

# Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

SIEBZEHNTE JAHR  
AUGUST 1966

8

GÜNTER PEHL

## Stabilität und Wachstum als Ziele der Finanzpolitik

Zum Entwurf eines Konjunkturstabilisierungsgesetzes

Vor genau zehn Jahren, im Juli 1956, wurde ein gemeinsames Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanz- und beim Bundeswirtschaftsministerium über „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“ veröffentlicht<sup>1)</sup>. Die Beiräte empfahlen damals bereits der Bundesregierung, sich vom Gesetzgeber ein Instrumentarium zur Steuerung der Konjunktur geben zu lassen. Seitdem haben die Beiräte ihre Empfehlungen mehrmals wiederholt<sup>2)</sup>, und entsprechende Aufforderungen an die Bundesregierung sind des öfteren auch in der interessierten Öffentlichkeit erhoben worden. Die Bundesregierung hat von sich aus erstmals im Sommer 1964 Möglichkeiten einer „Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums“ dargestellt, und zwar als Anlage in einem Nachtrag zu dem von ihr erstatteten Wirtschaftsbericht 1964<sup>3)</sup>.

Dennoch sind weitere zwei Jahre und seit der ersten Empfehlung der Beiräte insgesamt zehn Jahre vergangen, bis die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der das vorhandene ganz unzureichende Instrumentarium für eine konjunktur-stabilisierende Finanzpolitik um einige Mittel, von denen größere Wirkungen ausgehen können, erweitert und der eine Grundlage für eine Beeinflussung der Konjunktur durch eine entsprechende gemeinsame Finanzpolitik von Bund, Ländern und Gemeinden schaffen soll. Gemeint ist der Anfang Juli 1966 vom Bundeskabinett verabschiedete Entwurf eines *Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität*, das nachstehend abgekürzt als Stabilisierungsgesetz bezeichnet wird<sup>3a)</sup>.

*Der Gesetzentwurf muß sorgfältig beraten werden*

Der Gesetzentwurf soll sofort nach den Parlamentsferien im Bundestag eingebracht und beraten werden. Die CDU-Bundestagsfraktion hat sich sogar für eine Verkürzung der Ferien ausgesprochen, damit die erste Lesung der Regierungsvorlage im Bundestag zwei

1) Veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 129 vom 6. 7. 1956; außerdem in Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, 4. Bd., Göttingen 1957, S. 34 ff.

2) „Aufgaben und Möglichkeiten der Finanzpolitik angesichts der Gefahren einer konjunkturellen Überhitzung“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bundesanzeiger vom 2. 4. 1960; siehe auch Finanzbericht 1961, S. 80 ff. — „Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bulletin der Bundesregierung vom 14. 4. 1960, S. 704 ff. — „Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik“, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, Bulletin der Bundesregierung, Nr. 123 vom 5. 8. 1964, S. 1169 ff.

3) Bundestagsdrucksache zu IV/1752, Anlage 1.

3a) Bundesratsdrucksache 316/66.

Wochen früher erfolgen kann. Diese Eile steht in einem merkwürdigen Gegensatz zu dem jahrelangen Zögern der Bundesregierung, zumal diese den Gesetzentwurf ursprünglich bereits Ende März 1966 vorlegen wollte, sich dann doch weitere drei Monate Zeit ließ, ohne aber inzwischen ihre Vorlage mit den Ländern, die zustimmen müssen, abgestimmt zu haben. Vermutlich soll die an den Tag gelegte Eile den Eindruck erwecken, als solle mit dem Gesetz dem starken Anstieg der Preise, von dem die Verbraucher in diesem Jahr stärker als seit fünfzehn Jahren betroffen sind, energisch zu Leibe gerückt werden. Abgesehen davon, daß die derzeitige Preiswelle größtenteils durch preispolitische Entscheidungen des Bundes (Mieten, Agrarpreise, Bahn- und Posttarife usw.) ausgelöst wurde, kann das Stabilisierungsgesetz aber frühestens im nächsten Jahr wirksam werden.

Jedenfalls sollte die Beratung des Gesetzentwurfs nicht überstürzt, sondern mit der gebotenen Sorgfalt erfolgen; dies um so mehr, als zugleich über eine Änderung des Grundgesetzes zu entscheiden ist.

Übereinstimmend mit den Erkenntnissen der modernen Finanzwissenschaft haben der Deutsche Gewerkschaftsbund und die in ihm zusammengeschlossenen Gewerkschaften von Anfang an eine Finanzpolitik gefordert, die konjunkturpolitische Erfordernisse berücksichtigt. Deshalb entspricht es grundsätzlich ihren Vorstellungen und es kann von ihnen begrüßt werden, daß nunmehr endlich über eine Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums beraten wird. Das schließt natürlich Einwände gegen die Regierungsvorlage im einzelnen nicht aus.

#### *Die wichtigsten Bestimmungen des Gesetzentwurfs*

1. Im § 1 der Regierungsvorlage werden Bund und Länder grundsätzlich dazu verpflichtet, „ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen, daß sie zur Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“.

2. Im Bundeshaushalt sollen Umfang und Zusammensetzung der Ausgaben sowie der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Haushaltsjahre so bemessen werden, wie es zur Erreichung der genannten Ziele erforderlich ist. Wenn die Nachfrage sich so stark ausweitet, daß sie die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigt, sollen Steuermittel entweder zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Bundesbank verwendet oder einer bei der Bundesbank einzurichtenden Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt werden. In beiden Fällen wird dem Wirtschaftskreislauf Kaufkraft entzogen und stillgelegt. Umgekehrt sind bei rückläufiger Konjunktur zusätzliche Ausgaben aus Mitteln der Konjunkturausgleichsrücklage oder durch Kreditaufnahme zu finanzieren.

3. Die Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne soll sich künftig an einem mehrjährigen Finanzplan orientieren. Diesem Plan werden, so sieht es die Regierungsvorlage vor, mehrjährige Investitionsprogramme, die von den zuständigen Ressortministern auszuarbeiten sind, zugrunde liegen. Sowohl der mehrjährige Finanzplan als auch die Investitionsprogramme sollen gleitend sein: sie sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. Für Zeiten einer unerwünschten Konjunkturabschwächung ist vorgesehen, daß geeignete Investitionsvorhaben vorzeitig verwirklicht werden sollen; die technische Planung solcher Vorhaben ist vorzubereiten.

4. Die konjunkturgerechte Aufstellung der Haushaltspläne, ihre Orientierung an einer mehrjährigen Finanzplanung mit mehrjährigen Investitionsprogrammen sowie die Einrichtung einer Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank sollen auch für die Länder gelten. Bund und Länder haben gemeinsam über Maßnahmen, die zur Verwirklichung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlich sind, zu beraten. Die Länder werden außerdem dazu verpflichtet, auf ein den konjunkturpolitischen Erfordernissen entsprechendes Verhalten der Gemeinden hinzuwirken.

5. Die Bundesregierung soll ermächtigt werden, falls es konjunkturpolitisch erforderlich sein sollte, durch Rechtsverordnungen, denen der Bundesrat zustimmen muß, die Beschaffung von Krediten durch den Bund, die Länder und die Gemeinden zu beschränken. Dabei können entweder für alle Stellen nach einheitlichen Maßstäben berechnete Höchstbeträge festgesetzt werden oder

## STABILITÄT UND WACHSTUM ALS ZIELE DER FINANZPOLITIK

die Kreditaufnahme durch den Bund, die Länder oder die Gemeinden bedarf einer Genehmigung des Bundeswirtschaftsministers. Diese Beschränkungen dürfen längstens ein Jahr gelten.

6. § 19 des Gesetzentwurfs sieht eine raschere Anpassung der Einkommensteuer-Vorauszahlungen an die mutmaßliche Höhe der Einkommensteuerschuld vor.

7. Die Bundesregierung ist bereits nach geltendem Recht zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt, die im Falle einer Konjunkturabschwächung Sonderabschreibungen zuläßt, und zwar bei beweglichen Wirtschaftsgütern in Höhe von höchstens 10 vH der Anschaffungs- und Herstellungskosten und bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern in Höhe von höchstens 5 vH. Diese Höchstsätze werden mit Recht als zu niedrig angesehen, um wirksam sein zu können; deshalb sollen die Höchstsätze auf 30 vH bzw. 15 vH heraufgesetzt werden. Während der Bundesrat diesen Rechtsverordnungen auch weiterhin zustimmen muß, sollen sie im Gegensatz zur derzeitigen Rechtslage aber nicht mehr der Zustimmung des Bundestages bedürfen. Statt dessen soll der Bundestag ein Vetorecht erhalten: ihm sind die Rechts Verordnungen unverzüglich nach ihrer Verkündung mitzuteilen, und sie sind aufzuheben, wenn es der Bundestag dann innerhalb von drei Monaten verlangt.

8. Im Falle einer übersteigerten Nachfrageausweitung soll die Bundesregierung künftig *ohne* Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen erlassen können, die die Inanspruchnahme sämtlicher Abschreibungen, die über die linearen Absetzungen hinausgehen (erhöhte Absetzungen, Sonderabschreibungen und degressive Abschreibungen), für die Dauer von längstens einem Jahr ganz oder teilweise ausschließt. Hiervon sind jedoch nur die neuen, nach der Verkündung der Verordnungen getätigten Investitionen betroffen, während die Abschreibungen für die bis dahin vorgenommenen Investitionen unberührt bleiben. Diese Rechtsverordnungen sollen direkt nach ihrer Verkündung Bundestag und Bundesrat mitgeteilt werden; wenn eines dieser beiden Organe binnen drei Monaten Einspruch erhebt, sind sie wieder aufzuheben.

9. Um den Bremsweg der kreditbeschränkenden Maßnahmen der Bundesbank abzukürzen, soll diese das Recht erhalten, die Kreditgewährung der Kreditinstitute unmittelbar begrenzen zu können. Danach könnte die Bundesbank nicht nur die Zunahme der von den Kreditinstituten gewährten Kredite begrenzen, sondern sie soll sogar Kürzungen anordnen können, die allerdings nicht mehr als 10 vH des Standes bei Erlaß der Anordnung betragen dürfen. Die Kreditbegrenzung darf längstens für die Dauer eines Jahres angeordnet werden.

10. Schließlich wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnungen *ohne* Zustimmung des Bundesrates für die Dauer eines Jahres zu bestimmen, daß die Träger der sozialen Rentenversicherungen einen Teil ihrer liquiden Mittel und daß die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung einen Teil ihrer Rücklagen in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren, die von der Bundesbank herausgegeben werden, anlegt, wenn die Bundesbank dies zur Wahrung der Währungsstabilität vorschlägt. Dabei wird die Bundesbank ausdrücklich verpflichtet, diese Papiere zurückzunehmen, soweit die Träger der sozialen Rentenversicherung die darin angelegten Mittel zur Sicherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit benötigen.

### *Artikel 109 des Grundgesetzes soll geändert werden*

Das sind in knapper Darstellung die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzentwurfs. Hinzu kommt der Entwurf eines *Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes*, wonach der Artikel 109 GG, der bisher in einem Satz vorschreibt, daß Bund und Länder „in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“ sind, erweitert werden soll. In einem zweiten Absatz soll festgelegt werden, daß Bund und Länder „bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ haben. Hiermit soll auch den Ländern und Gemeinden eine Pflicht zur antizyklischen Finanzpolitik auferlegt werden. Zwar hatte der Bund nach Auffassung der Bundesregierung schon bisher aufgrund des Artikels 73, Abs. 4 GG, der dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für das Währungswesen zuweist, das Recht zur Einflußnahme auf die konjunkturelle Entwicklung zur Sicherung der Währung<sup>4</sup>). „Der Umfang

<sup>4</sup>) Siehe zu diesem Fragenkomplex u. a. Rolf Dahlgrün: „Die Problematik der haushaltswirtschaftlichen Unabhängigkeit von Bund und Ländern“ in Finanzwissenschaft und Finanzpolitik, Tübingen 1964, S. 15 ff.

der sich aus dieser Grundgesetznorm ergebenden Kompetenz zum Erlaß konjunkturregelnder Gesetze ist jedoch nach dem heutigen Stand von Rechtsprechung und Rechtslehre nicht eindeutig abgrenzbar. Schon im Hinblick darauf hält es die Bundesregierung für geboten, eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung für den Erlaß eines derartigen Bundesgesetzes zu schaffen. Abgesehen davon bedarf es der verfassungsrechtlichen Klarstellung, daß die Vorschriften des Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität mit dem Grundsatz der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern (Art. 109 GG) nicht im Widerspruch stehen<sup>5)</sup>. Ein neuer dritter Absatz soll die vorgeschlagene Ermächtigung zur Begrenzung der Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte verfassungsrechtlich absichern. Das ist eine Abweichung von dem Prinzip der Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushalte. Es ist vorauszusehen, daß diese Grundgesetzänderung sehr umstritten sein wird. Immerhin kann sich die Bundesregierung auf die Kommission für die Finanzreform berufen, denn diese hat in ihrem Anfang des Jahres vorgelegten Gutachten eine fast wörtlich gleiche Formulierung eines neuen dritten Absatzes vorgeschlagen<sup>6)</sup>.

*Zum wirksamen Instrumentarium gehört der Wille, es zu benutzen*

U behaupt stimmen die Vorschläge der Bundesregierung weithin mit den Empfehlungen der Kommission für die Finanzreform<sup>7)</sup> und auch mit den Ratschlägen überein, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinen beiden bisher vorgelegten Jahresgutachten gegeben hat<sup>8)</sup>. Wenn die Regierungsvorlage — während der parlamentarischen Beratung abgeändert und ergänzt — Gesetz wird, steht der Bundesregierung ein brauchbares und wirksames Instrumentarium zur Beeinflussung der Konjunktur zur Verfügung.

Eine andere Frage ist es freilich, ob und wie die Bundesregierung diese Mittel einsetzen will. Ohne den Willen zum konjunkturpolitischen Handeln, ohne den Willen zur Führung und zur Koordination, ist auch ein gutes und ausreichendes Instrumentarium wertlos. An diesem Willen hat es jedoch bisher der Bundesregierung und vor allem dem *Bundeskanzler* gefehlt. Schon vorhandene Möglichkeiten für eine Konjunkturpolitik wurden bei weitem nicht ausgenutzt; auch wenn diese Möglichkeiten nicht ausreichend sind, wären sie aber nicht wirkungslos geblieben, hätte man sie ergriffen. Ob die konjunkturpolitische Enthaltensamkeit der Bundesregierung aufhört, wenn sie über ein nahezu vollständiges Instrumentarium verfügen kann, bleibt abzuwarten. Zweifel an einem Sinneswandel sind angebracht, jedenfalls solange Prof. *Erhard* „die Richtlinien der Politik“ zu bestimmen hat, dies um so mehr, als er öffentlich bekannt hat, daß er sich „gegen ein solches Gesetz zunächst innerlich gesträubt“ habe<sup>9)</sup>. Er ist im Gegensatz zur allgemein anerkannten Auffassung der Wissenschaft der Ansicht, „daß mit einem solchen Gesetz zugleich ein Teil der Freiheit verlorengelht oder wenigstens verlorenzugehen droht“<sup>10)</sup>. Als ob durch das Treibenlassen die Freiheit eine größere Chance hätte! Andererseits ist eine zielstrebige und wirksame Konjunkturpolitik nicht nur eine Frage der politischen Willensbildung, vielmehr hängt sie auch von einer Vielfalt geeigneter Mittel ab. Man kann der Bundesregierung nicht das erforderliche Instrumentarium mit dem Hinweis darauf verweigern, daß die Erfahrung dafür spricht, sie werde von diesen Mitteln doch keinen oder nur unzureichenden Gebrauch machen.

5) Aus der Begründung des Gesetzentwurfs, S. 9.

6) Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln 1966, S. 141.

7) Gutachten über die Finanzreform, a.a.O., S. 125 ff.

8) Jahresgutachten 1964, Bundestagsdrucksache IV/2890, insbesondere Ziff. 54, 212 und 242. — Jahresgutachten 1965, Bundestagsdrucksache V/123, insbesondere Ziff. 150, 154, 193, 195, 197 bis 200, sowie Anhang III.

9) Aus der Rede des Bundeskanzlers auf der Kundgebung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie am 8. 6. 1966 in München, Bulletin der Bundesregierung Nr. 79/80 vom 15./16. 6. 1966.

10) Ebenda.

*Konjunkturpolitik aus einem Guß*

Wenn die Bundesregierung einen ausschlaggebenden Beitrag „zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität“ leisten will, muß sie allerdings mehr tun, als die vorgeschlagenen Mittel anzuwenden. Denn eine konjunkturgerechte Finanzpolitik kann nur, ebenso wie die Kreditpolitik der Notenbank, ein Teil einer auf Stabilisierung abzielenden Konjunkturpolitik sein. Hinzu kommen müssen Maßnahmen im Bereich der Preispolitik, Wettbewerbspolitik, Außenwirtschaftspolitik usw. Gegen staatlich verordnete oder manipulierte Preissteigerungen, wie zur Zeit im Agrarbereich, bei den Mieten und den Bahn- und Posttarifen, können natürlich die besten konjunkturpolitischen Mittel der Finanzpolitik und der Notenbank nichts ausrichten. Sie sind auch ohne Ergänzung durch Maßnahmen der Außenwirtschaftspolitik ziemlich machtlos gegen preistreibende Auswirkungen, die aus hohen Ausführüberschüssen herrühren, wie es bis 1964 jahrelang der Fall war. Die Einkommenspolitik hat ebenfalls konjunkturpolitische Aspekte, die nicht vergessen werden dürfen. Ein Teil des gegenwärtigen Anstiegs der Verbraucherpreise ist z. B. die Folge einkommenspolitischer Entscheidungen der Bundesregierung, indem sie über Erhöhungen der Agrarpreise, Mieten und Arzthonorargebühren die Einkommen einzelner Bevölkerungsgruppen verbessern wollte. Es wäre widersinnig, diese Preissteigerungen etwa durch Ausgaben- oder Kreditbeschränkungen bekämpfen zu wollen.

Zusammenhänge zwischen Konjunktur- und Einkommenspolitik hätten sich auch bei der „konzertierten Aktion“ ergeben, die der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem letzten Jahresgutachten vorgeschlagen hatte<sup>11)</sup>. Koordiniert von der Bundesregierung, sollten die Repräsentanten von Bund, Ländern und Gemeinden, der Unternehmer und der Tarifparteien übereinkommen, die Haushaltsausgaben, die Investitionen und die Lohn- und Gehaltserhöhungen in diesem Jahr an einer Orientierungsrate von 6 vH auszurichten. Leider wollte der Bundeskanzler von einer solchen „konzertierten Aktion“, die sicherlich ein wirksameres Mittel zur Konjunkturbeeinflussung gewesen wäre als manche im Gesetzentwurf vorgeschlagene Maßnahme, nichts wissen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine erfolgreiche Konjunkturpolitik vielfältig sein und an den verschiedensten Stellen wirtschaftlicher Tätigkeit ansetzen und daß sie aus einem Guß sein muß. Aufgabe der Bundesregierung ist es dabei, eine klare Konzeption zu entwickeln und die Führung zu übernehmen.

*Konjunkturpolitik am erreichbaren Wachstum orientieren*

Dabei wäre es falsch, der Geldwertstabilität den Vorrang vor den anderen Zielen moderner Wirtschaftspolitik zu geben. § 1 der Regierungsvorlage läßt den Eindruck entstehen, als wenn dies beabsichtigt sei; denn dort heißt es, daß die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu treffen sind, „daß sie zur Wahrung des Geldwertes bei hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“. In der Begründung zum § 1 steht zwar, daß die konjunkturpolitischen Ziele „grundsätzlich als gleichwertig anzusehen“ sind, aber dann sollte dies auch eindeutig im Gesetzestext formuliert werden. Wesentlich klarer nennt die Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten (Ziff. 472 und 579) als gleichrangige Zielsetzungen moderner Wirtschafts- und Sozialpolitik, die durch eine entsprechende Fiskal- und Kreditpolitik zu fördern sind: die innere und äußere finanzielle Stabilität, ein kräftiges, möglichst gleichmäßiges Wirtschaftswachstum, eine optimale Ausnutzung der verfügbaren Arbeitskräfte und der sonstigen nationalen Produktions-

11) Bundestagsdrucksache V/123, insbesondere S. 108 ff. Siehe auch die Besprechung des Jahresgutachtens in GM. H. 2/1966, S. 105 S.

faktoren und eine gewisse Verringerung der Ungleichmäßigkeiten der Einkommens- und Vermögensverteilung.

Diese Aussage ist unmißverständlich. Sie deckt keine Politik, die Geldwertstabilität auch um den Preis hoher Wachstumsverluste oder gar der Stagnation erreichen will. Es hat den Anschein, als wenn das Ziel voller Geldwertstabilität überhaupt nicht ohne Stagnation oder gar Rezession erreichbar ist. Ein leichter Preisanstieg scheint bei wachsender Wirtschaft strukturbedingt und systemimmanent zu sein<sup>12)</sup>. Er ist jedenfalls das kleinere Übel gegenüber Stagnation, Rezession und Arbeitslosigkeit. Vieles — vor allem die Erfahrung der letzten fünfzehn Jahre — spricht übrigens dafür, daß der Preisanstieg in Zeiten optimalen Wirtschaftswachstums nicht höher, sondern eher niedriger ist als beim Hinnehmen größerer Wachstumsverluste, *vorausgesetzt* allerdings, daß im Rahmen einer grundsätzlich am erreichbaren Wirtschaftswachstum ausgerichteten Politik alle Anstrengungen zur Bekämpfung von Preissteigerungen unternommen werden. Das bedeutet, schlicht ausgedrückt, nichts anderes, als daß wir unsere volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit voll ausnutzen und nicht über unsere Verhältnisse leben. Bei einer solchen Politik lassen sich übrigens auch die erforderlichen produktivitätssteigernden Strukturänderungen leichter durchführen — gerade sie wirken tendenziell preisstabilisierend.

Als Schlußfolgerung ergibt sich, daß die konjunkturstabilisierende Finanzpolitik Teil einer grundsätzlich am erreichbaren Wirtschaftswachstum orientierten staatlichen Wirtschaftspolitik sein sollte. Das müßte im § 1 des Gesetzes zum Ausdruck kommen.

#### *Gemeinsame Finanzplanung von Bund und Ländern*

Dementsprechend sollten auch die mehrjährige Finanzplanung (§ 5 des Entwurfs) und die mehrjährigen Investitionsprogramme (§ 6) eingebettet sein in eine mehrjährige „wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht“<sup>13)</sup>. Finanzplanung und Investitionsprogramme verbessern die Möglichkeiten für den Einsatz konjunkturpolitischer Mittel. § 5 und § 6 sehen Finanzplanung und Investitionsprogramme nur für den Bund vor, nach § 10 sollen diese Bestimmungen allerdings „sinngemäß für die Haushaltswirtschaft der Länder“ gelten. Zweckmäßiger wäre es wahrscheinlich, wenn die Bundesregierung zusammen mit den Landesregierungen eine mehrjährige Gesamtplanung der öffentlichen Haushaltswirtschaft aufstellt, wobei der Finanzbedarf des Bundes, der Länder und der Gemeinden als gleichwertig zu behandeln sind. Diesen Vorschlag macht die Kommission für die Finanzreform (Ziff. 490 ff. ihres Gutachtens). Durch eine Ergänzung des Art. 109 GG möchte sie verfassungsrechtlich sichern, daß die Länder — zugleich für die Gemeinden — an der Aufstellung des Finanzplanes beteiligt werden und dabei ihre Vorstellungen zur Geltung bringen können (Ziff. 491). Zu überlegen ist außerdem, ob die Investitionsprogramme in einen Teil, der die vordringlichen, unaufschiebbaren Investitionen enthält, und in einen Teil mit nicht so dringlichen Vorhaben, die als konjunkturpolitische Manövermasse dienen könnten, aufgeteilt werden sollten.

#### *Öffentliche Investitionen dürfen nicht Lückenbüßer sein*

An dieser Stelle ist eine Bemerkung über die konjunkturpolitische Behandlung von öffentlichen und privaten Investitionen fällig. „Wenn nach den Vorstellungen einer strengen fiscal policy die Investitionen der öffentlichen Hand stets nur den Umfang haben

12) Siehe hierzu u. a.: Helmut Meinhold, Vollbeschäftigung und Währungsstabilität in Vom Wert des Geldes, Stuttgart 1961 — Werner Hofmann, Die säkulare Inflation, Berlin 1962 — Ders., Schleichende Inflation nicht aufzuhalten, in Handelsblatt vom 26/27. 6. 1964 — Werner Trautmann, Ist Inflation unser Schicksal? in Der Volkswirt vom 10. 7. 1964 — Wolfgang Kirner, Preisstabilität durch Expansion in Der Volkswirt vom 11. 2. 1966 — Peter Sweerts-Sporck, Konjunkturpolitik nach Klischee in Der Volkswirt vom 3. 6. 1966.

13) Siehe hierzu u. a.: Wirtschaftliche Vorausschau auf mittlere Sicht, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Bulletin der Bundesregierung vom 21. 1. 1964.

dürften, der sich aus der Größe der von der privaten Investitionsnachfrage nicht beanspruchten volkswirtschaftlichen Kapazitäten ergibt, käme der Staat in eine Lückenbüßerposition. Es erscheint mir kaum angängig, daß der Bau von Verkehrseinrichtungen, Schulen, Krankenhäusern, Universitäten usw. gänzlich aus einer solchen Position betrieben wird<sup>14</sup>." Dieser Ansicht des Vizepräsidenten der Bundesbank, Dr. *Heinrich Troeger*, kann voll zugestimmt werden, um so mehr, als wir in der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik keine starken konjunkturellen Schwankungen mit fieberhaftem Boom einerseits und Depressionen andererseits erlebt haben. Vielmehr bewegten sich die — viel flacher gewordenen — konjunkturellen Wellen im Rahmen von Wachstumszyklen, innerhalb derer sich niedrige Zuwachsraten mit höheren abwechselten. Wenn bei dieser Entwicklung öffentliche Investitionen lediglich als Restgröße zum Ausgleich der Schwankungen bei den privaten Investitionen getätigt werden dürften, müßten viele öffentliche Investitionen, die langfristig für unser Wirtschaftswachstum und für unseren Wohlstand, entscheidend sind, unterbleiben. „Die Beeinflussung der privaten Investitionsnachfrage mittels der Steuerpolitik ist deshalb“, mit den Worten des Vizepräsidenten der Bundesbank, „ein durchaus legitimes Mittel der allgemeinen Konjunkturpolitik.“

Dr. Heinrich Troeger denkt dabei insbesondere an die Veränderung der Abschreibungen sowie an die Begrenzung der Kreditgewährung der Kreditinstitute, beides Mittel, die die Regierungsvorlage vorsieht. Was die vorgeschlagene Veränderung der Abschreibungssätze anbelangt, so ist allerdings darauf zu achten, daß sie im Konjunkturverlauf nicht regelmäßig vorgenommen werden. Sonst stellen sich die Unternehmer darauf ein, und es wird genau das Gegenteil der beabsichtigten Wirkung erreicht: Im Konjunkturaufschwung werden die Unternehmer, da sie die Beseitigung der Abschreibungsvergünstigungen erwarten, beschleunigt und vermehrt investieren und dadurch die Konjunktur noch mehr „anheizen“, während sie bei Konjunkturabschwächung mit ihren Investitionsentscheidungen zurückhalten werden, bis die Abschreibungsvergünstigungen in Kraft treten.

Wirksamer dürften die privaten Investitionen durch die Kreditbegrenzung eingeschränkt werden<sup>15</sup>). Dieses Mittel ist das Gegenstück zur konjunkturpolitischen Beschränkung der öffentlichen Investitionen und der öffentlichen Kreditaufnahme; es sollte deshalb nicht aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden. Allerdings soll die Kreditbegrenzung, wie es in der Begründung heißt, nur in Ausnahmesituationen angeordnet werden. Vielleicht wirkt dieses Mittel aber als „fleet-in-being“, indem es die Kreditwirtschaft zu freiwilligen Vereinbarungen mit der Bundesbank veranlaßt. Erörterenswert ist außerdem ein System von Investitionsabgaben im Boom und Investitionszuschüssen bei starkem Konjunkturrückgang<sup>16</sup>); in beiden Fällen können volkswirtschaftlich dringliche Investitionen entweder von der Abgabe befreit oder durch besondere hohe Zuschüsse gefördert werden.

#### *Ein Steuersystem mit automatisch wirkenden Stabilisatoren*

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung von Sonderabschreibungen oder ihre Streichung als einzige steuerliche Eingriffsmöglichkeiten vor. Von verschiedenen Seiten ist vorgeschlagen worden, die Bundesregierung darüber hinaus zu ermächtigen, bei Konjunkturabschwächung die Tarife der Einkommen- und Körperschaftsteuer zu senken oder um-

14) Heinrich Troeger, *Haushaltspolitik und Notenbank in Finanzwissenschaft und Finanzpolitik*, Tübingen 1964, S. 322.

15) Siehe hierzu u. a.: Wolfgang Graebner, *Direkte Kontrollen der Geldpolitik*, Nr. 1688 der Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln/Opladen 1966 — Rudolf Stucken, *Das Schwert in der Scheide*, in *Handelsblatt* vom 6./7. 5. 1966.

16) Jahresgutachten 1965, Ziff. 200.

gekehrt bei Hochkonjunktur eine Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer einzuführen. Außerdem wird die Möglichkeit konjunkturpolitisch motivierter Änderungen der Sätze einiger Verbrauchsteuern empfohlen<sup>17)</sup>.

Jedoch ist es bedenklich, der Bundesregierung zu viele Ermächtigungen zur Änderung des Steuerrechts zu erteilen. Es wäre aber auch falsch, „von derartigen Steuerrechtsänderungen zuviel zu erwarten. Die Ausgabenpolitik hat in Depressionszeiten im allgemeinen viel bessere Möglichkeiten, einen Wiederaufschwung auszulösen, und in der Hochkonjunktur können investitionspolitische Maßnahmen (Investitionskontrolle, konjunkturpolitisch ausgerichtete Baugenehmigungsverfahren, Baukoordinierungsausschüsse u. ä.) gezielter eingesetzt werden. Demgegenüber ist die Steuer ein relativ grobes und schwerfälliges Mittel, dessen Auswirkungen zudem noch recht wenig bekannt sind. Schließlich ist zu bedenken, daß ein allzu häufiges Ändern der Steuersätze • sowie sonstiger steuerrechtlicher Vorschriften erhebliche Unsicherheit in die Kalkulationen und Dispositionen der Unternehmen bringen kann. Dennoch sollte bei maßvollem Gebrauch auf eine „flexible Steuerpolitik“ als ein in der Regel *ergänzendes* konjunkturpolitisches Instrument nicht verzichtet werden. Das Hauptaugenmerk der Konjunkturpolitiker sollte jedoch, soweit es sich um den Einsatz der Steuerpolitik handelt, auf die bestmögliche Ausgestaltung des Steuersystems zu einem automatisch wirksamen Stabilisierungsfaktor gerichtet sein<sup>18)</sup>.“ Bei einem automatisch konjunkturstabilisierenden Steuersystem — in der Finanzwissenschaft „built-in-flexibility“ genannt — nehmen die Steuereinnahmen *ohne* Steuerrechtsänderungen bei Hochkonjunktur im Verhältnis zum Sozialprodukt stärker zu, umgekehrt bleiben sie in der Depression zurück. Diese Wirkungen gehen von einem Steuersystem aus, in dem Steuern mit progressiven Tarifen, wie die Einkommensteuern, einen hohen Anteil haben.

Dazu gehört allerdings eine gegenwartsnahe Einkommen- und Körperschaftsteuer-Veranlagung. Der Zeitraum zwischen der konjunkturbedingten Entstehung des Gewinns (oder Verlustes) und der endgültigen Steuerzahlung ist in der Bundesrepublik aber zu lang. Die Veranlagungen und Abschlußzahlungen für das gute Geschäftsjahr 1964 erfolgten z. B. in der Regel erst im 1. Halbjahr 1966, während 1964 den vierteljährlichen Vorauszahlungen das niedrigere Veranlagungs-Soll von 1962 zugrunde lag. Die Abschlußzahlungen machen bei diesem Verfahren etwa ein Fünftel der Steuerschuld aus<sup>19)</sup>. Der zeitliche Abstand zwischen der Einkommens- und Gewinnerzielung und der Veranlagung und Abschlußzahlung wäre um ungefähr zwölf Monate kürzer, wenn das in den USA übliche System der Selbstveranlagung bei uns eingeführt werden würde. Der Steuerpflichtige hat in den USA seine Steuerschuld in der Steuererklärung selbst zu errechnen und überweist unmittelbar nach der Abgabe der Erklärung, die jeweils bis zum 15. März des folgenden Jahres zu erfolgen hat, die Abschlußzahlungen; aufgrund seiner Berechnung ändern sich zugleich die Vorauszahlungen des laufenden Jahres. Sowohl eine bei der späteren Kontrolle festgestellte höhere Steuerschuld als auch ein sich ergebender Erstattungsanspruch ist zu verzinsen.

Auch in der Bundesrepublik sind seit 1961 Versuche mit der Selbstveranlagung unternommen worden. Sie sollten beschleunigt und erweitert werden, um schließlich die Selbstveranlagung auch bei uns einzuführen. Die im § 19 des Gesetzentwurfs vorgesehene Möglichkeit zur rascheren Anpassung der Vorauszahlungen ist als ein weiterer Schritt zur gegenwartsnahen Einkommensteuerzahlung und zum Ausbau eines automatisch stabilisierenden Steuersystems zu begrüßen.

17) Unter anderem von der Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten (Ziff. 501 und 502).

18) Günter Pehl, Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1962, S. 62.

19) Die Auswirkungen des Veranlagungsrhythmus auf die Steuereinnahmen, Finanzbericht 1965, S. 147 ff.

*Die Entscheidung nicht der Bundesbank aufbürden*

Eine gegenwartsnahe Einkommensteuerveranlagung ist auch ein Mittel, um während der Hochkonjunktur, wenn die Nachfrage über die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit hinausgeht, Kaufkraft der privaten Haushalte abzuschöpfen. Allerdings tritt der konjunkturdämpfende Effekt nur dann ein, wenn die überschüssige Kaufkraft bei der Bundesbank stillgelegt wird. Anderenfalls würde die Einschränkung der privaten Nachfrage lediglich zu einer entsprechenden Ausweitung der öffentlichen Nachfrage führen. Das soll durch die Bestimmungen des § 2, Absatz 2 verhindert werden, indem die nachfragewirksamen öffentlichen Ausgaben in der Hochkonjunktur niedriger zu veranschlagen und die Einnahmeüberschüsse entweder zur Schuldentilgung oder für eine Konjunkturausgleichsrücklage bei der Bundesbank zu verwenden sind.

Anstelle einer Konjunkturausgleichsrücklage hat das Land Bayern die Stilllegung „öffentlicher Mindestreserven“ vorgeschlagen. Die Bundesbank soll verlangen können, daß Bund, Länder und Gemeinden bei ihr unverzinsliche Guthaben in Höhe von höchstens 6 vH der Steuereinnahmen des jeweiligen Vorjahrs unterhalten. Diese Mittel dürfen ebenso wie die Mindestreserven der Kreditinstitute nicht abgezogen werden. Innerhalb der CSU war darüber hinaus erwogen worden, der Bundesbank auch das Recht zu übertragen, die Kreditaufnahme der öffentlichen Körperschaften zu begrenzen. Diese Vorschläge bedeuten, daß die konjunkturpolitische Entscheidungsbefugnis über die Stilllegung von Kaufkraft sowie über die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme von den den Parlamenten verantwortlichen Bundes- und Länderregierungen auf die weitgehend unabhängige Bundesbank übertragen würden. Wenn aber schon die Bundesbank für die monetäre Konjunkturpolitik zuständig ist, so sollten wenigstens die konjunkturpolitischen Entscheidungen über die Finanzpolitik von denen getroffen werden, die politisch verantwortlich sind. Anderenfalls wäre es ein Ausweichen der Abgeordneten und der Regierenden vor der konjunkturpolitischen Verantwortung.

*Das Parlament muß an der Entscheidung beteiligt bleiben*

Freilich ist nicht zu übersehen, daß die Bundesbank *sofort* auf die jeweilige Konjunkturentwicklung reagieren kann. Das normale Gesetzgebungsverfahren ist für eine Reihe erfolgversprechender Maßnahmen zu zeitraubend. Manche konjunkturpolitischen Mittel können nur dann wirkungsvoll angewandt werden, wenn sie ohne vorherige Ankündigung und Diskussion schlagartig eingeführt werden. Sonst würden sich die Bevölkerung und insbesondere die Unternehmer auf sie einstellen und sie durch Manipulationen unwirksam machen können; es kann sogar die gegenteilige Wirkung eintreten. Dieser Ankündigungseffekt kann insbesondere bei steuerpolitischen Maßnahmen entstehen.

Hier muß deshalb nach einer Lösung gesucht werden, die das demokratische Grundrecht auf parlamentarische Bewilligung und Kontrolle mit dem konjunkturpolitischen Erfordernis, schnell wirksame Maßnahmen treffen zu können, verbindet. Was die konjunkturpolitisch ausgerichtete Veränderung von Abschreibungssätzen anbelangt, so sieht die Bundesregierung hier die Lösung darin, daß sie sich vom Parlament zur Vornahme solcher Veränderungen ermächtigen läßt; außerdem sind die entsprechenden Verordnungen wieder aufzuheben, wenn der Bundestag binnen drei Monaten Einspruch erhebt. Es wäre abwegig, dies als ein „Notverordnungsrecht“ zu bezeichnen. Zu überlegen wäre aber, ob das Parlament nicht doch unmittelbar an der Entscheidung beteiligt bleiben kann. Als eine Möglichkeit hierfür bietet sich ein parlamentarischer Sonderausschuß an, der den Maßnahmen der Regierung, die im Rahmen von vorher genau festzulegenden

Grenzen liegen müssen, zuzustimmen hat, und zwar innerhalb einer kurz bemessenen Frist von ein bis zwei Wochen<sup>20)</sup>.

*Konjunkturgerechte Finanzpolitik ist eine Bewährungsprobe des Föderalismus*

Diesem Sonderausschuß könnten auch Mitglieder des Bundesrates angehören. Die Mitwirkung der Länder und der Gemeinden ist bei unserem föderativen Staatsaufbau überhaupt entscheidend für das Gelingen einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik<sup>21)</sup>. Das trifft vor allem für die Ausgaben- und Schuldenpolitik zu. Von den gesamten durch eigene Einnahmen finanzierten Ausgaben entfällt nur knapp die Hälfte auf den Bund, dagegen fast ein Drittel auf die Länder und ein Fünftel auf die Gemeinden. Bei den (Sach- und Finanz-) Investitionen beträgt der Anteil des Bundes sogar nur reichlich ein Viertel, während sich die restlichen drei Viertel zu etwa gleichen Teilen auf Länder und Gemeinden aufteilen. Diese Zahlen zeigen die Notwendigkeit einer guten und engen Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden auf, wobei der Bund die Initiative haben muß.

Deshalb ist es zu begrüßen, daß durch eine Ergänzung des Grundgesetzartikels 109 und nach § 1 des Stabilisierungsgesetzes sowohl der Bund als auch die Länder zu einem gemeinsamen konjunkturpolitischen Verhalten verpflichtet werden sollen und daß die Bestimmungen über die konjunkturgerechte Ausgabengestaltung, die Einrichtung einer Konjunkturausgleichsrücklage und die mehrjährige Finanzplanung nach § 10 „sinngemäß für die Haushaltswirtschaft der Länder“ gelten sollen. Außerdem werden die Länder verpflichtet, auf ein entsprechendes Verhalten der Gemeinden hinzuwirken. Diese Bestimmungen sind mit dem bundesstaatlichen Aufbau voll vereinbar, zumal Bund und Länder nach § 12 „gemeinsam die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlichen Maßnahmen“ beraten sollen. Zu prüfen wäre allerdings, ob nicht auch Vertreter der Gemeinden gleichberechtigt an Beratungen über eine konjunkturgerechte Finanzpolitik teilnehmen können. Als Beratungsorgan empfiehlt sich ein Konjunkturrat, wie er von dem wirtschaftspolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Prof. *Karl Schiller*, vorgeschlagen wurde. Dieses Gremium, dem auch Vertreter der Bundesbank angehören sollten, wäre entweder durch das Stabilisierungsgesetz oder aufgrund eines Staatsvertrages zwischen dem Bund und den Ländern zu schaffen. Wichtigste Aufgabe wäre die Koordination der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Bund, Ländern und Gemeinden.

Dieser Rat könnte vielleicht auch verbindliche Richtlinien für die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme festlegen. Jedenfalls sind Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über eine Begrenzung der Kreditaufnahme der Regelung vorzuziehen, wie sie in den §§13 und 14 des Gesetzentwurfs niedergeschrieben ist. Danach wäre nach Inkrafttreten einer entsprechenden Rechtsverordnung die Kreditaufnahme der Länder und der Gemeinden durch Höchstbeträge, die von der Bundesregierung festgesetzt werden, begrenzt oder von der Genehmigung des Bundeswirtschaftsministers abhängig. Das ist ein starker Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder, und es ist vorauszusehen, daß die §§13 und 14 in dieser Fassung am Widerstand der Länder scheitern werden.

Indessen enthält die Regierungsvorlage selbst in § 17 einen Ausweg. Dort wird die Gründung eines Ausschusses für öffentlichen Kredit beim Bundeswirtschaftsminister vor-

20) Fritz Neumark, Wo steht die „Fiscal-Policy“ heute? — Ders., *Schleichende Inflation und Fiskal-Politik*, beide Artikel in *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, Tübingen 1961, S. 223 bzw. 276.

21) Siehe hierzu u. a. Günter Pehl, *Möglichkeiten und Probleme antizyklischer Finanzpolitik*, GM, H. 5/1960, S. 273 ff.

## STABILITÄT UND WACHSTUM ALS ZIELE DER FINANZPOLITIK

geschlagen, der sich aus dem Bundesfinanzminister und je drei Vertretern der Länder und der Gemeinden zusammensetzt. Der Bundeswirtschaftsminister soll mit diesem Ausschuß „in regelmäßigen Abständen die Möglichkeit der Deckung des Kreditbedarfs der öffentlichen Haushalte“ beraten, und der Ausschuß ist vor allen den öffentlichen Kredit beschränkenden „Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung zu hören“. Ein Ausschuß dieser oder ähnlicher Art könnte jedoch die Entscheidung selbst übernehmen und Vereinbarungen über eine Kreditbegrenzung treffen oder er könnte ein beratendes Gremium des Konjunkturrates sein.

Einrichtungen dieser Art, Absprachen, Vereinbarungen und Staatsverträge entsprechen unserer bundesstaatlichen Verfassungsordnung besser als die Vorschriften über die Kreditbegrenzung in der Regierungsvorlage. Dem Finanzwissenschaftler Prof. *Heinz Haller* ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Der im föderativen Staat erreichbare Grad der politischen Mitbestimmung und Aktivität des einzelnen Staatsbürgers ist sicherlich weit höher als derjenige im zentralistischen Staat, und dies ist ein so großes Aktivum, daß man seinerwegen auch Nachteile in Kauf nehmen kann. Zu diesen Nachteilen gehört nun zweifellos die geringere Perfektion, die in der konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik zu erreichen ist.“<sup>22)</sup> Der Weg freiwilliger Vereinbarungen verpflichtet die Länder — und die Gemeinden — allerdings zur bereitwilligen Zusammenarbeit mit dem Bund. Auch in der konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik hat sich der Föderalismus zu bewähren.

22) Heinz Haller, Probleme einer konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Finanzausgleichs, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 116. Bd., H. 1/1960, S. 47 ff.