

Hansmeyer, Karl-H.

Article — Digitized Version

Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hansmeyer, Karl-H. (1977) : Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 12, pp. 607-612

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135140>

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.

STABILITÄTSPOLITIK

Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz

Karl-H. Hansmeyer, Köln

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 ist zehn Jahre alt. Hat es sich bewährt? Sollte es durch neue Instrumente ergänzt werden? Professor Hansmeyer zieht ein Resümee.

Die Kritik am Stabilitätsgesetz (StabGes), wie es allgemein genannt wird, ist so alt wie das Gesetz selbst. Sie hat sich auf verschiedenen Ebenen vollzogen¹⁾:

□ Auf der theoretischen Ebene ist jede Kritik des Keynesianismus zugleich eine Kritik des StabGes; die insbesondere von den Monetaristen vorgetragenen Einwände mögen z. T. berechtigt sein, z. T. wird die Diskussion jedoch derart dogmatisch geführt, daß ein praktischer Nutzen für die Stabilisierungspolitik kaum absehbar ist.

□ Auf der ideologischen Ebene ist zu vermerken, daß Neoliberale wie Neomarxisten das Gesetz gleichermaßen – jedoch mit unterschiedlichen Argumenten – ablehnen. Mir scheint, daß die Neoliberalen bei ihrer Stellung zu einer richtig verstandenen Globalsteuerung als Typ der Wirtschaftspolitik (und nicht nur der Konjunkturpolitik) in einem Revisionsprozeß begriffen sind. Die Neomarxisten werden ohnehin kaum zu überzeugen sein, daß Wirtschaftspolitik nicht allein im Interesse der „Kapitalverwertung“ liegt.

□ Auf der Zielebene ist oft vermerkt worden, das Zielbündel sei unvollständig. Hier wurde vornehmlich auf das Verteilungsziel verwiesen; in jüngster Zeit wird die Diskussion schwergewichtig vom Gegensatz globale versus strukturelle Konjunktursteuerung bestimmt.

□ Auf der Steuerungsebene wurde bemängelt, daß das StabGes als diskretionäres Gesetz zu wenig Regelbindung enthalte; time-lags aller Art seien die Folge. Dieses Argument übersieht, daß time-lags in der Form der inside-lags bei allgemeinem Konsens ohnehin eine geringer werdende Rolle spielen.

□ Auf der Ebene der Instrumente wurde darauf hingewiesen, daß die Instrumente asymmetrisch angeordnet seien; darüber hinaus fehlten einige Instrumente. Die Registratur fehlender Instrumente kann durch neue Erkenntnisse bedingt sein, vielleicht kann aber auch die Frage weiterführen, warum welche Instrumente gewählt und nicht gewählt wurden. Manche Kontroversen sind in dieser Sicht – und dies bezieht sich nun nicht nur auf die zuletzt genannte Kritikebene – eine Neuauflage des Gegensatzes zwischen „politics“ und „policy“, d. h. zwischen einer Betrachtungsweise, die lediglich Ziele und Mittel kombiniert, und solchen Analysen, die auch den Prozeß der Konsensfindung mit einbeziehen.

Vergessenes Gesetz

Zehn Jahre der Geltung eines wirtschaftspolitischen Gesetzes sind offensichtlich eine lange Zeit. Blicken wir zurück, so kann die bisher überwiegend theoretisch fundierte Kritik nunmehr auf praktische Erfahrungen zurückgreifen. In dieser Zeit

□ werden Annahmen vielfältiger Art über Wirkungszusammenhänge bestätigt oder widerlegt,

□ verschiebt sich möglicherweise die Zielstruktur,

□ ändern sich die wirtschaftspolitische Landschaft wie auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Darüber hinaus drängt sich aber der Eindruck auf, daß ein Gesetz gewissermaßen vergessen werden kann. Gerade wirtschaftspolitische oder zumindest wirtschaftspolitisch ausgerichtete Gesetze unterliegen offensichtlich der Gefahr, „vergessen“, d. h. als nicht (mehr) vollzugsverbindlich angesehen zu werden. Dies gilt z. B. neben dem Landwirtschaftsgesetz, dem Bundesraumordnungsgesetz auch für das Stabilitätsgesetz; die bemerkenswerte Ausnahme ist aus vielen, hier nicht zu diskutierenden Gründen das Bundesbankgesetz. Das Phänomen ist m. E. bisher nicht ausreichend erforscht. Eine Prüfung des Tatbestandes müßte miteinbeziehen, daß in diesem Bereich – anders

¹⁾ Vgl. B. Rürup, A. Siedenberg: Das Stabilitätsgesetz im Spiegel der Kritik, in: Konjunkturpolitik 1974, S. 1 ff.

Prof. Dr. Karl-H. Hansmeyer, 48, ist Ordinarius für Wirtschaftliche Staatswissenschaften und Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Köln. Seine Arbeitsgebiete sind Finanz- und Kommunalwissenschaft sowie Umweltpolitik und Regionalplanung.

als in der eigentlichen juristischen Sphäre – eine relativ starke „Wertefluktuatıon“ herrscht, daß sich Zielsysteme rascher als anderswo ändern. Vielleicht liegt dieses „Vergessen“ auch am Widerstreit der Theorien, der in der Wirtschaftspolitik härter als in der Jurisprudenz ist – fest steht jedenfalls, daß hier ein Abnutzungsprozeß eigener Art im Gange ist, der zu den bereits genannten Faktoren hinzutritt.

Neben diesen grundsätzlichen Bemerkungen möchten die folgenden Überlegungen die bereits vorliegenden Analysen mit einigen instrumentellen Überlegungen ergänzen. Diese werden in zwei Schritten vorgetragen:

Welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen des letzten Jahrzehnts lassen sich insgesamt auf das

StabGes zurückführen bzw. sind in immer lockerer werdendem Bezug zum Gesetz getroffen worden?

Aus diesen Maßnahmen werden einzelne Instrumente herausgegriffen, um die generelle Betrachtung zu vertiefen und zu allgemeinen Schlußfolgerungen zu gelangen.

Die Anwendung der einzelnen Instrumente des Stabilitätsgesetzes im Berichtszeitraum veranschaulicht die Übersicht. Sie zeigt deutlich, daß mit zunehmender Entfernung vom Jahre des Inkrafttretens der direkte Bezug der finanzpolitischen Maßnahmen zum Gesetz nachläßt. Die angewandten Instrumente sind – das verdeutlicht die Zusammenstellung –, bezogen auf die im Gesetz vorgesehenen, immer stärker modifiziert.

Tabelle 1
Stabilitätspolitische Maßnahmen 1967 bis 1977

Datum	Maßnahmen bzw. Instrumente laut Stabilitätsgesetz	Maßnahmen bzw. Instrumente in Anlehnung an das Stabilitätsgesetz
1967		
März	Erste Gesprächsrunde der Konzertierten Aktion	
Juli	Konstituierung des Konjunkturrats (§ 18)	
August	Zweites Konjunkturprogramm unter Inanspruchnahme des § 6 Abs. 2 (Konjunkturpolitische Zusatzausgaben) und Abs. 3 (Kreditermächtigung)	
Dezember	1. Subventionsbericht (§ 12)	
1968		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1968 (§ 2)	
September	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1968–1972 (§ 9)	
November	Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gemäß § 4 des Stabilitätsgesetzes	
1969		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1969 (§ 2)	
Juni	Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder gemäß § 15 Abs. 1 des StabGes	
1970		
Januar	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1969–1973 (§ 9) Jahreswirtschaftsbericht 1970 (§ 2)	
Februar	2. Subventionsbericht (§ 12)	
April	Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder gemäß § 15 Abs. 1 des StabGes	
Juli	Aussetzung der degressiven Abschreibung (§ 26 Ziff. 3b) Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1970–1974 (§ 9)	Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags

Datum	Maßnahmen bzw. Instrumente laut Stabilitätsgesetz	Maßnahmen bzw. Instrumente in Anlehnung an das Stabilitätsgesetz
1971		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1971 (§ 2)	
Mai	Stabilisierungsprogramm unter Inanspruchnahme – des § 6 Abs. 1 (Konjunkturpolitische Ausgaben Sperre) – des § 5 Abs. 2 und § 14 (Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern) – des § 19 (Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand)	
September	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1971–1975 (§ 9)	
Dezember	3. Subventionsbericht (§ 12)	
1972		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1972 (§ 2)	
Juni	Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (§ 19)	
1973		
Februar	Jahreswirtschaftsbericht 1973 (§ 2) Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1972–1976 (§ 9)	
März		Auflegung der ersten Tranche der Stabilitätsanleihe
Mai	Die Bundesregierung beschließt ein Stabilitätsprogramm. Es umfaßt u. a.: – Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten (§ 26 Ziff. 3b) – Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (§ 19)	– Einführung einer Investitionssteuer von 11 % – Erhebung einer Stabilitätsabgabe – Stilllegung von Steuereinnahmen
Juli		Auflegung der zweiten Tranche der Stabilitätsanleihe
September	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1973–1977 (§ 9)	Auflegung der dritten Tranche der Stabilitätsanleihe
Oktober	4. Subventionsbericht (§ 12)	
1974		
Februar	Jahreswirtschaftsbericht 1974 (§ 2)	
September	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1974–1978 (§ 9)	
Dezember		Einführung der Investitionszulage von 7,5 %
1975		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1975 (§ 2)	
August	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1975–1979 (§ 9)	Die Bundesregierung verabschiedet den Entwurf eines Nachtragshaushalts 1975
Oktober	5. Subventionsbericht (§ 12)	
1976		
Januar	Jahreswirtschaftsbericht 1976 (§ 2)	
April		Verabschiedung eines auf 5 Mill. DM begrenzten einjährigen Verlustrücktrags bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer
1977		
Januar	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1976–1980 (§ 9) Jahreswirtschaftsbericht 1977 (§ 2)	
November	6. Subventionsbericht (§ 12)	

Quelle: Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank ab 1967; Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab 1967.

Zunehmend werden Maßnahmen beschlossen, die zwar im weitesten Sinne unter die Absicht des Gesetzes fallen, jedoch nicht darin aufgeführt sind.

Unverändert geblieben sind eigentlich nur die im StabGes vorgesehenen Informationsinstrumente und Institutionen: Jahreswirtschaftsbericht, Subventionsbericht und mehrjährige Finanzplanung, Konzertierte Aktion, Finanzplanungsrat und Konjunkturrat. Rückschlüsse auf die Effizienz sind damit jedoch noch nicht möglich: Dem Jahreswirtschaftsbericht fehlten zeitweilig wichtige Orientierungsdaten, die Konzertierte Aktion war unterschiedlich konsensfähig, der Finanzplanungsrat als Gremium für die mehrjährige Finanzplanung hat eine längerfristige Abstimmung der Aufgabenprogramme der drei Ebenen nicht zustande gebracht, die mehrjährige Finanzplanung leidet an den Schwierigkeiten mittelfristiger Planung überhaupt, insbesondere bei inflationärer Entwicklung. Der Subventionsbericht nimmt freilich an Informationsgehalt zu; sein Bezug zum gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht bleibt allerdings offen. Die Einflußmöglichkeit des Konjunkturrats ist eher zurückhaltend zu beurteilen. Demgegenüber hat jedoch der Ausschuß für Kreditfragen der öffentlichen Hand, der sich als Ausschuß des Konjunkturrats entwickelt hat, eine z. T. beachtliche Wirksamkeit entfalten können. Bewährt hat sich damit ein instrumentell wirkendes Gremium, langfristig angelegte Institutionen unterlagen demgegenüber mehr oder weniger starken Abnutzungsprozessen im politischen Kräftespiel.

Welche Erfahrungen lassen sich bei den einzelnen Eingriffsinstrumenten resümieren? Betrachtet seien

- Rücklagen,
- Kreditermächtigungen,
- der Schuldendeckel und
- steuerpolitische Instrumente.

Rücklagenpolitisches Instrumentarium

Das in den §§ 5–8 und 15 StabGes geregelte *rücklagenpolitische Instrumentarium* war und ist in seiner Wirksamkeit eigentlich unumstritten; von monetaristischer Seite wurde es daher durchaus folgerichtig in die Nähe der geldpolitischen Instrumente gerückt. Es wurde sowohl in der Boom- wie in der Rezessionsphase angewandt, betrachtet man allein die vom StabGes bereitgestellte Möglichkeit einer Bildung und Auflösung von Rücklagen bei der Deutschen Bundesbank. Auch die Größenordnung hat, wie Tabelle 2 zeigt, insgesamt sicherlich gesamtwirtschaftlich bedeutsame Ausmaße erreicht.

Damit wurde – und das verdient festgehalten zu werden – eine noch in den 60er Jahren mit Nach-

Tabelle 2
Sondereinlagen öffentlicher Haushalte
bei der Deutschen Bundesbank

(in Mill. DM)

Jahr 1)	Konjunktur- ausgleichs- rücklagen	Konjunktur- zuschlag	Stabilitäts- zuschlag	Investitions- steuer	Stillegung von Steuer- einnahmen	Stabilitäts- anleihe des Bundes	sonstige (Bun- desbildungs- anleihe)	insgesamt
1970	2 937	2 189					256	5 382
1971	4 131	5 879						10 010
1972	3 936	252						4 188
1973	3 936	170	934	236	690	2 500		8 466
1974	3 922		3 462	869		2 500		10 753
1975	2 668		543	244				3 455
1976	1		92	117				210

1) Ausweisstichtag ist jeweils der 31. 12.
Quelle: Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank 1970 bis 1976.

druck vertretene These widerlegt, nach der der Staat nicht in der Lage sei, antizyklische Politik in Form von Rücklagenpolitik zu betreiben, da die Begehrlichkeit der Politiker sofort zur Wiederverausgabung führe. Es muß offenbleiben, ob hier die Sperre des § 1 StabGes „bei Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ausgereicht hat, ob der Stilllegungsprozeß weitgehend unmerklich erfolgte oder ob einfach die Kassenfülle der Boomjahre die befürchtete Reaktion ausbleiben ließ – als gesichert dürfte jedenfalls gelten, daß auch in Zukunft derartige Transaktionen mit der Zentralbank zum unbestrittenen Instrumentarium der Globalsteuerung gehören. Allerdings muß zweierlei hinzugefügt werden: Der erste Schritt, die Kaufkraftabschöpfung, erfolgte, wie noch darzustellen sein wird, nicht nach den Anweisungen des Gesetzes, wohl aber nach seinem „Grundmuster“; die Abschöpfungsformen reichten von der Erhebung des Konjunkturzuschlags bis zu einer Stabilitätsanleihe. Und ein zweites: das dazugehörige Instrument der Wiederverausgabung der stillgelegten Mittel in der Rezessionsphase zum Zweck der Nachfragebelebung stößt auf Schwierigkeiten, vor denen bereits damals gewarnt wurde: Die Starrheit der Ausgabenstrukturen²⁾ läßt Investitionsstaus entstehen, oder aber hastig gefaßte Ausgabenbeschlüsse führen zu Fehlallokationen im Infrastrukturbereich.

Kreditermächtigungen

Ein ebenfalls hochgelobtes, weil in seiner Konzeption besonders modernes Instrument antizyklischer Politik waren die *Kreditermächtigungen* nach § 6,3 StabGes. Hierdurch wird bekanntlich der Finanzminister ermächtigt, zusätzliche Schuldverpflichtungen bis zu 5 Mrd. DM „gegebenenfalls

2) Vgl. hierzu K.-H. Hansmeyer: Antizyklische Ausgabenpolitik?, in: D. Cassel, G. Gutmann, H. J. Thieme (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972, S. 212 ff.

mit Hilfe von Geldmarktpapieren“ einzugehen. Das zur Erhöhung der Flexibilität einer situationsorientierten Schuldenpolitik gedachte Instrument wurde im Jahre 1967/68 im Rahmen des Zweiten Programms für besondere konjunktur- und strukturpolitische Maßnahmen (2. Eventualhaushalt) erst- und bisher einmalig angewandt; die Höhe der Kredite betrug damals 1,45 Mrd. DM³⁾. Auf das Instrument wurde in der Folgezeit nicht wieder zurückgegriffen. Hier zeigte sich, daß die Architekten des Gesetzes sich vermutlich mehr an den theoretischen Möglichkeiten als an den praktischen Notwendigkeiten orientiert hatten. Tatsächlich haben sich nämlich die außerhalb des StabGes vorhandenen haushaltsrechtlichen Möglichkeiten der Defizitfinanzierung unerwartet als überaus elastisch erwiesen. Auch die hohe Flexibilität der Kapitalmärkte, die sich insbesondere bedingt durch verminderte Kreditnachfrage des privaten Sektors 1975/76 herausstellte, war wohl 1967 noch nicht vorauszusehen. Hier liegt daher rückblickend sicherlich ein Fall von „instrumenteller Überdosierung“ vor, den die Praxis durch Nichtanwendung korrigiert hat.

Schuldendeckel

Die Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (*Schuldendeckel*) nach §§ 19 ff StabGes ist das bisher am häufigsten angewandte Instrument des Stabilitätsgesetzes. Allerdings erfolgte die Anwendung jeweils unter anderen Zielen⁴⁾. Im Jahre 1971 ging es um die Schonung des Kapitalmarktes; die veranschlagte Nettokreditaufnahme des Bundes und der Länder sollte um 1,8 Mrd. DM vermindert werden. Beide haben diese Planung erheblich überboten (minus 2,4 Mrd. DM). Gleichzeitig jedoch haben Bundesbahn und Bundespost ihre Verschuldung erheblich ausgeweitet (um 1,6 Mrd. DM), so daß dadurch die Wirkung des Schuldendeckels erheblich eingeschränkt wurde. Im Jahre 1972 war das Ziel wie zuvor die Schonung des Kapitalmarktes; es erfolgte eine freiwillige Absprache, die von den Gebietskörperschaften geplante Nettokreditaufnahme von 19 Mrd. DM auf 16 Mrd. DM zu begrenzen. Eine an sich mögliche Einbeziehung der Sondervermögen unterblieb jedoch. 1973 hatte sich das Ziel entsprechend der geänderten konjunkturellen Situation verschoben; mit einer Beschränkung der Nettokreditaufnahme der Gebietskörperschaften um insgesamt 5,5 Mrd. DM (1,7 Mrd. DM Bund, 2,8 Mrd. DM Länder, 1 Mrd. DM Gemeinden) sollten die Ausgabenmöglichkeiten der Gebietskörperschaften begrenzt werden.

Es läßt sich nicht bestreiten, daß diese Maßnahmen technisch funktioniert haben; fraglich ist jedoch, ob nicht allokativen Nebeneffekte verzerrend

wirkten, wie beispielsweise die Kreditaufnahme über Nebenhaushalte. Problematisch bleibt jedoch insbesondere das Verhältnis von Koordinierungsaufwand und quantitativem Ausmaß der Verschuldungseinschränkung. Es darf vermutet werden, daß die Signalwirkungen erheblich größer als die tatsächlichen monetär-quantitativen Wirkungen sind. Dies gilt um so mehr, wenn Sondervermögen die Marktpositionen besetzen, die die Gebietskörperschaften soeben geräumt haben.

Steuerpolitische Instrumente

Als letztes der Beispiele seien die *steuerpolitischen Instrumente* der §§ 26–28 StabGes genannt. Vom theoretischen Ansatz her gehören sie zu den weiter oben behandelten Stilllegungsinstrumenten; mit ihnen zusammen bilden sie das Kernstück jeder antizyklischen Finanzpolitik, sei sie nun diskretionär oder regelgebunden ausgestaltet. Der Befund ist erstaunlich: die in § 26, 3b und § 27 StabGes vorgesehene Variation der Einkommen- und Körperschaftsteuer um plus/minus 10 % ist bisher niemals angewandt worden; zum Einsatz kam hingegen das eher flankierende Instrument einer Aussetzung der degressiven Abschreibungen und der Sonderabschreibungen (1970 und 1973 angewandt). Die Gründe für eine derartige Abstinenz lassen sich am einfachsten der soeben beendeten Diskussion um das Steuerentlastungspaket der Regierung entnehmen: Unter allokativem Aspekt wird die Wirksamkeit einer derartigen Maßnahme in Zweifel gezogen, meist mit Hinweis auf die hohe Sparneigung der höheren Einkommen, unter distributivem Aspekt wird der zu geringe Entlastungseffekt bei den unteren Einkommen hervorgehoben, der eine solche Globalentlastung sozialpolitisch nicht tragbar mache. Dies sind im Grunde zwei Kerneinwände gegen jede Maßnahme der Globalsteuerung; in der zusammenfassenden Bewertung wird darauf zurückzukommen sein.

In das Bild dieser Argumentationskette paßt, daß „ähnliche“ Instrumente angewandt wurden, die aber eben nicht dem StabGes entnommen sind, sondern in wesentlichen Punkten Variationen aufweisen. So wurde aus Allokationsgründen der vom Gesetz vorgesehene „unechte“ Investitionsbonus (Abzug von bis zu 7,5 % der Investition von der Steuerschuld) in eine echte Investitionszulage verwandelt, um auch gewinnlose Unternehmen zu erfassen. Daneben entstanden Instrumente (Konjunkturzuschlag, Stabilitätsabgabe), die den konjunkturell gewollten Kaufkraftentzug jeweils nach sozialen Gesichtspunkten zu dosieren suchten, wobei auch allokativen Argumente zur Begründung angeführt wurden.

³⁾ Vgl. D. Dickertmann: Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit, Berlin 1972, S. 91 f.

⁴⁾ Vgl. R. Flessar: Die Lehren aus drei „Schuldendeckeln“, in: Finanzarchiv, N.F. Band 32, 1973/74, S. 290 ff.

Gerade bei diesen Maßnahmen zeigt sich nun aber etwas Bemerkenswertes: Die im StabGes enthaltenen erweiterten Regierungsvollmachten zu Lasten des Parlaments waren seinerzeit mit dem Hinweis auf den langen inside-lag gefordert worden, den parlamentarische Beratung nun einmal erfordere und der nur durch Stärkung der Exekutive verkürzt werden könne. Die Erfahrungen der letzten Jahre lehren aber, daß hier (wie so oft) Problem und formaler Lösungsansatz verwechselt wurden. Entscheidend ist offensichtlich nicht ein verkürzter Instanzenzug, sondern die Konsensfähigkeit der Beteiligten: Die Diskussion im „Vorfeld“ war jeweils heftig und kontrovers, und auch das Kabinett gehört in diesem Sinne zum Vorfeld. War ein Konsens erreicht, so hat ihn das Parlament fast immer so rasch legalisiert, wie dies auch mit einer Rechtsverordnung möglich gewesen wäre.

Allgemeine Schlußfolgerungen

Welche allgemeinen Schlußfolgerungen lassen sich ziehen? Zunächst einmal: These und Gegenthese derart, man solle neue Instrumente entwickeln oder die alten endlich einmal einsetzen, sind zu simpel, um dem Problem gerecht zu werden. Im Gegenteil: Die Finanztheorie sollte zugeben, daß in diesen zehn Jahren manche Befürchtungen widerlegt werden konnten. Es ist durchaus möglich, Rücklagen bei der Notenbank anzusammeln und zu halten; dazu trifft — auch dieses ist bezweifelt worden — eine expansive Politik durchaus nicht nur auf allgemeinen Konsens. Auch sollte nicht vergessen werden, daß das Instrumentarium aus der Theorie heraus entwickelt wurde; quantitative Fehleinschätzungen eines „logisch“ richtigen Instruments konnten da nicht ausbleiben. So hat unter diesem Aspekt der Schuldendeckel sicherlich eine relativ geringe Bedeutung; der Nutzen des § 6,3 ist in Unkenntnis der Rahmenbedingungen offensichtlich überschätzt worden. In diesen und anderen Fällen wäre es mit instrumentellen Korrekturen im Sinne einer gewissen gesetzlichen Straffung getan.

Verteilungsprobleme

Dies alles beantwortet aber die Frage nach den Gründen für eine Nichtanwendung der Instrumente in den entscheidenden Bereichen des Gesetzes noch nicht. M. E. könnte hier eine erste Antwort lauten: Die Verfasser des Gesetzes haben das Konfliktpotential zu gering erachtet und damit die Konsensfähigkeit unserer Gesellschaft in Sachen Konjunkturpolitik überschätzt. Blicken wir genauer hin, so liegen die Lücken der Anwendung im wesentlichen dort, wo sich Verteilungskonflikte, sei es im privaten Sektor, sei es auf und zwischen den staatlichen Ebenen, ergeben. Die „privaten“ Verteilungsprobleme hat die jüngst vergangene

Steuerdiskussion offengelegt; hier ist deutlich geworden, daß die Verteilungskämpfe nicht nur zwischen den Einkommensschichten, sondern auch zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ verlaufen, wobei die Politiker oftmals nicht in der Lage sind, das hoch komplexe Aggregat „Gewinne“ in seine Bestandteile aufzulösen. Es kommt daher immer wieder zu verkürzten Argumentationen.

Die „öffentlichen“ Verteilungsprobleme zeigen sich am deutlichsten bei der Rolle der Länder und Gemeinden; kein Land hat bisher dem Gesetzesauftrag folgend in einem Spezialgesetz die stabilitätspolitischen Konsequenzen für sich und seine Gemeinden gezogen⁵⁾. Gerade hier wäre freilich zu fragen, ob dem Bund stärker als bisher die alleinige konjunkturpolitische Verantwortung zu wachsen sollte. Dies hätte aber staatspolitische Konsequenzen weitreichender Art. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß offensichtlich in diesen zehn Jahren die Zielstruktur eine Veränderung erfahren hat; das Verteilungsziel ist nach vorne gerückt.

Verstärkung der Feinststeuerung

Ein zweiter Aspekt drängt sich auf. Das StabGes war und ist durch eine weitere Stärkung der Exekutive, d. h. einen Machtverlust der Legislative gekennzeichnet. Es hat den Anschein, als kehre sich dieser Prozeß um. Gewiß sind dies Überlegungen, die den Zuständigkeitsbereich des Ökonomen verlassen. Aber wenn der Eindruck nicht trügt, daß immer mehr Entscheidungen in den Fraktionen fallen, daß die Parlamentarier in Bereichen Mitwirkung erhalten, wo sie früher nur den Rahmen setzten, dann ist dies eine zusätzliche Erklärung dafür, daß stabilitätspolitische Entscheidungen aus dem Gesetz herausgelöst wurden und sich bei ihrer konkreten Ausgestaltung vom Modell der Globalsteuerung zunehmend entfernt haben in Richtung auf eine eingriffsintensive Strukturpolitik⁶⁾.

Globalsteuerung heißt nämlich auch Abstinenz von Einzelentscheidungen; sie ist in diesem Punkte der traditionellen Wirtschaftsordnungspolitik ähnlich. Schreitet nun aber der Anspruch der Politiker fort, immer mehr Bereiche „politisch“ ordnen zu wollen, so geht dies nur mit dem Instrument der Feinststeuerung. Gerade dies wollte das StabGes nicht; die Frage nach seinem „Versagen“ ist daher auch eine Frage nach der grundsätzlichen Richtung der Gesellschaftspolitik.

⁵⁾ Ein Entwurf ist in Niedersachsen im parlamentarischen Prozeß hängengeblieben. Vgl. hierzu D. Dickertmann, A. Siedenbergh: Konjunkturpolitische Instrumente für Länder und Gemeinden — Zu einem niedersächsischen Gesetzentwurf, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 10. Jg., 1971, S. 274 ff.; Institut „Finanzen und Steuern“: Zur Einbeziehung der Gemeinden in die Konjunkturpolitik, Bonn 1974, S. 29 ff.

⁶⁾ Es sei nur angemerkt, daß Strukturpolitik viel leichter wahlkreisbezogen und damit wahlwirksam eingesetzt werden kann.