

Ein modernes Grundgesetz deutscher Wirtschaftspolitik

Zu einem Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Seit rund einem Jahr besitzt die Bundesrepublik ein umfangreiches Instrumentarium zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Dies ist keine Selbstverständlichkeit. Es gibt nur wenige Länder mit grundsätzlich marktwirtschaftlicher Ordnung, in denen der Staat so viele gesetzliche Möglichkeiten zur Einflußnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung hat; in der Bundesrepublik war hierum seit Mitte der fünfziger Jahre gerungen worden. Der damalige Bundeswirtschaftsminister und spätere Bundeskanzler Prof. *Erhard* war ein entschiedener Gegner einer bewußt auf stetiges Wirtschaftswachstum zielenden, einer aktiven Wirtschaftspolitik. Seine Passivität und seine Planungsfeindlichkeit sind in erster Linie für die Rezession 1966/67 und für die Finanzmisere, deren Folgen wir noch zu tragen haben, verantwortlich zu machen. Erst durch die Große Koalition erfolgte eine grundlegende Neuorientierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik. Der Markstein in der wirtschaftspolitischen Entwicklung ist das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582). Dieses Gesetz ist die rechtliche Grundlage für die insbesondere von Bundeswirtschaftsminister Prof. *Schiller* inspirierte und betriebene „Neue Wirtschaftspolitik“.

Erstmals werden Bund und Länder — und mit ihnen die Gemeinden — durch das Gesetz zu einem koordinierten Verhalten verpflichtet, das „den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen“ hat. Ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen „sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“ (§ 1) Antizyklische Haushaltspolitik, Jahreswirtschaftsbericht, Konzertierte Aktion, Mittelfristige Finanzplanung mit mehrjährigen Investitionsprogrammen, Subventionsbericht, Konjunkturrat — diese neuen, heute oft in Presse und Rundfunk genannten Einrichtungen finden in dem Gesetz ihre rechtlichen Grundlagen.

Der Wille des Gesetzgebers wurde erforscht

Fünf wissenschaftliche Assistenten der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion haben einen ausführlichen „Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ verfaßt¹⁾. Herausgeber dieses Erläuterungswerkes ist der finanzpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Dr. *Alex Möller*. In einem längeren Vorwort geht er nicht nur auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes ein; es ist ihm auch gelungen, auf wenigen Seiten einige der wesentlichen Fragen des Gesetzeswerkes klar herauszuarbeiten. Den Lesern des Kommentars kommt zugute, daß die Verfasser als wissenschaftliche Assistenten im Bundestag bereits mit dem Gesetzentwurf und den Änderungsanträgen befaßt waren und so die Beratungen des Gesetzes aus nächster Nähe erlebten. Sie haben versucht, „der schwierigen Aufgabe einer Kombination von juristischer, wirtschaftswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Betrachtungsweise gerecht zu werden“ (S. 21) — meines Erachtens mit Erfolg. Sämtliche Protokolle von den Beratungen in den Ausschüssen des Bundestages — selbstverständlich auch von den Plenar-

1) Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Herausgegeben von Alex Möller. Bearbeitet von Dr. Chr. Böckenförde, Dr. O. E. Geske, J. Gluckert, Dr. C. No4, Dr. M. Schüler. Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover 1968. 318 Seiten, 32,— DM.

Sitzungen — wurden gründlich ausgewertet. Besonderen Wert legten die Verfasser auf die Darstellung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes; ihnen erschien es am sinnvollsten zu sein, auf diese Weise „zunächst einmal den Willen des Gesetzgebers in den Details deutlich zu machen.“

Das Buch enthält auch einen Kommentar des geänderten Artikels 109 des Grundgesetzes; die Änderung hat die verfassungsrechtliche Grundlage für wesentliche Bestimmungen des neuen Gesetzes geschaffen. In einer Einleitung zum Kommentar werden die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen — geordnet nach Sachgebieten oder nach Problemkreisen — dargestellt. Daran schließt sich die Kommentierung des Artikels 109 GG sowie der einzelnen Paragraphen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes an. Dem Text des Artikels oder des einzelnen Paragraphen wird zunächst jeweils die ursprüngliche Formulierung des Regierungsentwurfs gegenübergestellt. Sodann wird die Entstehungsgeschichte mit dem Für und Wider, mit alternativen Vorschlägen, den Veränderungen und den für den Text gegebenen Begründungen erläutert. Weiter werden die vom Gesetzgeber beabsichtigten wirtschaftlichen und finanziellen Wirkungen der in dem Paragraphen vorgeschriebenen Maßnahmen beschrieben und schließlich die wichtigsten juristischen Einzelfragen herausgearbeitet. In der Anlage des Buches sind die im vergangenen Jahr von der Bundesregierung vorgelegte Finanzplanung des Bundes 1967 bis 1971 sowie die hierzu abgegebene gemeinsame Erklärung der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD und die Entschließung des Bundesrates zur Finanzplanung, schließlich die Geschäftsordnung des Konjunkturrates für die öffentliche Hand abgedruckt.

Die Erläuterungen zeichnen sich ebenso wie Vorwort und Einleitung durch eine gute Lesbarkeit aus, was bei der Kompliziertheit der Gesetzesmaterie nicht selbstverständlich ist. Sehr hilfreich für den Leser ist der klare und übersichtliche Aufbau; am Rande jeder Seite sind zudem die Nummer des jeweils kommentierten Paragraphen sowie die auf der Seite behandelten Gliederungstichwörter angegeben, so daß eine schnelle Orientierung über alle Einzelfragen des Gesetzes möglich ist. Der Kommentar kann jedem empfohlen werden, der die Instrumente der neuen Wirtschaftspolitik und den dem Gesetz zugrunde liegenden Willen des Gesetzgebers kennenlernen will.

Dr. Alex Möller weist in seinem Vorwort völlig zu Recht auf die Neuartigkeit hin, die das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in der langen Geschichte parlamentarischer Gesetzgebungspraxis darstellt. „Erstmals wird der Versuch gemacht, Grundsätze für eine in der heutigen Zeit als notwendig erkannte koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Form von Rechtspflichten für die staatlichen Organe in Bund und Ländern verbindlich zu machen.“ (S. 16). Dabei mußten und müssen Unzulänglichkeiten der Gesetzesprache, die an völlig andersartigen Sachverhalten geformt und wenig geeignet ist, wirtschafts- und finanzpolitische Zielsetzungen zu erfassen, überwunden, mitunter aber auch in Kauf genommen werden. Nicht zuletzt wegen dieser Mängel ist es sehr zu begrüßen, daß in dem Kommentar die Vorstellungen des Gesetzgebers deutlich herausgearbeitet wurden.

Entscheidender Inhaltswandel während der Beratungen

Im Rahmen dieser Besprechung kann natürlich nicht auf die Einzelheiten des Gesetzes eingegangen werden. Es soll aber nicht darauf verzichtet werden, auf zwei entscheidende inhaltliche Wandlungen hinzuweisen, die der Gesetzestext während der Beratungen erfahren hat. Noch von der Regierung Erhard als Entwurf eingebracht, war das Gesetz von ihr vorwiegend zur Bekämpfung einer überhitzten Konjunktur gedacht gewesen²⁾. Der „Wahrung des Geldwertes“ wurde der Vorrang gegeben, auch gegenüber dem Wirt-

²⁾ Siehe die ausführliche kritische Besprechung des Gesetzentwurfes: Günter Pehl, Stabilität und Wachstum als Ziele der Finanzpolitik, GM, H. 8/1966, S. 449 ff.

schaftswachstum. Dem Einwirken der SPD-Bundestagsfraktion ist es zuzuschreiben, daß nunmehr im Gesetz die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des sogenannten magischen Dreiecks — Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht — gleichrangig und daß sie „gleichzeitig ... bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" anzustreben sind.

Eine weitere wesentliche Umgestaltung des Gesetzestextes betraf die parlamentarischen Zuständigkeiten. Zweifellos ist das normale Gesetzgebungsverfahren für eine Reihe erfolgversprechender konjunkturpolitischer Maßnahmen zu zeitraubend; sie würden inzwischen unwirksam werden. Es mußte nach einer Lösung gesucht werden, die das demokratische Grundrecht auf parlamentarische Bewilligung und Kontrolle mit dem konjunkturpolitischen Erfordernis, schnell wirksame Maßnahmen ergreifen zu können, verband. Hierzu stellt Alex Möller fest: „Ursprünglich als ein Ermächtigungsgesetz für die Regierung vorgelegt, wurde ... in den parlamentarischen Beratungen ... ein Kompromiß zwischen wirtschaftspolitischer Effektivität und parlamentarischen Mitwirkungs- und Gestaltungsrechten gefunden" (S. 12). An die Stelle des normalen Gesetzgebungsverfahrens ist ein Recht des Bundestages auf Zustimmung zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung innerhalb einer verkürzten Frist (die Zustimmung gilt als erteilt, wenn sie nicht ausdrücklich verweigert wird) oder auf nachträgliche Aufhebung der Verordnungen getreten. Bei der zeitlich befristeten Herauf- oder Herabsetzung der Einkommen- und Körperschaftsteuersätze muß jedoch der Bundestag vorher ausdrücklich zustimmen. Die Regierungsgewalt bleibt durch das Parlament gebunden und eingeschränkt. „Insgesamt läßt sich feststellen, daß das Parlament bei der Beratung des Stabilitätsgesetzes darauf geachtet hat, der Regierung nicht mehr Vollmachten einzuräumen, als es durch die Erfordernisse einer wirksamen Konjunkturpolitik geboten ist" (Vorwort Alex Möller, S. 21).