

DER WANDEL IN DER HAUSHALTSLAGE und HAUSHALTPOLITIK DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von Professor Dr. Rudolf Stucken

Erlangen

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Land, das den Betrachter vor mannigfache Überraschungen stellt. Nach den gewaltigen Zerstörungen des Krieges, nach dem vollkommenen Zusammenbruch von 1945 hätte man erwarten können, dass das Land noch durch viele Jahre mühsam um die nackte Existenz hätte ringen müssen. Statt dessen kam «das deutsche Wirtschaftswunder», von dem allerdings im Ausland mehr gesprochen wird als in Deutschland selbst, es kamen von 1952 ab die grossen Aussenhandelsüberschüsse und damit dann die wachsenden Devisenreserven der Notenbank, und es kamen die grossen Überschüsse des öffentlichen Haushalts, durch die der Bund in die Lage versetzt wurde, nach und nach einen Kassenbestand von 7 Milliarden DM anzusammeln. Die allgemeine Wirtschaftslage ist auch heute (Herbst 1958) noch gut, trotzdem die Konjunktur in anderen Ländern nachgelassen hat; die Aussenhandelsüberschüsse sind noch grösser als sie sein müssten, um den Passivsaldo bei anderen Posten der Zahlungsbilanz auszugleichen; nur die Lage des öffentlichen Haushalts hat sich wesentlich verschlechtert. An die Stelle der Haushaltsüberschüsse beim Bund sind Fehlbeträge getreten, die zunächst aus den in den vergangenen Jahren aufgehäuften Kassenbeständen gedeckt werden können; diese werden aber in absehbarer Zeit erschöpft sein; und dann drohen Steuererhöhungen oder Anleiheaufnahmen, um die Ausgaben des Bundes zu decken, wozu sich der Bundesfinanzminister und der Gesetzgeber nur ungern entschliessen. Die Periode der Steuer-senkungen ist zu Ende.

Allerdings ist die Lage des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren nicht so gut gewesen, wie es nach den Überschüssen des Bundeshaushalts schien. Denn wir

müssen neben dem Haushalt des Bundes auch die der Länder und Gemeinden in die Betrachtung einbeziehen. Und da ist nun festzustellen, dass die Gemeinden in den vergangenen Jahren eine Schuldenlast von 9 Milliarden DM aufgehäuft haben; ferner dass die aufgenommenen Schulden zum grossen Teil für die Deckung der Ausgaben für *nichtrentable* Investitionen gedient haben und dass viele Gemeinden auf diese Weise an eine Grenze herangekommen sind, über die hinaus weitere Schuldaufnahme nicht zu verantworten ist. Von Seiten der Gemeinden wird das etwa so dargestellt: Was der Bund in seinen guten Jahren zu viel genommen hat, woraus er dann seine grossen Kassenbestände aufgebaut hat, das haben wir Gemeinden zu wenig gehabt, und deshalb mussten wir in solchen Ausmass schulden machen. Ich möchte mir diese vereinfachte Darstellung nicht zu eigen machen, aber jedenfalls fällt von den Gemeinden her ein Schatten auf die Haushaltslage der öffentlichen Hand in der Bundesrepublik. Die Gemeinden sind in Deutschland Träger grosser öffentlicher Aufgaben, auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltung, auf dem Gebiet der Schulen und Krankenhäuser, der Strassen, der Versorgung mit Elektrizität, Gas und Wasser usw. Und die zugehörigen Anlagen waren nun im Kriege grösstenteils zerstört, vor allem in den Städten; sie mussten wieder hergestellt werden. Und die Bevölkerung war durch den Flüchtlingsstrom um 10 Millionen gewachsen, an dieses Bevölkerungswachstum mussten die Einrichtungen angepasst werden, d.h. man brauchte mehr Verwaltungsgebäude, mehr Schulen und Krankenhäuser, die Strassen mussten den Ansprüchen des dichter werdenden Verkehrs angepasst werden, und vor allem mussten Wohnungen gebaut werden, wobei den Gemeinden die Aufgabe zufiel, für die wohnungsmässige Versorgung der Minderbemittelten zu sorgen, was auch eine unrentable Investition ist. Die Aufnahme von Schulden im Betrage von insgesamt 9 Milliarden DM wäre nun durchaus tragbar gewesen, zumal die Gemeinden ihre alten Schulden durch die Währungsreform 1948 fast ganz los geworden sind, wenn damit die Kriegszerstörungen beseitigt, der Nachholbedarf gedeckt und die notwendige Anpassung an die neuaufgetauchten Bedürfnisse tatsächlich geschafft worden wäre, so dass die Ausgaben der Gemeinden für solche Investitionen nun wesentlich kleiner werden könnten. Aber das ist tatsächlich nicht der Fall, die Gemeinden müssen in den nächsten 10 Jahren ihre Investitionen noch eher vergrössern als verkleinern, wenn endlich die vorher genannten

Mängel beseitigt werden sollen. Man steht hier bezüglich des öffentlichen Haushaltes vor einer Erfahrung, die immer wieder gemacht und immer wieder vergessen wird: Man bildet sich ein, dass nach Erledigung einiger grosser Bauten Jahre kommen würden, in denen man nicht mehr grosse Bauten erstellen müsse; bis dahin sind aber längst neue Bedürfnisse in Erscheinung getreten, die nun gedeckt werden müssen und neue Bauten erfordern. Der deutsche Finanzwissenschaftler Adolph Wagner hat eben doch recht gehabt mit seinem «Gesetz der wachsenden Staatsausgaben»; dieses Gesetz wird bei der Vorausberechnung zukünftiger Ausgaben meist nicht genügend in die Betrachtung einbezogen, und das ist auch hier im Falle der Gemeinden so gewesen. Jetzt ist es so weit, dass die Gemeinden Ausgaben, die sie bisher durch Schuldaufnahme gedeckt haben, nicht mehr weiter durch Schuldaufnahmen decken können, dass sie nun aber solche Ausgaben auch nicht einfach unterlassen können, sondern in Zukunft solche Ausgaben aus *laufenden* Einnahmen, besonders Steuern, decken müssen, während sie schon grosse Beträge aus laufenden Einnahmen aufbringen müssen, um den Schuldendienst für die in der Vergangenheit aufgenommenen Anleihen leisten zu können. Das ist aber genau das, was man durch Aufstellung sogenannter finanzwissenschaftlicher Deckungsgrundsätze hat vermeiden wollen. Man muss sich nun also in der Bundesrepublik den Kopf darüber zerbrechen, wie man die Steuereinnahmen der Gemeinden erhöhen kann, denn die Haushalte des Bundes und der Länder sind selbst so angespannt, dass von dort den Gemeinden, etwa durch Erhöhung der Überweisungen, Hilfe nicht kommen kann.

Und damit sind wir wieder beim Haushalt des Bundes angelangt —die Haushalte der Länder sind weniger interessant—, also des Bundes, der durch Jahre hindurch mit grossen Haushaltsüberschüssen, also Überschüssen der Einnahmen über die Ausgaben, glänzte, Wie ist es zu den genannten Überschüssen gekommen, und welche Konsequenzen haben diese Überschüsse gehabt? Wir kommen damit an die ernste Frage heran, ob in einer Demokratie, wie wir sie in Westdeutschland haben, eine Politik der Haushaltsüberschüsse sinnvoll ist, oder ob nicht in einer Demokratie dem Finanzminister gar nichts anderes übrig bleibt, als den öffentlichen Haushalt immer «am Rande des Defizits» zu halten, also sich um die Vermeidung eines Defizits zu bemühen, aber ebenso Überschüsse zu vermeiden.

Die Überschüsse im Bundeshaushalt sind dadurch zustande gekommen, dass der damalige Bundesfinanzminister Schäffer regelmässig die Einnahmen für das Rechnungsjahr, die in den Haushaltsplan eingestellt wurden, zu niedrig eingeschätzt hat, und dass er Ausgaben in den Haushaltsplan aufgenommen hat, die in dieser Höhe gar nicht in Frage kamen. Was zunächst die Einnahmen angeht, so ist es zweifellos Aufgabe eines sorgfältig rechnenden Finanzministers, nicht zu hohe Ansätze in den Haushaltsplan aufzunehmen, denn wenn die tatsächlichen Einnahmen hinter den geschätzten zurückbleiben, dann kommt es zu ungewollten Fehlbeträgen, d.h. dass für vorgesehene Ausgaben dann keine Deckung vorliegt. Die Vorschätzung von öffentlichen Einnahmen ist nun allerdings eine schwere Aufgabe angesichts der Tatsache, dass bei einer von Steuern alles davon abhängt, wie sich das Volkseinkommen entwickelt; aber die zukünftige Entwicklung des Volkseinkommens ist doch gerade «die grosse Unbekannte». Ausserdem hat die damalige starke Veränderung der Steuergesetze dazu beigetragen, die Vorschätzung unsicherer zu machen. Bundesfinanzminister Schäffer neigte nun, eingedenk seiner Verantwortung für die Ordnung des Haushalts, dazu, lieber mit relativ pessimistischen Annahmen zu arbeiten und die zukünftigen Einnahmen relativ niedrig zu schätzen. Aber die permanente Wiederholung zu niedriger Einschätzung führte dann dazu, dass man den offiziellen Schätzungen des Bundesfinanzministers kein Vertrauen mehr entgegenbrachte, dass immer damit gerechnet wurde, man könne ruhig noch einige hundert Millionen DM Ausgaben dazu bewilligen, ohne dass es angesichts der höheren wirklichen Einnahmen zu Fehlbeträgen kommen würde. Auf der anderen Seite hat Schäffer Ausgaben höher angesetzt, als sie nachher tatsächlich zu tätigen waren. Eine besondere Rolle haben hierbei die Ausgaben für den Aufbau der Wehrmacht gespielt. In dem Zeitpunkt, zu dem die Ausgaben für das Rechnungsjahr geschätzt wurden, waren die Pläne für den Wehraufbau im einzelnen noch keineswegs so weit ausgereift, dass man genaue Zahlen angeben konnte, denn man verhandelte noch über die Art der Waffen und Ausrüstungen, die man wählen wollte, und man konnte schwerlich sagen, wann denn mit den entsprechenden Lieferungen und ihrer Bezahlung gerechnet werden konnte. Für Kasernenbauten und für die Anlage von Schiess- und Übungsplätzen zogen sich die Verhandlungen über den Erwerb des Grund und Bodens in aller Regel viel länger hin, als man angenommen

hatte; dadurch verzögerten sich dann nicht nur die Bauten, sondern auch die Einziehung der Soldaten. Aus diesen Gründen blieben die Ausgaben, die wirklich getätigt werden konnten, tatsächlich hinter den Ansätzen im Haushaltsplan weit zurück.

Der Einsetzung von relativ hohen Beträgen für den Aufbau der Wehrmacht lag aber auch noch ein anderer Gedanke zugrunde, nämlich das Streben, die Aufbringung der Mittel für den Wehraufbau möglichst gleichmässig über eine längere Reihe von Jahren zu verteilen, mit dieser Aufbringung der Mittel auch schon Jahre zu belasten, in denen die Ausgaben tatsächlich aus besonderen Gründen noch nicht so hoch sind, wie sie in den späteren Jahren sein werden. Der Gedanke ist an sich gut und erfolgversprechend. Man kann dann die Steuerbelastung der Wirtschaft relativ konstant halten; man geht in der Gegenwart mit der Steuerbelastung nicht so weit herunter, wie es angesichts der tatsächlichen Ausgabenhöhe möglich wäre; aber man braucht dann auch in der Zukunft, wenn Ausgaben erwartungsgemäss wesentlich höher geworden sind, mit der Steuerbelastung nicht so hoch hinaufzugehen, weil ja dann die Beträge zur Verfügung stehen, die in den vorangegangenen Jahren nicht verbraucht, sondern für die zukünftigen Ausgaben zurückgestellt worden sind. Dies Prinzip hat sich an anderen Stellen ausgedeutet bewährt. So werden in der Bundesrepublik Deutschland seit vielen Jahren die Gemeinden angehalten, für grössere Investitionsausgaben, die in der Zukunft geleistet werden müssen, Rücklagen zu bilden, um späterhin die Ausgaben ohne Steuererhöhung und möglichst auch ohne oder mit geringerer Anleiheaufnahme leisten zu können. Warum soll nun das, was sich im Haushalt der Gemeinden bewährt hat, schlecht sein, wenn der Bund dasselbe tut? Diese Frage verlangt eine Klärung.

Zunächst einmal ist hier auf folgenden Punkt hinzuweisen. Es gibt in der Bundesrepublik 24 000 Gemeinden; das hat zur Folge, dass bei den Gemeinden das «Gesetz der grossen Zahl» sich durchsetzt. Das heisst, dass der fortgesetzten Bildung von Rücklagen auch ein fortlaufender Strom von Ausgaben, bei denen auf die Rücklagen zurückgegriffen wird, gegenübersteht. In gewöhnlichen Zeiten steigt der Bestand von gemeindlichen Rücklagen infolgedessen nur langsam an, und wenn er zeitweilig abnimmt, so nimmt er auch nur langsam ab. Allerdings könnte es vorkommen, dass die Gemeinden sich unter besonderen Umständen entschliessen,

kräftig auf die Rücklagen zurückzugreifen und mit ihrer Hilfe zusätzliche Ausgaben zu tätigen, nämlich wenn die Konjunktur einmal schlecht werden sollte und die Gemeinden deshalb zur Belebung der Wirtschaft Ausgaben geballt tätigen wollen. Aber dann sind ja diese Ausgaben volkswirtschaftlich höchst erwünscht; man empfiehlt ja auch den Gemeinden, ihre Investitionen besonders in Zeiten schlechter Konjunktur vorzunehmen, damit sie an der Wiederbelebung des Wirtschaftslebens mitwirken. Der genannte Ausgleich der Bildung von Rücklagen einerseits und der Verausgabung von Rücklagen andererseits kommt ja aber beim Bund nicht in Frage. Und ebensowenig kommt in Frage, dass die Verausgabung der vom Bund gebildeten Rücklagen auf die Zeit schlechter Konjunktur verschoben wird, denn die Rücklage des Bundes ist ja für einen ganz bestimmten Zweck gebildet worden, und mit der weiteren Durchführung des Wehraufbaues kann man nicht warten, bis die Verausgabung auch konjunkturell erwünscht ist. Als die Erörterung über die Rücklage des Bundes, den sogenannten Julisturm, im Gange war, da musste man damit rechnen, dass seine Verausgabung geballt in einer Zeit vor sich gehen würde, in der dies konjunkturell durchaus unerwünscht sein würde.

Es gibt noch einen weiteren grossen Unterschied zwischen der Bildung und Verausgabung von Rücklagen durch die Gemeinden und der Bildung und Verausgabung von Rücklagen durch den Bund. Der Bund ist verpflichtet, seine Kassenbestände bei der Notenbank zu unterhalten, also bei der Bank Deutscher Länder beziehungsweise bei der Deutschen Bundesbank, die an die Stelle der Bank Deutscher Länder getreten ist. Die Gemeinden unterhalten ihre Kassenbestände bei den Geschäftsbanken und nur in Ausnahmefällen bei der Notenbank. Wenn es zur Bildung von Kassenbeständen auf dem Konto des Bundes bei der Bundesbank kommt, dann werden den Geschäftsbanken bei diesem Prozess Notenbankguthaben entzogen, sie büssen Barliquidität ein. Wenn andererseits die Kassenbestände des Bundes bei der Notenbank vermindert werden, und zwar durch Zahlungen, die an irgendwelche inländischen Empfänger gehen, dann fliessen den Geschäftsbanken Notenbankguthaben zu, sie werden liquider, und sie können dann ihrerseits in vermehrtem Mass Kredite geben. Dass heisst aber, dass die restringierende Wirkung der Rücklagenbildung bei gleichen Beträgen viel stärker ist, wenn es sich um eine Rücklagenbildung des Bundes

handelt, als wenn es sich um eine Rücklagenbildung der Gemeinden handelt; und dass die konjunkturankurbelnde Wirkung einer Verausgabung der Rücklage viel stärker ist im Falle des Bundes als im Falle der Gemeinden. Und diese verstärkte Wirkung einer Rücklagenbildung des Bundes ist natürlich fatal, weil sie möglicherweise zu ganz ungelegener Zeit vor sich geht; ich sagte ja schon, dass man die Verausgabung beim Bund nicht unter konjunkturellen Gesichtspunkten zeitlich steuern kann.

Nun gibt es allerdings eine Möglichkeit, die konjunkturankurbelnde Wirkung einer Rücklagenverausgabung des Bundes zu verhindern, und man kann diese Möglichkeit planmässig realisieren. Ich ging bisher davon aus, dass die in Frage kommenden Aufträge in das Inland geleitet werden und dass ebenso die Zahlungen an Inländer gehen. Es gibt natürlich auch die Möglichkeit, dass man Aufträge für den Wehraufbau planmässig ins Ausland lenkt, so dass nicht Zahlungen an Inländer, sondern solche an Ausländer in Frage kommen. Dann entstehen keine zusätzlichen Einkommen im Inland, die sich etwa in unerwünschter Weise preissteigernd auswirken könnten, und die inländischen Geschäftsbanken erhalten keinen Zuwachs an Liquidität, der sie zur Kreditausdehnung instand setzen würde. Aber selbstverständlich muss dann das betreffende Land eine sehr gute Devisenlage haben, um die verstärkten Ausgaben im Ausland auch devisenmässig aushalten zu können.

Es sei nun noch kurz erwähnt, dass die Bildung der grossen Rücklagen des Bundes, des sogenannten Juliusturms, in eine Zeit fiel, in der eine gewisse Bremsung des Konjunktugeschehens durchaus erwünscht war. Damals drohten die grossen Aussenhandelsüberschüsse eine Überhitzung der Konjunktur herbeizuführen, und es bestand die Gefahr, dass die deutsche Notenbank die Geldschöpfung nicht mehr genügend in der Hand behielt, um ein stärkeres Steigen der Preise zu verhindern; denn die Exportüberschüsse steigern die Einkommen, und der Zwang für die Notenbank, Devisen anzukaufen, die nicht für Zahlungen an das Ausland benötigt werden, führt den Geschäftsbanken Notenbankguthaben zu und macht sie fähig, ihre Kredite auszudehnen. In einer solchen Zeit war die Rücklagenbildung durchaus erwünscht. Und als die Rücklagen des Bundes durch Mehrausgaben verringert wurden, da war die Konjunktur nicht mehr so, dass eine gewisse Ankurbelung als schädlich angesprochen werden konnte, und aus-

serdem ist ein wesentlicher Teil im Ausland verausgabt worden, hat sich also im Inland nicht konjunkturell auswirken können.

So könnte man also sagen, dass die Bildung des Juliusturms ein in der Geschichte der letzten Jahrzehnte kaum sonst ausgeführtes Experiment war, an dem theoretisch manches zu lernen war und das dank verhältnismässig glücklicher Begleitumstände gut abgelaufen ist. Allerdings haben die Vorgänge doch des Vertrauen zu dem damaligen Bundesfinanzminister Schäffer gemindert, so dass er den Sessel des Finanzministers mit dem des Justizministers, die Kasse mit der Waage der Gerechtigkeit, vertauschen musste. Aber es sind noch weitere Folgen dieses Experiments eingetreten, von denen schwer zu sagen ist, ob sie in einem solchen Falle regelmässig eintreten werden, oder ob es sich um einen Sonderfall handelt, der mit den besonderen rechtlichen und politischen Voraussetzungen zusammenhängt, die in der Bundesrepublik Deutschland gegeben sind.

Man hat ein schönes Schlagwort gebildet: «Die Kassenabundanz führt zur Ausgabenopulenz». Weil die Kassen so reich ausgestattet sind, deshalb werden Ausgaben über Ausgaben bewilligt. Die grossen Kassenbestände haben die Interessentenverbände mobil gemacht; die *pressure groups* verlangten je nach ihrer Einstellung entweder mehr Ausgaben oder Stauersenkungen, oder auch mehr Ausgaben *und* Steuersenkungen. Die Parteien brachten, besonders vor der Neuwahl des Parlaments, des Bundestages, ganze Listen von Ausgabewünschen. Die Länder wollten verstärkt an den gemeinsamen Einnahmen von Bund und Ländern beteiligt sein. Und vor allem schien es dank der vollen Kassen des Bundes nun an der Zeit, die Versorgung der Alten und Invaliden auf eine ganz andere Höhe zu heben, so dass der Rentenempfänger nach einem langen Arbeitsleben mit seinem Renteneinkommen dem Lohnempfänger näher steht als dem Armenunterstützungsempfänger; eine ganz grosse soziale Tat, die in dieser Lage verwirklicht wurde, aber eine Aufgabe von einer Grösse, dass man sich fragen kann, ob sie neben dem Wehraufbau, der Überwindung der Wohnungsnot, der Lösung des Strassenproblems und anderen grossen ungelösten Aufgaben in der Bundesrepublik geschafft werden kann. Geld in der Tasche und anscheinend auch Geld auf der Notenbank machen ausgabefreudig; dabei hat die Ausgabefreudigkeit im Staatshaushalt den Nachteil, dass die bewilligten Ausgaben meist wiederkehrender

Natur sind, also auch noch weiter getätigt werden müssen, wenn die Kassenbestände wie Schnee an der Sonne geschmolzen sind.

Ich warf die Frage auf, ob solche Folgen regelmässig auftreten müssen oder ob das nicht der Fall ist. Kommen wir noch einmal auf die Gemeinden zurück; da ist das offensichtlich anders. Es muss anders sein bei solchen Rückstellungen, die auf Grund gesetzlicher Regelung gebildet werden müssen. Es muss wohl auch dann anders sein, wenn die für die Gemeinden zuständige Aufsichtsbehörde einen Druck ausüben kann, Aber es ist offensichtlich auch dann anders, wenn man in der Gemeinde weiss, dass gewisse Pläne, die den Bürgern am Herzen liegen, nicht verwirklicht werden können, wenn diese Rücklagenbildung nicht erfolgt, In der Gemeinde ist doch wohl alles übersichtlicher, Ursache und Folge treten klarer hervor, und das bestimmt offensichtlich auch das Verhalten in finanzwirtschaftlichen Fragen.

Beim Staat halte ich in der Frage der Reaktion auf die Kassenfülle folgenden Unterschied für wichtig: Es kommt darauf an, wer die Initiative zur Erhöhung von Ausgaben ergreifen kann. In einer alten Demokratie wie England hat das Parlament selbst auf das Recht, Ausgabeerhöhungen zu beantragen, verzichtet; nur die Regierung hat das Recht, Gesetzesvorlagen einzubringen, die mit Ausgabeerhöhungen verbunden sind; Vorschläge auf Ausgabeerhöhungen, die aus der Mitte des Parlaments eingebracht werden, werden im Parlament nicht behandelt. In der Bundesrepublik hat das Parlament, der Bundestag, diese weise Selbstbeschränkung nicht geübt; im Gegenteil, von dem Recht, Gesetzesvorschläge mit ausgabeerhöhender Wirkung einzubringen, wird reichlich Gebrauch gemacht. Und man kann sich nun wohl vorstellen, dass volle Kassen eine geradezu stimulierende Wirkung ausüben, so dass es zu einer Flut von ausgabeerhöhenden Anträgen kommt und dass die Bereitschaft, solchen Gesetzesvorschlägen zuzustimmen, gesteigert wird. Wenn volle Kassen vorhanden sind, kann der Finanzminister seine stärkste Waffe im Kampf gegen Ausgabeerhöhungen nicht anwenden, nämlich den Hinweis auf den Zwang, Steuererhöhungen vorzunehmen, wenn die erhöhten getätigt werden sollen. Wenn die Initiative zu Ausgabeerhöhungen nur von der Regierung ausgehen kann, dann ist viel eher damit zu rechnen, dass der Finanzminister, der eine Politik der Rücklagenbildung verfolgt, um nicht später die Steuern erhöhen zu müssen, Gefolgschaft bei seinen Ministerkollegen

findet, als dass er sich der Initiative des Parlaments gegenüber durchsetzen könnte.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Tatsache, dass die Stellung des Finanzministers im Kampf gegen Ausgabeerhöhungen schwächer ist, wenn die Kassen reichlich gefüllt sind, ausserordentlich deutlich in die Erscheinung getreten. Und es sind tatsächlich in grossem Umfange zusätzliche laufende Ausgaben bewilligt worden, die nun auch in den folgenden Jahren, in denen die Ausgaben für den Wehraufbau stark angeschwollen sind und noch weiter anschwellen werden, weiter geleistet werden müssen. Der neue Bundesfinanzminister Eitzel, der 1957 an die Stelle des bisherigen langjährigen Bundesfinanzministers Schäffer trat, stand deshalb vor einer schwierigen Aufgabe. Er hat die Konsequenz aus den gemachten Erfahrungen gezogen und hat den Verbrauch der Rücklage, der aufgehäuften Kassenbestände, in sein Programm aufgenommen; und zwar ohne dass die Jahre der grössten Ausgaben für den Wehraufbau schon gekommen sind. Als eine Neuregelung der Einkommensteuer notwendig wurde, hat er einer Regelung zugestimmt, die zweifellos dem Staat erhebliche Einbussen gebracht hat; er ist so mit der Steuersenkung wohl bis an die äusserste Grenze dessen gegangen, was überhaupt vertretbar war. Der Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1958 ist nur dadurch in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen worden, dass von den Restbeständen des Juliusturms drei Milliarden DM als Einnahme in die Rechnung eingestellt worden sind. Und die Rücklage wird verbraucht sein, ehe die Haushaltssituation erreicht ist, für die Rücklage eigentlich bestimmt war; das heisst, wenn die Jahre mit den grössten Ausgaben für den Wehraufbau gekommen sein werden, dann wird der Bundesfinanzminister nicht auf grosse Rücklagen zurückgreifen können. Um Steuererhöhungen oder Anleiheaufnahmen wird dann nicht herumzukommen sein.

Jedenfalls ist nun aber eine Lage eingetreten, in der der Bundesfinanzminister wieder eine starke Stellung gegenüber allen Wünschen auf Erhöhung der Ausgaben oder auf weitere Steuersenkungen innehat. Allen solchen Wünschen stellt er seinen Willen gegenüber, die Einführung der sogenannten Ergänzungsabgabe, einer zusätzlichen Einkommensteuer, die nur dem Bund zufließt, während die bisherige Einkommensteuer zwischen Bund und Ländern geteilt wird, zu vermeiden. Wenn das aber gelingen soll, ins-

besondere angesichts der Tatsache, dass der Haushalt schon ein Defizit aufweist und dass zur Deckung solcher Defizite in Zukunft die Bestände des Juliusturmes nicht mehr zur Verfügung stehen werden, dann muss eine Art Ausgabestop Platz greifen, so dass die laufende Erhöhung der Steuereinnahmen, die ohne Veränderung der Steuergesetze dank dem Wachsen des Volkseinkommens eintritt, auch zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts dienen kann. Es ist für den Beobachter interessant zu sehen, wie sich die ganze psychologische Lage gewandelt hat. Man glaubt bei uns dem Finanzminister wieder seine Vorschätzungen der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben, und dast ist jedenfalls ein grosser Gewinn. Die Finanzpolitik ist dadurch wieder in eine sachlichere Atmosphäre eingemündet. Und da der frühere Bundesfinanzminister Schäffer nun nicht mehr dem Finanzressort vorsteht, ist man auch wieder bereit, seine grosse Leistung, die er als Bundesfinanzminister vom Beginn des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland an vollbracht hat, anzuerkennen: Neben den verantwortlichen Männern der Bundesnotenbank gebührt ihm das Verdienst, Hüter der mit der Währungsreform von 1948 neu geschaffenen deutschen Währung gewesen zu sein; in keinem Augenblick seiner Verantwortung für das Finanzressort ist es vorgekommen, dass die Stabilität der Währung durch mangelnde Ordnung des öffentlichen Haushalts gefährdet worden wäre. Ob er der deutschen Bevölkerung zeitweilig eine höhere Steuerlast zugemutet hat, als es zur Erhaltung der Ordnung des öffentlichen Haushalts unbedingt nötig war, diese Frage möchte ich unbeantwortet lassen; selbst wenn man die Frage bejaht, fällt kein Schatten auf die Persönlichkeit dieses bedeutenden Finanzpolitikers. Gegen ihn spricht nur, dass er sich geirrt hat; er hat geglaubt, die Politik der vollen Kassen durchführen und sich gegen die Begehrlichkeit aller derer durchsetzen zu können, die die hohen Kassenbestände in höhere laufende Ausgaben umsetzen wollten; das aber ist ihm nicht gelungen.

Wir möchten nun aber noch einen Schluss aus den Erkenntnissen, die in Zusammenhang mit diesem grossen Experiment der Rücklagenbildung gewonnen worden sind, ziehen. Wir sahen, dass die Rücklagenbildung bei der grossen Zahl von Gemeinden ganz anders zu beurteilen ist als beim Staat, weil bei ihnen durch das Gesetz der grossen Zahl mit einem zeitlichen Ausgleich von Zuflüs-

sen zu den Rücklagen und Abflüssen aus ihnen zu rechnen ist, was beim Staat nicht der Fall ist. Wir sehen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, dass die konjunkturelle Auswirkung der Rücklagenbildung und des Rücklagenverbrauchs bei der Bundesrepublik deshalb viel stärker ist als bei den Gemeinden, weil der Bund seine Kassenbestände bestimmungsgemäss bei der Notenbank zu halten hat, was die Gemeinden nicht zu tun brauchen. Hier liegt ein besonderer Fragenkomplex vor, mit dem man sich befassen muss, wenn ähnliche Vorgänge in Frage kommen, Es gibt ja kein Dogma, das besagt, dass die Guthaben des Staats auf ein Konto bei der Notenbank gehören; vielmehr gibt es Lagen, in denen dies nützlich sein mag, aber auch andere Lagen, in denen es sich als unzweckmässig erweist. Es ist kennzeichnend, dass in den Vereinigten Staaten von Amerika der Bund seine Kassenbestände vornehmlich bei den Geschäftsbanken unterhält. Entschliesst man sich, dem Staat vorzuschreiben, seine Kassenbestände bei der Notenbank zu unterhalten, so muss man sich dabei darüber Klar sein, dass jede Veränderung in diesen Kassenbeständen sich doppelt auswirkt, einmal durch die unmittelbare Einwirkung der Ausgaben auf die Einkommen der Bevölkerung, und zum anderen durch die Veränderung in der Liquiditätslage der Geschäftsbanken. Aber man kann sich solcher Vorschrift ja auch enthalten.

Die Ausführungen, die ich hier gemacht habe, sollten ein unter anderer Bezeichnung, nämlich Haushaltsüberschuss und Haushaltsdefizit, in der Finanzwissenschaft häufig behandeltes Problem mit besonderer Fragestellung klären. Es hat sich auch bei diesem Problem gezeigt, dass finanzpolitisches Verhalten selten volkswirtschaftlich neutral ist; die Wirkungen finanzpolitischen Verhaltens gehen über den Kreis derer hinaus, die unmittelbar von den finanzwirtschaftlichen massnahmen, z.B. als Steuerpflichtige, erfasst werden; das finanzwirtschaftliche Verhalten ist ein wesentlicher den volkswirtschaftlichen Prozess gestaltender Faktor.
