Insgesamt zeigt die Analyse der vorliegenden zweiten mittelfristigen Finanzplanung des Bundes, daß eine Fülle von finanzpolitischer Information veröffentlicht worden ist. Die damit gegebene Orientierungshilfe könnte jedoch noch weiter verbessert werden. Die hier vorgelegten Rechnungen für die einzelnen Funktionen und Ressorts erklären stets nur die geplanten Veränderungen gegenüber der alten Finanzplanung, lassen aber die Entwicklung „aus heutiger Sicht“ — ohne die Einführung neuer Ziele und Mittel — nicht erkennen. Eine solche Rechnung würde die angestrebten notwendigen Umstrukturierungen der Finanzmassen noch klarer erkennbar werden lassen. Sie wäre ein Ansatzpunkt zur Herausarbeitung der Bestimmungsfaktoren, die hinter der Entwicklung der einzelnen Ausgabearten stehen.

Am Vorabend der Neuordnung der Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden ist es sicherlich nicht einfach, die Auswirkungen unterschiedlicher Neuverteilungen auf die Finanzplanung des Bundes zu fixieren. Dennoch verliert die vorliegende Planung erheblich an Wert, wenn überhaupt nicht auf die wichtigsten wahrscheinlichen Variationen eingegangen wird. Lediglich kleinere Änderungen in den Finanzzuweisungen sind erwähnt worden, obgleich sie am ehesten durch die angestrebte Finanzreform verändert werden dürften. Auch hier hätten Alternativrechnungen nicht nur Aufschluß über mögliche Strukturveränderungen bei den Ausgaben und Einnahmen gegeben, sie hätten auch die finanzpolitische Diskussion über die Finanzreform durch wertvolles Material angereichert.

Der negativen Beurteilung, die eine Ausdehnung der öffentlichen Aktivität immer besonders dann erfährt, wenn politische oder wirtschaftliche Entscheidungen einen erheblichen Niveaustieg hervorgerufen haben, der auch nach Fortfall der Ursache nicht mehr rückgängig gemacht wird, kann auf die Dauer nur durch möglichst große Transparenz des Planungsinstrumentes und der verfolgten Ziele begegnet werden.