

Staatliche und kommunale Haushaltspläne 1974

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über das Volumen und die Struktur der vom Land, den Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern sowie den Gemeindeverbänden (Gv) für das Jahr 1974 geplanten Einnahmen und Ausgaben.

Die Darstellung umfaßt im staatlichen Bereich den Kernhaushalt und den Nachtragsentwurf. Der zusammen mit dem Kernhaushalt verabschiedete Eventualhaushalt wurde außer Ansatz gelassen, da die betreffenden Ausgaben gesperrt sind¹. Im kommunalen Sektor standen nur bei einem verhältnismäßig kleinen Teil der berichtspflichtigen Gebietskörperschaften verabschiedete Haushaltspläne zur Verfügung. In der überwiegenden Zahl der Fälle mußte von den Haushaltsentwürfen ausgegangen werden. Die Ursache für die verzögerte Verabschiedung der Haushaltspläne erklärt sich aus dem Zusammentreffen der kommunalen Gebietsreform, der Neuordnung des Gemeindefinanzrechts und der Einführung einer neuen Haushaltssystematik. Im Hinblick auf diesen besonderen Umstand wird man wohl auch davon ausgehen müssen, daß die Ergebnisse der kommunalen Haushaltsansatzstatistik 1974 mit gewissen Risiken behaftet sind. Um die Ergebnisse denen des Vorjahres gegenüberstellen zu können, mußten wegen der geänderten Systematik Umrechnungen vorgenommen werden. Eine Beeinträchtigung der Vergleichbarkeit ist nicht ganz auszuschließen.

Angesichts der für die Gemeinden (Gv) gegebenen Umstellungsschwierigkeiten auf die neue Haushaltssystematik wird für eine Übergangszeit von zwei Jahren (1974 und 1975) nur die obligatorische Gruppierungsübersicht (Einnahmen und Ausgaben nach Arten) als Grundlage für die Haushaltsansatzstatistik herangezogen. Von einer Erfassung der Einnahmen und Ausgaben nach Aufgabenbereichen wird abgesehen. Die Zeitreihen der funktional gegliederten Ansatzdaten erfahren damit für diesen Zeitraum eine Unterbrechung.

Wirtschaftliche Ausgangslage bei Aufstellung der Haushaltspläne

Als die Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr ihre Haushaltspläne für 1974 aufstellten, geschah dies in einer Periode harten Ringens von Bundesbank und Bundesregierung um mehr Preisstabilität. Im Verlauf der gemeinsamen Bemühungen traten dabei neben die restriktive Geld- und Kreditpolitik zunehmend finanz- bzw. steuerpolitische Maßnahmen. Schon zu Beginn des Jahres 1973, als die Inflationsgefahr angesichts der hohen Dollarzuflüsse sehr deutlich zutage trat, kündigte die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht eine Reihe finanzpolitischer Schritte an, so unter anderem die Erhebung eines Stabilitätzuschlags zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, die Aussetzung der degressiven Abschreibung auf bestimmte Gebäude sowie die Auflegung einer Stabilitätsanleihe.

Die weitere wirtschaftliche Entwicklung machte es bereits ein Vierteljahr später erforderlich, die erwähnten Maßnahmen in einem Zweiten Stabilitätsprogramm wesentlich zu erweitern. Um die Nachfrage im privaten Bereich zu verringern, wurde neben der Erhebung des auf zwölf Monate befristeten zehnprozentigen Stabilitätzuschlags zur Körperschaftsteuer und zur Einkommensteuer der Bezieher von Jahreseinkommen über 24 000 DM (Ledige) bzw. 48 000 DM (Verheiratete) eine befristete Investitionsteuer (11 bzw. 5,5%) eingeführt. Darüber hinaus wurde die degressive Abschreibung für bewegliche Güter des Anlagevermögens und für Wohngebäude beseitigt und die erhöhte Abschreibung nach § 7 b EStG ausgesetzt. Die öffentlichen Hände unterstützten die steuer-

politischen Maßnahmen von der Ausgabenseite her durch eine restriktive Haushaltsführung, die Streichung der Bundesmittel für Gemeinschaftsaufgaben sowie die Reduzierung der in den Haushaltsplänen veranschlagten Nettokreditaufnahmen aufgrund einer Rechtsverordnung gemäß § 19 StWG (Schuldendeckelverordnung). Der Finanzplanungsrat stimmte in seiner Sitzung vom 27. Juni 1973 mit Mehrheit dem Vorschlag des Bundesfinanzministers zu, den Ausgabenzuwachs des öffentlichen Gesamthaushalts 1974 auf 10,9% zu begrenzen.

Der durch finanz- und steuerpolitische Maßnahmen stark unterstützte Restriktionskurs der Bundesbank blieb nicht ohne Auswirkungen. Bereits im Frühherbst 1973 ließ der Preisanstieg Anzeichen für eine Tendenzwende erkennen, die allerdings im weiteren Verlauf – nicht zuletzt durch den Ausbruch der Erdölkrise – keine Fortsetzung fand. Dagegen führte die in der zweiten Jahreshälfte in einigen Bereichen der Verbrauchsgüterindustrie und im Bausektor nachlassende Inlandsnachfrage zu einer spürbaren konjunkturellen Abkühlung. Um einem drohenden Produktions- und Beschäftigungseinbruch entgegenzuwirken, lockerte die Bundesregierung im Dezember die im Februar und Mai ergriffenen stabilitätspolitischen Maßnahmen. Unter anderem wurde die Investitionssteuer aufgehoben und die degressive Abschreibung für bestimmte Wirtschaftsgüter sowie die Sonderabschreibung für Wohngebäude nach § 7 b EStG wieder zugelassen. Außerdem entwickelte die Landesregierung auf Antrag des Landtages vorsorglich Investitionsprogramme, die mit einem Ausgabevolumen in Höhe von 319,7 Mill. DM in einem Eventualhaushalt für 1974 ihren Niederschlag fanden.

Überblick über die Ergebnisse

Die im Haushalt des Landes einschließlich dem Entwurf des Nachtrags für 1974 veranschlagten, von Doppelzählungen bereinigten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge, das heißt ohne Schuldentilgung, Zuführung an Rücklagen und Deckung von Vorjahresfehlbeträgen, belaufen sich auf 18,15 Mrd. DM. Damit ergibt sich gegenüber den Ansätzen des Vorjahres eine Zuwachsrate von 12%. Nach einer Erklärung des Finanzministers zieht die Landesregierung mit dem Nachtrag die Folgerungen aus den Tarifabschlüssen und Besoldungsverbesserungen im öffentlichen Dienst, aus der zwangsläufigen Steigerung im wesentlichen rechtlich fixierter sächlicher Ausgaben und aus den sich abzeichnenden Steuererminderungen.

Entsprechend den unterschiedlichen Aufgaben von Land und kommunalen Gebietskörperschaften liegt das Schwergewicht beim Land auf den Personalausgaben (rund 44,5% der oben genannten gesamten Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge; kommunaler Sektor: 25,7%). Durch den Nachtrag müssen die Personalausgaben um 591 Mill. DM auf 8085 Mill. DM insgesamt aufgestockt werden. Das entspricht einer Zunahme gegenüber dem Vorjahr um 15,3%. Es ist dabei zu berücksichtigen, daß hiermit neben linearen auch strukturelle Verbesserungen sowie die Mehrausgaben aufgrund einer höheren Beschäftigtenzahl abgedeckt werden müssen. Im Hinblick auf die Unsicherheiten der konjunkturellen Entwicklung und der Beschränkungen auf dem Kreditmarkt hat die Landesregierung allerdings schon am 2. April 1974, unter anderem eine Stellensperre beschlossen, nach der grundsätzlich nur die Hälfte der im Staatshaushaltsplan 1974 veranschlagten neuen Stellen besetzt werden dürfen. Die andere Hälfte der neu ausgebrachten Stellen bleibt, soweit nicht zur Durchführung landespolitischer Aufgaben Ausnahmen unabweisbar sind, bis auf weiteres gesperrt. Ferner wird eine Betriebsmittelbewirtschaftung durchgeführt, nach der grundsätzlich in jedem Vierteljahr nur 22,5% der in den Einzelplänen veranschlagten sächlichen Ausgaben ausgezahlt werden dürfen. Auf das ganze Jahr 1974 bezogen,

¹ Die Zustimmung zur Leistung dieser Ausgaben darf nur erteilt werden, wenn und soweit die Konjunkturausgleichsrücklage des Landes freigegeben ist.

bedeutet dies, daß nur 90% der veranschlagten sächlichen Ausgaben geleistet werden dürfen.

Während das Volumen der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse um 13,2% auf rund 5 Mrd. DM steigen soll, wird sich der laufende Sachaufwand voraussichtlich nur mit einer Zuwachsrate von 12,5% auf 1,25 Mrd. DM erhöhen. Bei den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen sind 2319 Mill. DM Allgemeine Finanzzuweisungen an die Gemeinden (Gv) und 690 Mill. DM für den Länderfinanzausgleich eingeplant. Bei den Ausgaben der Kapitalrechnung konnten die Baumaßnahmen nur um 3,5% auf 820 Mill. DM erhöht werden, während sich für die Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, die mit nahezu 2,5 Mrd. DM mehr als doppelt so hoch sind wie die Sachinvestitionen, eine Zuwachsrate von 6,6% errechnet. Bei den Zuweisungen für Investitionen an Gemeinden (Gv) in Höhe von 1167 Mill. DM liegen die Schwerpunkte bei der Förderung von kommunalen Vorhaben des Straßenbaus und des Schulhausbaus. Von der globalen Minderausgabe im Kernhaushalt in Höhe von 332 Mill. DM entfallen 300 Mill. DM Haushaltsmittel auf die Übertragung der Finanzierung von Landesaufgaben auf die Landeskreditbank. Durch die im Nachtragsentwurf zusätzlich vorgesehene Minderausgabe in Höhe von 245 Mill. DM werden die verschiedenen Aufgabenbereiche der Ministerien in unterschiedlichem Umfang betroffen. Beim Kultusministerium müssen allein 80 Mill. DM im Bereich der Sachmittel für die Hochschulen eingespart werden. Rund 66 Mill. DM verteilen sich auf die verschiedenen Positionen der allgemeinen Finanzverwaltung. Mit je rund 30 Mill. DM soll das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt und das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung zu den Einsparungen beitragen. Diese Maßnahmen umfassen zwar nur rund 1,5% des Haushaltsvolumens, aber nahezu ein Drittel der frei verfügbaren Manövriermasse des Landeshaushalts. Über das endgültige Schicksal der zunächst gesperrten 245 Mill. DM soll im Rahmen der Beratungen über den Nachtragshaushalt im Herbst entschieden werden.

Auf der Einnahmenseite setzte der Haushaltsplan 1974 mit ursprünglich 13,8 Mrd. DM Steuereinnahmen eine Steigerung des Steueraufkommens gegenüber dem Istergebnis von 1973 in Höhe von 14,1% voraus. Beim Aufstellen des Haushaltsplanes konnten die Ergebnisse des Arbeitskreises *Steuerschätzungen* vom März 1974 nicht mehr berücksichtigt werden, der aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Verände-

rung der wirtschaftlichen Erwartungen ein geringeres Steueraufkommen prognostizierte als im Herbst vergangenen Jahres. Im ersten Halbjahr 1974 sind die Steuereinnahmen des Landes nur um 8,8% angewachsen, so daß nach einer Erklärung des Finanzministers die Annahme, daß die Steuereinnahmen wie im Nachtragshaushalt ausgewiesen (13,59 Mrd. DM) lediglich um 200 Mill. DM niedriger sein werden, heute als optimistisch gelten muß. Das Land muß die Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge in viel stärkerem Umfang als im Vorjahr durch Schuld aufnehmen finanzieren. Der Nettofinanzierungssaldo (Bruttoausgaben abzüglich Einnahmen) wird durch eine Neuverschuldung auf dem Kreditmarkt (812 Mill. DM) abgedeckt; hier stehen 1195 Mill. DM Neuaufnahmen 383 Mill. DM Tilgungen gegenüber. Damit ist die vorgesehene Nettokreditaufnahme mehr als dreimal so hoch als im Jahr 1973 (259 Mill. DM).

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden werden nach den vorliegenden zum Teil geschätzten Ergebnissen 1974 Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge in Höhe von rund 14 Mrd. DM erwartet; das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Vorjahr von etwa 19%. Berücksichtigt man allerdings – wie beim Land – die Nachträge des Jahres 1973 in Höhe von 531 Mill. DM, so liegt die Steigerungsrate mit 13,9% nur noch knapp über der des Staates (12,0%).

Für Personalausgaben mußten die Gemeinden 1974 rund 3,6 Mrd. DM ansetzen. Infolge der Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst (einschl. der Anhebung der Beamten- und Versorgungsbezüge) beträgt die Steigerung der Dienst- und Versorgungsbezüge – ohne die bisher bei den Sachausgaben nachgewiesenen personalbezogenen Ausgaben – gegenüber 1973 etwa 19%. Für laufende Zuweisungen und Zuschüsse sind für 1974 rund 3,2 Mrd. DM vorgesehen. Sie umfassen unter anderem etwa 1,3 Mrd. DM Renten und Unterstützungen, vor allem in der Sozialhilfe. Von den Ausgaben der Kapitalrechnung (1974: 4,7 Mrd. DM) sollen die Ausgaben für Baumaßnahmen um etwa 17 % auf 3,5 Mrd. DM ansteigen. Die überdurchschnittliche Zunahme der Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen mag in erster Linie durch eine methodische Änderung aufgrund der Einführung der neuen Haushaltssystematik beeinflusst sein. Auf der Einnahmenseite können auch bei den Gemeindehaushalten Abweichungen von der im Planungszeitraum erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung zu Einnahmefällen bei den Steuern führen. Für 1974 wurden mit

Tabelle 1

Ausgaben des Staates und der Gemeinden (Gv)¹⁾ nach Ausgabearten

Ausgabeart	Staat			Gemeinden (Gv)	Staat und Gemeinden (Gv) zusammen
	1974 ²⁾	1973	Zu- bzw. Abnahme (-)		
	Mill. DM		%	1974	Mill. DM
Ausgaben der laufenden Rechnung	14 782,6	12 870,2	14,9	9 217,1	23 999,7
Personalausgaben	8 085,0	7 009,5	15,3	3 598,9	11 683,9
Laufender Sachaufwand	1 251,8	1 112,7	12,5	1 954,7	3 206,5
Zinsausgaben	452,3	334,9	35,1	466,0	918,3
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	4 993,5	4 413,1	13,2	3 197,5	8 191,0
Ausgaben der Kapitalrechnung	3 937,5	3 638,5	8,2	4 727,9	8 665,4
darunter					
Baumaßnahmen	820,1	792,4	3,5	3 536,4	4 356,5
Sonstige Sachinvestitionen	392,1	288,3	36,0	708,9	1 101,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	2 472,3	2 318,3	6,6	260,0	2 732,3
Globale Mehr- bzw. Minderausgaben (-)	- 566,6	- 300,0	88,9	28,4	- 538,2
Bruttoausgaben	18 153,5	16 208,7	12,0	13 973,4	32 126,9
Besondere Finanzierungsvorgänge ³⁾	383,7	274,8	39,6	401,9	785,6
Haushaltstechnische Verrechnungen und sonstige durchlaufende Mittel	59,3	51,7	14,7	2 640,2	2 699,5
Ausgaben nach dem Haushaltsplan	- 18 596,5	16 535,2	12,5	17 015,5	35 612,0

¹⁾ Ohne Gemeinden unter 10 000 Einwohner. – ²⁾ Einschließlich Entwurf des Nachtrags. – ³⁾ Schuldentilgung, Zuführungen an Rücklagen, Deckung von Vorjahresfehlbeträgen.

Tabelle 2
Einnahmen des Staates und der Gemeinden (Gv)¹⁾ nach Einnahmearten

Einnahmeart	Staat			Gemeinden (Gv)	Staat und Gemeinden (Gv) zusammen
	1974 ²⁾	1973	Zu- bzw. Abnahme (-)	1974	
	Mill. DM		%	Mill. DM	
Einnahmen der laufenden Rechnung	16 233,6	14 712,5	10,3	10 512,3	26 745,9
Steuern und steuerähnliche Abgaben	13 591,6	12 382,1	9,8	3 639,6	17 231,2
Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	1 270,2	1 125,6	12,8	2 938,1	4 208,3
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse	1 265,4	1 089,6	16,1	3 708,3	4 973,7
Sonstige laufende Einnahmen	106,4	115,2	- 7,6	226,3	332,7
Einnahmen der Kapitalrechnung	1 106,5	1 086,7	1,8	2 021,9	3 128,4
darunter					
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	879,2	838,7	4,8	1 612,0	2 491,2
Globale Mindereinnahmen	- 0,6	-	-	-	- 0,6
Einnahmen insgesamt	17 339,5	15 799,2	9,7	12 534,2	29 873,7
Besondere Finanzierungsvorgänge ³⁾	1 196,0	534,0	124,0	1 799,6	2 995,6
darunter					
Schuldaufnahmen am Kreditmarkt	1 195,4	533,4	124,1	1 177,3	2 372,7
Haushaltstechnische Verrechnungen und sonstige durchlaufende Mittel	61,0	51,1	19,4	2 681,7	2 742,7
Einnahmen nach dem Haushaltsplan	18 596,5	16 384,3	13,5	17 015,5	35 612,0

¹⁾ Ohne Gemeinden unter 10 000 Einwohner. - ²⁾ Einschließlich Entwurf des Nachtrags. - ³⁾ Schuldaufnahmen aus Kreditmarktmitteln und öffentlichen Sondermitteln, innere Darlehen der Gemeinden, Entnahmen aus Rücklagen, Überschüsse der Vorjahre.

3,6 Mrd. DM um 17,5% mehr Steuern veranschlagt als im Vorjahr. Die Zuweisungen für laufende Zwecke sowie für Investitionen von Bund und Land und die Gebühren und Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sind weitere bedeutende Einnahmeposten im Haushalt der Gemeinden. Außerdem wird 1974 voraussichtlich eine Nettokreditaufnahme von 884 Mill. DM (1973: 1140 Mill. DM) zur Finanzierung der kommunalen Haushalte benötigt.

Ausblick auf 1975

Vom Finanzplanungsrat wurden in seiner Sitzung vom 24. Juni 1974 unter Bezugnahme auf die revidierten Steuerschätzungen vom Juni 1974 eingehend Fragen der Haushaltsführung im weiteren Verlauf des Jahres 1974 und der Haushaltsplanung für das Jahr 1975 - insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen der Steuerreform - beraten. Er kam dabei zu folgenden Empfehlungen: Die Haushaltsführung der Gebietskörperschaften wird im Verlauf des Jahres 1974 auch dadurch beeinflusst werden, daß das Steueraufkommen die ursprünglich veranschlagten Beträge nicht erreicht. Aus diesem Grunde sind Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben notwendig.

Bei den Beratungen über den Stand der Vorbereitung für die Aufstellung der Haushalte 1975 bestand Übereinstimmung

darüber, daß das Ausgabewachstum der öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße eingeschränkt werden muß. Hierzu zwingen auch die mit der Steuerreform verbundenen Einnahmevermindernungen und die Mehrausgaben durch die Reform des Familienlastenausgleichs. Die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden sollen daher im Jahr 1975 ohne Berücksichtigung der durch die Steuerreform einschließlich Familienlastenausgleich auf der Ausgabenseite bedingten Veränderungen, insgesamt um weniger als 10% ansteigen. (Das Wachstum des Bundeshaushalts soll nach den Vorschlägen der Bundesregierung auf 8% begrenzt werden). In die dafür notwendige Überprüfung müssen alle Aufgabenbereiche einbezogen werden. Bei dieser Empfehlung geht der Finanzplanungsrat davon aus, daß die Erhöhung der Nettoeinkommen, die durch die Steuerreform einschließlich Familienlastenausgleich stattfindet, auch bei der Entwicklung der Besoldung des öffentlichen Dienstes berücksichtigt wird, so daß mit einer Verlangsamung des Anstiegs der Personalausgaben in den öffentlichen Haushalten gerechnet werden kann. Das Land Baden-Württemberg rechnet nach dem Inkrafttreten der Steuerreform am 1. Januar 1975 mit Steuerausfällen von ungefähr 1 Mrd. DM im kommenden Jahr. Die Landesregierung nannte als mögliche Folge einen Abbau der gesetzlichen Leistungen des Landes, um ein Mindestmaß an Investitionen aufrecht erhalten zu können (Investitionssicherungsgesetz).

Dr. Egmont Wagner/Dipl.-Volkswirt Linus Weber