

**Untersuchungen über das
Spar-, Giro- und Kreditwesen**

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Begründet von Fritz Voigt

Herausgegeben von

G. Ashauer, W. Ehrlicher, H.-J. Krümmel, F. Voigt

Band 143

**Die Finanzpolitik 1967-1976
im Spannungsfeld zwischen
konjunkturpolitischen Erfordernissen
und Haushaltskonsolidierung**

Von

Dr. Alexandra Ehrlicher



Duncker & Humblot · Berlin

ALEXANDRA EHRLICHER

**Die Finanzpolitik 1967-1976 im Spannungsfeld
zwischen konjunkturpolitischen Erfordernissen und
Haushaltskonsolidierung**

**Untersuchungen über das
Spar-, Giro- und Kreditwesen**

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben von

G. Ashauer, W. Ehrlicher, H.-J. Krümmel, F. Voigt

Band 143

**Die Finanzpolitik 1967-1976
im Spannungsfeld zwischen
konjunkturpolitischen Erfordernissen
und Haushaltskonsolidierung**

Von

Dr. Alexandra Ehrlicher



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Ehrlicher, Alexandra:

Die Finanzpolitik 1967 - 1976 im Spannungsfeld zwischen
konjunkturpolitischen Erfordernissen und Haushalts-
konsolidierung / von Alexandra Ehrlicher. – Berlin:
Duncker und Humblot, 1991

(Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen: Abt. A,
Wirtschaftswissenschaft; Bd. 143)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1989

ISBN 3-428-07083-6

NE: Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen / A

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fremddatenübernahme: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Druck: Alb. Sayffaerth – E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-7336

ISBN 3-428-07083-6

Inhaltsverzeichnis

Einführung	11
-------------------	----

Erster Hauptteil

Zur Theorie der Staatsverschuldung

<i>I. Zur Entwicklung der Theorie der öffentlichen Verschuldung</i>	17
<i>II. Defizitarten</i>	18
1. Vorbemerkungen	18
2. Das konjunkturbedingte Defizit	19
3. Das antizyklische Defizit	20
4. Das strukturelle Defizit	21
<i>III. Schuldenpolitische Konzepte</i>	23
1. Divergierende ablauftheoretische und ordnungspolitische Vorstellungen	23
2. Das Konzept stabilisierender Budgetpolitik	25
3. Das Konzept antizyklischer Budgetpolitik	27
4. Das Konzept kompensatorischer Budgetpolitik	30
5. Das Konzept intergenerativer Budgetpolitik	33
<i>IV. Konsolidierungspolitische Strategien</i>	35
<i>V. Abschließende Bemerkungen</i>	41

Zweiter Hauptteil

Konflikte der Finanzpolitik von 1967 bis 1974

<i>I. Die wirtschaftliche Entwicklung in der Zeit von 1967 bis 1974</i>	43
1. Wachstums- und Konjunkturzyklen	43
2. Der Wirtschaftsverlauf 1967 bis 1974	45
<i>II. Konsolidierung bei expansiver Politik (1967/68)</i>	49
1. Wahlgeschenke als Ursache des Konsolidierungsbedarfs	49
2. Zweispurige Politik: Konsolidierung und Expansion	51
3. Konjunkturpolitisches Ergebnis	54

<i>III. Konflikt zwischen kontraktivem konjunkturpolitischen Handlungsbedarf und expansiver wohlfahrtspolitischer Haushaltsgebarung (1969/70)</i>	55
1. Neue Konfliktsituation	55
2. Schnelle konjunkturelle Übersteigerung	55
3. Unzulängliche finanzpolitische Kontraktionsversuche bei zunehmender Übersteigerung	58
4. Expansion der Ausgaben bei kontraktivem Handlungsbedarf	60
5. Konjunkturpolitisches Ergebnis	61
<i>IV. Vermeintliches Dilemma zwischen realwirtschaftlichem Expansions- und preispolitischen Kontraktionsbedarf (1970/71)</i>	62
1. Die wirtschaftliche Entwicklung 1970 bis 1972	62
2. Die Problematik des Denkens in Wachstumszyklen	63
3. Expansive Finanzpolitik bei zunehmenden Inflationsraten	67
4. Konjunkturpolitisches Ergebnis	70
<i>V. Konflikt zwischen Inflation und Rezession (1972/74)</i>	71
1. Parallelitäten und Unterschiede zwischen dem Abbruch des Booms im Jahr 1966 und im Jahr 1974	71
2. Restriktive Finanzpolitik 1972/73	73
3. Zunehmend untypischer Konjunkturverlauf	75
4. Konjunkturpolitisches Ergebnis	80
<i>VI. Effizienz der aktiven Konjunkturpolitik 1966 bis 1973</i>	84

Dritter Hauptteil

Konsolidierungspolitische Probleme durch den Aufbau von Konsolidierungsbedarf 1974/75

<i>I. Vorbemerkungen</i>	89
<i>II. Weiter Steigerung des Konsolidierungsbedarfs 1974/75</i>	91
1. Die wirtschaftliche Entwicklung 1974/75	91
2. Expansive Finanzpolitik 1974/75	95
<i>III. Konjunkturpolitisches Ergebnis</i>	100
1. Globale Analyse der Finanzgebarung	100
2. Differenzierung des globalen Analyseansatzes	104
3. Wirkungen der Finanzpolitik des Jahres 1974	106
4. Wirkungen der Finanzpolitik des Jahres 1975	110
<i>IV. Schuldenpolitisches Ergebnis</i>	113

*Vierter Hauptteil***Die Konsolidierung 1976/77**

<i>I. Vorbemerkungen</i>	119
<i>II. Zwischen Konsolidierung und Expansion</i>	121
1. Die wirtschaftliche Entwicklung 1975 bis 1978	121
2. Begründung der Mischstrategie	125
a) Kennzeichnung der Mischstrategie	125
b) Systematisierung der expansions- und konsolidierungspolitischen Argumente	126
c) Die Argumentation der Bundesregierung	128
d) Die Argumentation des Sachverständigenrates, des DIW und des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen ..	130
3. Finanzpolitische Maßnahmen 1975 bis 1977	133
a) Planung der Konsolidierung im Herbst 1975	133
b) Finanzgebarung im Jahr 1976	140
c) Finanzgebarung im Jahr 1977	141
<i>III. Stellungnahmen zur Konsolidierungspolitik 1976/77</i>	146
1. Äußerungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin	146
2. Äußerungen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirt- schaftlichen Entwicklung	148
3. Äußerungen der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute	150
4. Ausgewählte Äußerungen einzelner Autoren	152
5. Äußerungen der Bundesregierung zur Kritik an ihrer Konsolidierungs- politik	154
<i>IV. Konsolidierungspolitische Instrumente</i>	155
1. Hauptprobleme der Analyse von Budgetwirkungen	155
a) Zur Kennzeichnung finanzpolitischer Wirkungen	155
b) Zur quantitativen Erfassung von Angebots- und Nachfragerwirkungen	156
c) Zur Systematik finanzpolitischer Wirkungszusammenhänge	157
2. Die Budgetkonzepte	159
a) Das Neutralitätsproblem der Budgetkonzepte	159
b) Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts des Sachverständigen- rates	161
c) Das DIW-Konzept	162
d) Ein differenziertes Vorperiodenkonzept	163
<i>V. Wirkungen der Konsolidierungspolitik</i>	165
1. Budgetwirkungen nach dem Saldenkonzept, dem Konzept des konjunktur- neutralen Haushalt des Sachverständigenrats und dem DIW-Konzept ...	165

2. Konjunkturelle Impulse nach dem Konzept des differenzierten Vorperiodenvergleichs	171
a) Aufbereitung des Datenmaterials	171
b) Wirkungen der Finanzgebarung im Jahr 1976	171
c) Wirkungen der Finanzgebarung im Jahr 1977	180
VI. Zusammenfassung	190

Schlußbemerkungen

Wiederbelebung der aktiven Konjunkturpolitik 1978 bis 1982	193
---	-----

Literaturverzeichnis	197
-----------------------------	-----

Tabellenanhang	207
-----------------------	-----

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tab. 1:	Wirtschaftsdaten 1967 bis 1975	47
Tab. 2:	Inflationsraten 1967 bis 1970	57
Tab. 3:	Wachstums- und Inflationsraten 1972 bis 1974	76
Tab. 4:	Entwicklung der Nachfragekomponenten von 1972 bis 1974 (in Preisen von 1980)	77
Tab. 5:	Wirtschaftsdaten 1972 bis 1975	82
Tab. 6:	Wachstums- und Inflationsraten 1973 bis 1976	93
Tab. 7:	Vergleich der nach verschiedenen Konzepten ermittelten Impulse von 1973 bis 1975	103
Tab. 8:	Staatliche Nachfragekomponenten von 1973 bis 1975 in jeweiligen Preisen	105
Tab. 9:	Nachfragekomponenten von 1973 bis 1975 in jeweiligen Preisen (Jahreszahlen)	107
Tab. 10:	Nachfragekomponenten 1974 bis 1976 in jeweiligen Preisen (Halbjahreszahlen)	112
Tab. 11:	Finanzierungssaldo der Gebietskörperschaften 1973 bis 1978	122
Tab. 12:	Wirtschaftsdaten 1975 bis 1978	124
Tab. 13:	„Fortgeschriebener Finanzplan 1974/75 bis 1978/79“	137
Tab. 14:	Phasen der Planung und des Vollzugs der Bundeshaushalte 1975 und 1976	139
Tab. 15:	Phasen der Planung und des Vollzugs des Bundeshaushalts 1977	145
Tab. 16:	Gegenüberstellung der konjunkturellen Impulse nach den verschiedenen Konzepten 1975 bis 1978	166
Tab. 17:	Konjunkturelle Impulse nach dem Saldenvergleich von 1974 bis 1978	166
Tab. 18:	Konjunkturelle Impulse nach dem Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts des Sachverständigenrats von 1975 bis 1978	168
Tab. 19:	Konjunkturelle Impulse nach dem Konzept des DIW von 1975 bis 1978	169
Tab. 20.1:	Nachfragekomponenten von 1975 bis 1978 in Preisen von 1980 ..	172
Tab. 20.2:	Nachfragekomponenten von 1975 bis 1978 in Preisen von 1980 ..	173
Tab. 21:	Staatsausgaben und Staatseinnahmen in Preisen von 1980	174
Tab. 22:	Bruttosozialprodukt und privates Verfügungseinkommen von 1975 bis 1978 (in Preisen von 1980)	175
Schaubild 1:	Wachstums- und Inflationsraten 1965 bis 1973	85

Einführung

In der Finanzpolitik der Nachkriegszeit traten erstmals Spannungen zwischen konjunkturpolitischem Expansions- und haushaltspolitischem Konsolidierungsbedarf während der Rezession der Jahre 1966/67 auf. In der darauf folgenden Zeit wiederholten sich solche Konfliktsituationen zwischen konjunkturpolitischen Erfordernissen und haushaltspolitischen Wünschen oder Notwendigkeiten in kurzen Abständen unter den verschiedensten Konstellationen. Nach der Regierungsübernahme der sozialliberalen Koalition, deren erster Kanzler Brandt in seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 1969 ein umfassendes Reformprogramm angekündigt hatte, bildete sich bald ein Konflikt zwischen expansiven wohlfahrtspolitischen Wünschen und kontraktiven konjunkturpolitischen Erfordernissen heraus. Während der Abschwächung der Konjunktur Anfang der 70er Jahre zeigte sich ein — nach meiner Auffassung allerdings nur vermeintliches — Dilemma zwischen realwirtschaftlichem Expansions- und preispolitischem Kontraktionsbedarf.

Einen gewissen Höhepunkt erreichte diese Entwicklung in den finanzpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Rezession 1974/75 und der ab Herbst 1975 eingeleiteten Konsolidierung. In den Rezessionsjahren 1974/75 stieg die Verschuldung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), die Ende 1966 92,3 Mrd. DM betragen hatte, von 167,8 Mrd. DM Ende 1973 sprunghaft auf 256,4 Mrd. DM Ende 1975 an. In Prozent des Bruttosozialprodukts bedeutete dies von 1973 bis 1975 eine Zunahme von 18,3 % auf 24,9 %. Besonders dramatisch stellt sich diese Entwicklung dar, wenn man die Nettoneuverschuldung, die sich von 8,8 Mrd. DM im Jahr 1973 über 27,3 Mrd. DM in 1974 auf 63,8 Mrd. DM im Jahr 1975 erhöhte, ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften setzt: Während 1973 nur 3,1 % der Gesamtausgaben aus Kreditaufnahme finanziert wurden, stieg dieser Anteil im Jahr 1974 auf 8,6 % und erreichte 1975 schließlich 17,7 %.

Angesichts der Schärfe des konjunkturellen Einbruchs — die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts (in Preisen von 1980) ging von 4,7 % in 1973 über 0,2 % 1974 auf -1,4 % im Jahr 1975 zurück — ist eine derartige Entwicklung in ihrer grundlegenden Tendenz keineswegs überraschend: Ein Konjunkturrückgang führt zwangsläufig zu konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen und konjunkturbedingten Ausgabenerhöhungen. Die letzteren können dabei z.T. durch gesetzliche Regelungen vorprogrammiert oder in ad hoc beschlossenen Maßnahmen begründet sein. Das war tendenziell auch in diesen Jahren der Fall. Der Umfang der im Jahre 1975 zur Deckung der öffentlichen Haushaltsdefizite erfor-

derlichen Kreditaufnahme war allerdings sowohl für die zuständigen finanzpolitischen Instanzen wie auch für die breite Öffentlichkeit, insbesondere die Kreditwirtschaft, überraschend. Am frühesten scheint die Entwicklung noch von der Deutschen Bundesbank erkannt worden zu sein. So schreibt sie in ihren Monatsberichten bereits im März: „Der Bundeshaushalt stand bereits in den ersten Monaten d.J. im Zeichen der starken Zunahme des Defizits, die für das ganze Jahr 1975 zu erwarten ist“¹. Im 1. Vierteljahr 1975 war die Verschuldung der Gebietskörperschaften um 10,0 Mrd. DM, im 2. Quartal um 13,7 Mrd. DM angestiegen. Diese Tendenz setzte sich im Jahresverlauf fort: So erhöhte sich die Kreditaufnahme im 3. Jahresviertel um 17,6 Mrd. DM und im 4. Quartal um 22,3 Mrd. DM².

Die Finanzpolitik hatte eine Zunahme der öffentlichen Verschuldung in dieser Größenordnung weder in der mittelfristigen Planung noch unter kurzfristigen Aspekten vorgesehen. Im mittelfristigen Finanzplan 1974-1978 des Bundes war für 1975 ein Finanzierungssaldo von 16,2 Mrd. DM angesetzt, im Haushaltsplan für 1975 von 22,8 Mrd. DM; der Haushalt schloß schließlich mit einem Finanzierungsdefizit von 33 Mrd. DM ab. Die Steuerreform, die zum 1. Januar 1975 in Kraft trat, war zunächst aufkommensneutral geplant. Da über die Finanzierung der geplanten Entlastungen bei der Einkommensteuer und der Kindergeldzahlungen keine Einigung zu erzielen war, wurde mit der Begründung, daß ein Defizit „in die aktuelle konjunkturelle Landschaft passe“, ein Beschluß gefaßt, der zu erheblichen Steuermindereinnahmen führte. Zunächst rechnete man für das Jahr 1975 mit Steuerausfällen von ca. 14 Mrd. DM, tatsächlich wurden es dann rund 18 Mrd. DM. Mehr als die Hälfte dieses Betrages, rund 10 Mrd. DM, entfielen auf zusätzliche Ausgaben für Kindergeldzahlungen, die restlichen 8 Mrd. DM resultierten aus reformbedingten Mindereinnahmen. Dazu kamen im Laufe des Jahres noch auslastungsbedingte Steuermindereinnahmen von 13,5 Mrd. DM sowie erhebliche Mehrausgaben, so daß sich schließlich das genannte Defizit von 63,8 Mrd. DM ergab.

Ob dieses Defizit für die finanzpolitischen Instanzen wirklich überraschend kam oder ob die höheren politischen Ebenen diese Entwicklung nur nicht wahrhaben wollten und ohne nähere Begründung auf eine Wende hofften, sei dahingestellt. Tatsache ist jedenfalls, daß die Information der Öffentlichkeit über die zu erwartende Entwicklung des öffentlichen Kreditbedarfs sehr zögernd und damit in Form immer neuer „Hiobsbotschaften“ erfolgte. Darin war es dann letztlich auch begründet, daß die für eine Rezession typische rückläufige Entwicklung des Kapitalzinses (Umlaufrendite der festverzinslichen Wertpapiere insgesamt) im Jahr 1975 plötzlich abbrach und von einer ansteigenden Tendenz abgelöst wurde, die nur durch massive Interventionen der Bundesbank — sie kaufte von

¹ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Heft Nr. 3, März 1975, S. 11.

² Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Heft Nr. 8, August 1975, S. 59* und Heft Nr. 3, März 1975, S. 59*.

Juni bis November rund 7,5 Mrd. DM öffentlicher Anleihen auf — in Grenzen gehalten werden konnte.

Auch die Tatsache, daß sich im Bundesfinanzministerium angesichts des Zinsanstiegs in der zweiten Jahreshälfte Sorgen über die Möglichkeiten der Deckung verbreiteten, spricht dafür, daß die Situation unvollständig erkannt wurde. Tatsächlich bereitete die Finanzierung dieser Defizite, die zunehmend über Verkauf von Schuldscheinen an die Bankwirtschaft erfolgte, keinerlei Schwierigkeiten.

Wie stark die Besorgnis über die Entwicklung des Defizits war, geht am deutlichsten daraus hervor, daß die Bundesregierung, die noch im August 1975 ein „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ über 5,75 Mrd. DM beschlossen hatte, am 10.9.1975 einen „Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ vorlegte. Dieser Maßnahmenkatalog wurde dann, als sich die konjunkturelle Situation in der zweiten Jahreshälfte mit einer leichten Zunahme der Investitionstätigkeit und der Auslandsnachfrage verbesserte, im Dezember in Form eines „Haushaltsstrukturgesetzes“, das zum 1.1.1976 wirksam wurde, und verschiedener Steuererhöhungen, die zum 1.1.1977 in Kraft treten sollten, in Gesetzesform umgesetzt. Man erwartete sich von diesen Maßnahmen eine Kürzung der öffentlichen Finanzierungsdefizite in den Jahren von 1976 bis 1979 um etwa 96 Mrd. DM³. Für diesen geplanten Abbau der Nettoneuverschuldung hat sich die Bezeichnung Konsolidierung bzw. Konsolidierungspolitik durchgesetzt.

Ab Herbst 1975 zeichnete sich in Ansätzen ein neuer Aufschwung ab, der sich im Jahr 1976 mit einer Wachstumsrate von 5,6 % kräftig fortsetzte. Schon gegen Ende 1976 verlangsamten sich die Auftriebstendenzen zusehends und im Jahre 1977 wurde nur noch eine Wachstumsrate von 2,7 % erreicht.

In der Öffentlichkeit wurde die Konsolidierungspolitik der Regierung zunächst von verschiedenen Seiten nachhaltig unterstützt. So hielt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen in seinem Gutachten „Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 5. Juli 1975 in seinen Überlegungen zusammenfassend fest, „daß durch die nicht unerheblich über die Wachstumsrate des nominellen Sozialprodukts hinausgehende Steigerungsrate der Staatsausgaben einerseits und die Steuererleichterungen der Steuerreform andererseits ein strukturelles Finanzierungsdefizit des Staates entstanden ist, dessen Beibehaltung in der Aufschwungsphase des kommenden Wachstumszyklus zu einer wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitisch bedenklichen Entwicklung führen müßte. Um diese zu verhindern, ist es erforderlich, daß Maßnahmen rechtzeitig ergriffen werden, die zu einem wesentlichen Abbau des zukünftigen Finanzierungsdefizits der öffentlichen Gebietskörperschaften führen. In Anbetracht der zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit erforderlichen hohen Investitionstätigkeit kommen dafür vor allem eine Ein-

³ Bundestagsdrucksache 7/4101, S. 3.