

Möglichkeiten und Probleme antizyklischer Finanzpolitik

Noch niemals zuvor ist in der Bundesrepublik so laut und von so vielen Seiten nach einer antizyklischen (konjunkturgestaltenden, konjunkturstabilisierenden) Finanzpolitik gerufen worden wie gegenwärtig. Die Notwendigkeit einer (aktiven) Einflußnahme der Finanzpolitik auf die Konjunkturentwicklung ist heute allgemein anerkannt. Sie wird auch von den Verantwortlichen für die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Bundes nicht bestritten. Das war nicht immer so. Es ist noch nicht allzulange her, da galten die Forderung nach einer „neutralen Finanzpolitik“ und der Grundsatz des jährlichen Ausgleichs von Haushaltseinnahmen und -ausgaben als oberste finanzpolitische Gebote. Wenn man auch oft gegen sie verstieß — z. B. durch die Abschreibungsvergünstigungen der 7er-Paragrafen des Einkommensteuergesetzes und bei der Bildung des sogenannten „Julius-Turmes“ —, so wurden sie doch immer wieder als Ziele proklamiert.

Die Gewerkschaften des DGB forderten demgegenüber schon seit Bestehen der Bundesrepublik — übereinstimmend mit den Erkenntnissen der modernen nationalökonomischen Theorie — eine Finanzpolitik, die konjunkturpolitische Erfordernisse berücksichtigt und die die konjunkturbelebenden oder -dämpfenden Maßnahmen der Notenbank ergänzt. Sie können es deshalb nur begrüßen, wenn heute allgemein die Richtigkeit dieser Forderung erkannt wird. Für sie ist es aber auch von besonderem Interesse, am Beispiel der gegenwärtigen Konjunkturlage und der Gegebenheiten der (formalen und realen) Finanzverfassung in der Bundesrepublik zu erkennen, welche Probleme bei Anwendung einer konjunkturgestaltenden Finanzpolitik zu beachten sind, welche Grenzen ihr gesetzt sind und welche Möglichkeiten ihr dennoch verbleiben. Eine Untersuchung dieser Fragen ist um so nötiger, als die Gegner einer solchen Finanzpolitik die Schwierigkeiten, die heute ihre Anwendung hemmen oder sogar verhindern, überbetonen, um damit die praktische Undurchführbarkeit dieser Politik aufzuzeigen. Dabei wird allerdings übersehen — oder verschwiegen —, daß viele Schwierigkeiten längst behoben wären, wenn sich die amtliche Finanzpolitik *rechtzeitig* auf eine Einflußnahme auf die Konjunkturentwicklung vorbereitet und sich die erforderlichen Instrumente geschaffen hätte.

Grundlage, Aufgaben und Instrumente konjunkturgestaltender Finanzpolitik

Die neoliberale Forderung nach einer „neutralen Finanzpolitik“ ist jedenfalls eine Illusion in einer Zeit, in der die Haushalte der öffentlichen Gebietskörperschaften insgesamt, wie in der Bundesrepublik, mehr als drei Zehntel des Bruttosozialprodukts beanspruchen und an den Investitionen erheblich beteiligt sind. Auch wenn konjunkturpolitische Überlegungen keine Rolle spielen, gehen heute von den öffentlichen Haushalten starke Einflüsse auf die Konjunktur aus. Sie können bei einem Verzicht auf eine aktive Einflußnahme für das Wirtschaftsleben schädlich — krisenverschärfend oder inflationssteigernd — sein. Diese Einsicht liegt der Forderung zugrunde, daß bei der Gestaltung der öffentlichen Haushalte Rücksicht auf die Konjunktur zu nehmen und sie im günstigen Sinne zu beeinflussen ist. Das ist um so notwendiger, als sich gezeigt hat, daß die konjunkturstabilisierende Geldpolitik der Notenbank aus Gründen, auf die hier nicht eingegangen werden kann, selbst in der Hochkonjunktur in ihrer Wirkung beschränkter ist, als meist angenommen wird¹⁾. Ganz allgemein gesagt, soll durch die staatliche Finanzpolitik gemeinsam mit der Geldpolitik der Notenbank ein wirksamer stabilisierender Einfluß auf die Konjunkturentwicklung ausgeübt werden, indem sie den Konjunkturschwankungen entgegenwirkt — daher der Name antizyklische Finanzpolitik. In der Depression soll von ihr eine die wichtigsten volkswirtschaftlichen Kräfte belebende Wirkung ausgehen, und in der Hochkonjunktur sollen (inflationistische) Überspannungstendenzen gedämpft werden.

Wenn bei einem Konjunkturrückschlag die Nachfrage der Endverbraucher und der privaten Unternehmer stagniert oder sogar zurückgeht, dann soll der Staat den Gesamtbetrag der privaten Nettoeinkommen durch Steuersenkungen und / oder zusätzliche Unterstützungszahlungen erhöhen und so zu einer Wiederbelebung der privaten Nachfrage anregen; außerdem soll die öffentliche Nachfrage durch erhöhte Investitionen ausgedehnt werden. In beiden Fällen müssen die Gesamtausgaben die Gesamteinnahmen übersteigen, wobei die Deckungslücke durch Notenbankkredite, d. h. durch zusätzliche Geldschöpfung, zu finanzieren ist. Umgekehrt soll der Staat durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen die Gesamtnachfrage dämpfen, wenn diese größer ist als das vorhandene Angebot an Gütern und Dienstleistungen und infolgedessen die Gefahr fühlbarer Preiserhöhungen besteht. In diesem Fall soll ein Teil der dem Staat zufließenden Steuern, Gebühren usw. nicht wieder oder wenigstens nicht sogleich wieder ausgegeben werden. Die Ausgaben des Staates wären also niedriger zu halten als seine Einnahmen, und es wären (Kassen-) Überschüsse zu bilden, die bei der Notenbank stillzulegen sind. Belgien hat z. B. kürzlich einen Ausgleichsfonds geschaffen, in den alle Mehreinkünfte des Staates fließen und stillgelegt werden, soweit sie 5 vH der Einkünfte des Vorjahres übersteigen. Wegen der schlechten Erfahrungen, die bekanntlich vor einigen Jahren mit dem sogenannten „Julius-Turm“ gemacht wurden, ziehen der Bundesfinanzminister und sein Beirat allerdings eine geldpolitisch gleichermaßen wirkende vorzeitige Rückzahlung von Schulden des Bundes gegenüber der Bundesbank und ausländischen Gläubigern vor. Eine Tilgung sonstiger (Inlands-) Schulden wirkt dagegen nicht stabilisierend. Neuerdings hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium einen früher bereits von Prof. *Ritschi* gemachten Vorschlag aufgegriffen und zur Diskussion gestellt, nach dem — praktisch in Form einer Zwangsanleihe — „die zusätzlichen Steuerbeträge den Steuerpflichtigen gutgeschrieben und bis

1) Vgl. hierzu u. a. Fritz Neumark, „Wo steht die ‚Fiscal Policy‘ heute?“ in Finanzarchiv, N. F., Bd. 19, S. 46 ff., insbesondere S. 54/55, sowie die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom 30. 1. 1960 über „Aufgaben und Möglichkeiten der Finanzpolitik angesichts der Gefahren einer konjunkturellen Überhitzung“, Bundesanzeiger vom 2. 4. 1960, S. 3—4, Pkt. 4 und 5 sowie der letzte Bericht zur „Wirtschaftslage in der Bundesrepublik in GM, H. 4/1960, S. 237 f., neuerdings auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium über „Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“ vom 21. 2. 1960, Bulletin der Bundesregierung vom 14. 4. 1960, S. 704 ff., Punkt 28.

zu ihrer Freigabe in einer geänderten Konjunkturlage im Zentralbanksystem stillgelegt würden“²⁾.

Bei einer konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik wird im entscheidenden Gegensatz zu der früher üblichen Finanzpolitik nötigenfalls auf den *jährlichen Haushaltsausgleich* verzichtet. Die unbedingte Beachtung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs führte zu krisenverschärfenden Ausgabensenkungen und Erhöhungen der Steuersätze während der großen Krise Anfang der dreißiger Jahre ebenso wie zu inflationistisch wirkenden Ausgabenerhöhungen und Steuersenkungen in Boomzeiten. Statt den Konjunkturschwankungen entgegenzuwirken, wurden sie durch diese rein fiskalisch orientierte Finanzpolitik noch verstärkt, weshalb diese Politik auch als „Parallelpolitik“ bezeichnet wird. Die Erkenntnisse der Finanzwissenschaft über die unter Umständen verhängnisvollen Auswirkungen einer Parallelpolitik haben indessen noch keinen Eingang in das Grundgesetz gefunden, denn dessen Art. 110 schreibt den unbedingten jährlichen Haushaltsausgleich vor. Es muß überlegt werden, wie diese strenge Vorschrift zumindest gelockert werden kann, um die aufgezeigten konjunkturpolitischen Maßnahmen, die nach den Erfahrungen der dreißiger Jahre unter Umständen auch entscheidend zur politischen Stabilisierung beitragen können, verfassungsrechtlich zu decken. Seit Bestehen der Bundesrepublik ist allerdings der Grundgesetz-Vorschrift meist nur formal entsprochen worden, während tatsächlich Überschüsse oder Fehlbeträge entstanden waren; sie wurden jedoch durch geschickte haushaltstechnische Manipulationen verdeckt.

Während es über die Aufgaben einer antizyklischen Finanzpolitik bei den Finanzwissenschaftlern und -politikern kaum noch Meinungsverschiedenheiten gibt, wird die Frage nach der zweckmäßigsten Mittelauswahl nicht einheitlich beantwortet. Vor allem durch die Veröffentlichungen des amerikanischen Committee for Economic Development ist die Ansicht verbreitet worden, daß es genüge, wenn der Haushalt und insbesondere das Steuersystem so ausgestaltet wird, daß von ihm *automatisch* konjunkturstabilisierende Wirkungen ausgehen. Ohnehin würden die Steuererträge nämlich „infolge der sogenannten ‚Konjunktorempfindlichkeit der Steuern‘ gleichgerichtet mit der Wirtschaftsentwicklung sich verändern, d. h. in der Hochkonjunktur mehr, in der Depression weniger Geldmittel den Privaten entziehen; umgekehrt würden bestimmte Staatsausgaben, insbesondere die Unterstützungen für Arbeitslose, in der Hochkonjunktur weniger, in der Depression dagegen mehr Geld in die Kassen der Privaten überleiten. Ließe man diesem doppelten Spiel freie Bahn oder würde es noch verstärken, indem man diese sowieso vorhandene ‚built-in-flexibility‘ ausbaut, so würde der Staat in der Depression im Saldo mehr Geld in den privaten Sektor fließen lassen, als er ihm entnimmt, in der Hochkonjunktur dagegen umgekehrt im Saldo Mittel entnehmen“³⁾. Auch die Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundeswirtschafts- und -finanzministerium haben 1956 in einem gemeinsamen Gutachten über „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung“ eine Verstärkung der automatisch wirkenden Stabilisatoren vor allem im Steuersystem empfohlen: „Das Steuersystem muß soweit wie möglich Steuerarten umfassen, die nach Objekt und Bemessungsgrundlagen ... im Wirtschaftsaufschwung ohne Tarifänderungen steigende, in der Depression ... sinkende Erträge und Belastungen bewirken; durch die Anwendung bestimmter besteuertechnischer Verfahren muß die Konjunktorempfindlichkeit dafür geeigneter Steuern noch verstärkt werden.“⁴⁾ Auf Konjunkturschwankungen reagieren gegenwärtig die Lohn- und Umsatzsteuern sowie die Sozialversicherungsbeiträge am schnellsten. Die veranlagte Einkommen-, die Körperschaft- und die Gewerbeertragsteuern sind zwar mindestens

1) Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen a. a. O., Punkt 23.

3) Heinz Kolms, Finanzwissenschaft, Bd. I, Berlin 1959, Sammlung Göschen (Bd. 148), S. 58.

4) Bundesanzeiger Tom 6. Juli 1956, S. 4—7, Punkt 40; desgl. in Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, 4. Bd., Göttingen 1957, S. 34 ff., speziell S. 46.

ebenso konjunkturrempfindlich, jedoch ist der Zeitraum zwischen der konjunkturabhängigen Entstehung des steuerpflichtigen Gewinns (oder Verlustes) und der endgültigen Steuerzahlung trotz der Bemühungen der Finanzverwaltung um eine raschere Anpassung noch zu lang.

Sowohl in dem zitierten Beiratsgutachten als auch in der ebenfalls schon erwähnten Stellungnahme des Beirats beim Finanzministerium kommt indessen zum Ausdruck, „daß die meisten Vertreter der Wirtschafts- und Finanzwissenschaft heute der Ansicht zuneigen, daß ein hohes Maß an ‚built-in-flexibility‘ des Staatshaushalts konjunkturpolitisch erwünscht ist, gegenüber schwereren und länger dauernden Störungen der ökonomischen Aktivität jedoch für sich allein nicht ausreicht, um diesen zu begegnen.“⁵⁾ Dazu bedarf es neben der automatisch wirkenden „passiven Elastizität“ eines — allerdings bewußt konjunkturpolitisch ausgestalteten — Steuersystems und Haushalts einer „aktiven Elastizität“ (Neumark) in Form gesteuerter Stabilisierung. Der Finanzpolitiker kann sich hierbei eines umfangreichen Katalogs von konjunkturpolitischen Eingriffsmöglichkeiten bedienen, in erster Linie wird aber meist daran gedacht, daß die Einkommen-, aber auch bestimmte Verbrauchsteuern in der Depression gesenkt und in der Hochkonjunktur erhöht und daß die Gesamtausgaben sowie bestimmte Einzelausgaben je nach dem Konjunkturverlauf verändert werden.

Neben diesen mehr globalen Maßnahmen, die in erster Linie die Bildung von Haushaltsüberschüssen oder -defiziten bewirken sollen, kann der Staat die Konjunktur durch vielerlei andere Möglichkeiten beeinflussen. Bei gleichbleibenden Gesamtausgaben kann z. B. deren Struktur geändert werden oder es können in der Hochkonjunktur mehr Aufträge in das Ausland gegeben und damit die Auslandsausgaben erhöht werden. Besteht die Gefahr, daß Flaute in einzelnen Branchen zu einem allgemeinen Konjunkturrückgang führen, dann kann der Staat u. U. durch gezielte Förderungsmaßnahmen einen erneuten Aufschwung bewirken, ohne daß ein Defizit gebildet zu werden braucht. Die Vergabe öffentlicher Aufträge kann zeitlich ausgedehnt und stärker in die beschäftigungsschwächeren (Winter-) Monate gelegt und sie kann, soweit es die Art der Aufträge gestattet, in Gebiete gelenkt werden, die konjunkturell nachhinken. Des weiteren können die öffentlichen Körperschaften sowie auch die Bundesbank und die Bundespost „durch straffe Einhaltung öffentlicher Ausschreibung, durch sorgfältiges Prüfen der Preisangebote und durch Zulassung von Nebenangeboten für spätere Fertigungstermine“⁶⁾ preisregulierend wirken, wie es die Bundesregierung vor einigen Wochen für die Bauaufträge des Bundes beschlossen hat. Schließlich können bei den Steuern z. B. durch Einzelvorschriften die Investitions-, Verbrauchs- und Sparneigungen entweder gefördert oder gehemmt, durch Zoll- und Verbrauchsteuersenkungen Preisauftriebstenzen abgefangen werden.

Anforderungen an die konjunkturstabilisierenden Mittel

Es ist nicht schwierig, diese Liste konjunkturgestaltender Mittel der Finanzpolitik noch beträchtlich zu erweitern. Im konkreten Fall zeigt sich indessen, daß eine Reihe von theoretisch möglichen Maßnahmen praktisch gar nicht angewandt werden können. An die Mittel der antizyklischen Finanzpolitik müssen nämlich meist nicht leicht zu erfüllende Anforderungen gestellt werden, wenn sie wirksam sein sollen. Die konjunkturgestaltenden Maßnahmen der Finanzpolitik müssen zum richtigen Zeitpunkt erfolgen und in ihrer Wirkung voraussehbar sein, sie müssen beweglich, d. h. schnell wirksam und bei veränderter Konjunkturlage wenn irgend möglich wieder rückgängig zu machen sein, und sie müssen ausreichend wirksam sein.

5) Fritz Neumark, „Wo steht die ‚Fiscal Policy‘ heute?“, a. a. O., S. 57.

6) Vortrag des Bundesfinanzministers über „Gegenwartsprobleme der Konjunktur- und Finanzpolitik“, Bulletin der Bundesregierung vom 5. 4. 1960, S. 625 ff., speziell S. 628.

In der Bundesrepublik genügen gegenwärtig die meisten der genannten theoretisch möglichen Mittel *nicht* diesen Anforderungen; sie sind infolgedessen auch nicht einsetzbar. Das ist der Grund, warum heute die vor allem von der Bundesbank erhobene Forderung nach einer ihre monetäre Konjunkturpolitik ergänzenden antizyklischen Finanzpolitik nicht verwirklicht werden kann. Im folgenden sollen einige der wichtigsten rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, die derzeit einer wirkungsvollen konjunkturstabilisierenden Finanzpolitik entgegenstehen, erörtert und unter Berücksichtigung der sich ergebenden Schwierigkeiten auf Lösungsmöglichkeiten hingewiesen werden. Die keineswegs einfach zu beantwortenden Fragen des richtigen Zeitpunktes konjunkturpolitischer Eingriffe und der einigermaßen zuverlässigen Vorausschätzbarkeit ihrer Wirkungen müssen allerdings im Rahmen dieser Arbeit außer acht gelassen werden. Nur so viel sei bemerkt, daß jedenfalls die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt, hinter der ja die Problematik der Konjunkturdiagnose und -prognose steht, alle Zweige der Konjunkturpolitik gleichermaßen interessiert. Die Urteilsbildung der Konjunkturpolitiker könnte durch einen zweckmäßigen Ausbau der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, der sonstigen Wirtschaftsstatistik und der laufenden Wirtschaftsbeobachtung sicherer und zutreffender werden. Gerade, weil — jedenfalls heute noch — erhebliche Unsicherheiten bei der Beurteilung der Konjunktur und der Vorausbestimmbarkeit der Wirkungen der konjunkturpolitischen Maßnahmen bestehen, legt insbesondere Prof. Neumark großen Wert darauf, daß die zu treffenden Maßnahmen wenn irgend möglich leicht rückgängig zu machen sind (Reversibilität der Maßnahmen)⁷⁾. Diese Forderung schließt u. U. sonst geeignete Maßnahmen überhaupt aus, während andere, insbesondere Steuerveränderungen, möglichst befristet werden sollten. Zu überlegen wäre es auch, ob nicht das englische Verfahren eines Jahressteuergesetzes, bei dem die Steuersätze jährlich neu festgesetzt werden, zweckmäßiger für konjunkturstabilisierende Absichten ist als unser System.

Selbstveranlagung und Eventualbudgets

Relativ einfach lassen sich Vorschläge verwirklichen, die auf eine bessere zeitliche Anpassung der veranlagten Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbeertragsteuern an den Konjunkturverlauf hinzielen. Die für diese Steuern zu entrichtenden Vorauszahlungen waren bisher, jedenfalls in Aufschwungsperioden, meist erheblich niedriger festgesetzt, als es der tatsächlichen Einkommens- und Gewinnentwicklung entsprach. Erst neuerdings ist die Finanzverwaltung dazu übergegangen, die Vorauszahlungen näher an die mutmaßliche Höhe der Einkommen und Gewinne heranzubringen. Darüber hinaus wäre zu prüfen, wie die Veranlagung selbst zeitnäher gestaltet werden kann. „Als Mittel hierzu käme“, nach Ansicht des Beirats beim Finanzministerium, „die Übernahme des in den USA angewandten Systems der Selbstveranlagung in kürzester Frist nach Abschluß des Geschäftsjahres in Betracht,“ wobei sowohl eine bei der späteren Kontrolle festgestellte Steuerschuld als auch ein sich ergebender Erstattungsanspruch zu verzinsen wäre⁸⁾. Prof. Neumark schätzt, daß das Einkommen- und Körperschaftsteuer-Aufkommen allein bei Einführung dieser Selbstveranlagung ohne irgendwelche Tarifierhöhung das im Voranschlag für 1960 eingesetzte Soll um etwa 1 bis 1,5 Mrd. DM übersteigen würde⁹⁾.

Auf der Ausgabenseite müßten Pläne für zusätzliche Unterstützungszahlungen sowie für Bauvorhaben so rechtzeitig und genau ausgearbeitet werden, daß sie gegebenenfalls sofort wirksam werden können. Das ist insbesondere für Bauinvestitionen erforderlich,

7) Fritz Neumark „Wo steht die ‚Fiscal Policy‘ heute?“ a. a. O., S. 63, sowie Fritz Neumark „Schleichende Inflation und Fiskalpolitik“, Kieler Vorträge N. F., Bd. 14, Kiel 1959, S. 10.

8) Punkt 34 der Stellungnahme vom 30. 1. 1960.

9) Fritz Neumark, „Möglichkeiten antizyklischer Finanzpolitik“, in „Der Volkswirt“, vom 27. Februar 1960, S. 363.

bei denen normalerweise zwischen dem Planungs- und dem Baubeginn ein Zeitraum von 1 bis 1½ Jahren liegt. Die fertigen Bau- und Finanzierungspläne müßten griffbereit in den Schubladen liegen. Am zweckmäßigsten wäre es wohl, wenn die gesetzgebenden Körperschaften Eventualbudgets verabschieden würden, in denen alle zusätzlichen Ausgaben und Maßnahmen für Depressionsbekämpfung zusammengefaßt sind. Im umgekehrten Falle der Hochkonjunktur könnte so verfahren werden, daß das Parlament bestimmte Ausgabenposten im Jahreshaushalt nur bedingt bewilligt und es der Regierung überläßt, „ob und gegebenenfalls in welchem Umfang sie den zuständigen Ressorts Kassenmittel für die fraglichen Zwecke zur Verfügung stellen will.“¹⁰⁾

Konjunkturstabilisierende Finanzpolitik und parlamentarisches Bewilligungsrecht

Hierbei wird indessen das Bewilligungsrecht des Parlaments eingeschränkt, und zwar erheblich, da es sich um Ausgaben in einer Größenordnung von mehreren Mrd. DM handeln muß, wenn die Ausgaben ausreichend wirksam sein sollen. Das gleiche Problem tritt auf, wenn es darum geht, wer über den Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Eventualbudgets oder über konjunkturpolitisch dringend erwünschte Steuertarifänderungen beschließen soll. Das normale Gesetzgebungsverfahren ist für wirkungsvolle Maßnahmen in der Regel viel zu zeitraubend. Bis zum Inkrafttreten eines Gesetzes vergehen viele Monate, so daß sich u. U. inzwischen die Konjunkturlage völlig verändert haben kann. Verschiedene Maßnahmen können zudem ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie ohne vorherige Ankündigung und Diskussion schlagartig eingeführt werden, anderenfalls würden sich die Bevölkerung und insbesondere die Unternehmer auf sie einstellen können und sie durch Manipulationen unwirksam machen; es kann sogar die gegenteilige Wirkung entstehen. Ein wesentlicher Vorzug der monetären Konjunkturpolitik ist es gerade, daß die unabhängige Bundesbank *sofort* auf die jeweilige Konjunkturentwicklung reagieren kann. Von einigen Finanzwissenschaftlern ist vorgeschlagen worden, diesen Vorzug mit dem — traditionell wichtigsten — demokratischen Recht auf parlamentarische Bewilligung und Kontrolle zu verbinden, indem z. B. die Regierung an bestimmte vorher vom Parlament festgelegte Begrenzungen (z. B. bei Steuertarifänderungen plus oder minus 30 vH) gebunden und dem Parlament ein Vetorecht eingeräumt wird. Besser sind indessen die Rechte des Parlaments gewahrt, wenn ein — aus Wirtschafts- und Finanzsachverständigen bestehender — Sonderausschuß des Parlaments den Maßnahmen der Regierung zustimmen muß, wobei dies innerhalb einer kurz bemessenen Frist von ein bis zwei Wochen geschehen kann¹¹⁾.

Konjunkturstabilisierende Finanzpolitik und föderativer Staatsaufbau

In diesem Sonderausschuß könnten auch Mitglieder des Bundesrates vertreten sein. Eine konjunkturgestaltende Finanzpolitik des Bundes ist nämlich nur dann sinnvoll, wenn sie von den anderen Gebietskörperschaften unterstützt und ihr nicht etwa gar entgegengewirkt wird. Aus der Tatsache, daß es in der Bundesrepublik neben dem Bundeshaushalt 11 Länderhaushalte, 136 Haushalte von größeren Städten und weit über 2000 Haushalte von sonstigen Gemeinden und Gemeindeverbänden gibt, können sich erhebliche Hemmnisse ergeben, wenn es nicht gelingt, ein einigermaßen gleichgerichtetes konjunkturpolitisches Verhalten der Gebietskörperschaften zu erreichen. Dies gilt um so mehr, als von dem gesamten reinen Finanzbedarf auf den Bund (einschl. Lastenausgleichsfonds) nur etwas mehr als die Hälfte entfällt, dagegen 28 vH auf die Länder

10) Fritz Neumark, „Schleichende Inflation und Fiskalpolitik“, a. a. O., S. 21.

11) Fritz Neumark, „Wo stellt die ‚Fiscal Policy‘ heute?“, a. a. O., S. 53/54, ders. „Schleichende Inflation und Fiskalpolitik“, a. a. O., S. 20/21, Karl-Konrad Littmann, „Zur Problematik konjunkturgestaltender Zielsetzungen der Steuerpolitik“, Finanzarchiv, N. F., Bd. 14, S. 531 ff., speziell S. 541.

und 21 vH auf die Gemeinden. Von den 7,6 Md. DM unmittelbaren Ausgaben für Bauinvestitionen (voraussichtliches Ist) im Jahre 1959 zahlten der Bund 1,2 Md. DM, die Länder 1,6 Md. DM, die Gemeinden aber allein 4,8 Md. DM. Hinzu kommt, daß dem Bund bei unserer Finanzverfassung vor allem die Deckung von Ausgaben zugewiesen worden ist, die auf festen Rechtsverpflichtungen beruhen und nicht aus konjunkturpolitischen Gründen verändert werden können. Aus dem föderativen Staatsaufbau ergeben sich also für eine konjunkturgestaltende Finanzpolitik eine Reihe schwieriger Probleme, die oft in der gegenwärtigen Diskussion übersehen werden. Prof. *Haller* hat sich kürzlich mit ihnen eingehend auseinandergesetzt und dabei die verschiedensten Lösungsmöglichkeiten erörtert¹²⁾. Am einfachsten wäre sicherlich noch eine Übereinstimmung über zusätzliche Ausgaben in Depressionszeiten zu erreichen. Neben dem Bund könnten auch die Länder Eventualbudgets mit zusätzlichen Ausgaben in Investitionsplanungen aufstellen. Aber auch dann müßte ein gemeinsames Vorgehen aller beteiligten Gebietskörperschaften vorher wenigstens abgesprochen sein. Dies ist insbesondere hinsichtlich der vorgesehenen zusätzlichen Investitionsvorhaben vonnöten, damit diese gegebenenfalls unverzüglich begonnen werden können. Weit schwieriger als eine gemeinsame Abstimmung über zusätzliche Ausgaben dürfte dagegen eine Koordination zu erreichen sein, wenn es darum geht, in der Hochkonjunktur Ausgaben zu drosseln. Prof. *Haller* stellt hierzu, nachdem er verschiedene Möglichkeiten erwogen hat, resigniert fest: „Es bleibt wohl nur übrig, daß der Zentralstaat im Rahmen seiner beschränkten Möglichkeiten Drosselungen vornimmt und den Gliedstaaten nahelegt, ihre Investitionsausgaben im gleichen Verhältnis zu kürzen sowie auf ein gleichartiges Verhalten der kommunalen Körperschaften zu wirken.“¹³⁾ Wie gekürzt, wie das Parlament eingeschaltet wird, ist dann Sache der Gebietskörperschaften. Es müßten aber Vereinbarungen darüber erzielt werden, ob und in welchem Ausmaß Gebietskörperschaften kürzen, damit die Maßnahmen nicht gegenläufig sind. Bei diesem Sachverhalt scheint es besser zu sein, das Schwergewicht auf eine konjunkturgestaltende Steuerpolitik zu legen. Doch auch hierbei tauchen Hemmnisse auf, weil die Steuern, die sich am wirkungsvollsten für konjunkturpolitische Eingriffe eignen, die Einkommen- und Körperschaftsteuern, den Ländern (mit einem Bundesanteil) zugewiesen sind. Für Zeiten der Hochkonjunktur hat allerdings der Bund mit der nur ihm zustehenden Ergänzungsabgabe zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ein gutes konjunkturpolitisches Mittel in der Hand. Dabei muß sichergestellt werden, daß konkurrierende Steuern (z. B. die Gewerbesteuer) nicht gleichzeitig gesenkt werden und dadurch eine gegenläufige Wirkung entsteht. Sollten die Länder einer konjunkturpolitisch motivierten Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer zustimmen, dann müßten sie zugleich auch veranlaßt werden, die entstehenden Überschüsse bei der Bundesbank stillzulegen. Im ganzen ist Prof. *Haller* voll zuzustimmen, wenn er in seinem Aufsatz abschließend 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 sinnetwegen auch Nachteile in Kauf nehmen kann. Zu diesen Nachteilen gehört nun zweifellos die geringere Perfektion, die in der konjunkturpolitisch orientierten Finanzpolitik zu erreichen ist.“¹⁴⁾ Dennoch sei eine solche Politik „trotz aller Schwierigkeiten weitgehend realisierbar“. „Dabei brauchen weder die für die parlamentarische Kontrolle des Finanzgebarens wichtigen Grundsätze in unerträglichem Maße verletzt zu werden, noch muß die Autonomie der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften so stark eingeschränkt werden ..., daß das föderative Element entscheidend geschwächt wird.“¹⁵⁾

12) 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.

13) Heinz Haller, a. a. O., S. 60.

14) Heinz Haller, a. a. O., S. 64.

15) Heinz Haller, a. a. O., S. 65.

Begrenzter finanzieller Spielraum für antizyklische Maßnahmen

Wenn von den konjunkturstabilisierenden Maßnahmen gefordert wird, daß sie ausreichend wirksam sein sollen, dann entsteht die Frage, wie groß in bestimmten Situationen die Manövriermasse, die für konjunkturpolitische Maßnahmen zur Verfügung steht, überhaupt sein kann¹⁶). Bei der gegenwärtig teilweise übersteigerten Investitionskonjunktur müßten z. B. nach der Theorie die öffentlichen Investitionsausgaben erheblich gekürzt werden. Eine Untersuchung der Struktur der öffentlichen Investitionen zeigt jedoch, daß auf sie zum überwiegenden Teil auch nicht vorübergehend verzichtet werden kann. Von den Ausgaben für öffentliche Bauten (ohne Militärbauten, 1957: 5,5 Mrd. DM, 1959: 7,8 Mrd. DM) wurden in den letzten Jahren ungefähr 36 bis 38 vH für Verkehrsbauten, 16 bis 18 vH für Schulbauten, 14 vH für gemeindliche Anstalten und Einrichtungen (Entwässerungsanlagen, Straßenbeleuchtung, Feuerlöschwesen u. a.), rund 6 vH für Bauten des Gesundheitswesens, vor allem Krankenhäuser, und rund 8 vH für das Erwerbsvermögen, insbesondere für Versorgungsbetriebe, ausgegeben. Das sind schon über 80 vH der gesamten öffentlichen Investitionen. Jede Investition dieser Gruppen ist äußerst dringlich, und zwar nicht nur, weil das Wachstum auf diesen Gebieten erheblich hinter dem der privaten Wirtschaft zurückgeblieben ist und jetzt im Interesse eines für die Gesamtentwicklung erforderlichen Gleichschrittes zwischen privatem und öffentlichem Bereich nachgezogen werden muß. Darüber hinaus ist vielfach zwangsläufigen Entwicklungen Rechnung zu tragen, auf die insbesondere Prof. *Haller* hingewiesen hat: Die — insbesondere im Aufschwung — zunehmende Motorisierung erhöht ständig den Straßenbaubedarf, längere Schulzeit und sonstige höhere Anforderungen erfordern mehr Schulbauten, der wissenschaftliche Fortschritt verlangt den Ausbau der Forschungsstätten, der medizinische Fortschritt den der Krankenhäuser, mit neuen Wohnanlagen müssen Entwässerungs-, Versorgungs-, Marktanlagen usw. wachsen. „Unter ein bestimmtes, relativ hohes Investitionsniveau kann man nicht gehen, weil sonst wichtige (gemeinwirtschaftliche) Bedürfnisse nicht befriedigt werden könnten.“¹⁷) Alles in allem sind bestenfalls 5 bis 10 vH der (zivilen) öffentlichen Bauinvestitionen so elastisch, daß sie vorübergehend zurückgestellt werden können. Daneben können allerdings Militärbauten — bei einem Gesamtvolumen von jährlich etwa 1 Mrd. DM — eingeschränkt werden. Investitionsdarlehen an Dritte (1957: 6,67 Mrd. DM, 1959: 6,5 Mrd. DM) wurden 1957 zu 17,4 vH für das öffentliche Erwerbsvermögen (Versorgungsbetriebe usw.) benötigt, zu 23 vH zur Wirtschaftsförderung und zu 52,4 vH zur Förderung des Wohnungsbaus gegeben. Von einer Kürzung der Wohnungsbau Darlehen sollte jedoch bei der immer noch großen Wohnungsnot abgesehen werden. Auch bei anderen Ausgaben entsteht ein Konflikt zwischen konjunkturpolitischen Zwecken und anderen wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen Zielen. Im ganzen ist jedenfalls der finanzielle Spielraum gegenwärtig kleiner als meist angenommen wird. In Depressionszeiten ist der Spielraum dagegen viel größer.

Konflikt mit sozialpolitischen Zielen

Für den Gewerkschafter ist es wichtig zu wissen, daß die konjunkturgestaltende Finanzpolitik in Konflikt mit sozialpolitischen Zielen stehen kann¹⁸). Konjunkturpolitisch orientierte Besteuerungsmaßnahmen können z. B. zugleich voll oder mindestens weitgehend mit den gewerkschaftlichen Vorstellungen über eine sozial gerechte Be-

16) Die andere Frage, welches Ausmaß erreicht werden *müßte*, berührt wieder das Problem der Konjunkturdiagnose und -prognose und kann hier nicht erörtert werden.

17) Heinz Haller, a. a. O., S. 53.

18) Zur Frage der Zielkonflikte siehe insbesondere: Kurt Schmidt, „Zum Problem der Zweckkollisionen in der modernen Steuerpolitik“, Finanzarchiv, N. F., Bd. 19, S. 204 ff.

Steuerung übereinstimmen. Nicht selten werden sie aber dem sozial wichtigsten steuerpolitischen Grundsatz, nämlich der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, widersprechen. Das geschieht z. B., wenn aus konjunkturpolitischen Erwägungen das eine Mal Investitionen, das andere Mal ein auf mehrere Jahre festgelegtes Sparen begünstigt wird. Dadurch entstehen Differenzierungen der Steuerbelastungen, die nicht durch unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verursacht sind, und die in der Regel den Unternehmern sowie überhaupt den Beziehern höherer Einkommen weit mehr zugute kommen als den Arbeitnehmern und den Beziehern niedriger Einkommen. In diesen Fällen stellt sich die Frage, ob die Verletzung der Grundsätze einer gerechten Besteuerung zeitweise in Kauf genommen werden kann um des Zieles willen, das mit der konjunkturpolitisch orientierten Besteuerungsmaßnahme erreicht werden soll. Der Beitrag, den die Steuerpolitik durch solche Maßnahmen u. a. zur Erreichung oder Erhaltung der Vollbeschäftigung und eines stetigen Wirtschaftswachstums, zur Bewahrung des Preisniveaus leistet, kann u. U. trotz der unsozialen Verteilung der Steuerlast äußerst wertvoll und erstrebenswert sein. Vor Entscheidungen für derartige Maßnahmen sollte aber immer überlegt werden, ob die erwarteten Wirkungen nicht ebenso gut oder besser direkt durch eine entsprechende Ausgabenpolitik eintreten, die immer überschaubarer ist als die Anwendung steuerpolitischer Mittel.

Zweck der vorstehenden Ausführungen soll es sein, zu einer Differenzierung der Vorstellungen, die gemeinhin über eine antizyklische Finanzpolitik bestehen, beizutragen. Einerseits ist der Spielraum für eine solche Politik begrenzter als oftmals angenommen wird, zumal in der Hochkonjunktur, während er in der Depression viel leichter ausgedehnt werden kann. Andererseits ergibt sich gerade aus der gegenwärtigen Diskussion, welche Fülle von verschiedenartigen Einzelmaßnahmen sowohl in der Depression als auch während der Hochkonjunktur jeweils angewendet werden kann. Worauf es aber entscheidend ankommt, das ist der Wille der verantwortlichen Wirtschaftspolitiker zum aktiven Eingreifen in den Konjunkturverlauf. Daran hat es bisher jedoch aus offensichtlich ideologischen Gründen gefehlt. Aus diesem Mangel erklären sich die Versäumnisse. Deshalb wurde die schon 1956 von den Wissenschaftlichen Beiräten beim Bundeswirtschafts- und -finanzministerium gemeinsam abgegebene Empfehlung: „Eine erfolgreiche Konjunkturpolitik bedarf einer einheitlichen Konzeption, nach der alle ihre einzelnen Maßnahmen ausgerichtet und koordiniert werden müssen“, ebensowenig befolgt wie ihr Vorschlag, daß die Regierung verpflichtet werden sollte, dem Parlament jährlich ein „Wirtschaftsprogramm“ vorzulegen¹⁹⁾. Deshalb wurden schließlich bis jetzt noch nicht die erforderlichen rechtlichen und verwaltungsmäßigen Voraussetzungen geschaffen. Erst dann und im Rahmen einer einheitlichen aktiven Konjunkturpolitik, wie sie die Gewerkschaften fordern, und zu der nicht zuletzt eine Investitionskontrolle gehört²⁰⁾, wird eine konjunkturstabilisierende Finanzpolitik auch ausreichende Wirkungsmöglichkeiten haben.

19) Gutachten der beiden Beiräte vom 3. 6. 1956, Abschnitt VII. Die dort gegebenen Empfehlungen werden in dem neuesten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium vom 21. 2. 1960 in Punkt 24 und 25 wiederholt.

20) Prof. Ritschi hat in einem kürzlich vor der Sozialakademie Dortmund gehaltenen Vortrag vorgeschlagen, das heute übliche Baugenehmigungsverfahren zu einem Instrument der Investitionskontrolle auszubauen.

Von der Zeitschrift „Gewerkschaftliche Monatshefte“ sind einige gebundene Jahrgänge lieferbar. Es handelt sich um Bände der Jahre 1954-1959, die wir - soweit der Vorrat reicht - zum Preise von 20,- DM je Band anbieten. Bestellungen erbeten an:

BUND-VERLAG GMBH, Köln-Deutz, Deutz-Kalker Straße 46
