

## PROBLEME EINER «FISCAL POLICY» IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

*Prof. Dr. Paul SENF*  
Universität des Saarlandes

1. In der Bundesrepublik Deutschland fand in letzter Zeit in zunehmenden Masse eine sehr breite und z. T. mit Heftigkeit geführte Diskussion über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer wirtschaftspolitisch orientierten Finanzpolitik statt. Natürlich gab es auch schon in den Jahren davor ähnliche Diskussionen. Die jetzige Auseinandersetzung zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass sie in aller Öffentlichkeit und vor allem auch im Parlament stattfand und noch stattfindet.

Der Hauptanlass zu dieser bemerkenswert intensiven Auseinandersetzung sind vor allem zwei Tatbestände:

Durch ein Gesetz vom 14. August 1963 wurde ein Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gegründet, dessen Aufgabe vor allem darin bestehen soll, «die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage und deren absehbare Entwicklung» darzustellen. «Dabei soll er untersuchen, wie im Raum der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und aussenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gewährleistet werden können.» Weiter soll der Sachverständigenrat «Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder deren Beseitigung aufzeigen, jedoch keine Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen aussprechen».

Dieser Sachverständigenrat hat inzwischen zwei Gutachten erstellt, wobei er in seinem letzten Gutachten «Stabilisierung ohne Stagnation» vor allem das Haushaltsgebaren der Gebietskörperschaften für die andauernde schleichende Inflation der BRD<sup>1</sup>

1) Der Preisindex für die Lebenshaltung stieg in der BRD von 78,8 im Jahre 1950 auf 109,7 im Jahre 1965 (3. Vj.) Vgl. Sachverständigenrat, Jga. 1965/66 2. Aufl. Stuttgart und Mainz 1965, S. 237. Das entspricht einem Durchschnitt von 2 Punkten pro Jahr. Tatsächlich aber hat sich der Geldwertschwund in den letzten Jahren beschleunigt.

verantwortlich gemacht hat. Und gerade dieser Vorwurf hat von allem im politischen Bereich Anlass zu sehr heftigen Diskussionen gegeben.

Fast gleichzeitig mit dem Erscheinen dieses zweiten Gutachtens der volkswirtschaftlichen Sachverständigen wurde ein anderes Gutachten veröffentlicht. Es trägt den Titel «Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland». Verfasser dieses Gutachtens war eine vom Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten der Länder bestellte Kommission, für die Finanzreform, zu der auch der Ihnen so wohlbekannte Professor Neumark gehörte.

In diesem Gutachten werden in einem besonderen Teil auch die «Mittel einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik» behandelt, welche in der Öffentlichkeit und vor allem auch wieder im politischen Bereich der BRD besonderen Anklang fanden.

Ich werde im Verlauf meiner Ausführungen noch auf diese beiden Gutachten eingehen.

Nun sind es nicht nur diese beiden Gutachten, welche die Diskussion über die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer «Fiscal Policy» in der BRD entfachten. Ihr fast gleichzeitiges Erscheinen hat jedoch die Diskussion zu einem gewissen Höhepunkt gebracht, und sie hat vor allem auch, wie wir noch sehen werden, Anlass zu gesetzgeberischen Initiativen gegeben.

2. Für einen Aussenstehenden mag es vielleicht unverständlich sein, dass gerade in der BRD eine solche Diskussion erst so spät zu diesem Höhepunkt gekommen ist, zumal in vielen anderen Ländern schon seit Jahren eine bewusste wirtschaftspolitisch orientierte Finanzpolitik betrieben wird. (Die Frage, ob diese Politik in den betreffenden Ländern erfolgreich war oder nicht, will ich hier nicht untersuchen).

Nun, diese «Verspätung» besagt keineswegs, dass in der BRD bisher überhaupt nicht versucht worden wäre, eine «Fiscal policy» zu betreiben. Aber es hat die Diskussion wohl verzögert, dass sie zwangsläufig auch an eine staatsrechtliche Eigenheit der Bundesrepublik rühren musste, den föderativen Staatsaufbau. Es ist dies ein Faktum, welches oft im Ausland übersehen wird. Lassen sie mich deshalb kurz darauf eingehen.

Wir haben in der BRD neben dem Bund elf Länder von recht unterschiedlicher Grösse. Das kleinste «Land» ist der Stadtstaat Bremen mit 700000 Einwohnern; das grösste Nordrhein - Westfalen, in dem auch das Ruhrgebiet liegt, mit 15 Millionen. Grosse Unterschiede bestehen auch bei der Wirtschaftsstruktur und der Finanz - und Steuerkraft. Es gibt erhebliche regionale Unterschiede der Einkommen und daraus resultierende regionale Wohlstandsunterschiede. Es gibt je nach den wirtschaftlichen und strukturellen Gegebenheiten verschiedene wirtschaftspolitische und auch sozialpolitische Zielsetzungen. Es gibt neben dem Bonner Bundestag in diesen elf Ländern verschiedenartige Zusammensetzungen der Landesparlamente und Regierungen und damit auch verschiedenartige politische Zielsetzungen. Unter diesen elf Ländern gibt es solche mit einem Haushaltsvolumen von noch nicht einmal einer Milliarde Mark und solche mit einem Volumen von über 10 Milliarden.

Diesen Ländern ist nun durch die westdeutsche Verfassung (das Grundgesetz) - Art. 109 - die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltsgestaltung und Haushaltsführung verfassungsrechtlich zugesichert.

Wir haben neben der für den Bund zuständigen Reichshaushaltsordnung elf Landeshaushaltsordnungen, welche nicht in allen Dingen übereinstimmen, nicht mit der Reichshaushaltsordnung. Es gibt sehr unterschiedliche Haushaltsgestaltungen mit einer sehr unterschiedlichen Aussagefähigkeit, und es gibt vor allem sehr unterschiedliche haushaltspolitische Zielsetzungen.

Daneben haben wir aber auch noch die Haushalte von rund 25.000 Gemeinden, denen ebenfalls wieder durch das Grundgesetz (Art. 28) das Recht auf Selbstverwaltung verfassungsmässig zugesichert ist. Und nach Auffassung der Gemeinden können diese nach eigenem Belieben über Art und Mass ihrer Ausgaben, vor allem ihrer Bau und sonstigen Investitionen entscheiden.

Die Bundesrepublik ist also durch eine Vielfalt haushaltswirtschaftlicher Erscheinungsformen mit z. T. recht unterschiedlichen finanzpolitischen und allgemeinen politischen Zielsetzungen gekennzeichnet.

Es würde sicher im Rahmen dieses Referates zu weit führen, Ihnen im einzelnen das finanzwirtschaftliche Gewicht dieser versch-

hiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen aufzuzeigen. Im Hinblick auf unser Thema mögen folgende Angaben genügen :

Die Investitionen der Länder sind doppelt so hoch wie die des Bundes (rd. 8 Milliarden Mark: 4 Milliarden), und die Investitionen der Gemeinden sind wiederum doppelt so hoch wie die der Länder (16 Milliarden Mark : 8 Milliarden).

Die Verteilung der öffentlichen Nachfrage nach Investitionen ist also sehr ungleichmässig : Ein Sechstel der Investitionsnachfrage liegt beim Bund, ein Drittel bei den Ländern und die Hälfte bei den Gemeinden. Vielleicht genügen diese knappen Angaben, um Sie ahnen zu lassen, wie schwierig es bei einer solchen Verteilung der öffentlichen Investitionsnachfrage und angesichts der verfassungsmässigen Teilautonomie der einzelnen Gebietskörperschaften ist, zu einer sinnvollen Koordinierung ihrer Finanzwirtschaften zu kommen. Ohne eine solche Koordinierung sind aber die angestrebten wirtschaftspolitischen Ziele nicht zu erreichen.

Weiter ist zu beachten, dass in der BRD zwar die Gesetzgebungshoheit auf steuerlichem Gebiet fast ganz beim Bunde liegt. Die Ertragshoheit ist aber so verteilt, dass dem Bunde vornehmlich die Steuern zufließen, welche - wie vor allem die Umsatz- und Verbrauchssteuern - eine relativ niedrige Aufkommenselastizität haben. Von den Einkommenssteuern und Körperschaftssteuern erhält der Bund zur Zeit nur 39 Prozent. Die Länder dagegen bekommen vor allem die Steuern, welche sich durch eine hohe Aufkommenselastizität auszeichnen. Sie kassieren neben anderen Steuern 61 Prozent der Einkommens- und Körperschaftssteuern. Im Ergebnis heisst das, Bund und Länder unterschiedlich an der durch die Veränderungen des Volkseinkommens automatisch bewirkten Änderung des Steueraufkommens teilhaben. Gerade die Steuern, welche sich in besonderem Masse für wirtschafts- und konjunkturpolitisch orientierte Manipulationen eignen, fließen hauptsächlich den Ländern zu.

Vielleicht ist es für Sie noch von Interesse zu erfahren, dass wir in der BRD keine Bundessteuerverwaltung haben, sondern dass die Länder im wesentlichen die Verwaltungshoheit besitzen, was vor allem im Hinblick auf die gleichmässige Anwendung des Steuerrechts nicht unproblematisch ist.

Mit diesen knappen Hinweisen wollte ich vor allem gleich zu Beginn meines Referates darauf hinweisen, dass aufgrund des föderativen Staatsaufbaues der BRD die Fragen einer «Fiscal policy» anders zu beantworten sind als in einem Einheitsstaat oder in einer Föderation mit einem sehr starken Bund wie in den USA. «Stark» bezieht sich hier auf das faktische Quantum und die Qualität des für die «Fiscal Policy» einsetzbaren steuerpolitischen Instrumentariums.

3. Lassen Sie mich nun auf diesem Hintergrund einige der wichtigsten Probleme einer «Fiscal Policy» in der BRD aufzeigen.

Als erstes Problem möchte ich das der Zielfixierung nennen.

Wenn man mit Hilfe der Finanzpolitik eine gleichwie orientierte Wirtschaftspolitik betreiben will, muss man zunächst einmal das zu erreichende Ziel oder Zielbündel fixieren. Dabei bedarf es wohl keiner eingehenden Erörterung, dass nicht alle Ziele, so wie sie dem Sachverständigenrat als Untersuchungsobjekt genannt wurden, gleichzeitig unabhängig von einander zu erreichen sind. Es wird immer ein Ziel im Vordergrund stehen, so wie nach Auskunft des Bundeskanzlers Erhard zur Zeit in der BRD das Ziel der Preisstabilität den Vorrang vor dem wachstumspolitischen haben soll. Aber gleich wie die Zielpriorität auch sein mag, stellt sich zunächst die Frage, wer eigentlich die Zielfixierung vornehmen könnte. Wohlverstanden: Eine Fixierung, die für alle drei Ebenen staatlichen Wirtschaftens verbindlich sein sollte.

Doch nehmen wir an, dieses Problem sei in zufriedenstellender Weise gelöst. Wer hat dann aus dem Vergleich der gegebenen Situation mit den Zielvorstellungen die Maßnahmen abzuleiten, die zu ergreifen sind? Das ist das zweite Problem. Welche Instanz sagt also dem Bunde, den Ländern und den Gemeinden und Gemeindeverbänden, was z. B. konjunkturpolitisch zu tun oder zu lassen ist?

Doch verweilen wir zunächst noch bei der Fixierung der konkreten Ziele. In der allgemeinen Diskussion über diese Frage wird immer eine der Haushaltsgebarung vorgeschaltete Instanz vorgeschlagen; und zwar eine Instanz, welche - wie z. B. die Deutsche Bundesbank - von den Parlamenten unabhängig sein und rasch reagieren können soll. Wie soll aber diese Instanz aussehen? Wer

beruft wen hinein? Soll es ein wissenschaftliches Gutachtergremium sein oder nicht? Sollen die Erkenntnisse in konkrete wirtschafts- und finanzpolitische Richtlinien münden oder nur Rahmenempfehlungen darstellen? Wie soll die Durchführung dieser Empfehlungen gesichert werden, durch Bestimmungen mit Rechtskraft, die für alle Gebietskörperschaften verbindlich sind, oder nur durch ein gentlemen's agreement? Sollen weiter diese Empfehlungen schon im einzelnen die Mittel zur Realisierung der angestrebten Entwicklung aufzeigen oder nicht? Sollen Alternativlösungen einbezogen werden oder nicht?

Sie sehen, es gibt eine Fülle von Fragen, die alle beantwortet werden müssen, wenn eine wirtschaftspolitisch orientierte Finanzpolitik bei uns verwirklicht werden soll. Ich könnte diese Liste der Fragen beliebig fortsetzen. Die eben aufgezeigten dürften jedoch genügen, um die nahezu entmutigenden Schwierigkeiten erkennbar zu machen.

Andererseits h a b e n wir in der BRD eine Reihe von Institutionen, welche in der Lage wären, Empfehlungen oder Richtlinien für ein konjunkturgerechtes Verhalten der öffentlichen Hand aufzustellen. Ich habe die Bundesbank erwähnt und verschiedentlich den volkswirtschaftlichen Sachverständigenrat genannt. Der darf jedoch nach dem Willen seiner Begründer eben noch nicht einmal Empfehlungen aussprechen!

Welche Lösung bietet sich nun an? Ich möchte in diesem Zusammenhang vor allem zwei Antworten auf die Frage: Wer soll entscheiden? diskutieren, welche zur Zeit im Vordergrund der Diskussion stehen:

a) die *Kommission für die Finanzreform* empfiehlt in dem schon erwähnten Abschnitt ihres Gutachtens über «Mittel einer wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kredipolitik» folgendes:

Nach Auffassung diesser Kommission ist es vornehmlich eine Aufgabe der *Bundesregierung*, ihre Haushaltspolitik an gesamtwirtschaftlichen Überlegungen zu orientieren. Wo und wie sie im einzelnen ihre diesbezüglichen Erkenntnisse gewinnt, wird nicht gesagt. Sicher ist daran gedacht, vor allem die Ergebnisse des volkswirtschaftlichen Sachverständigenrates zu verwerten, neben anderen Untersuchungen vor allem der wirtschaftswissenschaft-

lichen Forschungsinstitute. Jedenfalls soll die Bundesregierung als solche für die Zielfixierung verantwortlich sein.

Aus diesem Grunde soll die Bundesregierung *verfassungsrechtlich* verpflichtet werden, im Benehmen mit den Regierungen der Länder einen mehrjährigen, den öffentlichen Gesamthaushalt umfassenden *Finanzplan* aufzustellen und diesen Plan als finanzpolitische Richtschnur ihrer Haushaltsführung zugrunde zu legen. Dieser Finanzplan ist dem Bundestag und dem Bundesrat (Länderversammlung) vorzulegen, damit diese die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen ihrer Beschlüsse längerfristig und im haushaltsmäßigen Zusammenhang übersehen und würdigen können. Man denkt dabei an einen Plan, der einen Zeitraum von etwa vier bis sechs Jahren umfasst und laufend ergänzt und der Entwicklung angepasst wird (sog. gleitende Planung).

Die Frage jedoch, ob die Zielfixierung durch die Bundesregierung auch für die Länder verbindlich sein soll, wurde negativ beantwortet. Und damit ist zugleich auch die Frage beantwortet, welchen Verbindlichkeitsgrad der Finanzplan haben soll. Der Finanzplan der Bundesregierung soll die Landesregierungen nicht binden, sie sollen aber verfassungsrechtlich dazu verpflichtet sein, die der Aufstellung des Planes mitzuwirken. Man sieht keine Möglichkeit, dem Bund einen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgabenwirtschaft der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände zu eröffnen.

Dies wird vor allem damit begründet, dass von verfassungsrechtlichen Problemen abgesehen Eingriffsrechte der Bundesregierung in die Ausgaben der übrigen Gebietskörperschaften mit den Grundsätzen des föderativen Staatsaufbaues und dem Prinzip der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht vereinbar seien. Darüber hinaus könnten solche Eingriffsrechte - so liest man in dem Gutachten einem unerträglichen Dirigismus Tür und Tor öffnen.

Man will also ohne formelle Bindung die Finanzwirtschaft der Länder und Gemeinden in die gesamtstaatliche Entwicklung einordnen und vertraut darauf, dass diese die Notwendigkeit hierzu einsehen und dass die Beteiligung der Landesregierungen an der Aufstellung des Finanzplans diese in dem erwünschten Sinne beeinflussen wird. Ob jedoch bei einer Realisierung dieser Vorschläge der Kommission die Länder und Gemeinden in dem erwünschten

Sinne kooperieren, muss auch den Erfahrungen, die ich persönlich gewonnen habe, bezweifelt werden. Daran dürfte auch die Drohung nichts ändern, dass bei einer ungenügenden Kooperation die Schuld an Preissteigerungen und dem Währungszerfall letztlich diesen Gebietskörperschaften zuzuschreiben sei.

Lediglich auf dem Gebiete der Kreditpolitik wird vorgeschlagen, die Bundesregierung durch Verfassungsvorschrift zu ermächtigen, zur Abwehr von Gefahren für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch Rechtsverordnung Vorschriften über Ausmass und Art der öffentlichen Verschuldung zu erlassen, die für *alle* öffentlichen Körperschaften verbindlich sein sollen. Im Hinblick auf den Zweck dieses Eingriffs soll jedoch die Geltungsdauer auf ein Jahr befristet sein.

b) *Vorschläge der CDU*<sup>2</sup>: fast gleichzeitig mit der Veröffentlichung des Gutachtens über die Finanzreform wurde vom Bundesausschuss für Wirtschaftspolitik der CDU ein «Gesetz zur Sicherung von Geldwert und Beschäftigung» in Anlehnung an Vorstellungen der Bundesregierung vorgeschlagen. Nach den Überlegungen dieser Politiker sollten in einem «Konjunkturrahmengesetz» die Erkenntnisse über eine moderne antizyklische Haushalts- und Finanzpolitik verbindlich zusammengefasst werden.

Wiederum wird nicht im einzelnen ausgeführt, wer diese «Erkenntnisse» im einzelnen liefern soll. Aus den Veröffentlichungen zu diesen Vorschlägen kann aber entnommen werden, dass es die Bundesregierung sein soll, die den Rahmen jeweils füllen soll.

Im Hinblick auf den Verbindlichkeitsgrad gehen diese Vorschläge weiter als die eben genannten. Auch das Konjunkturrahmengesetz soll zwar unmittelbar nur für den Bund verbindlich sein. Es müsse, so heisst es, aber auch die Länder verpflichten, ihre Konjunkturpolitik mit dem Bund abzustimmen. Weiterhin solle geprüft werden, inwieweit die Gesetzesbestimmungen auch für die Länder und Gemeinden verbindlich gemacht werden können. Dies könne über Grundgesetzänderungen oder Staatsverträge geschehen.

Soweit die Vorschläge neuester Art. Sie zeigen eindeutig, dass zwar die Notwendigkeit einer «Fiscal Policy» erkannt ist. Jedoch

2) Christlich - Demokratische Union; die Partei (konservativ) mit den meisten Wählern.



sind sie mit dem föderativen Staatsaufbau verbundenen Fragen, vor allem hinsichtlich der Frage, wer die Art der jeweiligen Finanzpolitik bestimmen und für welche Gebietskörperschaften diese Finanzpolitik verbindlich sein soll, noch nicht eindeutig beantwortet.

4. Wenden wir uns nunmehr dem Problem der Massnahmen zu, das auch das Problem der jeweils anzuwendenden finanzpolitischen Instrumente ist. Damit sei zugleich wiederum die Frage verbunden, ob die zu ergreifenden Massnahmen in Rahmengesetzen nur Empfehlungen werden sollen, oder ob es sich um bis ins Detail ausgearbeitete Pläne handeln soll. In der allgemeinen Diskussion werden vorwiegend sog. Rahmengesetze oder Rahmenempfehlungen vorgeschlagen.

In diesem Fall werden also allgemeine Richtlinien aufgestellt, ohne dass detaillierte Vorschläge gemacht werden. Der *CDU - Vorschlag* sieht lediglich vor, Bund, Länder und Grossgemeinden zu einer konjunkturgemässen Aufstellung und Abwicklung ihres Etats zu verpflichten. Im Aufschwung sollen Haushaltsüberschüsse gebildet und durch Schuldentilgung oder Zuführung zu einer Konjunkturausgleichsrücklage stillgelegt, im konjunkturrellen Abchwung dagegen Haushaltsdefizite eingegangen werden. Weiter sollen an die Stelle der Investitionsentscheidungen von Jahr zu Jahr mehrjährige gesonderte Investitionsprogramme der öffentlichen Hand treten, wobei je nach Konjunkturlage diese Programme gerafft oder gestreckt werden sollen. Ausserdem wird vorgeschlagen, die Kassentransaktionen des Bundes und der Länder mit der Bundesbank abzustimmen. Auch sollen die steuertechnischen Voraussetzungen für eine antizyklische Einnahmenpolitik geschaffen werden. Das Gleiche gilt für eine konjunkturgerechte Anlagenpolitik der Mittel der Sozialversicherung.

Die *Kommission für die Finanzreform* geht in dieser Beziehung weiter und formuliert z. T. schon sehr genau, über welche Instrumente verfügt werden soll, wenn auch keine Anwendung für den Einzelfall vorgeschlagen wird.

Nach diesen Vorschlägen soll die Bundesregierung ermächtigt werden, befristete steuerpolitische Massnahmen zu ergreifen sowie Massnahmen zur Abschöpfung und Stilllegung von Kaufkraft einzuleiten.

Es sollte - so liest man - der Bundesregierung möglich sein, die Einkommens- und Körperschaftssteuer um 5,10 oder 15 v. H. zu senken und umgekehrt bei stärkerem Inflationsdruck vorübergehend die Ergänzungsabgabe (Zusatzsteuer des Bundes zur Einkommenssteuer) in Höhe von 5 oder 10 v. H. der Einkommens- und Körperschaftssteuer einzuführen. Eine entsprechende Ermächtigung sollte nach diesem Gutachten für die Verbrauchsabgaben, insbesondere für die Tabaksteuer und die Branntweinmonopolabgaben vorgesehen werden. Die Umsatzsteuer wird im Hinblick auf die Harmonisierung innerhalb der EWG dafür als nicht mehr geeignet betrachtet.

Damit sich die steuerpolitischen Massnahmen schnell auswirken, wird vorgeschlagen, die Selbstveranlagung bei der Einkommenssteuer und der Körperschaftssteuer und die Verzinsung aller Steuerrückstände als Weg zu einer zeitnahen Besteuerung einzuführen.

Weiter ist die Kommission der Auffassung, dass es notwendig ist, in Zeiten der Hochkonjunktur mit gefährlichem Inflationsdruck Mehreinnahmen aus Steuern dem Geldkreislauf zu entziehen. Keinesfalls sollten sie zu Mehrausgaben verwendet werden.

Diese Ideen der Kommission sind mit weiteren Vorschlägen über neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, einer Neuordnung des Finanzausgleichs und einer Gemeindefinanzreform verbunden. Leider ist es mir im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit nicht möglich, alle diese Fragen zu behandeln. Lediglich einen Punkt möchte ich noch herausgreifen.

Nach den Vorschlägen dieser Kommission soll das Steueraufkommen zwischen Bund und Ländern so aufgeteilt werden, dass in Zukunft zusätzlich auch die Umsatzsteuer und die Umsatzausgleichsteuer in den Steuerverbund einbezogen werden, während bei der zur Zeit gültigen Regelung lediglich die Einkommens- und Körperschaftssteuer im Steuerverbund sind. Damit wäre es möglich, dem Bund einen höheren Anteil an den Einkommens- und Körperschaftssteuern zuzuweisen, also an den Steuern, die in besonderem Masse für konjunkturpolitische Zwecke geeignet sind. Darüber hinaus würde bei einem auf diese Art erweiterten Verbund das Risiko der steuerlichen Entwicklung zwischen Bund und den Ländern angemessen verteilt.

5. Wie ich schon zu Beginn aufgezeigt habe, hat vor allem das letzte Gutachten des volkswirtschaftlichen Sachverständigenrates die Diskussion über die Notwendigkeit und die Möglichkeiten einer konjunkturgerechten Finanzpolitik angeregt. Erstmals in der Geschichte des Bundestages fand eine eingehende Diskussion dieser Fragen statt.

Der Sachverständigenrat hat festgestellt, dass «das Ausmass» der staatlichen Ausgabensteigerung (rund 10 v. H.) im Vergleich zum Wachstum des realen Bruttosozialprodukts (5 v. H.) Ausdruck dafür ist, wie stark der Staat 1965 zum Fortgang der schleichenden Inflation in der BRD beigetragen hat».

Einen ersten Schritt zu einer geldwertneutralen Finanzpolitik und damit eine echte Vorleistung des Staates für eine Verlangsamung des Geldwertschwundes würde es jedoch erst bedeuten, als nach den Einnahmenschätzungen möglich erscheint; Einnahmenschätzungen, die eine Geldentwertung von 3 v. H. schon vorweg für sicher halten und einkalkulieren.

Der Sachverständigenrat unterstellt also, dass bei den Einnahmenschätzungen die Inflation vorweggenommen würde, was zu einer inflatorisch wirkenden Ausgabenerhöhung führen müsste. Diese Behauptung hat zu harten Auseinandersetzungen geführt. Dagegen wurde eingewandt, dass bei einer Minderung der Einnahmenschätzungen um die Inflationsrate der Staat in aller Öffentlichkeit zugeben würde, dass eben ein Geldwertschwund in diese Höhe stattfände. Weiter wurde angeführt, dass die Steuern immer und stets von Nominalwerten erhoben würden; wie eine Deflationierung praktisch vollzogen werden soll, habe der Rat nicht gesagt.

Ein weiterer Einwand ist - und ich muss gestehen, dass er vorwiegend von mir selbst stammt - dass mit einer solchen Praxis der finanzpolitische Willensbildungsprozess völlig pervertiert wird. Nicht die Höhe der Einnahmen soll die Höhe der Ausgaben bestimmen, sondern zunächst sollte über die Höhe und Art der notwendigen Ausgaben entschieden werden. Erst dann ist zu fragen, wie diese als unabdingbar betrachteten Ausgaben zu finanzieren sind - ob durch Steuern und in welcher Höhe und/oder durch Anleihen. Die Orientierung der Höhe der Ausgaben an den von der Inflationsrate bereinigten Einnahmenschätzungen bedeutet zudem lediglich

ein Kurieren an den Symptomen. Die Ursachen der Geldentwertung werden dadurch nicht beseitigt.

In engem Zusammenhang mit der Forderung einer inflationsbereinigten Einnahmenschätzung steht die Forderung, die Ausgabenansätze aller Gebietskörperschaften soweit zu kürzen, dass die Zuwachsrates gegenüber dem Vorjahr die Rate der voraussichtlichen Steigerung des realen Sozialprodukts um höchstens zwei Prozent übersteigt. Diese Rate wird als sog. Stabilisierungsnorm bezeichnet. Dem Bund wird empfohlen, die Ausgabenerhöhung bei konstanter Steuerdeckungsquote nicht 6 v. H. übersteigen zu lassen.

Das Einhalten dieser Stabilisierungsnorm soll neben anderen Massnahmen kreditpolitischer, lohnpolitischer und aussenwirtschaftlicher Art im Sinne einer «konzertierten Aktion» den jährlichen Geldwertschwund von 3 v. H. auf 1 v. H. in zwei Jahrestappen zurückführen.

Ich bin der Auffassung, dass solche Verhaltensnormen oder «Zauberformeln», sofern sie nicht auf einer eindeutigen und exakten quantitativen gesamtwirtschaftlichen Analyse beruhen, gefährlich sind. Leider ist niemand in der Lage, den konjunkturellen Beitrag der einzelnen Haushalte aller Gebietskörperschaften in der BRD quantitativ zu erfassen. Vor allem gilt dies für die Länder und die Gemeinden, welche ja aber einen nicht un'essentlichen Teil der gesamten Finanzmasse verfügen, und vor allem, wie ich schon zeigte, den grössten Teil der öffentlichen Inverstitutionen durchführen.

Mit diesen Formeln verhält es sich wie mit der von der EWG empfohlenen, das Haushaltsvolumen prozentual nicht mehr als das reale Sozialprodukt wachsen zu lassen. Ökonomisch gesehen bedeuten diese Formeln an sich nichts, wenn sie nicht mit einem exakten Beweis verbunden werden können, dass bei einer parallelen Entwicklung des realen Sozialprodukts und der Volumina der öffentlichen Haushalte die Finanzpolitik eine konjunkturgerechte sei. Ausserdem lernen wir schon in der Standardmakroökonomik, dass es nicht nur auf die Volumina der Budgets ankommt, sondern vor allem auf deren Struktur. Die konjunkturelle Lage kann zwar gerade einmal so sein, dass ein paralleles Wachsen von realem Sozialprodukt und Haushaltsvolumen konjunkturpolitisch richtig

ist, aber als allgemeine Norm ist diese Parallelität wissenschaftlich jedenfalls nicht zu begründen.

Natürlich ist es im rein politischen Bereich wirksamer, mit solchen Zauberformeln zu arbeiten. Die Erfahrung lehrt leider, dass es in der Politik besser ist, einfache und vor allem den Nichtfachmann überzeugende Formeln zu benutzen, als wissenschaftlich fundierte, aber komplexe und deswegen allein schon «verdächtige» Analysen zu gebrauchen, um ein bestimmtes Verhalten sowohl der Exekutiven als auch der Legislativen zu bewirken.

Jedoch haben solche Zauberformeln neben ihren rein praktisch-politischen Vorzügen auch ihre Nachteile. Abgesehen davon, dass sie ganz allgemeiner Art und mehr oder minder willkürlich sind, besteht die Gefahr, dass sie, wenn sie einmal im Bewusstsein verankert sind, nur sehr schwer wieder geändert werden können. Dazu wird es sicher wieder einer recht intensiven Seelenmassage bedürfen.

An weiteren Vorschlägen des Sachverständigenrates sind noch zu nennen: steuerpolitische Investitionssteuerung zum Zwecke der Ergänzung einer restriktiven Kreditpolitik. Damit keine unerwünschten Signalwirkungen auftreten, sollen diese Gesetze — in weiser Voraussicht — beschlossen werden, bevor sie aktuell notwendig erscheinen, damit sie in Kraft gesetzt werden können, sobald die Regierung aufgrund einer objektiven Lagebeurteilung den richtigen Zeitpunkt für gekommen hält. Weiter soll erwogen werden, ob der Bundesregierung nicht die Möglichkeit gegeben werden sollte, im Falle einer übertriebenen Investitionswelle, die ohnehin nach einiger Zeit abklingt, eine zeitlich befristete Investitionsabgabe einzuführen, die darauf abzielt, die Unternehmen zu einem Strecken oder Vertagen von Investitionen zu bewegen, und die bei einer Wachstumspause und erst recht im Falle einer Rezession von entsprechend hohen und ebenfalls befristeten Investitionszuschüssen abgelöst würde.

6. Sie sehen, dass in der BRD eine Vielzahl von Vorschlägen und Empfehlungen im Hinblick auf eine «Fiscal Policy» bestehen. Fragen wir uns noch zum Schluss, welche Aussicht sie wohl haben, verwirklicht zu werden.

Zunächst ist festzustellen, dass in der BRD die Notwendigkeit einer modernen wirtschaftspolitisch orientierten Finanzpolitik

heute allgemein anerkannt wird. Dies ist schon ein wesentlicher Fortschritt gegenüber einer Zeit, in der die Finanzpolitik ausschliesslich nach dem hausväterlichen Prinzip geführt wurde.

Was die Realisierung einer solchen Politik betrifft, so ist eine der Vorbedingungen, die erfüllt sein müssen, die Durchführung der von der Kommission für die Finanzreform geforderten Änderungen. Nur wenn die unübersichtlich gewordenen Kompetenzverhältnisse bereinigt sind und die finanzielle Verantwortung des Bundes und der Länder klargestellt ist, werden diese in der Lage und bereit sein, sich zu einer konzertierten Aktion oder einem kooperativen Föderalismus zusammenzufinden.

Dies setzt eine Neuverteilung der Aufgaben und eine Reform des bundestaatlichen Finanzausgleichs voraus. Weiter muss die Reform der Gemeindefinanzen durchgeführt werden. Und schliesslich muss die Finanzreform auch eine Verbesserung des konjunkturpolitischen und haushaltswirtschaftlichen Instrumentariums mit sich bringen.

Dazu gehört vor allem auch eine Reform des Haushaltswesens im Sinne einer modernen Budgetierung. Auch in dieser Hinsicht geschieht einiges in der BRD. So wurde 1964 ein Arbeitskreis der Leiter der Haushaltsabteilungen des Bundes und der Länder konstituiert, dessen Aufgabe es ist, eine für alle Gebietskörperschaften geltende Haushaltsreform vorzubereiten. Nur durch eine solche Reform wird es auch möglich sein, die für eine ökonomische Analyse unabdingbaren finanz-statistischen Unterlagen zu bekommen, wobei vor allem auch dafür zu sorgen sein wird dass diese statistischen Unterlagen ohne grossen zeitlichen «lag» zur Verfügung stehen.

Die vorgesehene längerfristige Finanzplanung wird ebenfalls zu einer mehr wirtschaftspolitisch orientierten Finanzpolitik beitragen. Was die Kooperation der Länder und der Gemeinden betrifft, so bin ich zur Zeit noch etwas skeptisch. Wenn jedoch der Bund in den kommenden Jahren tatsächlich eine konjunkturorientierte Finanzpolitik betreiben wird, und dies vor allem mit Erfolg, dann werden sicher die Länder, welche noch zu sehr an einem Partikular-Föderalismus orientiert sind, zur Einsicht kommen. Das wird jedoch ein langfristiger Prozess sein, zumal vorwiegend poli-

tische Interessen auf dem Spiele stehen. Aber selbst falls alle diese Vorbedingungen erfüllt sein werden, wird es keine «Fiscal Policy» in der BRD geben, wie sie in den Lehrbüchern steht.

Und damit komme ich abschliessend zu einem weiteren Hauptproblem. Eine «Fiscal Policy» setzt eine flexible Finanzpolitik voraus, und zwar sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmenseite.

Was die Ausgaben betrifft, so hatte bereits seit einigen Jahren der Bundesfinanzminister (und auch die meisten Landesfinanzminister) die Möglichkeit, sofern es die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder die konjunkturelle Lage erforderte, Ausgabenkürzungen vorzunehmen. Zudem war die Bundesregierung verpflichtet, Einsparungen aus Gründen einer wirtschaftlichen Mittelverwendung vorzunehmen, wobei das Wort «wirtschaftlich» ebenfalls konjunkturpolitisch interpretiert werden konnte.

Nun beträgt aber der Anteil der gesetzlich, vertraglich oder international gebundenen Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes etwa 85 - 90 Prozent. Es verbleibt also nur ein Rest von 10 Prozent, also ein Betrag von rund 7 Milliarden Mark, der einer flexiblen Gestaltung unterworfen werden könnte. Abgesehen von politischen Schwierigkeiten, die bei Kürzung der Mittel drohen, ist vor allem die Wirksamkeit einer Manipulierung dieser Beträge recht gering. Wenn der Bund z. B. seine Nachfrage nach Investitionen um 10 Prozent mindert, macht das rund 700 Millionen Mark aus - bei einem Gesamtbetrag von öffentlichen Investitionen von rund 33 Milliarden Mark (1963). Ähnlich liegen die Verhältnisse bei den Ländern, deren Haushalte vor allem durch Personalkosten belastet sind, die z. T. in einigen Ländern fast die Hälfte des Budgets ausmachen. Diese können in keinem Falle gekürzt werden, im Gegenteil, sie werden von Jahr zu Jahr erhöht. Was die Investitionen der Länder betrifft, so zeigt eine nähere Analyse, dass auch bei diesen der Spielraum recht klein ist. Man kann Investitionen nicht beliebig variieren, besonders wenn sie schon begonnen sind. Für die wichtigsten Arten der öffentlichen Investitionen besteht immer noch ein Nachholbedarf - so bei Schulen, Krankenhäusern, Universitäten, Strassen usw. Ein Abbau solcher Investitionen könnte unter Umständen zu einem Zielkonflikt zwischen Konjunktur-

und Wachstumspolitik insofern führen, als mit dem Abbau wachstumshemmende Effekte ausgelöst werden können.

Darüber hinaus bedingen sich viele Infrastrukturmassnahmen gegenseitig. Ein Aufschieben bestimmter Massnahmen würde unter Umständen die schon erstellten Anlagen wertlos machen.

Vielleicht wird die vorgesehene längerfristige Finanzplanung und die Investitionsplanung aller Gebietskörperschaften zu einer besseren regionalen Aufteilung und einem besseren «timing» führen. Dies setzt jedoch voraus, dass auch die Gemeinden - namentlich die Grossgemeinden - welche ja die Hauptinvestitionsträger sind, zu einer solchen Zusammenarbeit bereit sind.

Wenn man jedoch einer Körperschaft verfassungsmässig die Selbstverwaltung zugestanden hat, wird es schwer sein, sie davon zu überzeugen, dass eine wirtschaftspolitisch sinnvolle und vor allen Dingen überregionale Planung eben kein Eingriff in die Selbstverwaltung ist. Gemeinderäte sind zumindest in der BRD nicht nur eigenständig, sondern oft auch eigenartig.

Was die Flexibilität auf steuerlichem Gebiete betrifft, so wird es besonders darauf ankommen, bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer zu einer zeitnahen Veranlagung zu gelangen. Doch auch hier wird das Beharrungsvermögen der Verwaltung kein geringerer Hemmschuh für die Realisierung in absehbarer Zeit sein. Zudem muss festgestellt werden, dass das steuerpolitische Instrumentarium nicht in seiner konjunktur- und wachstumspolitischen Effizienz überschätzt werden darf. In der BRD käme es namentlich darauf an, das gesamte Steuersystem von systemfremden Elementen zu befreien und überhaupt erst einmal das Prinzip der Leistungsfähigkeit konsequent anzuwenden.

Überdies wird jeder Steuertheoretiker zugeben, dass wir über die tatsächliche Inzidenz der meisten Steuern nicht eben viel wissen, aus welchem Grunde wir auch immer noch darüber streiten, ob Einkommens- und Körperschaftssteuer überwältzt werden können oder nicht.

Und zum Schluss noch die Bemerkung, dass die Finanzpolitik nicht nur Konjunkturpolitik, Wachstumspolitik, Redistributionspolitik und Wirtschaftsordnungspolitik sein kann. Sie hat immer noch hauptsächlich die Funktion, einerseits öffentliche Aufgaben zu



erfüllen und andererseits, der Mittelbeschaffung zu dienen. Neben dieser primären Zielsetzung sind alle anderen Nebenziele, und zwar solche konkurrierender Art. Und aus diesem Grunde werden wir alle noch lange über die Probleme einer «Fiscal Policy» diskutieren, ohne ein Ende absehen zu können. Wenn Sie dies als eine Art Beruhigung im Hinblick auf Ihr eigenes Land mitnehmen, dann wäre ein Zweck meines Referates erfüllt.

---