

Michaelis, Henrike et al.

**Working Paper**

## Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Arbeitspapier, No. 02/2015

**Provided in Cooperation with:**

German Council of Economic Experts

*Suggested Citation:* Michaelis, Henrike et al. (2015) : Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Arbeitspapier, No. 02/2015, Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/126144>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

## Keine Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

---

Henrike Michaelis

Steffen Elstner

(beide Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Christoph M. Schmidt

Peter Bofinger

Lars P. Feld

Isabel Schnabel

Volker Wieland

(alle Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung)

Arbeitspapier 02/2015

Dezember 2015

\*) Die Autoren danken dem wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates für die hervorragende Unterstützung sowie hilfreichen Kommentare. Ein besonderer Dank gebührt zudem Veronika Püschel, die die Autoren im Rahmen ihres Praktikums in den Recherchearbeiten erstklassig unterstützte.

# KEINE NOTWENDIGKEIT EINER REFORM DES GESETZES ZUR FÖRDERUNG DER STABILITÄT UND DES WACHSTUMS DER WIRTSCHAFT

## Die aktuelle Diskussion um eine Reform des Gesetzes

1. Im **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD** wurde eine Überprüfung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vereinbart:

„Die erste Große Koalition vor fast 50 Jahren hat als Antwort auf die damalige wirtschaftspolitische Herausforderung das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verabschiedet. Wir wollen im Lichte der heutigen Herausforderungen – des demografischen Wandels, der Internationalisierung, der Digitalisierung und der Ressourcenknappheit – eine neue wirtschafts- und wachstumspolitische Strategie entwickeln. Wir werden deshalb gemeinsam mit dem Sachverständigenrat das bestehende Stabilitäts- und Wachstumsgesetz überprüfen.“ (CDU/CSU und SPD, 2013, S. 14)

2. Die Forderung nach einer Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) geht auf die **umfassendere Diskussion zur Wohltandsmessung** zurück (siehe Sachverständigenrat, 2010; Enquete-Kommission, 2013). In diesem Zusammenhang wurde die ausschließliche Betrachtung der aktuellen Wirtschaftsleistung und deren Veränderung als wichtigste Größe zur Messung des Wohlstands einer Volkswirtschaft kritisiert. Vielmehr sollten darüber hinaus ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte Berücksichtigung finden. So haben Dullien und van Treeck (2012) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regierungsrahmen formuliert, die sich im Wahlprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2013 widerspiegeln (SPD, 2013).
3. Das StabG aus dem Jahr 1967 zielt auf ein **makroökonomisches Gleichgewicht** ab. Wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen sind so zu ergreifen, dass sie gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zu einem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen (**Magisches Viereck**). Nach den Vorstellungen von Dullien und van Treeck (2012) sollte dieser Katalog um weitere Ziele ergänzt werden. Diese umfassen den materiellen Wohlstand, ökologische Nachhaltigkeit, soziale Nachhaltigkeit sowie Zukunftsfähigkeit der Staatstätigkeit und Staatsfinanzen. Eine derartige Reform des Gesetzes geht also weit über dessen ursprüngliche Intention der gesamtwirtschaftlichen Stabilität hinaus.
4. Bei einer Überprüfung des StabG sind zwei Fragen zu trennen. Zum einen ist zu untersuchen, inwiefern die Ausgestaltung des bisherigen Gesetzes zur Erreichung eines makroökonomischen Gleichgewichts beitragen kann. Hierzu soll im Folgenden die **Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Instrumente** diskutiert werden. Ferner fließen unter diesem Punkt die historischen Erfahrungen bezüglich deren Anwendung mit ein. Zum anderen ist zu diskutieren, ob die berechnete Forderung nach

**mehr Nachhaltigkeit** in der gesamten Wirtschaftspolitik eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes zur Folge haben sollte.

### Ursprüngliche Zielsetzung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

5. Der Deutsche Bundestag verabschiedete das StabG im Juni 1967. Das Gesetz definiert einerseits einen **gesamtwirtschaftlichen Zielkatalog** und stellt andererseits einen **Instrumentenkasten** bereit, mit dessen Hilfe ohne Verzögerungen auf konjunkturelle Schwankungen reagiert werden kann. So steht in § 1 StabG: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

Es wird ersichtlich, dass das StabG direkt im ersten Paragraphen die Bedeutung der **marktwirtschaftlichen Ordnung** und des damit einhergehenden längerfristigen wirtschaftlichen Gleichgewichts hervorhebt. Dieser Gedanke stellt eine Verbindung zum Ordoliberalismus dar, der in einer effizienten Wettbewerbsordnung der Märkte das Fundament für die höchstmögliche gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sieht. Im Rahmen des StabG soll der Staat sich nur einschalten, wenn daraus keine Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung und des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts resultiert. Im Gleichgewicht sollen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung eine angemessene Höhe erreichen, die dem Potenzial der Volkswirtschaft entspricht und somit nicht zu Inflation führt.

6. Gleichzeitig wird in § 1 StabG nicht ausgeschlossen, dass es in bestimmten Zeiten zu **Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** kommen kann. Hier soll der Staat durch wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen eingreifen. Das StabG ist somit vor dem Hintergrund des wirtschaftspolitischen Paradigmas der 1960er-Jahre zu sehen, welches stark keynesianisch geprägt war. Dementsprechend wurde das Gesetz damals als „Synthese des Freiburger Imperativs mit der keynesianischen Botschaft“ (Fritz Neumark) gefeiert.<sup>1</sup>
7. Hierbei zeigt sich, dass das Ziel des StabG – im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung – weit mehr umfasst als das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Im Zusammenspiel mit weiteren Zielen des Gesetzes wird deutlich, dass sich die damaligen Verfasser vielmehr um eine übergeordnete Definition der **ökonomischen Nachhaltigkeit** bemüht haben. Insgesamt lässt sich festhalten, dass anhand dieser Ziele schon wesentliche Aspekte einer ganzheitlichen Wohlfahrtsbetrachtung abgedeckt werden (JG 2013 Ziffer 893).
8. Die im StabG genannten gesamtwirtschaftlichen Ziele sind dort nicht zum ersten Mal formuliert worden. Sie decken sich vielmehr mit dem im Jahr 1963 in § 2 des Gesetzes

---

<sup>1</sup> Der „Freiburger Imperativ“ bezieht sich auf den Ordoliberalismus und die Sicherung der Wettbewerbsordnung der Märkte mit dem Ziel einer effizienten Marktwirtschaft. Eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik wird im Rahmen des traditionellen Ordoliberalismus abgelehnt. Die „keynesianische Botschaft“ hingegen steht für eine aktive antizyklische Konjunkturpolitik mit dem Ziel, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu steuern.

über die **Bildung eines Sachverständigenrates** zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung formulierten Zielkatalog. Allerdings ist die in diesem Gesetz vorgenommene Zieldefinition breiter angelegt als im StabG. So heißt es in § 2 des Gesetzes:

„In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden.“

Dass dieser Aspekt im StabG keine Berücksichtigung findet, verdeutlicht, dass es dessen Initiatoren nicht um eine umfassende Definition der Ziele des gesamten wirtschaftlichen Handelns der Politik ging, sondern vielmehr um die Festlegung eines Handlungsrahmens für den Teilbereich der Konjunkturpolitik.

9. Ein wesentlicher Schwerpunkt des Gesetzes liegt neben der Definition eines gesamtwirtschaftlichen Zielkatalogs auf Instrumenten und Verfahren, die darauf abzielen, die **Wirkungsverzögerungen der antizyklischen Fiskalpolitik** zu reduzieren. Dabei geht es insbesondere um den „Decision lag“, also die Zeitverzögerung zwischen der politischen Entscheidung, eine Maßnahme zu ergreifen, und dem tatsächlichen Inkrafttreten der entsprechenden Regelungen.

Zu diesem Zweck enthält das Gesetz eine Reihe von Bestimmungen, die darauf abzielen, dass es für die Bundesregierung schneller als im regulären Gesetzgebungsprozess möglich ist, restriktive oder expansive fiskalpolitische Maßnahmen umzusetzen.

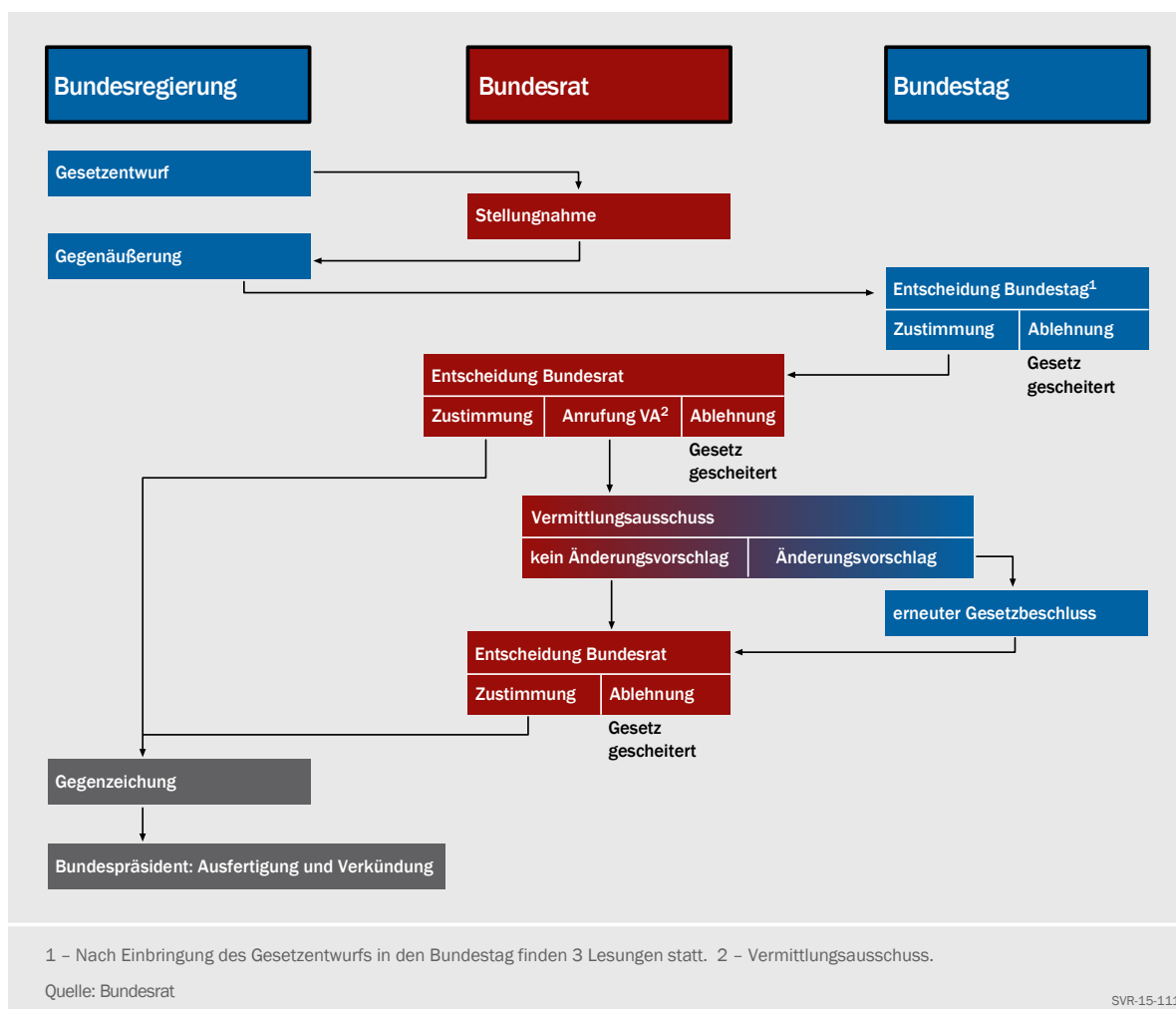
10. Der übliche Weg der Gesetzgebung über ein **Zustimmungsgesetz** der Bundesregierung ist komplex. [↪ ABBILDUNG 1](#) Neben den Grundgesetzänderungen stellen die zustimmungspflichtigen Gesetze hohe Anforderungen an den Gesetzgeber. Im Unterschied zu Einspruchsgesetzen ist bei einem Zustimmungsgesetz neben einer Mehrheit im Bundestag die Zustimmung des Bundesrates notwendig. Zustimmungspflichtig ist ein Gesetz in der Regel dann, wenn die Länder **bundeseinheitliche Regelungen** im Rahmen ihrer Organisations- und Verwaltungshoheit ohne Abweichungsmöglichkeit umsetzen müssen oder wenn das Gesetz **Finanzwirksamkeit** für die Länder entfaltet. Dazu gehören auf der Einnahmeseite die Steuergesetze, an deren Aufkommen die Länder und Gemeinden beteiligt sind (zum Beispiel Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Mehrwertsteuer und Gewerbesteuer, aber auch die Landessteuern). Auf der Ausgabenseite fallen hierunter die Bundesgesetze, die Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten begründen.

Im Zuge der **Föderalismusreform I** des Jahres 2006 wurden die Regelungen für Zustimmungsgesetze geändert, um deren Anteil an der Gesetzgebung des Bundes zu reduzieren. Während zuvor vornehmlich das Verwaltungshandeln der Länder als Anknüpfungspunkt diente und für die Länder keine Abweichungsmöglichkeiten bestanden, rückte danach die Finanzwirksamkeit von Gesetzen in den Vordergrund. Der Anteil der zustimmungspflichtigen Bundesgesetze ging in der Tat von 54,8 % in der 14. Wahlperiode und 50,6 % in der 15. Wahlperiode auf 41,8 % in der 16. Wahlperiode nennenswert zurück (Georgii und Borhanian, 2006; Feldkamp, 2011).

11. In der Regel dauert die Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Rahmen des regulären Gesetzgebungsverfahrens **mehrere Monate**. Der schnelle Beschluss der

Konjunkturpakete I und II im Zuge der Finanzmarktkrise in den Jahren 2008/09 stellt eine Ausnahme dar. Sie wurden jeweils innerhalb von etwa einem Monat umgesetzt.<sup>2</sup> Angesichts des starken konjunkturellen Einbruchs zum Jahreswechsel 2008/09 gab es im Bundestag und im Bundesrat große Übereinstimmung hinsichtlich des Nutzens dieser Konjunkturpakete. Zudem hat die damalige Regierungskonstellation (Große Koalition) die schnelle Implementierung begünstigt. Hierbei dürfte ebenfalls eine Rolle gespielt haben, dass kritische Stimmen durch die Zustimmung zur Einführung einer Schuldenbremse im Grundgesetz überzeugt wurden. Bei unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Bundestag und Bundesrat dürften ähnlich schnelle Beschlüsse zu Konjunkturpaketen wie in den Jahren 2008 und 2009 kaum möglich sein.

ABBILDUNG 1  
Gesetzgebungsverfahren bei Zustimmungsgesetzen



<sup>2</sup> Konjunkturpaket I (Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“): Die Regierungskoalition verabschiedete den Gesetzesentwurf am 13.11.2008. Das Gesetz wurde nach Zustimmung des Bundesrates bereits am 21.12.2008 beschlossen. Inhalte waren zum Beispiel die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung, die Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen und eine befristete Kfz-Steuerbefreiung. Konjunkturpaket II („Maßnahmenpaket zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland“): Die große Koalition verabschiedete es am 27.01.2009. Der Gesetzesentwurf wurde vom Bundestag am 30.01.2009 beschlossen, und der Bundesrat stimmte am 19.02.2009 zu, sodass das Gesetz am 05.03.2009 veröffentlicht wurde. Inhalt dieses Maßnahmenpakets im Umfang von etwa 50 Mrd Euro waren zum Beispiel eine Senkung des Einkommensteuertarifs, eine Senkung des Krankenkassenbeitrags und die sogenannte Abwrackprämie. Allein die geplanten Änderungen zur Kfz-Steuer wurden vom Bundesrat zunächst abgelehnt und nach Anrufung des Vermittlungsausschusses erst am 06.03.2009 verabschiedet.

## Instrumente des StabG

12. Im Vergleich zum regulären Gesetzgebungsverfahren bietet das StabG einen **erheblich kürzeren Weg**, wodurch die Bundesregierung schneller als im regulären Verfahren fiskalpolitische Instrumente umsetzen kann. Es existieren hierbei fünf verschiedene Instrumente, welche sich jeweils in ihrer Implementierung durch den Abstimmungsprozess zwischen Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat unterscheiden. Die Instrumente betreffen die Einnahme- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. [↘ ABBILDUNG 2](#)
13. Auf der Ausgabenseite wird zwischen **Ausgabenminderungen** und **Mehrausgaben** differenziert. Ausgabenminderungen sind dabei ohne Zustimmung des Bundestages möglich, während eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben (Mehrausgaben) die Zustimmung des Bundestages voraussetzt. Diese gilt als erteilt, wenn der Bundestag nicht binnen vier Wochen seine Zustimmung verweigert hat. Beide Maßnahmen kann der Bundesrat nicht ablehnen; dies stellt einen Unterschied zu den anderen Instrumenten dar.
14. Unter die Instrumente auf der Einnahmenseite fallen die **Änderung von Steuersätzen** sowie Maßnahmen zur **Kreditbegrenzung**. Temporäre Änderungen von Steuersätzen kann die Bundesregierung im Rahmen von Rechtsverordnungen beschließen, sofern der Bundestag und der Bundesrat ihre Zustimmung erteilen. Die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer stellen die wichtigsten konjunkturabhängigen Steuern dar. Im Zuge von Änderungen des StabG wurden separate Paragraphen in den zugrundeliegenden Gesetzen (§ 51 Abs. 3 Einkommensteuergesetz und § 23 Abs. 2 Körperschaftsteuergesetz) eingefügt, die eine beschleunigte Änderung von Bemessungsgrundlagen und Steuersätzen ermöglichen (früher §§ 26, 27 StabG).

Die Bundesregierung kann zudem durch Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates gegenüber Bund, Ländern und Kommunen Kreditbegrenzungen anordnen (§§ 19, 20 Abs. 5 StabG).

15. Der Vorteil des StabG bei den Instrumenten auf der **Einnahmeseite** im Vergleich zu dem Beschluss von Zustimmungsgesetzen liegt in einem **verkürzten Prozess** hinsichtlich der Abstimmung im Bundestag. Bei Zustimmungsgesetzen werden im Abstimmungsprozess im Bundestag drei Lesungen angesetzt, die sich über einen deutlich längeren Zeitraum erstrecken können.

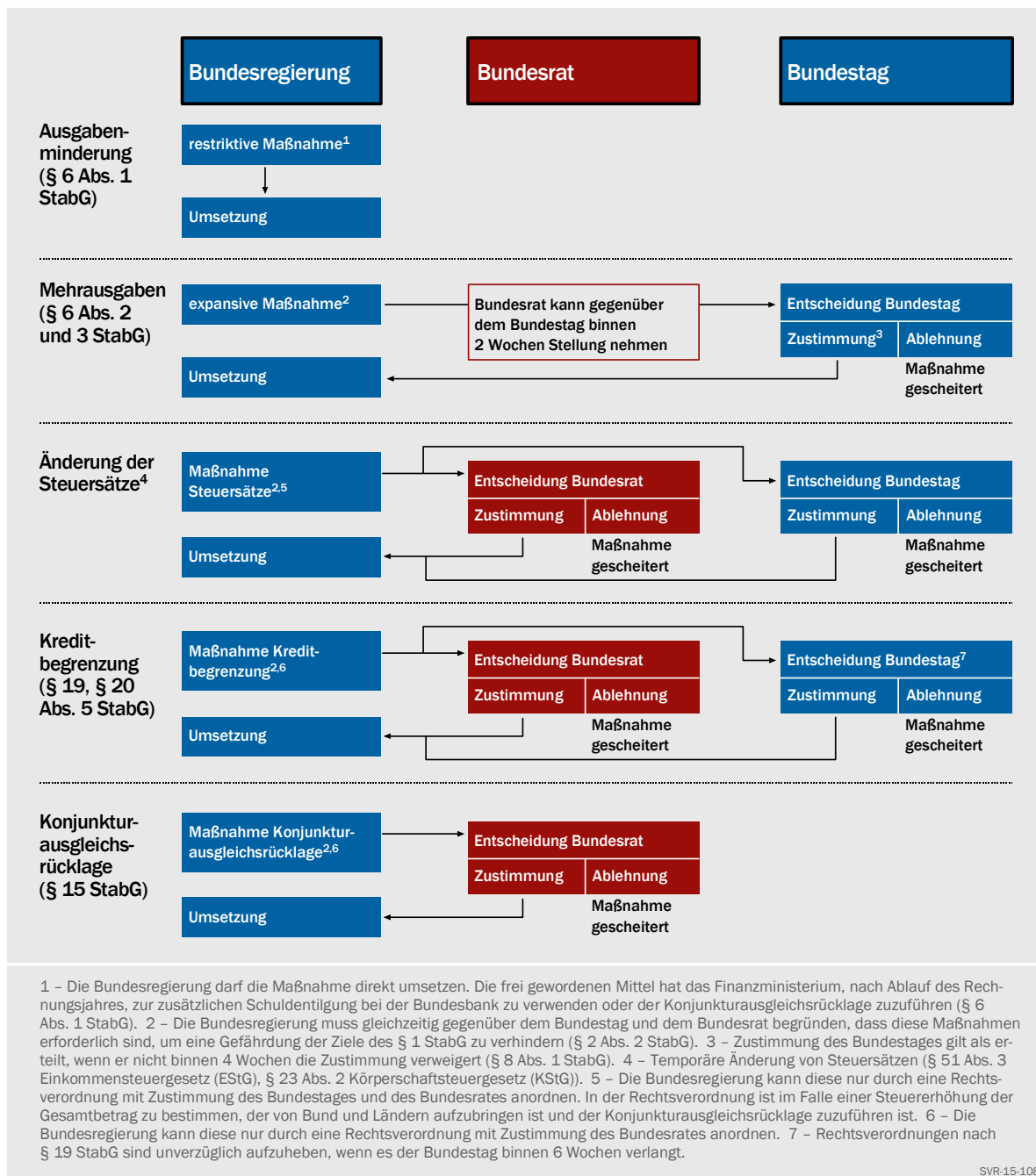
Ferner ist das beschleunigte Entscheidungsverfahren im StabG besonders bei Steueränderungen wertvoll. Da es sich bei ihnen um Eingriffe in die Eigentumsrechte handelt, die im Rahmen von Zustimmungsgesetzen eine detaillierte Begründung erfordern, ermöglicht der verkürzte Weg im StabG eine schnellere und einfachere Umsetzung. Besonders in konjunkturellen Hochphasen kann dieses Instrument so zu einer zügigeren Konjunkturdämpfung beitragen.

16. Die fünfte Maßnahme, die **Konjunkturausgleichsrücklage**, betrifft die Einnahme- und die Ausgabenseite. Durch eine Rechtsverordnung kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates anordnen, dass der Bund und die Länder ihren Konjunkturausgleichsrücklagen Mittel zuzuführen haben oder entnehmen dürfen (§ 15 StabG).



▾ ABBILDUNG 2

Maßnahmen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG)



17. Eine Institution des StabG, die bis heute Bestand hat, ist der **Konjunkturrat**. Er setzt sich aus dem Bundesminister für Wirtschaft und dem Bundesminister der Finanzen, Vertretern der Länder sowie vier Vertretern der Kommunen zusammen (§ 18 Abs. 1 StabG). Der Konjunkturrat tagt in der Regel einmal im Jahr. Er berät über die konjunkturpolitischen Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele des Gesetzes erforderlich sind.
18. Das StabG ist zudem die Rechtsgrundlage für den Jahreswirtschaftsbericht, die mittelfristige Finanzplanung und den Subventionsbericht, die seither regelmäßig erstellt werden.



## Wirksamkeit der Instrumente im Rahmen des StabG

19. Mit den Instrumenten wird durch Eingriffe in die **gesamtwirtschaftliche Nachfrage** versucht, die vier Ziele des StabG zu erreichen. Zum Beispiel soll in einem konjunkturellen Abschwung durch öffentliche Mehrausgaben ein expansiver Impuls auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung gesetzt werden. Infolge der höheren Nachfrage dürfte eine solche Maßnahme zudem zu einer Erhöhung des Preisniveaus führen und zu einer Reduktion des Leistungsbilanzsaldos beitragen. Diese Größe wird meist als quantitativer Indikator zur Bestimmung eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts angesehen. Der Sachverständigenrat hat sich hierzu jedoch mehrfach kritisch geäußert (zuletzt im JG 2014 Ziffer 400 ff.). Darüber hinaus kam dem außenwirtschaftlichen Gleichgewicht als das StabG verfasst wurde, eine andere Bedeutung zu. Zu der Zeit gab es das Bretton Wood System mit festen Wechselkursen. In der heutigen Zeit mit flexiblen Wechselkursen kommt dem Ziel, auf Grund des Marktmechanismus, keine Bedeutung mehr zu.
20. Zur Beantwortung der Frage, inwiefern die Ausgestaltung des bisherigen StabG zu einer Beseitigung eines makroökonomischen Ungleichgewichts beitragen kann, muss eine Aussage hinsichtlich der **Wirkmächtigkeit** der fiskalischen Instrumente getroffen werden. Der Begriff Wirkmächtigkeit definiert hierbei, inwieweit die Anwendung eines Instruments in der Lage ist, ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Anschaulich wird dies anhand der neueren internationalen und wissenschaftlichen Diskussion der expansiven Effekte von öffentlichen Mehrausgaben auf die Wirtschaftstätigkeit. In diesem Zusammenhang wird oft von einem sogenannten Multiplikatoreffekt gesprochen. Zum Beispiel gingen die Berater der US-Regierung im Rahmen des im Februar 2009 beschlossenen Konjunkturprogramms (American Recovery and Reinvestment Act, ARRA) davon aus, dass eine Erhöhung der öffentlichen Ausgaben für Güter und Dienste um 1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu einem deutlich höheren Anstieg des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 % führen würde (Romer und Bernstein, 2009).
21. Es ist jedoch keineswegs so, dass jeder Anstieg der öffentlichen Ausgaben zu solch einem überproportionalen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts führt. Vielmehr sind **Höhe und sogar Vorzeichen des Multiplikatoreffekts** nicht nur vom Instrument selbst, sondern auch vom geplanten Ausgabenpfad, von den Erwartungen der Marktteilnehmer und den ökonomischen Rahmenbedingungen abhängig. So kam die erste wissenschaftliche Evaluation des US-Konjunkturprogramms zu dem Ergebnis, dass die US-Regierungsberater die zu erwartende Wirkung deutlich überschätzt hatten (Cogan et al., 2010). Zwar kann der Multiplikatoreffekt in Zeiten konstanter Zinsen nahe Null höher ausfallen (Christiano et al., 2011). Vergleichende Analysen mithilfe der makroökonomischen Modelle der wichtigsten internationalen Institutionen und Notenbanken bestätigen jedoch, dass die US-Regierungsberater die Multiplikatorwirkung des Konjunkturprogramms zu hoch eingeschätzt haben (Coenen et al., 2012).

Untersuchungen hinsichtlich der europäischen Konjunkturprogramme in den Jahren 2008 und 2009 ergeben ebenfalls eher moderate Multiplikatoreffekte (JG 2009 Ziffer 247 ff.; Cwik und Wieland, 2011). Für Deutschland zeigen Gadatsch et al. (2015), dass expansive und restriktive fiskalische Schocks einen nennenswerten, aber im Vergleich

zu anderen Einflussfaktoren recht geringen Beitrag zur konjunkturellen Entwicklung in den Jahren 2008 bis 2010 leisteten.

22. Empirische Studien weisen Zusammenhänge zwischen der Wirkmächtigkeit fiskalischer Instrumente und den ökonomischen Rahmenbedingungen wie der konjunkturellen Situation oder der Höhe der Staatsverschuldung nach. Auerbach und Gorodnichenko (2012) zeigen, dass fiskalische Maßnahmen in Rezessionen deutlich höhere Effekte auf die Produktion haben als in Aufschwungphasen. Ein hoher öffentlicher Schuldenstand bringt dagegen eine verringerte Wirkung weiterer expansiver Maßnahmen mit sich (Müller, 2014). Zudem spielt die Dauer der Maßnahmen eine wichtige Rolle. Temporäre Ausgabenerhöhungen gefolgt von Kürzungen wirken in der Regel expansiv. Lang anhaltende Ausgabenerhöhungen erfordern letztlich höhere Steuern. Damit setzen sie negative Anreize für den Privatsektor und reduzieren die Wirtschaftsleistung (JG 2013 Ziffer 212 ff.; Wolters, 2013).
23. Bei der **Beurteilung der Wirkmächtigkeit der Instrumente des StabG** muss zudem zwischen den einzelnen Zielen unterschieden werden. Während sowohl in Boom- als auch in Rezessionsphasen eine antizyklische Fiskalpolitik durchaus geeignet sein kann, zu einer Glättung des Konjunkturzyklus beizutragen, ist dies im Falle des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts deutlich kritischer zu sehen.
24. Hinsichtlich einer möglichen Überarbeitung des Gesetzes stellt sich zusätzlich die Frage, ob der **gegebene Instrumentenkatalog** in seiner Vielfalt **notwendig** ist, um die definierten Ziele zu erreichen. Es ist beispielsweise zu hinterfragen, ob einnahme- und ausgabenseitige Maßnahmen erforderlich sind. Zur Beantwortung dieser Frage wird der Schwerpunkt der Analyse auf das Erreichen des Ziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums gelegt. Anhand struktureller Modelle lässt sich zeigen, dass eine temporäre Erhöhung der Staatsausgaben einen höheren Multiplikatoreffekt auf die Privatwirtschaft ausübt als temporäre Steuersenkungen (Coenen et al., 2012). Für Deutschland finden Gadatsch et al. (2015), dass die expansiven Effekte von ausgabenseitigen Instrumenten größer sind als bei einnahmeseitigen Maßnahmen.
25. Allerdings ist eine **große zeitliche Verzögerung** zwischen dem Beschluss der ausgabenseitigen Maßnahmen und dem Zeitpunkt der Nachfragewirksamkeit zu beobachten. Hierzu sei das Beispiel der öffentlichen Baumaßnahmen zu nennen, bei denen vor Baubeginn erst Baugenehmigungen einzuholen und die Bauplanung zu erstellen sind. Selbst ein schneller Beschluss im Rahmen des StabG würde diese Implementierungsverzögerung kaum lindern. Einnahmeseitige Maßnahmen können hingegen schneller nachfragewirksam werden. Verstärkt wird das Implementierungsproblem zudem dadurch, dass Infrastrukturmaßnahmen im aktuellen Recht europaweit ausgeschrieben werden müssen. Eine Ausnahme stellt hierbei die große Rezession 2008/09 dar, in der im Rahmen des Konjunkturpakets II das Vergabeverfahren vorübergehend vereinfacht wurde.

Insgesamt kann hinsichtlich des Ziels eines angemessenen Wirtschaftswachstums daher nicht eindeutig die Schlussfolgerung gezogen werden, dass es eine überlegene Kategorie an Maßnahmen gibt. Eine **Reduzierung des Instrumentenkastens** des StabG erscheint daher **nicht sinnvoll**.

26. Die Grenzen der Instrumente des StabG bestehen darin, dass sie ausschließlich nachfrageseitig wirken. Insbesondere bei Vorliegen von Störungen der gesamtwirtschaftlichen Angebotsseite treten **Zielkonflikte** auf. Dies war während der beiden Ölpreiskrisen in den 1970er/1980er-Jahren zu beobachten, als eine deutliche Abschwächung des Wirtschaftswachstums bei gleichzeitigem Anziehen der Inflationsrate auftrat (Stagflation). In einer solchen Situation entsteht bei Anwendung der Instrumente des StabG ein Zielkonflikt zwischen der Stabilisierung des Wirtschaftswachstums und des Preisniveaus.

### Historische Erfahrungen mit der Anwendung des Gesetzes

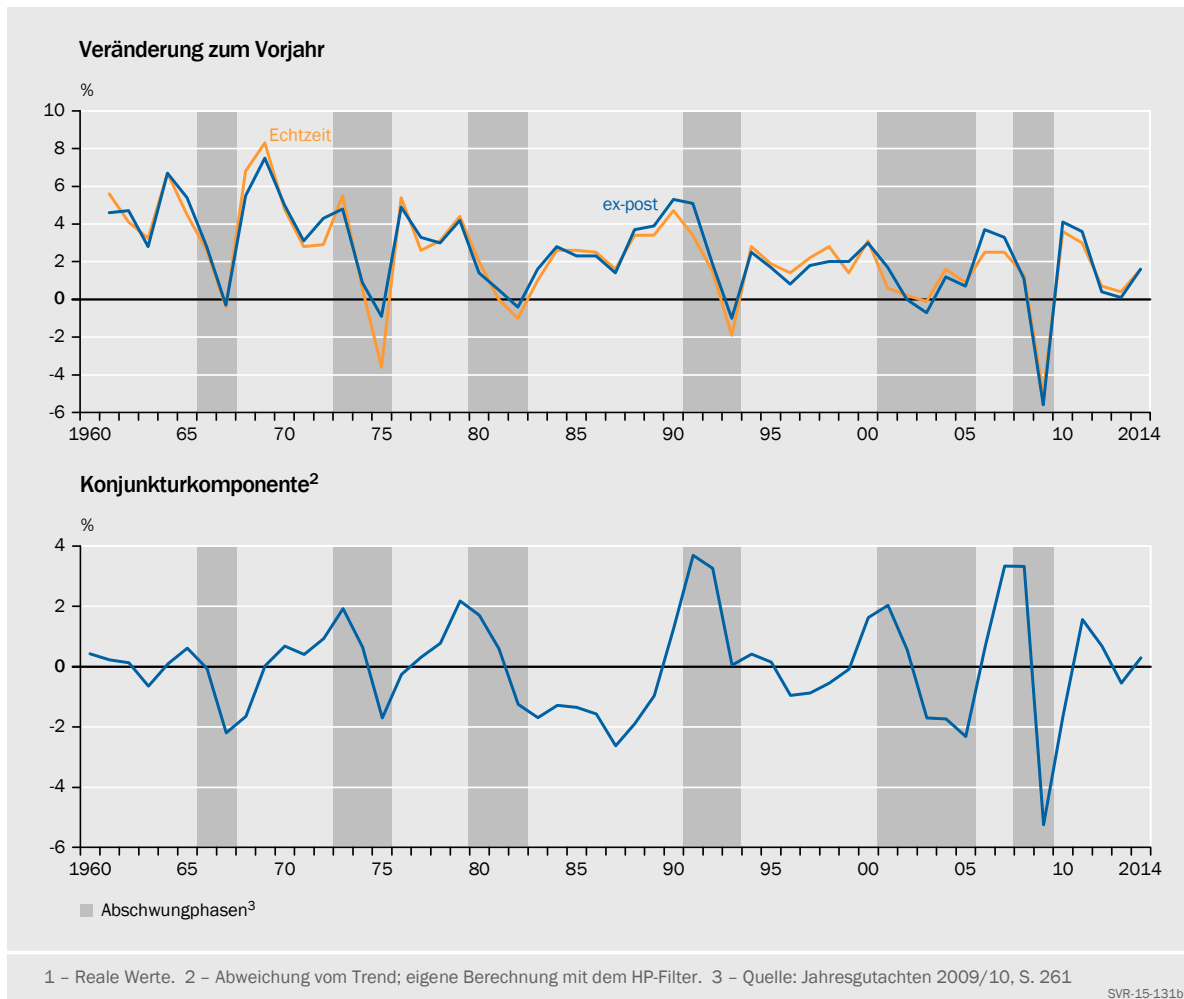
27. In der Bundesrepublik gab es seit der Nachkriegszeit sechs Rezessionsphasen. [ABBILDUNG 3](#) Dabei fand das StabG in der **Konjunkturpolitik** nur von Ende der 1960er-Jahre bis Mitte der 1970er-Jahre Anwendung. In den darauffolgenden vier Rezessionen wurden konjunkturpolitische Stützungen nur in der Rezession Anfang der 1980er-Jahre und während der Finanzkrise in den Jahren 2008 und 2009 umgesetzt. Keine Konjunkturprogramme wurden während der Rezessionsphasen zu Beginn der 1990er- und 2000er-Jahre beschlossen.
28. Obwohl die historischen Erfahrungen zeigen, dass die Implementierung fiskalischer Maßnahmen im Rahmen des StabG binnen weniger Wochen möglich war, hat es seit Mitte der 1970er-Jahre in der Konjunkturpolitik keine große Rolle gespielt. Trotz umfangreicher Konjunkturpakete fand das StabG selbst in der großen Rezession in den Jahren 2008 und 2009 keine Anwendung. Dies lag jedoch wahrscheinlich daran, dass die damaligen politischen Rahmenbedingungen eine schnelle Implementierung fiskalischer Maßnahmen ermöglichten. In der wirtschaftspolitischen Diskussion fand das StabG allerdings immer wieder Beachtung.<sup>3</sup>
29. Eine mögliche Ursache dafür, dass das StabG seit Mitte der 1970er-Jahre nicht mehr angewendet wurde, liegt in der im Zeitablauf gewachsenen Erkenntnis, dass die konjunkturelle Entwicklung nicht passgenau über fiskalische Maßnahmen zu steuern ist (konjunkturelle Feinststeuerung). So hängen die konjunkturellen Effekte dieser Maßnahmen davon ab, ob sich die Wirtschaft in normalen Zeiten oder konjunkturellen Ausnahmesituationen wie etwa in den Jahren 2008 und 2009 befindet. Zudem hat die Erweiterung des Sozialstaats seit dem Jahr 1970 – beginnend mit der sozialliberalen Koalition unter den Bundeskanzlern Willy Brandt und Helmut Schmidt – zu einem Bedeutungsverlust diskretionärer fiskalischer Maßnahmen geführt. Vielmehr treten **automatische Stabilisatoren** wie etwa die Arbeitslosenversicherung, andere Teile des sozialen Sicherungssystems oder die progressive Besteuerung der Einkommen zunehmend in den Vordergrund. Diese Einnahme- und Ausgabenpositionen der öffentlichen Haushalte passen sich antizyklisch ohne Eingreifen der Politik (automatisch) an die Konjunktur an und wirken daher stabilisierend.
30. Ferner hat sich die Ansicht durchgesetzt, dass sich das zurückgehende Wirtschaftswachstum sowie die steigende Arbeitslosigkeit seit den 1980er-Jahren bis zum Jahr 2005 im Wesentlichen auf **strukturelle, und nicht auf konjunkturelle Probleme**

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung der Konjunkturprogramme seit dem Inkrafttreten des StabG findet sich im Anhang.

me zurückführen lassen. Nichtsdestotrotz hat vor allem die letzte Rezession gezeigt, dass zu bestimmten Zeitpunkten ein entschlossenes diskretionäres Eingreifen seitens der Fiskalpolitik zur Stabilisierung des Unternehmer- und Verbrauchervertrauens beitragen kann und zur Erhaltung eines makroökonomischen Gleichgewichts erforderlich ist (Bachmann und Sims, 2012). So hat der Sachverständigenrat die Finanzpolitik in der damaligen Wirtschaftskrise einstimmig als angemessen eingestuft (JG 2009 Ziffer

▸ **ABBILDUNG 3**

**Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Deutschland<sup>1</sup>**



243 ff.). In zukünftigen Rezessionen könnte dem StabG – bei unterschiedlichen Regierungsmehrheiten bei Bund und Ländern – wieder eine bedeutendere Rolle zukommen.

31. Ein Beispiel für **öffentliche Mehrausgaben** im Rahmen des StabG stellen die Investitionsprogramme des Bundes, der Länder und der Kommunen im Rahmen des „Zweiten Programms der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68“ dar, die mit § 6 Abs. 2 StabG begründet wurden. Das Programm sollte hierbei dem deutlichen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts und dem abrupten Anstieg der Arbeitslosigkeit entgegenwirken. ▸ **ABBILDUNG 4** Nach Beschluss des Programms im Juli 1967 wurde es am 11. August 1967 gleichzeitig an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat übersandt. Dieser machte von seinem Recht,

innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, Gebrauch und befürwortete das Vorhaben ausdrücklich. Der Bundestag beschloss die Vorlage der Regierung schließlich am 2. September 1967. Insgesamt beliefen sich die Mehrausgaben auf 5,3 Mrd DM. Weitere Beispiele zu Mehrausgaben stellen das Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung vom September 1974 (950 Mio DM) und das Programm zur Stärkung von Bau und anderen Investitionen vom August 1975 (5,75 Mrd DM) dar.

32. Mit dem Ziel, inflationäre Tendenzen zu bekämpfen, wurde im Jahr 1973 eine **Kreditbegrenzung** beschlossen. Diese wurde mithilfe einer aufhebbaren Verordnung der Bundesregierung am 5. Juni 1973 unter Zustimmung des Bundesrates verkündet. Nach Anhörung des Konjunkturrates wurde gemäß § 19 und § 20 StabG die Kreditaufnahme von Bund, Ländern, Kommunen und Gemeindeverbänden für das Haushaltsjahr 1973 auf insgesamt 12 Mrd DM begrenzt. Der Bundestag machte hierbei nicht von seiner Möglichkeit Gebrauch, die Verordnung binnen sechs Wochen aufheben zu lassen. Im Mai 1971 fand ebenfalls eine Kreditbegrenzung statt. Mit dieser Maßnahme sollte die vorgesehene Kreditaufnahme der öffentlichen Gebietskörperschaften um rund 500 Mio DM vermindert werden.
33. Die **Konjunkturausgleichsrücklage** wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren häufiger genutzt. Ein Beispiel zur Einzahlung von Bund und Ländern stellt der Beschluss der Bundesregierung vom 9. Mai 1971 dar. Kurze Zeit später stimmte der Bundesrat zu. Insgesamt wurden der obligatorischen Konjunkturausgleichsrücklage des Bundes im Haushaltsjahr 1971 Mittel in Höhe von 1 Mrd DM und der der Länder von knapp 0,2 Mrd DM zugeführt (Deutsche Bundesbank, 1971, S. 143).<sup>4</sup> Weitere Entscheidungen zu Einzahlungen in die Konjunkturausgleichsrücklage wurden im Mai 1969 und im Januar 1970 getroffen. Die Zuführungen zu der Rücklage beliefen sich im Jahr 1969 auf 0,4 Mrd DM für die Länder und im Jahr 1970 auf 2,5 Mrd DM für Bund und Länder (Deutsche Bundesbank, 1969, S. 137 und 1970, S. 155).<sup>5</sup>

Beschlüsse der Bundesregierung zur Entnahme von Mitteln aus den Konjunkturausgleichsrücklagen gab es im September 1974 (Finanzierung des Sonderprogramms zur Stützung der Beschäftigung), im Dezember 1974 (Finanzierung des Programms zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität) und im August 1975 (Finanzierung des Programms zur Stärkung von Bau und anderen Investitionen).

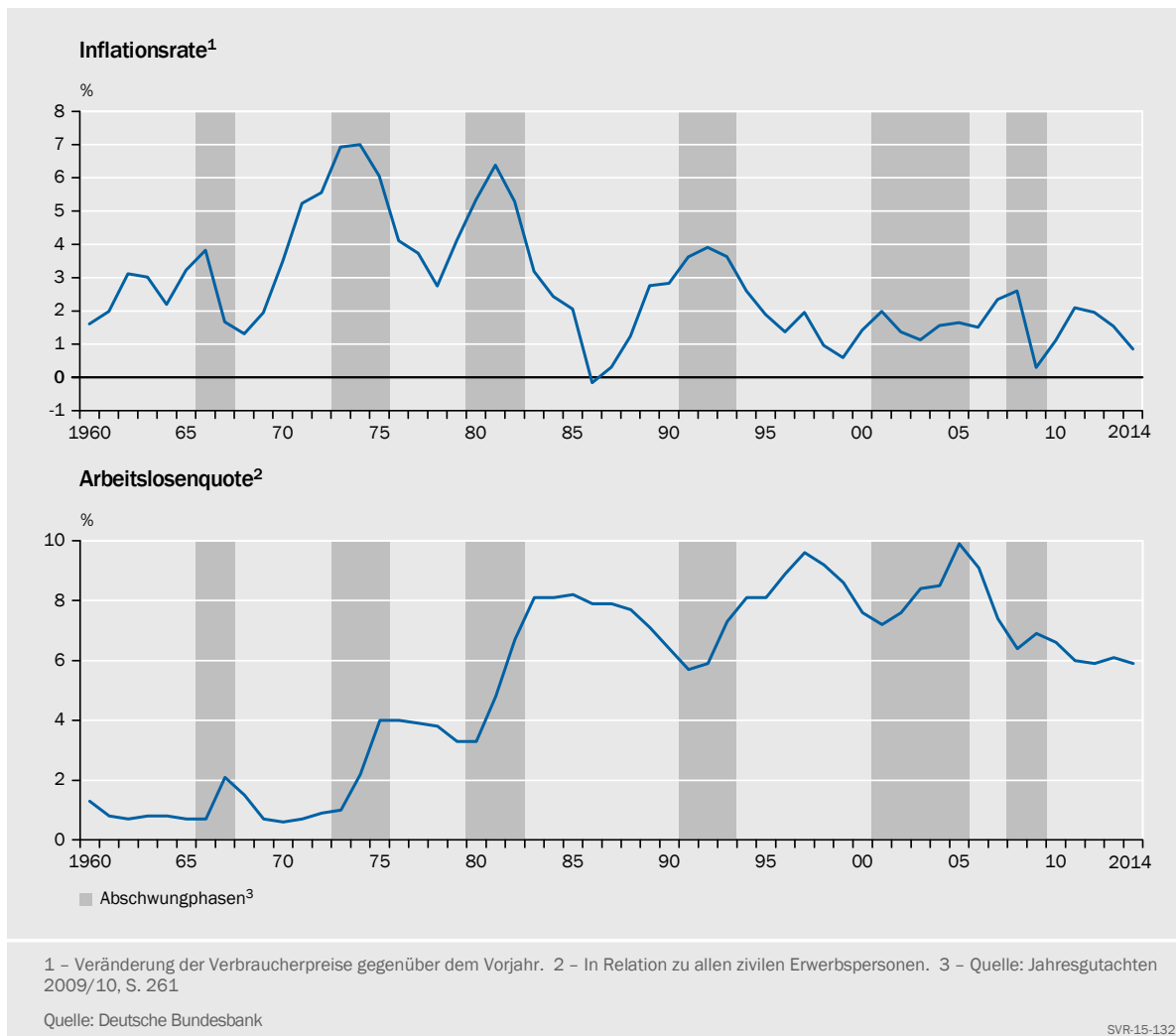
34. Für **Änderungen von Steuersätzen** war das StabG bis heute nie die Grundlage. Zwar wurde im Zuge des Aufschwungs zu Beginn der 1970er-Jahre eine Stabilitätsabgabe erhoben, mit deren Hilfe die Bundesregierung Überhitzungserscheinungen der Gesamtwirtschaft durch einen restriktiven fiskalischen Impuls entgegenwirken wollte. Jedoch wurde die Abgabe im Rahmen des „Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 1973“ eingeführt und entsprach somit einem Zustimmungsgesetz von Bundesrat und

<sup>4</sup> Die verkündete Höhe vom 9. Mai 1971 belief sich auf 1 Mrd DM für den Bund und auf 0,7 Mrd DM für die Länder (Deutsche Bundesbank, 1971, S. 26).

<sup>5</sup> Im Mai 1969 verkündete die Bundesregierung, Steuermehreinnahmen bei Bund und Ländern in Höhe von 3,6 Mrd DM in die Konjunkturausgleichsrücklage einzubringen. Offen war jedoch, ob dieses noch im Jahr 1969 passieren sollte oder erst im Jahr 1970 (Deutscher Bundestag, 1969, S. 12964, 12983). Die verkündete Höhe der Einzahlungen von Ende Januar 1970 für das Jahr 1970 belief sich auf 2,5 Mrd DM (Bund 1,5 Mrd DM, Länder 1 Mrd DM) (Deutsche Bundesbank, 1970, S. 17).

Bundestag. Auf Vorschlag der Bundesregierung sollte die Abgabe zunächst als Ergänzungsabgabe erhoben werden. Nach Widerspruch des Bundesrates und Behandlung des Themas im Vermittlungsausschuss wurde die Stabilitätsabgabe dann zwar als Zuschlag auf Einkommen- und Körperschaftsteuer erhoben, jedoch nicht auf Grundlage des StabG.

ABBILDUNG 4  
Inflationsrate und Arbeitslosenquote in Deutschland



## Möglichkeit und Notwendigkeit einer Reform des Gesetzes

35. Bei der Diskussion über eine Reform des Gesetzes erscheint es zentral, dessen **ursprüngliche Intention** zu verstehen. Es ging damals nicht darum, einen umfassenden Zielkatalog für die gesamte Wirtschaftspolitik zu fixieren. Vielmehr sollten für den Teilbereich der makroökonomisch ausgerichteten Konjunkturpolitik spezifische makroökonomische Ziele bestimmt werden. Das Hauptanliegen des StabG liegt somit darin, ein **beschleunigtes Umsetzungsverfahren** von fiskalischen Instrumenten zu ermöglichen, die zur Erreichung eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beitragen.



36. Aktuell wird eine Ausweitung des **Zielkatalogs des StabG diskutiert**. So schlägt die SPD in ihrem Wahlprogramm 2013 vor, ein neues magisches Viereck entlang von vier Dimensionen der Nachhaltigkeit zu entwerfen. Es werden folgende Ziele definiert:

„**Staatliche Nachhaltigkeit:** Ein Abbau der öffentlichen Schuldenlast ist unausweichlich. Er darf aber nicht zu Lasten der öffentlichen Zukunftsaufgaben erfolgen.

**Wirtschaftliche Nachhaltigkeit:** Wohlstand und der Erfolg unserer Wirtschaft bemessen sich für uns nicht allein am Bruttozialprodukt, sondern auch an einem hohen Beschäftigungsstand und einer möglichst ausgeglichenen Leistungsbilanz.

**Soziale Nachhaltigkeit:** Sie zeigt sich vor allem in der Bekämpfung von Armut, in einer gerechten Einkommensverteilung, Bewertung und Entlohnung von Arbeit und in besseren Bildungschancen.

**Ökologische Nachhaltigkeit:** Es gilt, Wachstum und Ressourcenverbrauch absolut zu entkoppeln, die Treibhausgasemissionen zu senken und Ressourcen produktiver zu nutzen.“ (SPD, 2013, S. 14)

37. Eine solche Reform des Gesetzes würde erhebliche Probleme mit sich bringen, da zur Erreichung dieser Ziele der makroökonomische Instrumentenkasten des bisherigen StabG völlig unzureichend ist. Zudem liegt ein Vorteil des StabG in einem beschleunigten Umsetzungsverfahren, welches bei diesen Nachhaltigkeitszielen nicht notwendig ist. So sind die Ziele der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit nur über einen langen Zeithorizont zu erreichen und können daher über ein reguläres Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden.

Eine **Anpassung des bisherigen Instrumentenkastens** an einen stark ausgeweiteten Zielkatalog würde zu **unüberwindbaren Hindernissen** führen. Im engen Rahmen des derzeitigen StabG kann die eindeutige Zurechnung von konkreten Instrumenten und Verfahren zu den vorgegebenen Zielen noch bewältigt werden. Doch der Instrumentenkasten zur gleichzeitigen Realisierung aller Ziele des „neuen magischen Vierecks“ müsste alle Dimensionen des wirtschaftspolitischen Handelns umfassen und in Anbetracht der „ökologischen Nachhaltigkeit“ noch darüber hinausgehen. Mithilfe eines solchen „Meta-Instrumentenkastens“ wäre es unmöglich, konkrete Prozeduren und Operationalisierungen vorzunehmen, wie es im StabG für den vergleichsweise engen Rahmen einer keynesianischen Konjunktursteuerung angestrebt wurde. Hier offenbart sich zudem eine Überschätzung der Wirkmächtigkeit der (Wirtschafts-)Politik.

38. In Anbetracht dieser Schwierigkeiten ist es **nicht sinnvoll**, lediglich den Zielkatalog auszuweiten, ohne die Instrumente des StabG entsprechend anzupassen. Man erhielte dann ein Gesetz, dessen Ziele und Instrumente nicht aufeinander abgestimmt sind.

## Fazit

39. Der Sachverständigenrat hat sich gemäß den Vereinbarungen des Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft auseinandergesetzt. Im Endergebnis kommt der Rat zu dem Schluss, dass es **keinerlei Änderungen** des bisherigen Gesetzes bedarf.



40. Der größte Vorteil des StabG liegt in der Definition von Zielen zur Erreichung einer **ökonomischen Nachhaltigkeit**. So geht aus dem StabG hervor, dass es im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung weit mehr bedarf, als nur der einfachen Betrachtung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums. Das Gesetz bekennt sich hierbei explizit zur Marktwirtschaft und unterstellt, dass in normalen Zeiten diese das Fundament für die höchstmögliche gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt darstellt. Der Sachverständigenrat teilt diese Auffassung.
41. Eine weitere Stärke des StabG stellt die Möglichkeit einer **beschleunigten Umsetzung** von fiskalischen Maßnahmen dar. Zwar spricht sich die Mehrheit des Sachverständigenrates gegen eine konjunkturelle Feinsteuerung seitens der Fiskalpolitik aus. Schließlich nehmen die **automatischen fiskalischen Stabilisatoren**, wie die Arbeitslosenversicherung und das Sozialsystem auf der Ausgaben- und progressive Steuersätze auf der Einnahmeseite, bereits eine weit bedeutendere Rolle im Ausgleichen konjunktureller Schwankungen ein. Gleichwohl wird anerkannt, dass in Ausnahmезeiten eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts – in Definition des StabG – vorliegen kann, die diskretionäre fiskalpolitische Maßnahmen erfordert. Das Gesetz beinhaltet hierbei einen **Instrumentenkasten**, um in solchen Ausnahmesituationen wirtschaftspolitisch eingreifen zu können.
42. Die schnelle Umsetzung fiskalpolitischer Instrumente ermöglicht es, zeitnah auf konjunkturelle Einbrüche reagieren zu können. Die Historie zeigt, dass die Implementierung fiskalischer Maßnahmen im Rahmen des StabG binnen weniger Wochen möglich ist. Zudem besitzen die Instrumente des StabG nach Auffassung des Sachverständigenrates insbesondere in Boom- und Rezessionsphasen eine **gewisse Wirkmächtigkeit**. Sie tragen daher zur Erreichung der Ziele eines stabilen Preisniveaus, eines hohen Beschäftigungsstandes und eines angemessenen Wirtschaftswachstums bei.
43. Vor allem im **Kontext der europäischen Gemeinschaftswährung** erscheint die Beibehaltung des bisherigen StabG als vorteilhaft, um möglichen gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen in Deutschland entgegenwirken zu können. Der Grund liegt darin, dass der deutschen Wirtschaftspolitik durch die Aufgabe der nationalen Geldpolitik ein wichtiges Instrument fehlt, um auf Fehlentwicklungen des Preisniveaus und der Wirtschaftstätigkeit zu reagieren. Die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank ist auf den gesamten Euro-Raum ausgerichtet und kann daher die deutsche Wirtschaftsentwicklung nur unzureichend berücksichtigen. Aus diesem Grund kommt der Fiskalpolitik in konjunkturellen Ausnahmesituationen eine deutlich höhere Bedeutung zu als zu Zeiten, in denen Deutschland eine eigene Währung besaß. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, das Instrumentarium des bisherigen StabG zu erhalten.

Es ist hierbei hervorzuheben, dass der Sachverständigenrat den **symmetrischen Einsatz fiskalpolitischer Instrumente** sowohl in Zeiten tiefer Rezessionen als auch bei einer deutlichen Überlastung der Produktionskapazitäten befürwortet. So könnte das StabG ein nützliches Werkzeug sein, mit dem die Bundesregierung in der Lage ist, bei gegebenem Niedrigzinsumfeld und einer weiterhin schwachen Entwicklung im Euro-Raum einer konjunkturellen Überhitzung in Deutschland entgegenzuwirken.

44. Eine **grundlegende Neufassung** des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes auf der Basis eines „neuen magischen Vierecks“ erscheint **nicht zweckmäßig**. Ein entspre-

chend ausgeweiteter Zielkatalog könnte mit dem Instrumentenkasten des bisherigen StabG nicht erreicht werden. Eine entsprechende Ausweitung des Instrumentenkastens wäre in Anbetracht des umfassenden Zielkatalogs schlichtweg nicht realisierbar.

45. Gleichwohl wäre es möglich, ein anderes wichtiges Anliegen zu berücksichtigen. Jedoch muss dieses nicht notwendigerweise im StabG verankert werden. Sowohl in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung als auch der wirtschaftspolitischen Praxis ist die Einsicht gewachsen, dass **die Wirkmächtigkeit politischen Handelns begrenzt** ist. Deshalb sollte künftig bei allen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Förderung von Stabilität und Wachstum im Sinne einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik verpflichtend eine **Evaluierung** nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft vorgesehen werden. Die zwingenden, im Gesetz explizit vorzusehenden Voraussetzungen sind ein Monitoring sämtlicher mit den Maßnahmen verbundener Finanzflüsse und die zeitnahe Bereitstellung dieser Daten für die Auswertung durch die unabhängige Wissenschaft.

### Anhang: Fiskalpolitik im Konjunkturzyklus: Wann kam das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zum Einsatz?

#### REZESSION 1966-1967:

In den Jahren 1966 und 1967 kam es zur ersten Rezession in der Bundesrepublik Deutschland. Daraufhin beschloss die Bundesregierung im Februar 1967 ein Konjunkturprogramm, das Investitionen von 2,5 Mrd DM vorsah. Die Regierung mit Wirtschaftsminister Schiller wollte zudem eine antizyklische Finanzpolitik in Zukunft gesetzlich verankert sehen (WirtschaftsWoche, 2008). Im Juni 1967 erfolgte dann die Verabschiedung des „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums“ durch den Deutschen Bundestag.

Im Juli 1967 wurde das „Zweite Programm der Bundesregierung für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen 1967/68“ beschlossen, das mit § 2 Abs. 2 StabG begründet wurde (Bundeskabinett, 1967). Insgesamt beliefen sich die öffentlichen Mehrausgaben des Programms auf 5,3 Mrd DM (JG 1967 Ziffer 142).

#### REZESSION 1973-1975:

Nachdem die Rezession der Jahre 1966/1967 überwunden worden war, wollte man die antizyklische Fiskalpolitik fortsetzen. Im Aufschwung des Jahres 1969 legten Bund und Länder gemäß dem StabG eine obligatorische Konjunkturausgleichsrücklage (§ 7 StabG) an und führten Steuereinnahmen, die über die Haushaltsansätze hinausgingen, den Rücklagen zu (JG 1969 S. 42).<sup>6</sup> Des Weiteren schränkten im Mai 1971 Bund und Länder gemäß § 6 Abs. 1 des StabG ihre Ausgaben ein. Ferner wurde die Kreditaufnahme um rund 500 Mio DM für Bund, Länder und Gemeinden gekürzt (JG 1971 S. 61 f.). Ab dem Jahr 1972 kam es zu einem starken Wirtschaftsboom in Deutschland, der mit hohen Inflationsraten einherging.

---

<sup>6</sup> Weitere Beschlüsse zu Einzahlungen in die Konjunkturausgleichsrücklage folgten im April 1970 und im Mai 1971.

Die Bundesregierung beschloss im Februar 1973 ein erstes Stabilitätsprogramm, das die Konjunktur und den Preisanstieg dämpfen sollte. Darunter war auch eine Stabilitätsabgabe, die vom 1. Juli 1973 bis zum 20. Juni 1974 angesetzt war und in die Konjunkturausgleichsrücklage eingezahlt wurde. Im Mai 1973 kam es zu einem zweiten Stabilitätsprogramm der Bundesregierung, das in Ergänzung zum ersten Stabilitätsprogramm stand. Im zweiten Programm wurde auf § 26 des StabG verwiesen. Die Finanzminister der Länder wurden hierbei gebeten, die Vorauszahlungen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer zeitnah an die Gewinnentwicklung anzupassen (RWI, 1973a, S. 45). Ebenfalls wurde eine Begrenzung der Kreditaufnahme gem. § 19 des StabG beschlossen (RWI, 1974a, S. 38; Heilemann et al., 2003, S. 147).

Im Zuge der ersten Ölpreiskrise im Dezember 1973 und im Februar 1974 wurden die restriktiven Maßnahmen der Stabilitätsprogramme gelockert, und es kam zu ersten konjunkturfördernden finanzpolitischen Maßnahmen (RWI, 1973b, S. 6). Im September 1974 wurde in Abstimmung mit dem Konjunkturrat nach § 6 Abs. 2 des StabG ein Sonderprogramm zur regionalen und sektoralen Stützung der Beschäftigung im Umfang von 950 Mio DM beschlossen. Dieses wurde aus den Mitteln der im Jahr 1973 erhobenen Investitionssteuer sowie der obligatorischen Konjunkturrücklagen der Länder aus den Jahren 1969 und 1970 finanziert (RWI, 1974b, S. 41). Des Weiteren wurde im Dezember 1974 ein umfassendes „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ beschlossen, in dem weitere Mittel aus den Konjunkturausgleichsrücklagen freigegeben wurden (RWI, 1974b, S. 41 f.). Diesem folgte im August 1975 ein weiteres Konjunkturprogramm „zur Stärkung von Bau und anderen Investitionen“ (gemäß § 6 Abs. 2 des StabG) im Umfang von 5,75 Mrd DM (RWI, 1975, S. 30). Zur Mitfinanzierung lösten Bund und Länder ihre noch verfügbaren Konjunkturausgleichsrücklagen auf (Bundesregierung, 1975; Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, 1975).

#### REZESSION 1979-1982:

Anfang der 1980er-Jahre kam es erneut zu einer Rezession, die im Oktober 1982 ihren Tiefpunkt erreichte. Zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung wurden von April 1981 bis Ende 1982 drei Konjunkturprogramme beschlossen. Die Konjunkturprogramme wurden nicht auf Grundlage des StabG umgesetzt.

#### REZESSION 1991-1993:

Anfang der 1990er-Jahre erlebte Deutschland eine weitere Rezession. Die Bundesregierung förderte den Aufbau Ost mit diversen Sonderprogrammen, die jedoch nicht als Konjunkturprogramme zu bewerten sind.

#### REZESSION 2001-2005:

Aufgrund der Abkühlung der Weltkonjunktur kam es in der Bundesrepublik zur fünften Rezession. Obwohl die Bundesregierung ein Konjunkturpaket vehement ablehnte, wurde dies in der Öffentlichkeit diskutiert. Der Sachverständigenrat erwähnte im Jahresgutachten 2001/02 mehrmals die Möglichkeiten des StabG (JG 2001 Ziffern 27, 309, 394). Jedoch ging der Sachverständigenrat in diesen Jahren nicht davon aus, dass die Rezession so schlimm werden könnte, dass tatsächlich vom StabG Gebrauch gemacht werden müsste. Hans-Werner Sinn forderte in einem Interview mit dem

SPIEGEL im Dezember 2001, dass die Regierung endlich das StabG anwenden solle (Sinn, 2001, S. 106).

REZESSION 2008-2009:

Die bislang letzte Rezession erlebte Deutschland im Zuge der Finanzmarktkrise ab dem Jahr 2008. Daraufhin verabschiedete die Bundesregierung zwei Konjunkturpakete im Umfang von 12 und 50 Mrd Euro. Ende des Jahres 2009 folgten das Wachstumsbeschleunigungsgesetz und das Bürgerentlastungsgesetz. Das StabG spielte bei den Maßnahmen keine Rolle.

## LITERATURVERZEICHNIS

Auerbach, A.J. und Y. Gorodnichenko (2012), Measuring the output responses to fiscal policy, *American Economic Journal: Economic Policy* 4, 1-27.

Bachmann, R., und Sims, E. R. (2012), Confidence and the transmission of government spending shocks. *Journal of Monetary Economics*, 59(3), 235-249.

Bundeskabinett (1967), *Anlage zum Kurzprotokoll über die 90. Kabinettsitzung am 10. August 1967*, [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/x010/k/k1967k/Datei/rtf-k1967k-0000965643.rtf/A90\\_Kabinettsitzung\\_am\\_10\\_August\\_1967\\_TOP\\_5\\_Zweites\\_Programm\\_der\\_Bundes.rtf](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/x010/k/k1967k/Datei/rtf-k1967k-0000965643.rtf/A90_Kabinettsitzung_am_10_August_1967_TOP_5_Zweites_Programm_der_Bundes.rtf). (Stand: 12.02.2015).

Bundesregierung (1975), *Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen*, Vorlage der Bundesregierung, Drucksache 7/4013, Deutscher Bundestag, Berlin, 5. September.

CDU/CSU und SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten*, Koalitionsvertrag, 18. Legislaturperiode, Berlin.

Christiano, L., M. Eichenbaum und S. Rebelo (2011), When is the government spending multiplier large?, *Journal of Political Economy* 119, 78-121.

Coenen, G. et al. (2012), Effects of fiscal stimulus in structural models, *American Economic Journal: Macroeconomics* 4, 22-68.

Cogan, J.F., T. Cwik, J.B. Taylor und V. Wieland (2010), New Keynesian versus old Keynesian government spending multipliers, *Journal of Economic Dynamics and Control* 34, 281-295.

Cwik, T. und V. Wieland (2011), Keynesian government spending multipliers and spillovers in the Euro Area, *Economic Policy* 26, 493-549.

Deutsche Bundesbank (1971), *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1971*, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (1970), *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1970*, Frankfurt am Main.

Deutsche Bundesbank (1969), *Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1969*, Frankfurt am Main.

Deutscher Bundestag (1969), *Plenarprotokoll der 235. Sitzung am 14. Mai 1969*, Bonn.

Dullien, S. und T. van Treeck (2012), *Ziele und Zielkonflikte der Wirtschaftspolitik und Ansätze für einen neuen sozial-ökologischen Regulierungsrahmen*, WISO-Diskurs, Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

[Enquete-Kommission](#) (2013), *Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“*, Drucksache 17/13300, Deutscher Bundestag, Berlin, 3. Mai.

[Feldkamp](#), M.F. (2011), *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010 – Kapitel 10.3*, <http://www.bundestag.de/datenhandbuch>.

[Gadatsch](#), N., K. Hauzenberger, und N. Stähler (2015), *German and the rest of Euro area fiscal policy during the crisis*, Discussion Paper No 05/2015, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main.

[Georgii](#), H. und S. Borhanian (2006), *Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform – Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Reform bereits 1998 in Kraft gewesen wäre?*, WD 3-37/06 und 123/06, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Berlin.

[Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages](#) (1975), *Bericht und Antrag des Haushaltsausschusses zu dem von der Bundesregierung vorgelegten Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen*, Drucksache 7/4044, Deutscher Bundestag, 22. September.

[Heilemann](#), U., H. Gebhardt und H.D. von Loeffelholz (2003), *Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik 1949-2002*, Lucius & Lucius, Stuttgart.

[Müller](#), G.J. (2014), Fiscal austerity and the multiplier in times of crisis, *German Economic Review* 15, 243-258.

[Romer](#), C. und J. Bernstein (2009), *The job impact of the american recovery and reinvestment plan*, Washington, DC.

[RWI](#) (1975), Konjunkturpolitische Chronik, *RWI Konjunkturberichte* 4/1975, 29-32.

[RWI](#) (1974a), Konjunkturpolitische Chronik seit 1973, *RWI Konjunkturberichte* 1/1974, 35-42.

[RWI](#) (1974b), Konjunkturpolitische Chronik, *RWI Konjunkturberichte* 4/1974, 39-44.

[RWI](#) (1973a), Konjunkturpolitische Chronik seit 1972, *RWI Konjunkturberichte* 1/1973, 39-46.

[RWI](#) (1973b), Chancen der Stabilisierung vertan, *RWI Konjunkturberichte* 4/1973, 5-30.

[Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung](#) (2010), *Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit: Ein umfassendes Indikatorensystem*, Wiesbaden.

[Sinn](#), H.-W. (2001), *Wir sind auf der falschen Schiene*, Interview im Spiegel-Magazin, S. 102-106.

[SPD](#) (2013), *Das WIR entscheidet – Das Regierungsprogramm 2013-2017*, Augsburg.

[WirtschaftsWoche](#) (2008): *Historie: Konjunkturprogramm anno 1967*, <http://www.wiwo.de/politik/konjunktur/konjunkturprogramm-historie-konjunkturprogramm-anno-1967/5485598.html>

[Wolters](#), M. (2013), *Möglichkeiten und Grenzen von makroökonomischen Modellen zur (ex ante) Evaluierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen*, Arbeitspapier 05/2013, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.