

# WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG, WIRTSCHAFTSSTABILITÄT UND FISKALPOLITIK

von Professor Dr. Drs. h. c. Fritz NEUMARK

Universität Frankfurt a.M.

## I. EINLEITUNG

Nicht immer ist der Wirtschaftstheorie und — politik wirtschaftliche Entwicklung, das heißt eine Dynamik des Wirtschaftsprozesses, die eine Erhöhung des realen Sozialprodukts je Kopf der Bevölkerung mit sich bringt, als erstrebenswertes Ziel erschienen. Vielen Denkern der Antike, den mittelalterlichen Scholastikern und den Anhängern des Sufismus schwebten vielmehr als — freilich metaökonomisch motiviertes — Ideal materielle Genügsamkeit und eine stationäre Wirtschaft vor. Auch bei *J. St. Mill* finden sich noch Anklänge an solche Gedanken. Aber selbst dort, wo wirtschaftliche Entwicklung gefordert und gefördert wurde, hat in der Vergangenheit — mit einer sogleich zu erwähnenden Ausnahme — kaum jemand daran gedacht, sich zu diesem Zwecke fiskalpolitischer Instrumente zu bedienen. Das hatte im wesentlichen zwei Gründe: Auf der einen Seite wurde, zumal im Zeitalter des Ultraliberalismus, jedes Eingreifen des Staates in die Marktwirtschaft als der Wirtschaftsentwicklung abträglich angesehen, und zum anderen standen der Regierung in jenen Zeiten noch nicht die finanzpolitischen Mittel sowie die Kenntnis, diese zweckgerecht zu benutzen, zur Verfügung, die für eine rationale Fiskalpolitik erforderlich sind.

Die Ausnahme, von der ich sprach, betrifft die Ära des Merkantilismus. In dieser wurden vielfach Anstrengungen unternommen, um das weniger aus sozialen denn aus politisch-militärischen Gründen angestrebte Wirtschaftswachstum durch Einsetzung der staatlichen Steuer-, Subventions- und Kreditpolitik realisieren zu helfen. Freilich spielten in den Vorstellungen derjenigen, die sich für eine solche Politik aussprachen, Stabilitätsgesichtspunkte noch keine Rolle, und überdies waren die ergriffenen Maßnahmen überwiegend dirigistischer Natur, d.h. sie bestanden

aus punktuellen, unsystematischen Eingriffen. Immerhin liegen im Merkantilismus erste — rudimentäre — Ansätze zu dem, was man heute "incentive taxation" nennt, ja, sogar zur Lehre vom "deficit spending", und wenn dazu auch teilweise Begründungen geliefert wurden, die im genauen Gegensatz zu dem stehen, was in modernen Industriestaaten gefordert wird — so etwa das merkantilistische Postulat, durch Anziehen der Steuerschraube die Bevölkerung, vor allem die Bauern, zur Mehrarbeit zu veranlassen oder besser: zu zwingen —, so darf doch nicht übersehen werden, daß solche Überlegungen auch gegenwärtig noch für unterentwickelte Volkswirtschaften unter Umständen einer gewissen Berechtigung nicht entbehren.

Unter Vernachlässigung dieser und gewisser anderer theoretischer und praktischer Bemühungen läßt sich sagen, daß die moderne, primär in den Dienst wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gestellte "Fiscal Policy" etwa vor einem Menschenalter ins Leben trat, nämlich im Anschluß an die Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre und im Zusammenhang mit der Ausbildung der "New Economics" durch *Keynes*, *A. Hansen* u.a. Besondere Aufmerksamkeit fanden die neuen Lehren damals in den skandinavischen und den angelsächsischen Ländern. Seit dem Krieg und noch mehr seit etwa 1950 haben sie sich jedoch überall ausgebreitet, was allerdings nicht bedeutet, daß nun auch Regierungen und Parlamente sich faktisch ihnen entsprechend verhielten. Immerhin aber wird doch heute in zahlreichen Ländern wenigstens prinzipiell anerkannt, daß die obersten Ziele der Wirtschaftspolitik, unter denen wirtschaftliche Entwicklung und Stabilität sowie "Vollbeschäftigung" an erster Stelle stehen, ohne den Einsatz finanzpolitischer Instrumente und die Befolgung einer antizyklischen Fiskalpolitik nicht verwirklicht werden können. In dieser Beziehung bedeutete vielleicht der Erlaß des amerikanischen "Employment Act" 1946 einen Wendepunkt in der praktischen Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Aber selbst in den Vereinigten Staaten oder auch in Großbritannien, Schweden und Holland — Ländern, in denen die neuen Theorien relativ früh von den zuständigen politischen Gremien rezipiert wurden — ist das fiskalpolitische Instrumentarium heute immer noch nicht quantitativ und-oder qualitativ genügend ausgebaut, um ein als ausreichend betrachtetes, stetiges Wirtschaftswachstum unter Vollbeschäftigungsbedingungen sowie bei annähernder Geldwertstabilität sichern zu können — auch nicht in Verbindung mit einer gleichgerichteten "Monetary Policy"; eine solche ist ja zur Ergänzung der Fiskalpolitik ebenso unerläßlich, wie umge-

kehrt — das haben die Erfahrungen gerade der letzten Jahre wieder bewiesen — die Notenbank für sich allein außerstande ist, sei es einer inflationären Übersteigerung des Wirtschaftswachstums, sei es einer Rezession wirksam und rechtzeitig zu begegnen. So werden denn in Amerika ebenso wie in vielen europäischen Staaten unablässig Untersuchungen von Theoretikern und Politikern darüber angestellt, wie man zu effizienteren legalen und institutionellen Bedingungen einer rationalen Steuer — Ausgaben — und Kreditpolitik gelangen könnte.

Den bislang umfassendsten und fortschrittlichsten Versuch, die Finanzpolitik auf der Grundlage mehr oder minder präziser Gesetzesbestimmungen in den Dienst oberster wirtschaftspolitischer Ziele zu stellen, dürfte das deutsche *„Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“* vom 8. Juni 1967 bilden. Die Analyse der Vorschriften dieses Gesetzes, soweit sie fiskalpolitischer Natur sind, ist der Hauptgegenstand der folgenden Ausführungen. Dabei werde ich so verfahren, daß ich zunächst mit ein paar Worten auf die Entstehungsgeschichte des Gesetzes eingehe, sodann einen Überblick über seine wichtigsten Bestimmungen gebe, um diese schließlich unter wirtschaftlich-finanziellen Gesichtspunkten einerseits, spezifisch politischen Aspekten andererseits einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

## II. ANALYSE DES DEUTSCHEN STABILITÄTSGESETZES VOM 8.6.1967

### A. Zur Entstehungsgeschichte

Nach dem militärisch-politischen Zusammenbruch Deutschlands 1945 mußte es die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe einer neuen Regierung — wie sie erst 1949 nach Gründung der Bundesrepublik mit annähernd vollständiger Souveränität ans Werk gehen konnte sein, den wirtschaftlichen Wiederaufbau in die Wege zu leiten und wenigstens die schlimmsten, durch Krieg und Kriegsfolgen entstandenen sozialen Härten zu mildern. Daß diese Aufgabe in relativ kurzer Zeit gelöst wurde, war u.a. wesentlich der durch den Marshall-Plan gewährten Hilfe sowie einer bewußt auf die Förderung der Kapitalbildung gerichteten Wirtschafts- und Fiskalpolitik zu verdanken. Tatsächlich waren die Wachstumsraten der deutschen Wirtschaft namentlich anfangs der fünfziger Jahre außerordentlich hoch; dabei blieb freilich das reale Wachstum oft nicht unbeträchtlich hinter dem nominalen zurück. Daß in den meisten aus-

ländischen Staaten, mit denen die Bundesrepublik in Handelsbeziehungen steht, die Inflationsrate noch höher als bei uns war, bildete nur einen unzulänglichen Trost — ja, dieser Umstand, der über hohe bzw. wachsende Zahlungsbilanzüberschüsse zu einer sogen. importierten Inflation führte, wurde von zahlreichen deutschen Theoretikern zum Anlaß genommen, anstelle der Konvertibilität der Währungen bei fixierten Wechselkursen andere währungspolitische Regelungen vorzuschlagen. Jedenfalls gelang es weder der Bundesbank noch den Leitern der Wirtschafts- und Finanzpolitik, erhebliche Wachstumsschwankungen zu vermeiden. Überdies zeigte sich in den letzten Jahren immer deutlicher, daß die in der Bundesrepublik herrschende schleichende Inflation sich zu verstärken tendierte und selbst in Zeiten eines Rückgangs der Wirtschaftstätigkeit nicht mehr zum Stillstand kam.

Besonders besorgniserregend wurde die Lage während des letzten Booms 1964-65, und da die Geldpolitik, obwohl stark restriktiv, für sich allein offensichtlich die Inflation nicht zu stoppen vermochte, wurde — auch seitens der Notenbank — der Ruf nach einer antizyklischen Fiskalpolitik immer stärker, zumal die öffentlichen Finanzwirtschaften eine planlose, nur an kurzfristigen innenpolitischen Überlegungen orientierte Ausgabenerweiterung und Steuersenkungspolitik betrieben, dagegen die langfristigen Aspekte ihres Handelns in fiskalisch-budgetärer wie gesamtwirtschaftlicher Hinsicht gänzlich vernachlässigten. Es war eine traurige Genugtuung für die wissenschaftlichen Berater des Finanzministeriums, daß sie, die im Hinblick auf die damals bestehende Boom-Situation von der Mitte 1964 von Regierung und Parlament gewünschten und dann auch realisierten beträchtlichen Steuersenkung abgeraten hatten, da sie von einer solchen eine Verstärkung der inflationären Tendenzen erwarteten, durch die tatsächliche Entwicklung recht bekamen.

Etwa Mitte 1965 begann man sich — übrigens charakteristischerweise im Wirtschafts- und nicht im Finanzministerium — mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu beschäftigen, der das bestehende Geld- und konjunkturpolitische Instrumentarium zur Wiederherstellung bzw. Bewahrung der wirtschaftlich-monetären Stabilität erweitern sollte. Gleichzeitig wurde im Schoße einer fünfköpfigen Kommission, die den Regierungen von Bund und Ländern ein Gutachten über die allseits als dringlich bezeichnete Finanzreform erstatten sollte und zu deren Mitgliedern auch ich gehörte, jener Abschnitt verfaßt, der sich mit den gleichen Problem beschäftigt. Erfreulicherweise gingen verschiedene Vorschläge der genannten Kommission teils bereits in den Gesetzentwurf, teils später

in den endgültigen Gesetzestext ein. Auch Gedanken und Vorschläge, die schon 10 Jahre früher in einem gemeinsamen Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesfinanz — und — wirtschaftsministerium über "Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" zum Ausdruck gebracht worden waren, wurden nun z.T. übernommen.

Zwischen Gesetzentwurf und Gesetz bestehen erhebliche Unterschiede. Diese Tatsache hat hauptsächlich zwei Gründe: Einmal wurde der Gesetzentwurf im September 1966 beim Parlament eingebracht, d.h. zu einer Zeit, als sich zwar schon eine gewisse rezessive Wirtschaftsentwicklung abzuzeichnen begann, die Preissteigerungstendenzen jedoch noch andauerten und der Kapitalmarkt, nicht zuletzt infolge massiver Kreditansprüche der öffentlichen Gebietskörperschaften, in einer sehr angespannten Lage war. Zum andern war für diesen Entwurf noch die Regierung *Erhard* verantwortlich, die die von ihr begangenen oder doch zugelassenen wirtschafts — und finanzpolitischen Sünden nicht als solche erkannte und überdies extrem anti-planerisch eingestellt war. Demgegenüber hatte sich bis zum Antritt der neuen Regierung *Kiesinger-Brand* die Wirtschaftslage derart verschlechtert, daß viele die Gefahr einer wirklichen Depression als gegeben sahen, und der neue, in der "New Economics" wohlbewanderte Wirtschaftsminister, Prof. *Karl Schiller*, erblickte seine vornehmste Aufgabe darin, zusammen mit seinem Kollegen von Finanzministerium, *F. J. Strauss*, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die geeignet waren, um eine solche Gefahr zu bannen. An die Stelle einer weitgehend an klassisch-liberalen Doktrinen ausgerichteten Politik trat numehr eine auf die Erkenntnisse der modernen Theorie gestützte, die vor weitgehenden Staatsinterventionen ebenso wenig wie vor einer wirtschaftlichen Global — oder Rahmenplanung zurückscheute, und der zwar nicht ausschließlich, aber doch vorwiegend zur Inflationsbekämpfung gedachte Stabilitätsgesetzentwurf wurde zu einem in *beiden* Richtungen verwendbaren "Instrumentenkasten" ausgestaltet.

Die fundamentale Wandlung zeigt sich bereits in einer kleinen, aber symptomatische Bedeutung aufweisenden Änderung des Gesetzstitels; Hatte die von der alten Regierung im Juli im Kabinett beratene und am 2. September 1966 dem Bundestag (Bundestagsdrucksache V/890) zugeleitete Vorlage noch "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen *Stabilität*" geheißen, so trägt das endgültige Gesetz aufgrund einer am 31. Januar 1967 zwischen *Schiller* und *Strauss* getroffenen, den

Inhalt des Entwurfs wesentlich erweiternden Vereinbarung den Titel "Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Stabilität *und des Wachstums* der Wirtschaft". Ebenso erfuhr der grundlegende § 1 eine Umformulierung, die die Geldwertkonstanz nicht als primäres Ziel besonders hervorhebt, sondern die anderen bekannten Zielsetzungen heutiger Wirtschaftspolitik, also hohen Beschäftigungsstand sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum, als der Stabilität des Freisniveaus gleichwertig kennzeichnet. Aber auch die sonstigen Abänderungen bzw. Ergänzungen — von denen übrigens eine bedeutsame auf eine im Bundesrat gegebene Anregung zurückzuführen ist — haben das fiskalpolitische Instrumentarium gegenüber dem ursprünglichen Entwurf erheblich erweitert und verbessert. Das gilt insbesondere für die noch zu erörternde Variationsmöglichkeit von Einkommens — und Körperschaftsteuer, die, seit langem auch in anderen Ländern (darunter die USA) diskutiert, u.a. in dem oben erwähnten Bericht der Finanzreform-Kommission vorgeschlagen wurde, deren Aufnahme in den ersten Gesetzentwurf jedoch von der damaligen Regierung abgelehnt worden war.

Zum Abschluß dieser Bemerkungen über die Vorgeschichte des Stabilitätsgesetzes sei noch erwähnt, daß dieses bereits wenige Monate nach seiner Inkraftsetzung zwei wichtigen Maßnahmen als legale Grundlage diente: der ersten mittelfristigen Finanzplanung des Bundes sowie dem zweiten Program der Bundesregierung für besondere Konjunktur — und strukturpolitische Maßnahmen (beide vom Bundestag Anfang September 1967 verabschiedet).

## **B. Die wichtigsten fiskalpolitischen Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes**

### **a) Mittelfristige Finanzplanung**

Die irrationale, nur an kurzfristigen und mehr an Wahl — als an Wirtschaftskonjunkturen ausgerichtete Finanzpolitik der Jahre 1964/65, deren Konsequenzen sich 1966 zu zeigen begannen, hatte auch konservativen Praktikern die Augen geöffnet und sie die Notwendigkeit erkennen lassen, die bislang fast ausschließlich auf die einjährigen Haushaltspläne gestützte Finanzpolitik mittels einer längerfristigen Finanzplanung auf die finanziellen Folgewirkungen sowohl laufender (fortdauernder) Ausgaben als auch von Investitionsvorhaben Bedacht nehmen zu lassen. Das

Stabilitätsgesetz hat in seinen §§ 9 ff. zwar aus verfassungsrechtlichen Gründen formell nur für den Bund eine — fünfjährige — Finanzplanung zwingend vorgeschrieben, aber zugleich bestimmt, daß die betreffenden Vorschriften sinngemäß auch für die Haushaltswirtschaft der Länder gelten, wobei diesen allerdings “die Regelung der Zuständigkeiten überlassen” bleibt (§ 14).

Der Finanzplan, dessen Kern naturgemäß die *Investitionsprogramme* bilden, die die einzelnen Vorhaben nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten gegliedert zu erfassen haben, ist ein zahlenmäßiger Ausdruck des Regierungsprogramms. Er ist zwar Bundesrat und Bundestag vorzulegen, wird von diesen Gremien auch diskutiert, unterliegt aber nicht deren Zustimmung. Es gilt für ihn das Prinzip der “gleitenden Planung”, d.h. er ist jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen. In den Dienst der Stabilitätspolitik soll der Finanzplan insofern gestellt werden, als bei einer Rezession “die Planung geeigneter Investitionsvorhaben so zu beschleunigen ist, daß mit ihrer Durchführung kurzfristig begonnen werden kann”; die zuständigen Minister haben alle weiteren zu einer beschleunigten Vergabe von Investitionsaufträgen Maßnahmen zu treffen (§ 11).

#### b) **Ausgabepolitische Maßnahmen**

Die Gesetzesbestimmungen, die sich auf die Ausgabengebarung beziehen, stehen — ebenso wie Teile der steuerlichen Vorschriften — in engem Zusammenhang mit der Institution der Konjunkturausgleichsrücklage, auf die wegen ihrer großen grundsätzlichen Bedeutung in einem besonderen Abschnitt (siehe unten unter d) eingegangen wird.

Eine *allgemeine Direktive* gibt § 5, Abs. 1. Darnach sind im Bundesbudget “Umfang und Zusammensetzung der Ausgaben und der Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre so zu bemessen, wie es zur Erreichung der Ziele des § 1 erforderlich ist”. Bedeutsamer als diese Generalklausel ist, daß § 6 *detaillierte Vorschriften über eine restriktive oder expansive Ausgabenpolitik* enthält. Im Falle eines inflatorischen Booms kann die Bundesregierung den Finanzminister ermächtigen, “die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre von dessen Einwilligung abhängig zu machen”. Umgekehrt kann die Regierung bestimmen, daß in Rezessionsituationen zusätzliche Ausgaben geleistet

werden. In beiden Fällen sind die erforderlichen Einzelmaßnahmen von Bundesfinanz — und — wirtschaftsminister vorzuschlagen.

Sonderbestimmungen beziehen sich auf *Subventionen* (§ 17). Diese haben in der Bundesrepublik (wie in vielen anderen Staaten) trotz des prinzipiellen Bekenntnisses zu einer Marktwirtschaftsordnung, mit der sie doch unvereinbar sind, stark zugenommen. Nunmehr sollen solche "Finanzhilfen" (wie sie neuerdings verniedlichend genannt werden) "so gewährt werden, daß es den Zielen des § 1 nicht widerspricht", und überdies ist dem Parlament künftig alle zwei Jahre eine nach bestimmten, im Gesetz erwähnten Kriterien gegliederte Übersicht über Subventionen vorzulegen. Dabei sollen die rechtlichen und sonstigen Grundlagen der Subventionsgewährung angeführt werden, und die Regierung hat Vorschläge darüber zu machen, auf welche Weise gewisse Finanzhilfen abgeschafft werden sollen bzw. (rechtlich) können.

### c) Steuerliche Maßnahmen

Hat man lange Zeit — zumindest in der Finanztheorie — geglaubt, im Mittelpunkt einer antizyklischen Fiskalpolitik müßten ausgabepolitische Maßnahmen stehen, so ist in dieser Haltung neuerdings eine Änderung zu beobachten. Der Hauptgrund dafür liegt darin, daß für Ausgabevariationen praktisch fast nur öffentliche Investitionen in Betracht kommen, von denen ein großer Teil wachstumsfördernd ist, so daß seine kurzfristig, d.h. konjunkturpolitisch geboten erscheinende Einschränkung mittel — oder langfristig gesamtwirtschaftlich schädliche Folgen haben würde. Allenfalls vermag eine Beschleunigung oder Verzögerung in der Durchführung gewisser Investitionsvorhaben stabilitätspolitisch zweckmäßig zu sein.

Wie dem auch immer sei, amerikanische, skandinavische und deutsche Autoren stimmen gegenwärtig in ihrer Mehrheit darin überein, daß eine antizyklische Finanzpolitik sich zumindest nicht ausschließlich auf eine entsprechende Ausgabegebarung verlassen sollte und daß auch eine an sich wünschenswerte kräftige "built-in flexibility" des Steuersystems für sich allein nicht ausreicht, um inflatorische oder deflatorische Tendenzen rechtzeitig in Schach zu halten. Daher wird seit langem in der Literatur und in den Parlamenten über Lösungen diskutiert, die gestatten, im Bedarfsfalle antizyklische Steueränderungen mit einer Schnelligkeit in Kraft zu setzen, wie sie auf dem gewöhnlichen Gesetzgebungswege meist nicht böglich ist. Diese *Änderungen des Steuerrechts*



können sich sowohl auf die *Tarife* als auch auf Elemente der *Steuerbemessungsgrundlage* sowie schließlich die *Steuererhebungstechnik*, insbesondere die Zahlungsfristen, beziehen. Ziel und Ergebnis werden jedoch immer gleich sein: nämlich (über "automatisch" sich ergebende hinausgehende) Erhöhungen der effektiven Steuerlasten im Boomfalle, entsprechende Senkungen bei Rezession oder Depression. Daß die stabilitätspolitisch erwünschten Wirkungen solcher Maßnahmen sich nur dann zeigen können, wenn bei Steuererhöhungen die Mehrerträge stillgelegt, bei Steuersenkungen die so im Haushalt entstehenden Mindereinnahmen durch zusätzliche Kredite ausgeglichen werden, liegt auf der Hand. (Vgl. dazu unten Abschnitt d.)

Die wichtigste steuerliche Bestimmung des deutschen Gesetzes (§§ 26-27) sieht vor, daß, sofern "eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder sich abzeichnet" und demgemäß unerwünschte Entwicklungen auf dem Gebiete von Beschäftigung, Preisen usw. eingetreten sind oder eintreten sind oder eintreten drohen, die Bundesregierung *durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats Einkommen — und Körperschaftsteuer für die Dauer von höchstens 1 Jahr um bis zu 10 % herabsetzen oder erhöhen* kann. Die zeitweilig beabsichtigte Einschränkung der Rechte des Bundestags findet sich im endgültigen Gesetzestext nicht mehr; die betreffenden Verordnungen bedürfen vielmehr der Zustimmung auch der Volksvertretung.

Eine weitere steuerliche Maßnahme bezieht sich auf die Möglichkeit, mittels einer Rechtsverordnung der Regierung die *Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen und erhöhten sowie degressiven Absetzungen für Abnutzung* bestimmter Anlagegüter ganz oder teilweise *auszusetzen*, sofern eine inflationäre Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts eingetreten ist oder sich abzeichnet (§ 26). Für den Fall einer Rezession war im ursprünglichen Gesetzentwurf die Möglichkeit vorgesehen, durch Rechtsverordnung neben allen generellen und speziellen Abschreibungen Sonderabsetzungen von bis zu 30% bei beweglichen und bis zu 15% bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern zuzulassen. Nach dem schriftlichen Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestags (Bundestagsdrucksache zu V/1678) hat man geglaubt, daß solche Sonderabschreibungen kein genügend wirksames Instrument darstellten, und sie daher im endgültigen Gesetz durch das, was man in den USA als "investment tax credit" bezeichnet und in Deutschland "*Investitionsprämie*" nennt, ersetzt. Darinach kann durch Rechtsverordnung gestattet werden, daß im Falle einer rückläufigen Wirtschaftsentwicklung bis zu

7,5% der Anschaffungs — oder Herstellungskosten von Realkapitalelementen auf Antrag eines Pflichtigen von der Einkommen — oder Körperschaft-*steuer* abgesetzt werden.

#### d) Die Konjunkturausgleichsrücklage

Wie bereits erwähnt, hängt die angestrebte stabilitätspolitische Wirksamkeit der im vorhergehenden skizzierten Ausgabe — und einnahmepolitischen Maßnahmen entscheidend davon ab, daß die durch derartige Maßnahmen herbeigeführten Veränderungen der Budget — bzw. Kassenlage den Geldkreislauf in der erwünschten antizyklischen Art und Weise beeinflussen. Um das sicherzustellen, schafft das Gesetz die Rechtsgrundlagen für sogen. Konjunkturausgleichsrücklagen. Obwohl der Grundgedanke nicht völlig neu ist, finden sich doch bislang in der Gesetzgebung und Praxis keines anderen Landes ähnliche institutionelle Regelungen wie die nunmehr im deutschen Gesetz vorgesehenen.

Die Ausgleichsrücklage, die bei der Deutschen Bundesbank anzusammeln ist, wird *aus verschiedenen Mitteln* gespeist. Zunächst einmal kommen dafür jene Summen in Betracht, die sich aufgrund der oben erwähnten Restriktionsmaßnahmen des Finanzministers gemäß § 6, Abs. 1. ergeben. Darüber hinaus sind kraft § 5, Abs. 2 im Bundeshaushaltsplan (Entsprechendes gilt nach § 14 für die Länder) "bei einer die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigenden Nachfrageausweitung" Mittel zur Zuführung an den Ausgleichsfonds zu veranschlagen. Drittens — dies ist wohl das schärfste und neuartigste Instrument — kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats anordnen, daß Bund *und Länder* ihren Ausgleichsrücklagen Mittel zuzuführen haben, deren Gesamtbetrag in der Verordnung zu fixieren ist, aber 3% der von Bund und Ländern im vorangegangenen Rechnungsjahr erzielten Steuereinnahmen nicht überschreiten darf. Dabei sind die Beträge nicht zu berücksichtigen, die sich ggfs. aus dem oben erwähnten Zuschlag von maximal 10% zur Einkommen — und Körperschaftsteuer ergeben und die ebenfalls der Rücklage zuzuführen sind. Um eine Größenordnungsvorstellung zu vermitteln, sei erwähnt, daß nach dem "Finanzbericht 1967" die Summe der Steuereinnahmen von Bund und Ländern 1966 rd. 98,2 Mldn. DM betrug, die 3% ige Höchstgrenze also etwa 3 Mldn. DM ausmachen würde. Dazu käme u.U. ein weiterer Betrag von bis zu 4-5 Mldn. DM aus der Zuschlagsabgabe zur Einkommen — und Körperschaftsteuer, so daß, selbst von Mitteln aus Ausgabereduktionen

abgesehen, eine Manövriermasse von 7 Mldn. DM oder mehr zur Verfügung stünde.

Nun ist in der Vergangenheit immer wieder gegen derartige Ausgleichsfonds geltend gemacht worden, diese vermöchten ihren stabilitätspolitischen Zweck deshalb nicht zu erfüllen, weil ihre Mittel von Regierung und/oder Parlament zur Unzeit verausgabt würden, und die deutschen Erfahrungen mit dem sogen. Juliusturm Mitte der fünfziger Jahre scheinen die Richtigkeit dieses Einwands zu bestätigen. Das Stabilitätsgesetz hat jedoch in erfreulicher Weise der unzumutbaren Verwendung von Fondsmitteln einen Riegel vorgeschoben. In der Tat zeigt eine Betrachtung der auf die *Verausgabung dieser Mittel* bezüglichen Gesetzesvorschriften folgendes:

Eine erste Verwendungsmöglichkeit für Rücklagenmittel besteht in jenen zusätzlichen Ausgaben, die, wie oben erwähnt, in Rezessionslagen von der Regierung angeordnet werden können (§ 6, Abs. 2). Dabei ist von entscheidender Bedeutung, daß in solchen Fällen Mittel nur für Zwecke verwendet werden dürfen, die im Finanzplan (s. oben unter a) vorgesehen sind. Ökonomisch fragwürdige ad hoc-Ausgabenbeschlüsse des Parlaments sind damit ausgeschlossen. Weniger klar liegen die Dinge in bezug auf die Bestimmung des § 5 Abs. 2, derzufolge (natürlich ebenfalls nur in Abschwungszeiten) "zusätzlich erforderliche Deckungsmittel zunächst der Konjunkturausgleichsrücklage entnommen werden" sollen. Eine besondere Vorschrift (§ 15, Abs. 5) findet sich im Gesetz für diejenigen Teile der Ausgleichsrücklage, die auf eine Rechtsverordnung gemäß § 15, Abs. 1-3 sowie den Zuschlag zur Einkommen — und Körperschaftsteuer (§ 26) zurückgehen; sie dürfen "nur insoweit entnommen werden, als sie durch Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates freigegeben sind", und eine solche Freigabe ist ausschließlich "zur Vermeidung einer die Ziele des § 1 gefährdenden Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit zulässig". Ob § 7, Abs. 2, der besagt, daß die Regierung darüber entscheidet, ob und in welchem Ausmaß über Mittel der Rücklage verfügt werden soll, generelle Gültigkeit besitzt oder sich lediglich auf die nicht durch § 15 gedeckten Teile bezieht, ist nicht klar. Dagegen scheint festzustehen, daß künftig jeder Haushaltsplan einen sogen. Leertitel für nicht vorhergesehene zusätzliche Ausgaben nach § 6 Abs. 2 enthalten muß und daß Ausgaben aus diesem Titel nur mit Zustimmung des Bundestages geleistet werden dürfen (§ 8, Abs. 1); allerdings: die Initiative liegt hier bei der Regierung, und die — an sich vorgesehene — Zustimmung des

Bundestags zu der Regierungsvorlage gilt als erteilt, wenn er nicht binnen 4 Wochen seine Zustimmung ausdrücklich verweigert.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhange auf folgendes hinzuweisen: Für den Geldkreislauf ist es kurzfristig vollkommen gleichgültig, ob Bund und Länder Gelder in einer Ausgleichsrücklage ansammeln oder Schulden bei der Notenbank tilgen; ebenso macht es keinen Unterschied, ob Mittel der Ausgleichsrücklage der Finanzierung von Ausgaben dienen und dergestalt sozusagen enthortet werden oder ob die Notenbank den öffentlichen Gebietskörperschaften Kredit gewährt. Demgemäß sind denn auch im Gesetz diese Methoden einander grundsätzlich gleichgestellt worden, wobei freilich hinsichtlich der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben dem Rückgriff auf Fondsmittel gegenüber einer Verschuldung die Priorität zuerkannt worden ist. Im übrigen ist die Höhe der dem Bund zur Finanzierung von Ausgaben nach § 6, Abs. 2 zugebilligten zusätzlichen Kredite auf maximal 5 Mldn. DM begrenzt worden (§ 6, Abs. 3).

**e) Maßnahmen zur Beschränkung der öffentlichen Verschuldungsmöglichkeiten**

Wie oben bereits angedeutet, hatte sich die deutsche Kapitalmarktsituation in den letzten zwei Jahren zeitweilig bedenklich zugespitzt, und zwar weitgehend infolge massiver Kreditnachfrage der öffentlichen Gebietskörperschaften, vorab der Gemeinden. Um den damit verbundenen Nachteilen, wie namentlich einer starken Zinssteigerung und einem entsprechenden Sinken der Börsenkurse öffentlicher wie privater Schuldverschreibungen, zu begegnen, hatte sich schon von längerer Zeit die Praxis eingebürgert, die geplanten Emissionen der verschiedenen politischen Ebenen nach Maßgabe der Kapitalmarktsituation einerseits, der relativen Dringlichkeit der einzelnen Verschuldungsanlässe bzw. Investitionsobjekte andererseits an einem "Runden Tisch" bei der Bundesbank seitens der Beteiligten in bezug auf Zeitpunkt, Höhe, Bedingungen usw. aufeinander abzustimmen. Diese Praxis ist nunmehr durch das Stabilitätsgesetz institutionalisiert worden (§§ 18 ff.), und zwar ungefähr entsprechend den Anregungen, die die Kommission für die Finanzreform in ihrem Gutachten gegeben hatte.

Die entscheidenden §§ 19, 20 bestimmen, daß zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts *die Bundesregierung* durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrats für höchstens ein Jahr die *Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits für*

*sämtliche Gebietskörperschaften beschränken* kann; dabei ist es möglich, einerseits für die Kreditaufnahme einer Gebietskörperschaft einen globalen Höchstbetrag festzusetzen (der im allgemeinen nicht weniger als 80% der Kredite betragen darf, die im Durchschnitt der letzten 5 Jahre von ihr aufgenommen wurden), und andererseits vorzuschreiben, daß Kredite bestimmter Art oder Höhe nur nach Maßgabe eines Zeitplans und nur unter Einhaltung gewisser Kreditbedingungen (vgl. § 22) aufgenommen werden dürfen. Nimmt man noch hinzu, Daß nicht ausgenutzte Kreditfazilitäten gemäß § 19 zwischen verschiedenen öffentlichen Körperschaften übertragen werden können, so wird deutlich, daß die ganze Regelung auf eine förmliche *Kontingentierung der öffentlichen Kredite* hinausläuft.

Es versteht sich, daß die "Kreditzuteilung", die natürlich nicht die Norm bilden, sondern lediglich dann zur Anwendung kommen soll, wenn eine im Verhältnis zur Kapitalmarktlage übermäßige öffentliche Nachfrage nach Krediten sich entwickelt, nicht einfach "von oben", d.h. Bundesvorgesehen werden kann, sondern im Wege einer Zusammenarbeit aller Beteiligte erfolgen wird. Zu diesem Zwecke ist ein *Konjunkturrat* eingeschaltet worden (§ 18), dem die Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, je ein Vertreter jedes Landes sowie vier Gemeindevertreter angehören (die Bundesbank *kann* an den Beratungen des Konjunkturrats teilnehmen). Zwar hat dieser Rat noch andere Funktionen, aber seine wichtigste Aufgabe dürfte darin bestehen, bei der oben erwähnten Kreditzuteilung mitzuwirken.

Abschließend sei bemerkt, daß im ursprünglichen Entwurf auch die Möglichkeit einer (auf maximal ein Jahr begrenzten) "*Kreditplafondierung*" vorgesehen war. Darnach soll die Bundesbank befugt sein, von den Kreditinstituten im Bedarfsfalle zu verlangen, die von ihnen *privaten* Unternehmern gewährten Kredite auf bestimmte Höchstbeträge zu "beschränken", die allerdings 90% der bei Einführung der Plafondierung ausstehenden Kredite nicht unterschreiten durften. In das Gesetz ist diese lebhaft umstrittene Vorschrift hauptsächlich mit der Behauptung nicht aufgenommen worden, daß sie (so der Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestags, a.a.O., S. 5) "für die private Wirtschaft mit den Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht übereinstimme". Das trifft sicherlich weitgehend zu, doch ist zu bedenken, daß nunmehr öffentliche und private Wirtschaft in bezug auf die Möglichkeit der Befriedigung ihrer Kreditbedürfnisse u.U. ungleich behandelt werden,

was zu einer Verschärfung der von *Galbraith* so scharf kritisierten "social imbalance" führen kann.

### C. Würdigung des Stabilitätsgesetzes unter wirtschaftlich-finanziellen und politischen Gesichtspunkten

#### a) Allgemeine Vorbemerkungen

Prinzipiell ist anzuerkennen, daß das neue Gesetz durch Schaffung bzw. Vervollkommung von fiskalpolitischen Instrumenten zur Verwirklichung der obersten wirtschaftspolitischen Ziele eine Reihe von wesentlichen Fortschritten mit sich bringt. Da es sich bei seinen Bestimmungen für die praktische Finanzpolitik z.T. um Neuland handelt, konnten nicht alle Regelungen so präzise formuliert werden, daß sie eine unbedingt und sofort wirksame Anwendung gestatten. Infolgedessen finden sich im Gesetzestext mehrere recht allgemein gehaltene Fassungen, die vermutlich zu Meinungsverschiedenheiten und Friktionen Anlaß geben werden.

So ist bereits das Zielbündel des § 1 keineswegs völlig eindeutig fixiert — aber das liegt weitgehend in der Natur der Sache; hier wie bei den an verschiedenen Stellen des Gesetzes zu findenden Begriffen, wie "eine die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit übersteigende Nachfrageausweitung", "gesamtwirtschaftliches Leistungsvermögen" u.dgl. mehr wird die Interpretation letztlich durch Politiker nach politischen Maßstäben vorgenommen werden. Vage ist auch etwa die Vorschrift des § 16, Abs. 2, derzufolge "die Länder ... durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken (haben), daß die Haushaltswirtschaft der Gemeinden und Gemeindeverbände den konjunkturpolitischen Erfordernissen entspricht" (vgl. ähnlich § 23) — offensichtlich eine Leerformel, von der abzuwarten bleibt, ob und ggfs. wie sie in der Praxis ausgefüllt werden wird.

Eine Lücke des Gesetzes mag schließlich auch darin erblickt werden, daß das vieldiskutierte Problem der für die "importierte Inflation" so bedeutsamen "außenwirtschaftlichen Absicherung" im § 4 zwar Erwähnung gefunden, daß man sich aber in dieser Beziehung mit einigen sehr allgemeinen und daher praktisch bedeutungslosen Hinweisen auf "Möglichkeiten der internationalen Koordination" usw. begnügt hat.

### b) Durch das Gesetz bewirkte Machtverschiebungen

Auch wer Anhänger eines föderalistischen Gemeinwesens ist, wird zugeben müssen, daß ohne eine straffe Lenkung der Wirtschafts- und Finanzpolitik durch die oberste politische Ebene eine effiziente Wachstums — und Stabilitätspolitik nicht zu realisieren ist. Tatsächlich sind denn auch durch neue Gesetz in verschiedener Hinsicht die *Befugnisse des Bundes gestärkt* worden. Ob diese Stärkung freilich schon ganz ausreichend ist, um beispielsweise eine alle politischen Ebenen umfassende mittelfristige Finanzplanung zu gestatten (und nur eine solche vermag ihr Ziel zu erreichen, erscheint unsicher; ebenso mag es fraglich sein, ob Länder und Gemeinden zu einer antizyklischen Haushaltsgebarung bereit die oben erwähnte Bestimmung des § 15 — Zuführung von Mitteln zur Konjunkturausgleichsrücklage durch Bund und Länder — wenigstens für den Fall eines inflationären Booms wirksame Vorsorge getroffen worden ist.

Eine weitere Machtverschiebung hat sich *zugunsten der Bundesregierung und zu Lasten des Bundestags* angebahnt; sie ist allerdings im endgültigen Gesetzestext etwas milder ausgefallen als vorher beabsichtigt. Nun besteht wiederum kein Zweifel, daß im Interesse der für die Effizienz stabilitätspolitischer Maßnahmen entscheidend wichtigen Schnelligkeit der Inkraftsetzung von Maßnahmen der übliche Gesetzgebungsweg oft ein Hemmnis darstellt. Alle in den USA immer wieder, gerade auch in den letzten Monaten, geäußerten Behauptungen, der Kongreß habe, wenn nötig, mit großer Promptheit die erforderlichen Gesetze verabschiedet, wenn das gesamtwirtschaftlich geboten gewesen sei, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß das faktisch zwar manchmal, aber keineswegs immer der Fall gewesen ist. Die Hinauszögerung der zur Inflationsbekämpfung von Präsident *Johnson* bereits in seinem Wirtschaftsbericht vom Januar 1967 verlangten Steuererhöhung und — noch bezeichender! — die von *Kennedy* befürwortete erhebliche Steuersenkung, die der amerikanischen Wirtschaft ein kräftiges Wachstum und eine höhere Beschäftigungsquote bringen sollte, deren Legalisierung dem damaligen Präsidenten jedoch aus vollkommen irrationalen — emotionalen — Gründen zwei Jahre lang verweigert wurde, sind Beispiele dafür, daß selbst in den USA ohne gewisse Vollmachten an die Exekutive zur Durchführung diskretionärer Maßnahmen der Fiskalpolitik auf die Dauer nicht auszukommen sein wird. Tatsächlich sind denn auch seit langem, zuletzt in den interessanten "Hearings" vor dem Subcommittee on Fiscal Policy

des Joint Economic Committee vom Frühjahr 1966 über "Tax changes for shortrun stabilization", derartige Fragen erörtert worden, ohne daß jedoch daraus bislang ähnliche Konsequenzen gezogen worden wären, wie vor einigen Jahren in Großbritannien, das dem Schatzkanzler mittels der finanzgesetzlich erteilten vollmacht zur diskretionären Änderung der wichtigsten Verbrauchsabgaben einen konjunkturpolitisch effizienten sogen. "Regulator" in die Hand gegeben hat, und nunmehr im deutschen Stabilitätsgesetz. In einem Punkte scheint mir die "Entmachtung" des deutschen Parlaments allerdings zu weit gegangen zu sein: Die bereits in den letzten deutschen Haushaltsgesetzen enthaltene Bestimmung des § 6, Abs. I. des Stabilitätsgesetzes, derzufolge die Bundesregierung auf Vorschlag von Finanz — und Wirtschaftsminister während der Durchführung des in einer bestimmten Höhe und Struktur bewilligten Budgets dieses einseitig, d.h. ohne daß der Bundestag darüber mitzubestimmen hätte, ändern — hier: gewisse Restriktionen vornehmen — kann, ist m. E. politisch mindestens so bedenklich, wie es eine an keinerlei Mitwirkung des Parlaments gebundene Bevollmächtigung der Regierung wäre, diese oder jene Steuer abzuändern. Trotzdem hat sich der Bundestag mit der ersten Einschränkung abgefunden, die zweite hingegen, wie schon erwähnt, nicht akzeptiert Abgesehen davon aber ist zu sagen, daß die Stärkung der Position der Exekutive, wie sie in den Vorschriften der §§ 3, Abs. 1, und 20, Abs. 5, zum Ausbruch kommt, stabilitätspolitisch erwünscht ist und um deswillen keine Gefährdung parlamentarisch-demokratischer Grundsätze impliziert, weil hier die Rechte des Bundestags gewahrt sind (Möglichkeit, die Zustimmung zur Regierungsvorlage zu verweigern bzw. die Aufhebung einer Rechtsverordnung zu verlangen).

Eine gewisse Machtverschiebung bringt das Gesetz schließlich insofern mit sich, als die *Stellung der Bundesbank*, wenn auch glücklicherweise nicht allzu erheblich, *zugunsten der Bundesregierung geschwächt* wird. Das ist einmal eine allgemeine Konsequenz der Tatsache, daß der Fiskal — im Vergleich zur Geldpolitik nunmehr eine gewichtigere Rolle zugewiesen wird, äußert sich aber zum andern etwa auch darin, daß, wie erwähnt, die Bundesbank nicht ex officio im Konjunkturrat vertreten ist, sondern an dessen Beratungen lediglich, wenn sie das wünscht, teilnehmen kann. Und schließlich ist zu erwähnen, daß die Einführung der Kreditplafondierung (siehe oben S. 14-15) nicht zuletzt daran scheiterte, daß, wie erwähnt, die Bundesbank nicht ex officio im Konjunkturrat vertreten ist, sondern an dessen Beratungen lediglich, wenn sie das wünscht, teilnehmen kann. Und schließlich ist zu erwähnen, daß die



Einführung der Kreditplafondierung (siehe oben S. 14-15) nicht zuletzt daran scheiterte, daß in der Vereinbarung *Schiller-Strauss* eine Neuformulierung des im ursprünglichen Gesetzentwurf enthaltenen Textes dergestalt vorgesehen war, daß die Bundesbank nicht nach eigenem Ermessen eine solche Beschränkung der Kreditgewährung von Geschäftsbanken verlangen konnte, sondern nur aufgrund jeweils einer Ermächtigung durch die Bundesregierung. Darin erblickte die Bundesbank eine ihrer Position nicht angemessene Beschneidung ihrer Autonomie und verzichtete daher darauf, die Kreditplafondierung gegenüber dem Parlament weiterhin als ein für ihre Politik notwendiges Instrument zu bezeichnen.

**c) Bemerkungen zum Finanzplan und zur Kreditbeschränkung**

Daß und warum der Gedanke einer mittelfristigen Finanzplanung zu bejahen ist, wurde oben (siehe Abschnitt II.B.a.) kurz angedeutet. Ob freilich die einschlägigen Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes ausreichen, um diesem Plan eine effiziente Gestalt geben zu können, ist zu bezweifeln, und diese Zweifel sind durch die Unvollkommenheit des soeben publizierten 1. Finanzplans für 1967/1971 wahrlich nicht verringert worden. Vor allem ist es bedauerlich, daß der Bundes-Finanzplan offensichtlich ohne ausreichende Abstimmung mit den Ländern aufgestellt wurde, so daß beispielsweise der Bund seine Schätzungen auf die Annahme stützt, daß er während der ganzen Planperiode mit 37% am Ertrag von Einkommen — und Körperschaftsteuer partizipieren wird, während die Länder ihren Planungen von 1969 ab eine Bundesquote von nur 35% zugrundelegen. Ferner läßt der vorliegende Bundes-Finanzplan die Möglichkeit außer acht, gemäß § 9, Abs. 1 des Stabilitätsgesetzes günstige Ausgaben und Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens "gegebenenfalls durch *Alternativrechnungen*" darzustellen, obwohl diese m.E. von größter Bedeutung für Maßnahmen gerade auch in wachstums — und konjunkturpolitischer Hinsicht sind. Insbesondere wären Alternativrechnungen im Hinblick auf unterschiedliche Wirtschaftswachstumsraten und deren Auswirkungen auf die Steuererträge erwünscht gewesen. Aus der im "Bulletin" der Regierung (No. 73 vom 8.7.1967) veröffentlichten Fassung des Plans geht nicht hervor, auf welche Hypothesen er sich in bezug auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums, der Beschäftigung usw. stützt. Wenn jedoch die hier und da bekannt gewordenen diesbezüglichen Angaben stimmen

sollten, so wäre mindestens hinsichtlich einer als bei gleichzeitig annähernder Geldwertstabilität realisierbar unterstellten durchschnittlichen Arbeitslosenquote von weniger als 1% zu sagen, daß sie nach internationalen Erfahrungen viel zu niedrig ist.

Im übrigen ist zwar zuzugeben, daß ein Finanzplan weit weniger detailliert zu sein braucht als das jährliche Budget. Aber die veröffentlichte Fassung des I. Plans ist derartig grob, daß aus ihr viel zu wenig zu ersehen ist. Vielleicht erklären sich diese und andere Unvollkommenheiten daraus, daß man wieder einmal die Arbeit Juristen überlassen und es verabsäumt hat, plantechisch spezialistisch vorgebildete Nationalökonomien zur Mitarbeit heranzuziehen.

Der Mangel einer Abstimmung der Finanzplanung des Bundes und der der Länder und Gemeinden macht sich nicht nur im Finanzausgleichsbereich und in den Investitionsplänen als Teilen der Gesamtfinanzplanung bemerkbar, sondern auch in den geplanten Kreditoperationen. Ob etwa Höhe und Struktur der Netto-Verschuldung oder — tilgung des Bundes in den einzelnen Jahren gesamtwirtschaftlich "angemessen" ist, kann offenbar selbst hypothetisch nicht ohne Kenntnis der geplanten Operationen der anderen politischen Ebenen beurteilt werden. Bis zu einem gewissen Grade vermag natürlich die Kreditlimitierung nach §§ 19 ff. des Stabilitätsgesetzes hier zu helfen, da sie ja eine Kooperation aller Ebenen voraussetzt. Sie wird aber bestenfalls zu einem erträglichen Kompromiß führen können, da die Anwendung der wohlgemeinten Bestimmung des § 24, Abs. 1, daß dabei "der Grundsatz der Gleichrangigkeit der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden zu beachten" ist, sich in der Praxis als äußerst schwierig erweisen dürfte. In der Tat: wie will man einerseits etwa Bundesausgaben für die sog. zivile Verteidigung mit Kulturausgaben der Länder und/oder Gemeinden in bezug auf ihren "Rang" (ihre relative Dringlichkeit) mit einander vergleichen und andererseits dann die "Repartition" des öffentlichen Kreditkontingents, das als mit den privaten Kreditbedürfnissen, dem gewünschten Zinsniveau usw. vereinbar angesehen wird, auf die verschiedenen Ebenen vornehmen?

#### **d) Bemerkungen zu den ausgabepolitischen Maßnahmen und der Konjunkturausgleichsrücklage**

Gewisse Bedenken rein politischer Natur, die gegen die Ermächtigung der Exekutive vorzubringen sind, während des Budgetvollzugs im Haushaltsplan vorgesehene Ausgaben willkürlich, ohne Mitwirkung des

Parlaments, kürzen zu können, wurden bereits erwähnt (oben S. 17). Sieht man davon ab, so ist die Einrichtung einer Konjunkturausgleichsrücklage rückhaltlos zu loben. Freilich: Wenn für die Bildung bzw. Verstärkung einer solchen Rücklage, d.h. für anti-inflatorisch wirkende Maßnahmen, prinzipiell richtige Wege im Gesetz vorgesehen sind, so dürfte für den Fall der partiellen oder totalen Auflösung der Reserven, wie sie zur Überwindung von Rezessionen erforderlich sein und dann u.U. durch Inanspruchnahme des zusätzlichen 5 Milliarden-Kredits ergänzt werden, noch nicht ausreichend sichergestellt sein, daß schnell durchführbare und ökonomisch sinnvolle Projekte in genügendem Umfang verfügbar sind. Mir scheint, daß in diesem Zusammenhang zweierlei nötig wäre: einmal das ständige à pour-Halten von Investitionsvorhaben, die als solche im Finanzplan vorgesehen sind, und zum andern die Möglichkeit für den Bund, den Gemeinden, die ja in der Bundesrepublik die Hauptträger der öffentlichen Investitionstätigkeit sind, aus seinem Kredit beschaffte Geldmittel in Gestalt zinsloser, aber rückzahlbarer Darlehen zur Verfügung zu stellen. Im übrigen sollte die Leeformel des § II des Stabilitätsgesetzes, derzufolge die Planung zur Rezessionsbekämpfung geeigneter Investitionsprojekte "so zu beschleunigen (ist), daß mit ihrer Durchführung kurzfristig begonnen werden kann", durch Verordnungen, die präzise und konkret angeben, wie diese Beschleunigung erreicht werden kann, ausgefüllt werden.

#### e) Bemerkungen zu den steuerlichen Maßnahmen

Wie bereits angedeutet, war von den steuerlichen Maßnahmen des (revidierten) Gesetzentwurfs am meisten die die Variationsmöglichkeit von Einkommen — und Körperschaftsteuer betreffende umstritten. Der ähnlich auch in ausländischen Staaten bei einschlägigen Diskussionen geltend gemachte Haupteinwand — insbesondere von Unternehmerseite — ging dahin, man könne die ohnehin großen Unsicherheiten der Unternehmensführung nicht noch zusätzlich durch das Risiko einer Gewinnsteuererhöhung vermehren. Demgegenüber ist im Bericht des Wirtschaftsausschusses des Bundestags (a.a.O., S. 4) zutreffend bemerkt worden, es gäbe extreme Konjunktursituationen, in denen "das allgemeine Wohl und die wohlverstandenen Belange der privaten Wirtschaft es gestatten oder sogar erfordern können, das Interesse am Schutz vor überraschenden steuerlichen Änderungen ... hinter den konjunkturpolitischen Notwendigkeiten zurücktreten zu lassen". Darüber hinaus ist zu betonen, daß man sich in der Regel seitens der Unternehmen nicht gegen Steuersenk-

ungen zur Rezessionsbekämpfung werden dürfte, daß in der Vergangenheit fast jedes Jahr zahlreiche Steuerrechtsänderungen — nur ohne genügende Berücksichtigung wachstums — und konjunkturpolitischer Gesichtspunkte — vorgenommen wurden und daß schließlich kaum eine andere Steuer in dem Maße und mit der Breitenwirkung wie die Einkommensteuer zur globalen Beeinflussung von Investition und Konsum geeignet ist. Die — ebenfalls umfassende — Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) kommt, mindestens für einen Mitgliedstaat der EWG, dafür künftig nicht mehr in Frage; abgesehen davon gilt für sie wie für Einzelverbrauchsabgaben, daß ihre zwecks Bekämpfung inflationärer Tendenzen vorgenommene Erhöhung zunächst einmal eine weitere Preissteigerung implizieren würde, was schon psychologisch ungünstig wäre. Da Ausmaß und Dauer der Einkommen — und Körperschaftsteuervariationen begrenzt sind und die Einschaltung der Volksvertretung gesichert ist, kann die deutsche Regelung als durchaus zweckgerecht und wirksam angesehen werden. Ergänzend ist zu erwähnen, daß man für die sog. veranlagte Einkommen —, die Körperschaft — und die Gewerbesteuer im Gesetz eine gewisse Beschleunigung der Anpassung von Vorauszahlungen an die Entwicklung der aktuellen Bemessungsgrundlage vorgesehen hat, wodurch zweifellos die Wirksamkeit dieser Abgaben als "automatic stabilizers" etwas erhöht werden wird. Dagegen hat man leider davon abgesehen, das System der sogen. Selbstveranlagung nach amerikanischem und türkischem Muster einzuführen, ein System, das bekanntlich die Schnelligkeit, mit der Einkommen — und Körperschaftsteuererträge auf Wachstums — und Konjunkturschwankungen reagieren, erheblich steigert.

Was die Vorschriften des Gesetzes über Variationen der Abschreibungen und die sogen. Investitionsprämie anlangt, so sei folgendes bemerkt: Je nachdem wie die "normalen" steuerlichen Abschreibungsvorschriften gestaltet sind, kann ihre stabilitätspolitisch motivierte Variation gewisse verteilungspolitische Bedenken einerseits, betriebswirtschaftliche andererseits verstärken oder mildern. Es ist — zumindest in der amerikanischen — Literatur stark umstritten, wie weit steuerliche Abschreibungsvergünstigungen die unternehmerische Investitionsneigung positiv beeinflussen und ein erwünschtes Wirtschaftswachstum fördern, aber es scheint die Ansicht zu überwiegen, daß solche Wirkungen zwar bis zu einem gewissen Grade durch eine Investitionsprämie (Abzug von der Steuerschuld) jedoch effizienter (und: gerechter) erreicht werden können. M.E. stellen die einschlägigen Regelungen im deutschen Stabilitätsgesetz einen relativ vernünftigen Kompromiß dar — vorausgesetzt, daß

die Regierung nicht nur in Rezessionszeiten Erleichterungen auf diesen Gebiete gewährt, sondern ebenso bei Inflationsdruck nicht zögert, die Inanspruchnahme von Sonderabschreibungen oder/und degressiven Abschreibungen vorübergehend auszuschließen.

### III. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die Sicherung eines als befriedigend angesehenen Wachstums bei annähernder Geldwertstabilität und hoher Beschäftigung gehört heute zu den wichtigsten Zielen der Wirtschaftspolitik — aber sie ist nicht das einzige Ziel. Wie dargelegt, stand bei der Ausarbeitung des ursprünglichen deutschen Gesetzentwurfs durchaus die Sorge im Vordergrund, die durch eine permanente "schleichende" Inflation bedrohte innere Kaufkraft der Währung aufrechtzuerhalten. Im endgültigen Gesetz ist daneben der Bekämpfung von Rezessionsgefahren größere Aufmerksamkeit gewidmet worden. *Konjunkturpolitisch* ist dadurch ein ausgewogeneres Gesetzgebungswerk zustande gekommen. Es ist jedoch fraglich, ob mit ihm auch alle *wachstumspolitischen* Möglichkeiten der Fiskal — und Geldpolitik voll ausgeschöpft worden sind — es sei denn (und dafür daß man um der politischen Vorteile willen, die ein Föderalismus prinzipiell der neu geschaffenen Instrumente zweifellos möglich gemachte Milderung der Wachstumsfluktuationen würde als solche bereits eine gewisse Steigerung der langfristigen durchschnittlichen Wachstumsrate gestatten.

Daß eine rationale Fiskalpolitik in einem föderalistisch strukturierten Gemeinwesen schwerer zu verwirklichen ist als in Einheitsstaaten, liegt auf der Hand. Es hängt von spezifisch politischen Wertungen ab, wie hoch man diesen Nachteil bei der Wahl der Staatsverfassung veranschlagt. Trotz aller Hemmnisse, die sich aus der grundgesetzlichen Organisation der Bundesrepublik Deutschland ergeben können, meine ich doch, läßt sich manches anführen), man sei der Ansicht, eine durch den Einzipiell zu gewähren vermag, einige Nachteile auf wirtschaftspolitischen Gebiete in Kauf nehmen sollte. Freilich ist es erwünscht, diese Nachteile im Sinne eines "kooperativen Föderalismus", wie ihn u.a. die Finanzreform-Kommission in ihrem Gutachten skizziert und empfohlen hat, zu minimieren.

Abschließend sei kurz auf folgendes hingewiesen:

Auch das beste Stabilitätsgesetz kann nicht für sich allein die Realisierung einer Fiskalpolitik sicherstellen, die die obersten wirtschaftspo-

litischen Ziele optimal zu erreichen gestattet. Das allgemeine Diagnose — und Prognoseproblem bleibt, und es bleibt vor allem auch die Möglichkeit, daß eine wohlinformierte und mit allen möglichen theoretisch effizienten Vollmachten ausgestattete Regierung von diesen aus politischer Schwäche oder infolge Verwechslung kurzfristiger und langfristiger Betrachtungsweise nicht bzw. nicht ausreichend und/oder rechtzeitig Gebrauch macht, oder: daß das Parlament ihr nicht folgt.

Ungeachtet dessen aber wird durch ein Gesetz wie das hier behandelte deutsche Stabilitätsgesetz die Chance einer rationalen Fiskalpolitik wesentlich vergrößert. Man hat auf Erfahrungen gelernt und gleichzeitig von manchen Erkenntnissen der neueren Wirtschafts — und Finanztheorie profitiert. Das ist ein Ergebnis, das zu einem gewissen Optimismus berechtigt.

---