

Timm, Herbert

**Article — Digitized Version**

## Wirksame konjunkturpolitische Instrumente: Bemerkungen zum sogenannten Stabilitätsgesetz

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Timm, Herbert (1967) : Wirksame konjunkturpolitische Instrumente: Bemerkungen zum sogenannten Stabilitätsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 7, pp. 350-359

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133738>

**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.*

# Wirksame konjunkturpolitische Instrumente

## Bemerkungen zum sogenannten Stabilitätsgesetz

Prof. Dr. Herbert Timm, Münster

Das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“, dessen erster Entwurf übrigens von der Regierung Erhard erstellt wurde und das in einigen seiner Bestimmungen auf Anregungen des im Februar 1966 von der sog. Troeger-Kommission vorgelegten Gutachtens zur Finanzreform in der BRD zurückgeht, ist als ein — längst fälliger — Versuch gedacht, die gesetzlichen Voraussetzungen für rechtzeitige, koordinierte und geeignete Stabilisierungsmaßnahmen zu schaffen. Das Schwergewicht des Gesetzes liegt zweifellos auf den gesetzlichen Voraussetzungen für eine auf Stabilisierung gerichtete Finanzpolitik; daneben richtet es sich auf die Erweiterung des kreditpolitischen Instrumentariums. Die der Regierung mit diesem Gesetz zu erteilenden Ermächtigungen für stabilisierungspolitische Maßnahmen halten sich nach dem Wortlaut des Gesetzes „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“, und, wenn auch ohne ausdrückliche Zusicherung, im Rahmen des bestehenden Systems fester Wechselkurse.

Bevor auf die Motivation und die kritische Würdigung des Gesetzes eingegangen wird, ist es angebracht, seine wichtigsten Bestimmungen in sachentsprechender Gliederung zu skizzieren.

### DIE WICHTIGSTEN BESTIMMUNGEN

#### 1. Die finanzpolitischen Instrumente:

a) Sie bestehen zunächst in der Vorschrift für den Bund und die Länder, ihre Ausgaben und Bindungsermächtigungen bei der Aufstellung der jeweiligen Haushaltspläne so zu bemessen, daß den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen wird (§ 5 in Verbindung mit § 1). Im Falle eines gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberhangs (um es kurz so zu kennzeichnen) sollen Bund und Länder durch Ausgabenkürzungen die so entstehenden Haushaltsüberschüsse zur Tilgung von Schulden bei der Bundesbank verwenden oder einer — bei der Bundesbank zu bildenden — Konjunkturausgleichsrücklage zuführen. Wird das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht durch eine Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit (also durch ein Nachfragedefizit) gefährdet und entsteht ein Haushaltsdefizit infolge des Zurückbleibens der tatsächlichen hinter den erwarteten Steuereinnahmen, dann sollen zur Aufrechterhaltung der geplanten Ausgaben die erforderlichen Deckungsmittel zunächst der Konjunkturausgleichsrücklage entnommen werden.

Stellt die Bundesregierung in ihrem ihr gemäß § 2 zur Pflicht gemachten Jahreswirtschaftsbericht oder im Laufe des Jahres fest, daß das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gefährdet ist, dann können von der Bundesregierung in Ausführung des Bundeshaushaltsplans im Falle der Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch ein Nachfragedefizit zusätzliche, über die Planansätze hinausgehende Ausgaben vorgenommen werden. Die entsprechenden Deckungsmittel sind zunächst der Konjunkturausgleichsrücklage zu entnehmen und, falls erforderlich, durch Ermächtigung zur Kreditaufnahme über die im Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen hinaus bis zur Höhe von 5 Mrd. DM — ggf. mit Hilfe von Geldmarktpapieren — zu beschaffen (§ 6). Entsprechend kann die Bundesregierung den Bundesfinanzminister im Falle eines Nachfrageüberhangs ermächtigen, „die Verfügung über bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre“ von seiner Einwilligung abhängig zu machen. Auf diese Weise freiwerdende Mittel sind der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen oder zur zusätzlichen Tilgung von Schulden bei der Bundesbank zu verwenden.

Für die Haushaltswirtschaft der Länder gilt — abgesehen allerdings von der eben erwähnten Kreditermächtigung — Entsprechendes (§ 14). Die Vorschrift für Bund und Länder, in Zeiten des Nachfrageüberhangs der Konjunkturausgleichsrücklage Mittel zuzuführen, wird durch die in § 15 ausgesprochene Ermächtigung der Bundesregierung wesentlich verschärft, in solchen Situationen durch Rechtsverordnung (RVO) mit Zustimmung des Bundesrats anzuordnen, daß Bund und Länder — unbeschadet der Steuermehreingänge infolge der noch zu erwähnenden Steuererhöhungen — bis zu 3 % der Steuereinnahmen des Vorjahres der Konjunkturausgleichsrücklage zuleiten. Die Freigabe dieser bei der Bundesbank thesaurierten Mittel darf durch RVO der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats nur zur Vermeidung einer (gefährlichen) Abschwächung der Wirtschaftstätigkeit (§ 15, Abs. 5) erfolgen.

b) Diese gesetzlichen Voraussetzungen für eine antizyklische Budgetpolitik, die aus der Bildung von Budgetüberschüssen oder -defiziten ohne Einflußnahme auf die Steuerbelastung und das Steueraufkommen besteht, werden ergänzt durch gesetzliche Voraussetzungen für steuerpolitische Maßnahmen, deren Ziel die Beeinflussung der privaten

Nachfrage ist. So wird die Bundesregierung bei einem eingetretenen oder zu befürchtenden Nachfragedefizit durch § 26 ermächtigt, mit Zustimmung des Bundestags durch RVO auf Antrag der Steuerpflichtigen bei der Anschaffung und Herstellung von abnutzbaren beweglichen und bei der Herstellung von abnutzbaren unbeweglichen Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens während des sog. Begünstigungszeitraums (ein bzw. zwei Jahre) einen Abzug von der Einkommen- und Körperschaftsteuer bis zur Höhe von 7,5 % der Anschaffungs- oder Herstellungskosten zuzulassen. Der Abzug darf die für den Veranlagungszeitraum der Anschaffung oder Herstellung und den folgenden Veranlagungszeitraum insgesamt zu entrichtende Einkommensteuer nicht übersteigen. Die Zustimmung des Bundestags zu dieser RVO gilt als erteilt, wenn er sie nicht binnen vier Wochen verweigert.

Entsprechend wird die Bundesregierung in der Situation eines Nachfrageüberschusses ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrats und des Bundestags durch RVO die Inanspruchnahme der nach dem EStG zulässigen Sonderabschreibungen, erhöhten Absetzungen und die Bemessung der degressiven Abschreibung ganz oder teilweise auszuschließen, und zwar für Wirtschaftsgüter, die innerhalb eines ein Jahr nicht überschreitenden Zeitraums angeschafft oder hergestellt werden. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn der Bundesrat nicht binnen drei Wochen, der Bundestag nicht binnen vier Wochen die Zustimmung verweigert hat.

Neben diese Maßnahmen tritt die Ermächtigung der Bundesregierung, durch RVO mit Zustimmung des Bundesrats und des Bundestags für längstens ein Jahr die Einkommensteuer (einschl. Lohnsteuer und Steuerabzug vom Kapitalertrag) und die Körperschaftsteuer in einer Situation des Nachfragedefizits bis zu 10 % zu senken und in einer Situation des Nachfrageüberhangs bis zu 10 % zu erhöhen; die Mehreinnahmen sind der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen.

c) Der Kreis der ad hoc-Vorkehrungen mit beabsichtigtem Stabilisierungseffekt wird geschlossen durch die Einflußnahme auf die Kreditfinanzierung aller öffentlichen Haushalte. Zur Abwehr eines gefährlichen Nachfrageüberhangs kann nämlich die Bundesregierung durch RVO mit Zustimmung des Bundesrats die Beschaffung von Geldmitteln im Kreditwege im Rahmen der haushaltmäßigen Kreditermächtigungen durch den Bund, die Länder sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände (außer für die Investitionsausgaben ihrer wirtschaftlichen Unternehmen) und die öffentlichen Sondervermögen und Zweckverbände beschränken, für bestimmte Kreditaufnahmen einen Zeitplan festsetzen und für alle Kredite die Einhaltung bestimmter Kreditbedingungen verlangen (§§ 19 und 20), wobei der Höchstbetrag der Kreditaufnahme 80 % (für Gemeinden, Gemeindeverbände und

Zweckverbände 70 %) des durchschnittlichen Kreditbetrags in den letzten fünf Jahren nicht unterschreiten darf.

Diese RVO sind auf längstens ein Jahr zu befristen und unverzüglich aufzuheben, wenn der Bundestag es binnen sechs Wochen nach ihrer Verkündung verlangt (§ 20).

d) Offenbar hat nicht nur die Erfahrung, sondern auch die Überlegung dazu geführt, daß über den Kreis der ad hoc-Vorkehrungen eine ziemlich umfassende mittelfristige Finanzplanung für möglichst alle öffentlichen Haushalte angestrebt wird. Sie ist einmal vorgesehen als 5jährige Finanzplanung des Bundes und der Länder, die Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zur mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens, ggf. durch Alternativrechnungen (als alternative volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen), darzustellen hat (§ 9).

Insbesondere die Investitionsausgaben sollen einer nach Dringlichkeit und Zeitfolge gegliederten Planung unterliegen (§ 10), aber auch die sog. Finanzhilfen, seien es offene Subventionen oder Steuerbegünstigungen, die nach Struktur- und Wachstumsaspekten zu analysieren und laufend auf die rechtlichen Voraussetzungen für ihre Beendigung zu überprüfen sind, sollen in die Finanzplanung einbezogen werden (§ 12). Bei einer gefährlichen Abschwächung der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit ist die Planung geeigneter Investitionsvorhaben beschleunigt vorzunehmen (§ 11).

Ferner gehört die Planung der Aufnahme öffentlicher Kredite, die unter anderem die Aufgabe des bei der Bundesregierung zu bildenden Konjunkturrats ist, zur Finanzplanung. Die Aufstellung von Zeitplänen, die Reihenfolge der Kreditaufnahmen und die Festlegung von Kreditbedingungen sind Bestandteile dieser Planung.

2. Die Erweiterung des kreditpolitischen Instrumentariums der Bundesbank:

a) Nach einer Änderung des Bundesbankgesetzes gemäß § 29 kann die Bundesbank vom Bund in Höhe ihrer Ausgleichsforderungen die Aushändigung von Mobilitätspapieren und darüber hinaus — bis zu einem Betrag von 8 Mrd. DM — von Liquiditätspapieren verlangen. Dadurch soll die Munition der Bundesbank für ihre konventionellen Maßnahmen im Rahmen der Restriktionspolitik erhöht werden.

b) Unkonventionell ist dagegen die in § 30 vorgesehene Ermächtigung der Bundesregierung, durch RVO, die nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, nach Vorschlag der Bundesbank zu bestimmen, daß die Rentenversicherung der Arbeiter und die Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung längstens zwei Jahre einen bestimmten Teil ihrer liquiden Mittel in Mobilisierungs- und Liquiditätspapieren anzulegen haben.

Diese RVO sind unverzüglich aufzuheben, wenn der Bundestag das binnen sechs Wochen nach ihrer Verkündung verlangt.

## BEGRÜNDUNG DER WICHTIGSTEN BESTIMMUNGEN

1. Dieses umfangreiche Instrumentarium soll nach § 1 des Gesetzes beitragen zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei stetigem und angemessenem Wachstum:

- Die Bildung und Auflösung der Konjunkturausgleichsrücklage in Verbindung mit der Kreditermächtigung, der Variierung der Abschreibungen und Steuersätze und der Beschränkung der öffentlichen Kreditnachfrage sind Instrumente der sog. antizyklischen Finanzpolitik, die über die Beeinflussung der öffentlichen und privaten Nachfrage zur konjunkturellen Stabilisierung beitragen soll;
- der Anlagezwang für die erwähnten Versicherungen sowie die Mehrausstattung der Bundesbank mit Offen-Markt-Material haben den Zweck, in Zeiten des Nachfrageüberhangs das Kreditangebot der Geschäftsbanken in Schach zu halten;
- die Finanzpläne für die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern, aber auch die Planung der öffentlichen Kreditaufnahmen sollen sicherstellen, daß die Stabilisierungspolitik nicht nur aus ad hoc-Maßnahmen besteht, sondern eingeordnet wird in eine weiterschauende Politik, die u. a. auch die Stabilität über mehrere Jahre sichern soll.

2. Obschon die meisten der im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Instrumente seit längerem von der modernen Nationalökonomie vorgeschlagen und begründet worden sind, hat man von ihrer rechtlichen Fundierung und ihrer planmäßigen Anwendung — allerdings nicht nur in der BRD — bisher abgesehen. Erst die Erfahrung der letzten Jahre hat bei uns den Stein ins Rollen gebracht. Die inflationäre Entwicklung bis 1965 wurde längere Zeit nur mit Hilfe der Geldpolitik — und deshalb unwirksam — bekämpft; die Rezession seit Mitte 1966 traf die verantwortlichen Instanzen unvorbereitet; insbesondere die öffentlichen Haushalte wurden von dieser Entwicklung völlig überrascht, nachdem sie in der Expansion zwar kräftig, aber ziemlich blindlings mitgeschwommen waren. Die Restriktionspolitik der Bundesbank und die jüngere defizitäre Entwicklung der öffentlichen Haushalte machten die privaten wie öffentlichen Investitionen zum Hauptleidtragenden und trugen zur Gefährdung des Wachstums in unnötiger Weise bei.

Kurz: als die Gunst eines ziemlich stetigen und kräftigen Wachstums uns verlassen hatte und die Rezession sich breit machte, fehlte es an einer wirksamen Stabilisierungspolitik.

3. Die Ansatzpunkte einer solchen Politik, die ja im wesentlichen eine Politik der Regulierung von Nachfrage und Geldvolumen ist, sind klar. Sie liegen

- bei der Finanzpolitik: denn man beachte, daß die öffentlichen Ausgaben etwa 40 % der gesamten Ausgaben und daß der Anteil der öffentlichen Haushalte an den Bruttoanlageinvestitionen 17 % und an den Bauinvestitionen fast 30 % ausmachen und daß prozentual nicht einmal erhebliche Veränderungen des gesamten Steueraufkommens von mehr als 110 Mrd. DM geeignet sein könnten, einen nennenswerten Einfluß auf die privaten Ausgaben auszuüben;
- bei der Geldpolitik, von der es schließlich abhängt, ob und wie weit kräftige Expansionen der Nachfrage finanziert werden können, während ihr Instrumentarium für eine wirksame Anregung der Nachfrage häufig nur unzulänglich wirkt. Daher ist verständlich, daß die zusätzlichen kreditpolitischen Instrumente, die das Gesetz der Bundesbank oder der Bundesregierung in die Hand gibt, vor allem für den Einsatz gegen den Nachfrageüberhang gedacht sind.

Alle Instrumente zusammengenommen sind durchaus geeignet, die Möglichkeit einer wirksamen Stabilisierungspolitik zu eröffnen — abgesehen freilich von einer Lücke, die in der Beibehaltung des Systems der festen Wechselkurse besteht.

4. Nicht nur von der Art der Instrumente her ist die Chance einer effizienten Stabilisierungspolitik gegeben, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Koordinierung der öffentlichen Haushalte. Bei einer föderalistischen Staatsverfassung wie der unsrigen besteht immer die Gefahr, daß die Finanzpolitik — nicht nur als Stabilisierungspolitik — ein Torso bleibt. Zwar hat keine unserer Gebietskörperschaften eine volle Finanzautonomie, aber Bund und Länder sind bisher in ihrer Haushaltswirtschaft unabhängig voneinander, und auch die Haushaltswirtschaft der Gemeinden ist in gewissem Umfang autonom. Bedenkt man, daß jede dieser Ebenen der Gebietskörperschaften einen nennenswerten Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben auf sich vereinigt — ungefähr 50 % beim Bund (einschl. LAG u. ERP-Fonds), etwas mehr als 30 % bei den Ländern und fast 20 % bei den Gemeinden —, dann leuchtet ein, daß erst eine Koordinierung der Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaften auf allen Ebenen die Voraussetzung für eine wirksame auf Stabilisierung gerichtete Finanzpolitik ist. Unter dem Gesichtspunkt einer effizienten Stabilisierungspolitik durch die öffentlichen Haushalte ist die Koordinierung der Maßnahmen von Bund und Ländern, die im Gesetz mehrfach angestrebt wird, also zweifellos zu begrüßen. Eine andere Frage ist, ob die gesetzlichen Voraussetzungen allein ausreichen, und eine weitere Frage besteht darin, welchen Effekt man tatsächlich von der „konzertierten Aktion“ der Gebietskörperschaften, der Unternehmensverbände und Gewerkschaften, also einer umfassenden Koordinierung der wichtigsten Entscheidungsträger in

der Wirtschaftspolitik, erwarten kann — einer Aktion, die im Falle des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts tätig werden soll.

5. Schließlich muß die Stabilisierungspolitik schnell genug erfolgen. Den Wissenschaftlern ist das seit langem bekannt. Die jüngeren Erfahrungen bei uns sowohl in der Bekämpfung der inflationären Entwicklung als auch bei den Versuchen zur Überwindung der augenblicklichen Rezession haben diese Einsicht sicherlich unterstrichen. Sie erklären die zahlreichen Ermächtigungen an die Bundesregierung, die das Gesetz vorsieht und die die zeitlichen Verzögerungen vermeiden sollen, welche mit der Beschreitung des ordentlichen Gesetzgebungsweges verbunden sind. In diesem Gesetz ist der Versuch gemacht worden, einen Kompromiß zu finden zwischen der gebotenen Schnelligkeit von Stabilisierungsmaßnahmen einerseits und der parlamentarischen Mitwirkung, zumindest der Kontrolle der Regierung durch das Parlament, andererseits. Das Vehikel dieses Kompromisses sind die Rechtsverordnung, deren Vorbereitung, Formulierung und Verkündung relativ schnell möglich sind, und die dem Parlament in einigen Fällen gegebene Möglichkeit, binnen bestimmter Fristen die Aufhebung einer Rechtsverordnung zu verlangen. Für die anderen Voraussetzungen einer gebotenen, schnellen Stabilisierungspolitik, nämlich die zügige Diagnose der Situation und Prognose der Entwicklung wie auch die baldige Entscheidung innerhalb der Exekutive, kann das Gesetz keine Vorbereitung treffen.

#### BEMERKUNGEN ZUM ZIELKATALOG DES GESETZES

Wollte man das Gesetz an dem hohen Anspruch messen, den es sich gewissermaßen selbst gestellt hat, dann müßte das Urteil sicherlich skeptisch ausfallen. Denn das Gesetz verlangt (in § 1), daß die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen (von Bund und Ländern) so zu treffen sind, daß sie „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“. Wäre die „gerechte oder angemessene“ Einkommens- und Vermögensverteilung noch mit in den Katalog aufgenommen worden, dann hätte er praktisch die Gesamtheit der globalen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele umfaßt. Aber auch ohne das Verteilungsziel ist das Zielbündel imposant und — wie der Nationalökonom weiß — in toto nicht zu realisieren, wenn man eben nicht aus der Aufforderung, daß die Maßnahmen nur „beitragen“ sollen, eine Hinwendung zum bescheideneren Anspruchsniveau ableiten will. Aber auch der offenkundige Präambelcharakter dieses § 1 kann von einigen kritischen Bemerkungen nicht abhalten:

Nach dem ersten und zweiten Entwurf zum sog. Stabilitätsgesetz war vorgesehen, daß die Bundesbank das

Kreditvolumen der Kreditinstitute für die Dauer eines Jahres (mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit) begrenzen konnte — im ersten Entwurf ohne, im zweiten mit Ermächtigung durch die Bundesregierung. Wäre diese Bestimmung im Gesetz geblieben, dann wäre unzweifelhaft gewesen, daß damit ein Verstoß gegen das im § 1 des Gesetzes gegebene Versprechen, die Maßnahmen hätten sich im „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“ zu halten, vorgelegen hätte. Im Gesetz fehlt die Bestimmung und damit auch dieser Verstoß — jedoch nicht, weil der Gesetzgeber Angst vor einem solchen Verstoß bekommen hätte, sondern vermutlich weil die Bundesbank auf diese ihr zu verleihende Befugnis verzichtet hat. Und das auch wohl nicht, weil sie sie nicht für erwünscht gehalten hätte, sondern weil sie die im zweiten Entwurf vorgesehene Ermächtigung durch die Bundesregierung als Einschränkung ihrer Autonomie ablehnte. Dies wird aus zwei Gründen erwähnt:

- um anzudeuten, daß man gegebenen-, wenn auch nur notfalls bereit gewesen ist, auch mit „nicht-marktkonformen Maßnahmen“ zu arbeiten und insoweit zwar dem Wortlaut nach dem Versprechen des § 1 (es ist hier von Maßnahmen des Bundes und der Länder die Rede, nicht von Maßnahmen der Bundesbank), nicht aber dem Sinn nach diesem Versprechen zu genügen;
- um das Bedauern über diese Entwicklung zum Ausdruck zu bringen. Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, daß eine solche Kreditbegrenzung in besonders prekären Situationen eine wünschenswerte ultima ratio darstellt, dann nämlich, wenn die Anwendung der konventionellen Mittel der Geldpolitik keinen Erfolg mehr verspricht: wenn die privaten Banken in Zeiten inflationärer Entwicklung der Restriktionspolitik der Bundesbank dadurch ausweichen, daß sie sich aus dem Ausland Liquidität besorgen, wenn also ein „Loch an der Grenze“ besteht.

In gewissem Sinne ist ein „Loch an der Grenze“ auch dadurch gegeben, daß im § 1 zwar auch das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts stipuliert wird, man sich aber aus Gründen, die hier nicht zu diskutieren sind, gescheut hat, das Mittel mit in das vom Gesetz vorgesehene Instrumentarium aufzunehmen, das tatsächlich wirksam zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht beitragen kann, nämlich die Aufgabe des Systems fester Wechselkurse. Im herrschenden Wechselkurssystem kann das außenwirtschaftliche Gleichgewicht nach aller Erfahrung und gerade in den Situationen, deren Bekämpfung das Ziel des Gesetzes ist, mit anderen, noch im zweiten Entwurf zum Gesetz zitierten Maßnahmen ohne gleichzeitige Gefährdung des internen Gleichgewichts nicht gewährleistet werden. Das gilt ebenso von der internationalen Koordination wie für die verfügbaren Mittel der Außenwirtschaftspolitik und der Steuerpolitik — die beiden letztgenannten Maßnahmen ver-

lieren im übrigen mit zunehmender Integration und Harmonisierung in der EWG an Bedeutung. Es ist also zu befürchten, daß insoweit im Gesetz mehr Hoffnungen gemacht werden, als zu erfüllen sind.

Soweit man sich allein an das Gesetz hält, gilt das ebenfalls von dem Postulat, die wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen hätten auch zum angemessenen Wirtschaftswachstum beizutragen. Denn durch das Gesetz werden, genau genommen, nur die rechtlichen Voraussetzungen für Stabilitätspolitik, also für stetiges, aber noch nicht auch für angemessenes Wachstum geschaffen. Aber es kann natürlich sein, daß hinter diesem Gesetz eine sehr wachstumsfreundliche Philosophie steht, die sich im Falle des Konflikts zwischen den beiden im Gesetz stipulierten Zielen „Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigungsstand“ für das letztere entscheidet und seinetwegen die Wachstumsrate forciert. Diese Philosophie findet nicht nur bei den Gewerkschaften, sondern auch bei manchen Nationalökonomern Unterstützung; und es ist wohl anzunehmen, daß der derzeitige Bundeswirtschaftsminister ihr zumindest nicht ablehnend gegenübersteht. Denn gerade durch seine Initiative sind in den Namen des Gesetzes die Förderung des Wachstums und in den § 1 eben auch das Postulat nach angemessenem Wachstum aufgenommen worden.

#### ERMÄCHTIGUNG DER REGIERUNG

Nun zu einer Frage, die jedenfalls für den nicht in der wirtschaftspolitischen Verantwortung stehenden Nationalökonom sehr viel Zündstoff enthält, für den Wirtschaftspolitiker hingegen eher mit dem ungedulden Hinweis auf selbstgespannte Zwirnsfäden abgetan wird. Für die schwerwiegendsten Ermächtigungen der Bundesregierung, nämlich

- für zusätzliche, über die Ansätze des Haushaltsplans hinausgehende Ausgaben zwecks Belegung der Wirtschaftstätigkeit und
- für ihre Finanzierung durch Kredite, die über die im Haushaltsgesetz vorgesehenen Kreditermächtigungen hinausgehen,
- für die durch RVO ggf. anzuordnende Mittelzuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage durch Bund und Länder,
- für die durch RVO vorzunehmende Herabsetzung und Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie
- für die Begrenzung der Kreditaufnahme durch die öffentlichen Haushalte

wird als Voraussetzung vorgeschrieben (in § 2, Abs. 2), daß die Bundesregierung diese Maßnahmen gleichzeitig vor dem Bundestag und dem Bundesrat damit begründet, daß sie erforderlich seien, eine Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verhindern.

Praktisch läuft diese vorgeschriebene Voraussetzung auf die im zweiten Entwurf vorgesehene „Feststellung der Bundesregierung“ hinaus, daß sie ein gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht befürchte. Denn die Begründung der erwähnten Maßnahmen vor dem Parlament ist der Sache nach auch nur eine Feststellung. Ob nun diese Ermächtigungsvoraussetzung in diese oder jene Form gekleidet wird: sie wirft das Kompetenz- und das Sachproblem auf. Was das erste anlangt, so könnte man es für geboten halten, die Feststellung der Befürchtung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts oder die entsprechende Begründung der Maßnahmen in die Hand gerade einer anderen Instanz als derjenigen — nämlich der Bundesregierung — zu legen, die zu bestimmten Maßnahmen ermächtigt werden möchte. Infrage käme das Parlament oder ein Parlamentsausschuß oder ein von der Regierung unabhängiges Sachverständigen-gremium. Das Parlament scheidet aus, weil es per se für die Konjunktur-Diagnose und -Prognose nicht geeignet ist. Parlamentsausschüsse sind überlastet und auch nicht gerade für diese Arbeit prädestiniert. Die „Feststellung“ oder „Begründung“ in die Hand eines Sachverständigen-gremiums zu legen, wäre ebenfalls nicht ratsam. Denn selbst wenn es auf den ersten Blick nicht so scheinen mag: die Feststellung der Befürchtung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts oder die entsprechende Begründung der Maßnahmen ist dann, wenn sie für alle Einsichten offenkundig ist, verspätet, sonst aber immer mit einem Werturteil, genauer: mit einer bestimmten sozialen, d. h. politischen Zielfunktion verbunden. Das gilt zweifellos für die Prognose, da sie mit Hoffnungen oder Befürchtungen verknüpft ist, aber auch für die Diagnose der konjunkturellen Lage, nämlich für die Auswahl der für die Diagnose relevanten Fakten wie auch für die Akzente der Diagnose.

Die „Feststellung“ bzw. „Begründung“ impliziert eine politische Entscheidung, und diese sollte in die Hand jener gelegt werden, die die Verantwortung vor dem Parlament tragen. Richtig interpretiert, bedeutet die „Feststellung“ nichts anderes als den Zwang für die Regierung, sich und dem Parlament vor der Inanspruchnahme von Ermächtigungen Rechenschaft über die Begründung für diese in einer parlamentarischen Demokratie ungewöhnliche Befugnis zu geben, natürlich in sachentsprechender Weise unter Heranziehung des Rates von Sachverständigen. Und genau das ist in der vom Gesetz vorgesehenen „Begründung“ zum Ausdruck gebracht. Offensichtlich wird sie eine wichtige Rolle für die Entscheidung des Parlaments spielen, ob es einer RVO zustimmt oder nicht. Nicht zuletzt wird die Begründung der Maßnahmen die Resonanz in der Öffentlichkeit beeinflussen.

Damit wäre m. E. die Frage, wer die Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und also des eingetretenen oder zu befürchtenden gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts feststellen soll, im

Sinne des Gesetzes entschieden. Nicht entschieden ist die weitere Frage, wann denn nun ein solches Ungleichgewicht vorliegt, die Sachfrage also. Man kann ziemlich sicher sein, daß diese Frage, die hier natürlich nicht ausgelotet werden kann, nicht einmal von den Nationalökonomern einheitlich beantwortet werden würde, obwohl es ja eine ausschließlich wissenschaftliche Frage zu sein scheint. Zwar könnten sich die Nationalökonomern vermutlich schnell einigen über die Indikatoren für eine Ungleichgewichtssituation, etwa die Preisentwicklung, den Beschäftigungsstand, die Entwicklung der Leistungs- und Devisenbilanz, die Kapazitätsausnutzung, den Auftragsbestand usw. Aber schon der Hinweis, daß wir praktisch nie ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht haben, wenn man darunter zugleich Preiskonstanz, optimale Beschäftigung und Kapazitätsausnutzung und ausgeglichene Leistungs- oder auch nur Devisenbilanz versteht, zeigt, daß das Problem tatsächlich darin besteht, die gefährlichen Abweichungen vom Gleichgewichtszustand festzustellen. Und das ist nicht mehr nur eine wissenschaftliche Frage. Auch bei Leuten vom Fach ist zum Beispiel die Allergie gegen Preiserhöhungen oder Unterbeschäftigung verschieden. Mäßige Preiserhöhungen bedeuten für den einen den unvermeidlichen Preis für angemessenes Wachstum, für den anderen das Signal für eine beginnende galoppierende Inflation. Für den einen ist der Abbau der Übernachfrage auf dem Absatzmarkt eine Rückführung zur optimalen Beschäftigung und heilsame Beruhigung der Entwicklung, für den anderen ein Anzeichen für einen kumulativen Kontraktionsprozeß oder zumindest für eine Rezession mit bedauerlichen Wachstumsverlusten usw. Die Zweifel des Wissenschaftlers werden für den handelnden Politiker schließlich doch zu Zwirnsfäden über einen Weg, auf dem er sich nicht zu lange aufhalten lassen möchte. Andererseits wird er aus Furcht vor Feststellungen, die sich nachträglich als falsch erweisen, doch um eine wissenschaftliche Fundierung dieser Feststellung bemüht sein müssen, soweit sie eben reicht. D. h. er sollte eine genügend deutliche — von der Wissenschaft eruierte — Entwicklung der relevanten Indikatoren abwarten. Und das genügt im allgemeinen, falls dann schnell genug gehandelt wird.

Es kommt nicht auf wissenschaftliche Akribie an, sondern auf das Erkennen der Entwicklung einiger Globalgrößen und der wichtigsten Indikatoren, die allerdings laufend zu beobachten sind. Die Entscheidung darüber, wann die Beobachtung Anlaß zur Inanspruchnahme von Ermächtigungen gibt, ist eine politische, d. h. sie muß bei denen liegen, die die Maßnahmen zu verantworten haben.

#### PARLAMENTARISCHE MITWIRKUNG ZEITRAUBEND

Bevor zu einigen der im Gesetz vorgesehenen Stabilisierungsmaßnahmen kurz Stellung genommen wird, ein paar Bemerkungen zu dem erstrebten Kompromiß

zwischen dem Gebot des schnellen Handelns und dem Erfordernis der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle, obschon der Ökonom wenig kompetent für ein Urteil über die rechtlichen Seiten dieses Problems ist. Die beiden ersten Entwürfe zum Gesetz enthielten in dieser Hinsicht mehrfach problematische Vorschriften, so die, daß die Bundesregierung die Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundestags und — wo es nach dem Grundgesetz nicht vorgeschrieben ist — des Bundesrats verkünden konnte, aber dem Parlament das Recht eingeräumt wurde, nach einer bestimmten Frist, (teils vier, teils sechs Wochen, teils aber auch drei Monate) die Aufhebung der RVO zu verlangen. Diese Regelung war aus zwei Gründen fragwürdig:

- Einmal mußte befürchtet werden, daß das Parlament zwar das Aufhebungsrecht haben, aber keinen Gebrauch davon machen würde, weil sowohl die Verkündung der RVO als auch die Reaktion der Betroffenen ein Faktum darstellen, das Parlament in gewisser Weise also vor einem fait accompli stehen würde, und weil ferner die Aufhebung einer RVO die von der Parlamentsmehrheit getragene Regierung desavouieren würde;
- zweitens und für Ökonomen von größerer Bedeutung: die Verkürzung des Gesetzgebungswegs durch das Vehikel der RVO hat den guten Sinn, nicht nur den beabsichtigten Erfolg schnell zu erzielen, sondern — was noch wichtiger als die Verzögerung des Erfolgs wäre — unerwünschte Ankündigungseffekte zu vermeiden. Gelangt zum Beispiel der Antrag der Regierung auf Reduktion von Sonderabschreibungen oder auf Herabsetzung der degressiven Abschreibung auf den normalen Gesetzgebungsweg, dann werden die Unternehmer versuchen, noch rechtzeitig vor der zeitraubenden Verabschiedung des Gesetzes in den Genuß der Sonderabschreibungen zu gelangen und damit die Entwicklung verstärken, die gerade bekämpft werden soll. Der Vermeidung solcher unerwünschter Ankündigungseffekte ist durch die Verkürzung des Gesetzgebungsweges Genüge getan. Aber die in den Entwürfen zum Stabilitätsgesetz vorgesehene Möglichkeit, daß eine RVO durch das Parlament aufgehoben werden konnte, diese vorübergehende Ungewißheit könnte andererseits die von der Regierung beabsichtigte Reaktion der Betroffenen hinauszögern, wenn die betreffenden Entscheidungen mit davon bestimmt werden, ob mit dem Inkraftbleiben der RVO gerechnet wird oder nicht. Man denke etwa an die mit RVO verkündete, im zweiten Entwurf vorgesehene, Gewährung von Sonderabschreibungen, deren Aufhebung der Bundestag binnen 3 Monaten verlangen durfte. Von dieser Vergünstigung würden vielleicht Unternehmen nur Gebrauch machen, wenn sie gewiß wären, daß sie auch noch für solche Wirtschaftsgüter gelten, die — als notwendige technische Ergänzung der bereits angeschafften Wirtschafts-

güter — erst nach Ablauf der drei Monate angeschafft werden können. Sicherlich wäre eine Abschwächung der Stabilisierungswirkungen vor allem dann zu befürchten, wenn — wie es bei den RVO über die Variation von Steuersätzen im zweiten Entwurf der Fall war — die Aufhebung der RVO durch den Bundestag mit rückwirkender Kraft erfolgen konnte.

Diese Mängel der in die beiden Entwürfe zum Stabilitätsgesetz eingebauten Regelungen sind nun durch die entsprechenden Vorschriften des Gesetzes in den wichtigsten Fällen weitgehend vermieden worden, nämlich dort, wo private Wirtschaftssubjekte von den Maßnahmen der Regierung betroffen und von ihnen bestimmte Reaktionen erwartet werden: Die Gewährung von steuerlichen Investitionsprämien, die Reduktion von steuerlichen Abschreibungen und die Variation der Einkommen- und Körperschaftsteuer erfolgen durch RVO mit Zustimmung des Parlaments, die als erteilt gilt, wenn sie nicht binnen kurzer Frist (drei oder vier Wochen) verweigert wird.

Bei der in den Entwürfen zum Gesetz vorgesehenen Regelung, nämlich statt die Zustimmung des Parlaments zu verlangen, ihm das Aufhebungsrecht zu geben, ist es lediglich in den Fällen der Begrenzung der Kreditaufnahmen durch die öffentlichen Haushalte und der Zwangsanlage eines Teils der Mittel der Rentenversicherung der Arbeiter und der Bundesanstalt für Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung geblieben. Wohl u. a. deshalb, weil unerwünschte Ankündigungseffekte in diesen Fällen nicht befürchtet werden.

#### FINANZPOLITISCHE MASSNAHMEN

Bis auf die natürlich schwerwiegende Kontrolle und Beschränkung der Kreditaufnahmen der öffentlichen Haushalte, zu denen später noch kurz etwas gesagt wird, sind die im Gesetz vorgesehenen finanzpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen alte Bekannte aus der Diskussion über die antizyklische Finanzpolitik der letzten Jahrzehnte.

a) Die Konjunkturausgleichsrücklage kann sowohl im Hinblick auf die Bedingungen für ihre Bildung als auch im Hinblick auf ihre Thesaurierung bei der Bundesbank als auch schließlich im Hinblick auf die Bedingungen und den Zweck ihrer Auflösung kaum ernsthaft kritisiert werden. Zwar ist bekannt, daß die Rücklagen öffentlicher Haushalte „sinnlich machen“, so daß manche befürchten, daß solche Reserven, gerade gebildet, schnell und zweckwidrig wieder verbraucht werden. Daher ist u. a. auch der Vorschlag gemacht worden, auf die Bildung der Konjunkturausgleichsrücklage überhaupt zu verzichten, die Budgetüberschüsse also zu „töten“, d. h. die entsprechenden Guthaben bei der Bundesbank sofort

nach ihrer Entstehung zu vernichten. Diesem Vorschlag kann aus zwei Gründen nicht zugestimmt werden:

- Einmal sieht das Gesetz deutlich vor, daß die Mittel der Konjunkturausgleichsrücklage nur für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben zum Zweck der Wirtschaftsbelebung zu verwenden sind (§ 5, Abs. 3, § 6, Abs. 2 und § 7, Abs. 1). Die Verwendung dieser Mittel ist also bestimmt und kontrollierbar. Diese Vorkehrung sollte genügen, um die schlechten Erfahrungen zu vermeiden, die seinerzeit mit der Auflösung des Juliusturms durch den sog. Kuchenausschuß gemacht wurden.
- Ferner: Könnten zusätzliche Ausgaben für die Wirtschaftsbelebung nicht aus der Konjunkturausgleichsrücklage finanziert werden, weil diese Rücklage nicht gebildet wird, dann müßten sie durch den — für diesen Fall übrigens zu erhöhenden — Kreditplafond, den Bund und Länder bei der Bundesbank haben (zusammen etwa 5 Mrd. DM), finanziert werden, um die für die sachgerechte Finanzierung der Ausgaben für die Wirtschaftsbelebung erforderliche Geldschöpfung zu ermöglichen. Da die Ausnutzung des Kreditplafonds nicht zweckgebunden ist, würde die Gefahr heraufbeschwohren, die Inanspruchnahme der Notenbank durch den Staat auch dann zuzulassen, wenn das nicht durch den Stabilisierungszweck geboten erscheint.

Die Konjunkturausgleichsrücklage ist also doch wohl ein sinnvolles Instrument der antizyklischen Budgetpolitik. Sie übt im übrigen einen guten Einfluß auf die Finanzpolitik aus, nämlich den, für spätere konjunkturbedingte Ausgabesteigerungen Vorsorge zu treffen.

b) In den Entwürfen zum Stabilitätsgesetz war eine Variierung der steuerlichen Abschreibungen nach beiden Seiten hin vorgesehen, als ein Mittel nämlich, die privaten Investoren über die Beeinflussung des Barwertes der Steuerersparnis und über den Liquiditätseffekt zur Forcierung oder Verzögerung bzw. Unterlassung von Investitionen anzuregen. Dieses Mittel der antizyklischen Steuerpolitik ist stark umstritten. Einmal unter dem Verteilungsaspekt: Abschreibungsvergünstigungen begünstigen die Unternehmer gegenüber den Nichtunternehmern; sie sind also geeignet, die Einkommensverteilung in unerwünschter Weise zu beeinflussen. Darüber hinaus begünstigen sie — auch wegen des Progressionstarifs der Einkommensteuer — größere Unternehmergewinne mehr als die kleineren, ein sicherlich bedauerlicher, unbeabsichtigter Nebeneffekt. Auch der Stabilisierungseffekt kann durchaus in Frage gestellt sein. Das gilt insbesondere von Abschreibungsvergünstigungen, die kaum zu einer Erhöhung stark risikobehafteter Investitionen, also vor allem der längerfristigen Industrieinvestitionen, führen.

Den verteilungspolitischen Einwänden trägt das Gesetz insoweit Rechnung, als es an die Stelle der Abschreibungsvergünstigungen den Abzug eines be-



stimmten Prozentsatzes der Investitionen von der Einkommen- und Körperschaftsteuer (Investitionsprämie) hat treten lassen. Aber man sollte auch an diese Methode der steuerlichen Investitionsanregung keine allzu großen Hoffnungen knüpfen, jedenfalls soweit es sich um die beabsichtigte Anregung risikobehafteter Investitionen handelt. Hingegen könnte die Einschränkung von Abschreibungsmöglichkeiten — in der entgegengesetzten Konjunkturphase — schon wirksamer sein, wenn sie von angemessener Geldpolitik unterstützt wird. Doch ihr haftet der Nachteil an, daß sie statt an dem Steuertarif oder der Steuerschuld an der Steuerbemessungsgrundlage, d. h. am steuerpflichtigen Gewinn, Modifikationen vornimmt. Diese Manipulationen sind fragwürdig, weil sie das Investitionskalkül der Unternehmer von den betriebswirtschaftlich relevanten Gesichtspunkten fortführen.

c) Schon bei der Beratung des ersten Regierungsentwurfs ist vorgeschlagen worden, die Variation der Sätze der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer in den Katalog der Stabilisierungsmaßnahmen aufzunehmen, und das ist inzwischen ja geschehen. Für die Variierung der Sätze dieser Steuer spricht die bessere (wenn auch nicht vollkommene) Vermeidbarkeit unerwünschter Verteilungseffekte. Soweit jedoch die Absicht bestehen sollte, mit diesem Mittel einen Einfluß auf die Investitionen auszuüben, werden die Hoffnungen wohl enttäuscht werden, jedenfalls solange es sich um so geringfügige Variierungen und um ihre so enge zeitliche Befristung handelt. Demgegenüber könnte eine wirkungsvolle Beeinflussung der Konsumausgaben erfolgen, wenn man die Einkommen- (einschl. Lohn-) steuersätze in den unteren und mittleren Steuerstufen stärker variieren würde, weil die Konsumneigung der Einkommensempfänger dieser Stufen relativ hoch ist. Zwar kommt auch hier wieder das verteilungspolitische Argument ins Spiel, aber wenn diese Politik nach beiden Seiten, also im Boom und in der Rezession, angewendet wird, verliert das Argument an Gewicht. Im übrigen muß man sich damit abfinden, daß effiziente Stabilisierungsmaßnahmen wahrscheinlich immer die Einkommensverteilung verändern, aber diese Nebenwirkung ist kurzfristig und — worauf es vor allem ankommt — manipulierbar, soweit es sich um Steuersatzänderungen handelt.

Es ist auch daran gedacht worden, sich zum Zwecke der Einflußnahme auf die privaten Konsumausgaben der Variierung der Sätze der Verbrauchsteuern zu bedienen. Spezielle Verbrauchsteuern kommen dafür aus zwei Gründen allerdings weniger in Betracht: einmal weil diese Politik bei manchen Steuern (zum Beispiel der Tabaksteuer) schwierige technische Probleme aufwirft, und dann, weil man mit Recht fragen kann, warum gerade der Verbrauch bestimmter Güter dergestalt beeinflusst werden soll. Eine Umsatzsteueränderung würde diese Gründe nicht gegen sich gelten lassen müssen. Aber gegen sie kann mit gutem Grund eingewendet werden,

daß eine Umsatzsteuererhöhung (in der Expansion oder im Boom) mit unerwünschten Preiserhöhungen verbunden ist, daß die Variierung des Umsatzsteuersatzes — im Gegensatz zu der des Einkommensteuersatzes — unkontrollierbare und unerwünschte Einflüsse auf die Einkommensverteilung nach sich zieht und schließlich, daß für sie angesichts der Bestrebung zur Steuerharmonisierung innerhalb der EWG kein nennenswerter Raum zur Verfügung stehen wird.

Das Bedenken, das gegen die Variierung der Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer durch RVO geltend gemacht worden ist, nämlich die Beeinträchtigung der parlamentarischen Mitwirkung gerade bei der Steuerpolitik, ist nicht recht verständlich. Denn wieso sollte die Variierung der steuerlichen Abschreibungsätze durch RVO, gegen die dieses Bedenken nicht erhoben wurde, unter diesem Gesichtspunkt etwas anderes als die Variierung von Steuersätzen bedeuten?

Man könnte indessen von einer anderen Seite die Politik der Steuersatzsenkung (und ebenso der zusätzlichen Abschreibungsvergünstigungen) für fragwürdig halten. Bei einer Senkung des Einkommen- und Körperschaftsteuertarifs entsteht ein Defizit im ordentlichen Haushalt, wenn die Steuersenkung keine oder keine genügende Wirtschaftsbelebung bewirkt. Tritt die Wirtschaftsbelebung mit einer Verzögerung ein, dann stellt sich ein vorübergehendes Defizit ein. Nach materieller Interpretation von Artikel 110, Abs. 2 GG muß der ordentliche Haushalt jedoch ausgeglichen sein. Dem Sinn der Stabilisierungsmaßnahmen gemäß wäre in der Tat nichts gegen die Finanzierung des Defizits zum Beispiel durch die Inanspruchnahme von Bundesbankkredit oder Geldmarktkrediten einzuwenden; im Gegenteil: diese Deckung wäre durchaus sinnvoll. Nach der erwähnten Bestimmung des Art. 110 GG wäre sie indessen nicht statthaft. Praktisch kann das Dilemma natürlich dadurch umgangen werden, daß aus dem ordentlichen Haushalt Ausgaben in den außerordentlichen Haushalt verschoben werden, der ja kreditfinanzierungsfähig ist. Aber das ist eine — übrigens in der Vergangenheit häufig praktizierte — Politik der Verschleierung, und die Konsequenz, die sich nicht nur auf diesen Fall stützt, heißt: die Gliederung in ordentlichen und außerordentlichen Haushalt endlich aufzugeben. Sie hat in Verbindung mit Art. 110 GG der Bundesregierung in ihrer jüngsten Politik an sich vermeidbare Schwierigkeiten gebracht, als die Regierung nämlich im Januar 1967 in einer rezessiven Entwicklung zum kontraktiv wirkenden Ausgleich des ordentlichen Haushalts gezwungen war, dem nur durch den gleichzeitig geplanten Eventualhaushalt entgegengewirkt werden konnte.

Es wird vielfach mit Recht befürchtet, daß einnahmepolitische Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung — seien es Steuersatzsenkungen oder Abschreibungsvergünstigungen — nicht wirksam genug seien, da ihr Effekt nur unter der unsicheren Mitwirkung der

Investoren und Konsumenten zustande kommt, und daß ein Boom mit Steuersatzerhöhungen oder Abschreibungsreduktionen auch nur wirksam bekämpft werden kann, wenn der Einsatz dieser Maßnahmen so massiv erfolgt, daß mit ihnen erheblich über das Ziel hinausgeschossen werden könnte. Hinzu kommt, daß Steuersatzerhöhungen und die Reduktion steuerlicher Abschreibungen erfahrungsgemäß auf starke Kritik der Öffentlichkeit und heftigen Widerstand vor allem der Betroffenen stoßen. Daher geht man kaum fehl in der Annahme, daß das Schwergewicht der Stabilisierungspolitik auch bei uns eher auf der Politik der öffentlichen Ausgaben liegen wird. Da es sich hier nicht um ein Spezifikum des Stabilitätsgesetzes handelt, werden die Konsequenzen nur kurz gestreift. Sie liegen darin, daß der Staat selbst dann zum „Lückenbüßer“ wird, wenn bei den öffentlichen Ausgaben nicht der Bazillus für eine inflationäre oder rezessive Entwicklung liegt, wenn es also eigentlich um die Rückführung der privaten Ausgaben auf ein dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht entsprechendes Niveau gehen sollte. Die Variierung der öffentlichen Ausgaben wird angesichts der eigenartigen Starrheit der staatlichen Konsum- und Personalausgaben vor allem die öffentlichen Investitionen treffen, was übrigens in § 6 des Gesetzes bereits antizipiert worden zu sein scheint. Dies ist eine Konsequenz, die unter dem Wachstumsaspekt sicherlich bedauert werden muß. Denn für ein stetiges Wachstum sind stetige öffentliche Investitionen nötig.

d) Die im Gesetz vorgesehene Verschuldungsbegrenzung für alle öffentlichen Haushalte wurde schon durch die Tätigkeit des Kapitalmarktausschusses beim Bundeswirtschaftsministerium seit einiger Zeit anzuwenden versucht; sie wird jetzt allerdings mit der rechtlichen Verbindlichkeit wirksamer gestaltet. Sie beruht auf der Erfahrung, daß öffentliche Haushalte als Kreditnachfrager wesentlich zinsunempfindlicher sind als private Kreditnachfrager und deswegen in Zeiten der Knappheit auf dem Kapitalmarkt die Kreditfinanzierung der privaten Investitionen ungebührlich zurückdrängen können, ganz abgesehen davon, daß wachsende öffentliche Verschuldung unvermeidbare Zukunftsbelastungen der öffentlichen Haushalte und — soweit es sich um Bankkredite handelt — unerwünschte, weil das gesamtwirtschaftliche Leistungsvermögen übersteigende Nachfrageexpansionen verursachen können. Natürlich bedeutet die Begrenzung der öffentlichen Kreditaufnahme eine Verminderung der finanzpolitischen Autonomie der öffentlichen Haushalte, und unter ihr werden — wie bei allen grobschlächtigen Maßnahmen — Ungerechte und Gerechte leiden, so daß man nur hoffen kann, daß sie — wie es wohl auch dem Willen der Initiatoren entspricht — nur selten angewendet zu werden braucht. Sicherlich ist sie jedoch dem noch weiter reichenden, von einem Mitglied der Troeger-Kommission vorgeschlagenen Mittel der Begrenzung

der Ausgaben der öffentlichen Haushalte vorzuziehen. Denn dieses Mittel würde die Autonomie der Haushalte natürlich noch mehr einschränken und übrigens auch noch schwieriger zu handhaben sein.

Es wurde schon darauf hingewiesen, daß die geplante Befugnis der Notenbank, das Volumen der Nichtbankkredite der Kreditinstitute zu begrenzen, nun doch nicht in das Gesetz aufgenommen worden ist. Gegen diese Befugnis sind natürlich erhebliche Bedenken von den Kreditinstituten geltend gemacht worden. Alle Einsichtigen sind sich in der Tat darüber im klaren, daß es sich bei dieser Begrenzung nur um eine ultima ratio handeln sollte, nicht nur weil sie ja einen klaren Verstoß gegen die marktwirtschaftliche Verfassung darstellt, sondern auch weil unter ihr die Gerechten sogar mehr als die Ungerechten leiden können. Wer sich jedoch der Situationen erinnert, die bei den Restriktionsbemühungen der Bundesbank in den letzten Jahren entstanden, kann nicht umhin, die mangelnde Selbstdisziplin mancher Kreditinstitute für den Gedanken verantwortlich zu machen, mit einem groben Geschütz aufzufahren. Zwei Fragen bleiben jedoch zumindest offen. Mit der einen werden Zweifel über die Wirksamkeit geäußert; denn das Ausweichen großer privater Nichtbankunternehmen auf Liquidität im Ausland wird durch diese Mittel der Begrenzung des Kreditvolumens nicht verhindert werden können. Zum anderen war beanstandet worden, daß die Bundesbank zur Anwendung dieser Politik — im Gegensatz zum ersten Entwurf des Gesetzes — nach dem zweiten Entwurf der Ermächtigung durch die Bundesregierung bedurft hätte. Man ist besorgt um die Autonomie der Bundesbank und fragt sich, ob es wohl leicht vorstellbar sei, daß eine sehr wachstumsfreundliche Bundesregierung der Bundesbank die Ermächtigung versagen würde, obwohl diese dringend um sie nachsucht, weil sie einer inflationären Entwicklung entgegenwirken möchte, der mit anderen Mitteln nicht mehr beizukommen ist. Diese Besorgnis ist zu teilen, zumal anzunehmen ist, daß auch in Zukunft die Bundesbank von Männern geleitet wird, denen die marktwirtschaftliche Ordnung sehr am Herzen liegt, die also dieses letzte Mittel wahrscheinlich nur bei wirklich bedrohlicher Inflation anzuwenden geneigt sind. Haben wir eine Regierung, für die das starke Wachstum nicht das erste Ziel bedeutet, dann benötigen wir derart harte Maßnahmen entweder kaum, oder die Regierung wird die Ermächtigung geben. Haben wir eine sehr wachstumsfreundliche Regierung, dann benötigen wir die counter-vailing power in Gestalt der Notenbank

Es waren wohl die unterschiedlichen Auffassungen über das Ausmaß der Autonomie der Bundesbank, die dazu geführt haben, diese Befugnis der Bundesbank zur Kreditbegrenzung — mit oder ohne Ermächtigung durch die Bundesregierung — nicht in das Gesetz aufzunehmen. Eine Entscheidung, die dann zu bedauern sein wird, wenn sich die Situationen wie-

derholen, in denen die Bundesbank einer starken inflationären Entwicklung mit herkömmlichen Mitteln nicht Herr werden kann.

### KONZERTIERTE AKTION

Es hat den Anschein, als ob mit der Verabschiedung des Stabilitätsgesetzes zugleich Abschied genommen werden würde von der Vorherrschaft des föderalistischen Prinzips unserer Staatsverfassung, ist doch eine Änderung oder genauer: eine Ergänzung des Art. 109 GG erforderlich und zusammen mit dem Stabilitätsgesetz vorgenommen worden, der in seiner bisherigen Fassung ohne Einschränkung oder Zusatz bestimmt, daß „Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig (sind)“. Bei der Anwendung der wichtigsten im Stabilitätsgesetz vorgesehenen Instrumente werden die Länder angehalten, auf die Linie der Wirtschafts- und Finanzpolitik des Bundes einzuschwenken, eben wegen der ohne eine solche Koordinierung zu befürchtenden Unwirksamkeit der Stabilisierungspolitik. Auch wenn die Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden gemäß Art. 28, Abs. 2 GG formal nicht angetastet wird, werden die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Haushaltswirtschaft den konjunkturpolitischen Erfordernissen entsprechend von den Ländern mehr an die Kandare genommen werden können, als es praktisch jetzt schon der Fall ist. Mit der Ermächtigung für die Bundesregierung, ggf. Beschränkungen und Bedingungen für die Kreditaufnahme durch alle öffentlichen Haushalte anzuordnen, kommen sie direkt in die Feuerlinie.

Wie steht es also: muß das föderalistische Prinzip dem stabilisierungspolitisch begründeten Erfordernis nach Koordinierung der Politik der öffentlichen Haushalte weichen? Soweit es sich um die Mitwirkung der Länder qua Bundesrat an der Gesetzgebung handelt, ist den Bestimmungen des Grundgesetzes natürlich Genüge getan. Die Verabschiedung jener Bestimmungen des Stabilitätsgesetzes, die faktisch auf eine Einengung der autonomen Haushaltswirtschaft der Länder hinauslaufen, bedürfen der Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat. Im Stabilitätsgesetz ist ferner vorgesehen, daß alle gemäß Grundgesetz der Zustimmung des Bundestags bedürftigen RVO seine Zustimmung erhalten müssen.

Ob aber die vorgesehenen Beschränkungen der Autonomie der Haushaltswirtschaft der Länder mit dem Sinn von Art. 20, Abs. 1 GG — nach dem die Bundesrepublik ein Bundesstaat ist — übereinstimmt, die Beantwortung dieser Frage muß den kompetenten Juristen überlassen bleiben. Sie scheint positiv ausgefallen zu sein.

Was die tatsächliche zukünftige Entwicklung anlangt, so ist nach der Erfahrung seit 1949 solange nicht zu erwarten, daß die Länder gehorsam auf die Linie des Bundes einschwenken, solange wir bei uns nicht im Bundestag und den Länderparlamenten die klare Mehrheit einer Partei bzw. der Parteien ein und derselben Koalition haben. Außer in wirklich prekären Situationen — etwa einer Massenarbeitslosigkeit wie in den 30er Jahren — wird eher anzunehmen sein, daß die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik von Bund und Ländern bei den letzteren auf starke Widerstände stoßen wird.

In der Maschine der Stabilisierungspolitik wird also wohl mehr Sand und weniger Öl sein, als der Stabilisierungspolitik frommt, zumal wenn man noch an die Widerstände denkt, die den Bemühungen um die „konzertierte Aktion“, also um das „aufeinander abgestimmte Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“ (§ 3) entgegenstehen. Diese Widerstände werden ungleich größer sein als die, mit denen die Koordinierung nur der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften zu rechnen haben wird. Die Koordinierungspolitik wird mehr Kopfzerbrechen machen als dieser oder jener Mangel der einzelnen Stabilisierungsinstrumente oder auch als die Frage, wann und in welcher Dosis der Einsatz dieser Instrumente erfolgen soll.

Dennoch: da wirksame Stabilisierung ohne das aufeinander abgestimmte Verhalten der Gesamtheit der öffentlichen Haushalte, der Unternehmen und der Arbeitnehmer nicht oder nur im Zufall möglich ist, sollte — in Abwandlung einer alten Forderung des jetzigen Bundeswirtschaftsministers — dort der Rat gegeben werden: so viel konzertierte (koordinierte) Aktion der Gesamtheit der öffentlichen Haushalte, der Unternehmen und der Arbeitnehmer wie möglich, so viel freie (autonome) Aktion der einzelnen Gebietskörperschaften, Unternehmen und der einzelnen Gewerkschaften wie nötig!