

Bach, Stefan

**Article — Digitized Version**

## Institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Bach, Stefan (1997) : Institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 6, pp. 360-368

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137496>

**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.*

Stefan Bach

# Institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik

*Die derzeitige Debatte über die Steuerreform zeigt einmal mehr, wie festgefahrene Positionen dringend notwendige Reformen erschweren. Können institutionelle Regeln dazu beitragen, einen allgemeinen Konsens herzustellen? Welche konkreten Ordnungsregeln könnten in der Finanzpolitik angewendet werden?*

Die geringe Reformfähigkeit der Wirtschafts- und Finanzpolitik ist schon seit längerem ein Thema des wissenschaftlichen und politischen Diskurses. Maßnahmen zur Konsolidierung und Neuorientierung der Staatsfinanzen lösen vielfältige Interessen- und Verteilungskonflikte aus. Zwar rückten im Zuge der Rezeption angebotstheoretischer Leitbilder der Wirtschaftspolitik der Abbau des staatlichen Finanzierungsdefizits sowie die Verbesserung der Allokations- und Wachstumswirkungen auf die vordersten Plätze der finanzpolitischen Agenda. In der Bundesrepublik wurden bis Ende der achtziger Jahre auch deutliche Anstrengungen in diese Richtung unternommen. Indes erschöpften sich diese weitgehend in einer globalen Begrenzung der Ausgabenzuwächse sowie tariflichen Entlastungen bei der direkten Besteuerung. Vor dem Hintergrund günstiger gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen gelang immerhin eine weitgehende Konsolidierung der Finanzierungsdefizite.

Seit Anfang der neunziger Jahre steht die Finanzpolitik im Zeichen der Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit. Die Folgen des wirtschaftlichen Umbruchs in den neuen Bundesländern wurden lange unterschätzt oder verdrängt. Aufgrund des anhaltend hohen Transferbedarfs stiegen die Finanzierungsdefizite steil an. Die Steuern wurden inzwischen mehrfach erhöht, die Bemühungen zur Ausgabenkonsolidierung verstärkt. Dennoch findet eine kritische Revision von Niveau und Struktur der öffentlichen Finanzen bis heute nur ansatzweise statt. Es dominiert ein primär an aktuellen Handlungsbedürfnissen orientiertes „Durchwursteln“; systematische und nachhaltig angelegte Innovationskraft ist selten zu entdecken. Die Finanzpolitik entwickelt in weiten Bereichen ein problematisches Eigenleben, das durch Immobilismus

und Unsystematik gekennzeichnet ist. Dies gilt sowohl für das System der öffentlichen Einnahmen als auch für eine systematische Aufgaben- und Ausgabenkritik.

In der Steuerpolitik wird schon seit langem beklagt, daß Steuern oder Steuernormen, die konzeptionell nicht mehr in das bestehende Steuersystem passen, nur unter großen politischen Widerständen reformiert werden können. Es gilt die sogenannte Canard'sche Steuerregel: „Alte Steuern sind gute Steuern“<sup>1</sup>. Immerhin wird gegenwärtig intensiv über eine grundlegende Reform der Einkommensbesteuerung diskutiert. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, die Bemessungsgrundlagen zu verbreitern und die Steuersätze deutlich zu verringern. Allerdings sind – angesichts der krisenhaften Entwicklung der öffentlichen Haushalte – größere Entlastungen der Steuerzahler in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Eine weitgehend aufkommensneutrale Reform dürfte jedoch den Protest derjenigen Gruppen verstärken, die von den Verbreiterungen der Bemessungsgrundlagen besonders betroffen sind. Deren Interessenvertreter haben bereits ihren Widerstand organisiert.

## Neue Aufgaben für den Staat

Gleichzeitig trägt der Wandel in den Wirtschafts- und Lebensverhältnissen neue Aufgaben an den Staatssektor heran, die neue Prioritäten in der Ausgabenpolitik erforderlich machen. Beispielhaft erwähnt seien hier die veränderten Anforderungen an die sozialen Sicherungssysteme oder neue Formen der Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Subventionsabbau ist schon seit Jahrzehnten ein

<sup>1</sup> Nach Nicolas-François Canard (1750-1833): Grundsätze der Staatswirtschaft (Principes d'économie politique, 1801), Stuttgart 1958, Tz. 107; dazu auch G. Schmolders, K.-H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, 5. Aufl., Berlin 1980, S. 50; S. Bach: Warum sind alte Steuern gute Steuern? – Canard'sche Steuerregel und neue Theorieansätze, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 3, S. 151-156.

*Dr. Stefan Bach, 33, ist Mitarbeiter der Abteilung Öffentlicher Sektor am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.*

Thema<sup>2</sup>, demgegenüber hat die Bedeutung von Erhaltungssubventionen zugenommen<sup>3</sup>.

Allgemein wird die Tendenz zu unsystematischen, komplizierten und von Gruppeninteressen durchsetzten Einzelregelungen beklagt. Im längerfristigen Trend lassen sich eine Erhöhung der Staatsquote und hohe strukturelle Finanzierungsdefizite beobachten: Neue Aufgaben- und Ausgabennotwendigkeiten werden an den öffentlichen Sektor herangetragen; die Entscheidungsträger sind jedoch nicht in der Lage, unpopuläre Strukturreformen durchzusetzen: etwa den Abbau von Steuervergünstigungen und Erhaltungssubventionen, den Umbau des Sozialstaates, Rationalisierungen in der öffentlichen Verwaltung, die Beschneidung vorhandener Ausgabenprogramme oder aber Steuererhöhungen. Zugleich steht der öffentliche Sektor neuen Herausforderungen der „Risikogesellschaft“ vergleichsweise hilflos gegenüber: angefangen von der Beschäftigungskrise bei andauernder Massenarbeitslosigkeit, über Veränderungsprozesse in der Familien- und Sozialstruktur und die veränderten Lebens- und Arbeitskarrieren, die die sozialen Sicherungssysteme gefährden, bis hin zu den umweltpolitischen Notwendigkeiten der Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen.

Diese Symptome sind Ausdruck einer Grundtendenz, die in den meisten pluralistischen Demokratien westlicher Prägung zu beobachten ist. Institutionenökonomische, politik- und sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze stellen vor allem auf die Willenbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse des politischen Systems ab. Im Vordergrund steht das komplexe Geflecht der Interessenorganisation durch politische Parteien, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften und neue soziale Bewegungen. Die Entwicklung des modernen Interventions- und Sozial-

staates ging einher mit der Artikulation und Partizipation der verschiedensten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen im politischen System. Enorm verbesserte Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie die Professionalisierung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten haben zu immer komplexeren Verhältnissen in der politischen Willensbildung geführt. Der sozialen, ökonomischen und kulturellen Vielschichtigkeit moderner Gesellschaften entspricht eine Ausdifferenzierung des politischen Systems in zahllose Subpolitiken. Dies fördert die Durchsetzung von Partialinteressen, vermindert die Steuerungsfunktionen der traditionellen Führungshierarchien und verursacht in vielen Bereichen eine allgemeine Selbstlähmung<sup>4</sup>. Hinzu tritt ein Wertewandel. Gemeinsinn und integrierendes Ethos der traditionellen bürgerlichen Gesellschaft haben an Bedeutung verloren. Die liberale, auf Selbstentfaltung ausgerichtete Gesellschaft scheint ihre Mitglieder moralisch zu unterfordern. Der Interventions- und Wohlfahrtsstaat droht systematisch überfordert zu werden; die Gesellschaft macht ihn weit über seine Handlungsmöglichkeiten haftbar<sup>5</sup>.

### Institutionelle Beschränkungen

Um Immobilismus und Selbstlähmung des politischen Systems aufzubrechen, werden seit einiger Zeit institutionelle, insbesondere konstitutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik diskutiert<sup>6</sup>. Dabei wird auf die handlungslenkenden Wirkungen von Institutionen und Regeln abgestellt. Indem sich die Beteiligten auf prinzipielle „Spielregeln“ einigen, die die Regelungskompetenzen der Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung definieren, soll dem Einfluß von Sonderinteressen entgegengewirkt werden. Diese institutionelle oder konstitutionelle Sicht versucht, soziale Handlungsregeln oder Institutionen zu begründen, indem die alte Idee des Gesellschaftsvertrags mit dem Grundsatz der Fairneß neu belebt wird<sup>7</sup>. Hierbei eröffnet sich auch eine diskursethische Dimension: Es

<sup>2</sup> Z. Jákli: Vom Marshallplan zum Kohlepfennig, Grundrisse der Subventionspolitik in der Bundesrepublik 1948-1982, Opladen 1990; K.-H. Hansmeyer: Subventionsabbau – ein finanzpolitischer Evergreen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/93, 30. April 1993, S. 19 ff.; vgl. auch ders.: Abbau von Subventionen – Ein finanzpolitischer Evergreen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 3, S. 125 ff.

<sup>3</sup> H. Klodt, J. Stehn u.a.: Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, 5. Hauptbericht zur Strukturberichterstattung, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1994, S. 172 ff.; F. Stille, D. Teichmann: Hohe Subventionen in Ostdeutschland – wenig Abbau in Westdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 4/1995, S. 106 ff.; Fünfzehnter Subventionsbericht, Bundestags-Drucksache 13/2230.

<sup>4</sup> Dazu R. Neck: Zur politischen Ökonomie von Steuerreformen, in: K.-H. Hansmeyer (Hrsg.): Staatsfinanzierung im Wandel, Berlin 1983, S. 141 f.; S. F. Franke: Ein Beitrag zur Steuerreformpolitik in der Demokratie, in: ebenda, S. 171 ff.; ders.: Steuerpolitik in der Demokratie, Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1993, S. 308 ff.

<sup>5</sup> P. Graf Kielmansegg: Das Experiment der Freiheit, Stuttgart 1988, S. 27 ff.

<sup>6</sup> G. Brennan, J. M. Buchanan: The Power to Tax, Analytical foundation of a fiscal constitution, Cambridge u.a.O. 1980; dazu auch H. Grosseckler: Der Brennan-Buchanan-Plan zur Eindämmung von Staatstätigkeit oder: Brauchen wir eine neue Finanzwissenschaft?, in: Finanzarchiv 1981, S. 496 ff.; G. Brennan, J. M. Buchanan: The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge u.a.O. 1985; vgl. auch H. Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie, Frankfurt am Main u.a.O. 1987.

<sup>7</sup> J. Rawls: A Theory of Justice, Cambridge, Mass., 1971, S. 150 ff. dazu auch C. Watrin: Eine liberale Interpretation der Idee der sozialen Gerechtigkeit, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 45 ff.

geht darum, Koordinierungsmöglichkeiten – Regeln, Prinzipien, Institutionen – zu finden, die im öffentlichen Diskurs verallgemeinerungsfähige Interessen von Partialinteressen einzelner Gruppen und Individuen zu unterscheiden vermögen.

In der Tat scheint es auf der abstrakten Ebene von allgemeinen Ordnungsregeln oder institutioneilen Arrangements leichter zu sein, einen allgemeinen Konsens herzustellen, als im konkreten politischen Kampf über Einzelregeln. Institutionelle Regeln eröffnen die Chance zu einem rationaleren öffentlichen Diskurs: Über politisch-parlamentarische Rückkopplungseffekte heben sie die betreffenden Fragestellungen als Gegenstand der finanzpolitischen Willensbildung hervor und versprechen damit eine verstärkte Resonanz in der Öffentlichkeit. Dies impliziert eine gewisse Sensibilisierung der Öffentlichkeit und eine stärkere öffentliche Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens. Damit ist auch eine Art „politische Bremswirkung“ verbunden: Den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung werden illegitime Handlungsalternativen verbaut; damit werden zugleich Zwänge und Versuchungen von ihnen genommen, dem Werben und Drohen der Interessengruppen zu willfahren.

In der folgenden Analyse sollen die materiell-inhaltlichen, quantitativ-makroökonomischen sowie formell-verfahrensmäßigen Beschränkungen der Finanzpolitik untersucht werden<sup>8</sup>.

### Materiell-inhaltliche Beschränkungen

Materiell-inhaltliche Beschränkungen können bestehen in:

□ rechtsstaatlich-grundrechtlichen Restriktionen, die die Einnahmenkompetenzen des Fiskus begrenzen (rechtsstaatliches Prinzip, Gleichheitsgrundsatz, Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip als Ausdruck gleichmäßiger und gerechter Abgabenerhebung, weitere besteuere-relevante Grundrechte wie Entfaltungs- und Berufsfreiheit, Eigentums- und Erbrecht);

□ der Finanzverfassung und dem bundesstaatlichen Finanzausgleich als Teil des Staatsorganisationsrechts (Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Finanzierungs-kompetenzen bei der Aufgabenwahrnehmung, Ausgaben und Einnahmen, ergänzender Finanzausgleich, Haushaltswesen, Staatsverschuldung), die im Zuge der europäischen Integration zunehmend auch mit den Rechtsnormen der Europäischen Union angereichert oder überlagert werden.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat in den letzten Jahren die Bedeutung dieser Verfassungsregeln gestärkt, so in den Urteilen zum Kinder- und Grundfreibetrag, zur Zinsbesteuerung, zum Kohlepfennig und zur einheitswertabhängigen Besteuerung.

Während die ältere Steuerrechtsprechung kaum bereit war, den Grundsatz der Steuergleichheit und -gerechtigkeit systematisch zu entwickeln, zeigt die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß sich das Leistungsfähigkeitsprinzip mit Inhalten ausfüllen läßt. Grobe Mißstände wie die Besteuerung des (Familien-)Existenzminimums, die ungleichmäßige Erfassung von Zinseinkünften oder massive Ungleichbehandlungen bei der Vermögensbesteuerung wurden beseitigt. Allerdings läßt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip nicht oder nur bedingt auf die zahlreichen „Sozialzweck-“ oder „Gestaltungsnormen“ anwenden, mit denen das gegenwärtige Steuerrecht durchsetzt ist und die sich besonders für die Steuerprivilegierung von Gruppen eignen.

In seinem Urteil zur Einheitsbewertung<sup>9</sup> hat das Bundesverfassungsgericht den Eigentumsschutz gegenüber steuerlichen Eingriffen im Bereich der Kapitaleinkommens- und Ertragsbesteuerung erheblich gestärkt. Bisher galt nach ständiger Rechtsprechung, daß die Besteuerung die Eigentums-garantie des Grundgesetzes grundsätzlich unberührt lasse. Tatsächlich konnte es aufgrund der Doppelbelastung mit Einkommen- und Vermögensteuer leicht zu einer erheblichen Belastung der Kapitalerträge bis hin zu Eingriffen in die Vermögenssubstanz („Substanzbesteuerung“) kommen – zumal im Zusammenwirken mit der Geldentwertung. Nun hat das Bundesverfassungsgericht die steuerliche Gesamtbelastung durch Einkommen- und Vermögensteuer auf die Ertragsfähigkeit des Vermögens begrenzt. Die Vermögensteuer dürfe ferner zu den übrigen Steuern vom Ertrag nur hinzutreten, soweit die steuerliche Gesamtbelastung des (Soll-)Ertrags in der Nähe der hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand verbleibe.

Mit diesem „Halbteilungsgrundsatz“, der das Verhältnis von privatnütziger Eigentumsgarantie zur Gemeinwohlbindung auch quantitativ eingrenzt, wird

<sup>8</sup> Zum folgenden vor allem H. Mann, a.a.O., S. 191 ff.; S. Bach: Institutionelle Beschränkungen der Staatsverschuldung, in: Konjunkturpolitik, 1993, S. 1 ff.; L. Schemmel, R. Borell: Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt, Wiesbaden 1992.

<sup>9</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung, Band 93, S. 121 ff. und S. 165 ff.

zum ersten Mal eine verfassungsmäßige Obergrenze der Steuerbelastung festgesetzt. Allerdings ist diese Rechtsprechung unter Staatsrechtlern stark umstritten: Dies gilt sowohl für die verfassungsrechtliche Begründung<sup>10</sup>, die inhaltliche Interpretation<sup>11</sup> als auch die Bindungswirkung des Steuergesetzgebers<sup>12</sup>.

### Stärkung des Äquivalenzprinzips

Finanzpolitisch wünschenswert wäre eine Stärkung des Äquivalenzgedankens, nach dem sich die Abgabenerhebung so weit wie möglich an der individuell oder gruppenmäßig zurechenbaren Gegenleistung orientieren sollte. Leitbild ist der marktmäßige Leistungsaustausch. Äquivalenzabgaben sollen zu einer besseren Präferenzoffenbarung und einem stärkeren Kostenbewußtsein der belasteten Wirtschaftssubjekte führen. Dies kann die Effizienz des staatlichen Angebotes öffentlicher Güter erhöhen, ferner auch die Akzeptanz der Steuerbelastung und damit die Steuermoral verbessern helfen. Allerdings stößt eine umfassende Anwendung des Äquivalenzprinzips neben technischen und ökonomischen Gründen (Nichtanwendbarkeit oder übermäßige Kostspieligkeit des Ausschlußprinzips) auch an verteilungspolitische Grenzen.

Anwendung findet der Äquivalenzgedanke der Besteuerung vor allem in der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Diese empfiehlt, daß die Nutzer von räumlich (oder auch funktional) abgrenzbaren öffentlichen Leistungen über deren Art und Umfang entscheiden und zugleich deren Finanzierungsverantwortung tragen sollten („fiskalische Äquivalenz“)<sup>13</sup>. Dadurch werden das Subsidiaritätsprinzip und dezentrale Entscheidungsstrukturen bis hin zu einer Art „Wettbewerb der Steuersysteme“ der Fisci um mobile Produktionsfaktoren gestärkt – Zusammenhänge, die im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaft allgemein und für die Verteilung von Finanzkompetenzen im Rahmen der europäischen Integration insbesondere eine große Rolle spielen<sup>14</sup>.

trale Entscheidungsstrukturen bis hin zu einer Art „Wettbewerb der Steuersysteme“ der Fisci um mobile Produktionsfaktoren gestärkt – Zusammenhänge, die im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaft allgemein und für die Verteilung von Finanzkompetenzen im Rahmen der europäischen Integration insbesondere eine große Rolle spielen<sup>14</sup>.

Daher sollten Selbstverwaltungsrecht und Finanzautonomie untergeordneter Körperschaften möglichst weitgehend gewährleistet werden. So verfügen etwa die deutschen Bundesländer im Vergleich zu den Gliedstaaten in ausländischen Finanzausgleichssystemen über keine „beweglichen“ Steuern, deren Besteuerungsgrundlagen sie autonom festlegen können; hier wird ein eigenständiges Hebesatzrecht der Länder für Einkommen- und Körperschaftsteuer vorgeschlagen<sup>15</sup>; gleiches wird für die kommunale Einkommensteuerbeteiligung diskutiert<sup>16</sup>. Ferner müßte im vertikalen Finanzausgleich das „Konnextitätsprinzip“ konsequenter angewendet werden: Die entscheidungskompetente Körperschaft hat die Finanzierung bereitzustellen, auch wenn andere Körperschaften die Maßnahmen ohne größeren Entscheidungsspielraum durchführen<sup>17</sup>; Mischfinanzierungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben oder in Form von Investitions-Finanzhilfen des Bundes wären vor diesem Hintergrund zu revidieren.

Die konsequente Form der Äquivalenzfinanzierung ist die Privatisierung, sofern öffentliche Körper-

<sup>10</sup> Dazu bereits im Urteil die abweichende Meinung des Richters Böckenförde, der die ergänzenden Ausführungen des Gerichts weder durch die Vorlage veranlaßt noch für verfassungsrechtlich begründet hielt.

<sup>11</sup> Zu fragen ist einmal, welche „übrigen Steuern auf den Ertrag“ in den hälftigen Teilungsgrundsatz einzubeziehen sind: neben Einkommen- und Körperschaftsteuer auch Gewerbesteuer, Grundsteuer bis hin zur Kfz-Steuer? Ferner wird offensichtlich auf die effektive Durchschnittsbelastung des ökonomischen Ertrags oder Gewinns abgestellt: Steuerentlastungen aufgrund von Freibeträgen, abzugsfähigen Aufwendungen und sonstigen Entlastungen (z.B. Steuervergünstigungen) seien zu berücksichtigen.

<sup>12</sup> Nach herrschender Meinung muß der Gesetzgeber lediglich die entscheidungsrelevanten Ausführungen beachten, nicht jedoch obiter dicta – also Klarstellungen von Rechtspositionen, die für die Begründung nicht notwendig sind. Um letztere handelt es sich zumindest bei den Ausführungen zur hälftigen Teilung.

<sup>13</sup> So schon K. Wicksell: Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896, S. 109 ff.; dazu C. B. Blankart: Knut Wicksells Finanztheoretische Untersuchungen 1896-1996. Ihre Bedeutung für die moderne Finanzwissenschaft, in: Finanzarchiv 1995, S. 451 ff.; ferner M. Olsen: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different Levels of Government, in: American Economic Review, 1969, S. 479 ff.; W. E. Oates: Fiscal Federalism, New York 1972.

<sup>14</sup> Dazu etwa L. P. Feld, G. Kirchgässner: Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 10, S. 562 ff.; sowie H.-W. Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 5, S. 240 ff.; C. B. Blankart: Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordinierung? Einige Bemerkungen zu Hans-Werner Sinn, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 2, S. 87 ff.; H.-W. Sinn: Das Prinzip des Diapositivs. Einige Bemerkungen zu Charles B. Blankart, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 2, S. 92 ff.

<sup>15</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands, Jahresgutachten 1990/91, Tz. 454 f.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern, Bonn 1995, S. 40 ff.

<sup>16</sup> K.-H. Hansmeyer, H. Zimmermann: Bewegliche Einkommensbesteuerung durch die Gemeinden, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 12, S. 639 ff.; dies.: Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 72. Jg. (1992), H. 9, S. 490 ff. Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG läßt ein kommunales Einkommensteuer-Hebesatzrecht bereits heute zu.

<sup>17</sup> Im gegenwärtigen vertikalen Bund-Länder-Finanzausgleich folgt die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenzuständigkeit (Art. 104a Abs. 1 GG), wobei letztere sich grundsätzlich nach der Verwaltungskompetenz richtet. Demgegenüber ist das Konnextitätsprinzip für den Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden in den meisten Bundesländern verfassungsrechtlich verankert, so daß letztere im Falle einer Aufgabenübertragung durch das Land im Prinzip einen Erstattungsanspruch gegen dieses erhalten.

schaften private Güter bereitstellen. Auch Sonderabgaben und Beitragsfinanzierungen können gruppenspezifische Finanzierungsbedürfnisse weg von den breiten Schultern der Allgemeinheit stärker auf die betroffenen Gruppen verlagern. Neben einer stärker kostenorientierten Gebühren- und Beitragspolitik bieten sich „Entgeltabgaben“ oder „Beitragsteuern“ vor allem auf der kommunalen Ebene an, etwa durch Gewerbesteuer oder Grundsteuer. Diskutiert wird darüber hinaus schon seit langem die Abschöpfung planerischer Vorteile, etwa durch Infrastrukturabgaben, einen Planungswertausgleich oder eine Bodenwertzuwachssteuer, ohne daß dies indes zu greifbaren Ergebnissen geführt hätte.

Verletzt wird das Äquivalenzprinzip im Bereich der Sozialabgaben, die seit Jahren in großem Umfang zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen herangezogen werden. Dieses Volumen hat im Zuge der so-

zialpolitischen Bewältigung des Transformationsprozesses in den neuen Bundesländern erheblich zugenommen und wird auf Größenordnungen von mehr als 100 Mrd. DM pro Jahr veranschlagt<sup>18</sup>. Rechtliche Begrenzungen wären wünschenswert.

Im Zusammenhang mit der fiskalischen Äquivalenz sollte auch über eine Stärkung plebiszitärer Elemente und ähnlicher Formen direkter Demokratie nachgedacht werden, insbesondere auf Gemeindeebene sowie bei anderen öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften. Dadurch würde das Bewußtsein und die Verantwortung der Bürger um die öffentliche Aufgabenerfüllung, deren Kosten und die damit ver-

<sup>18</sup> Dazu F. Ruland: Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung 1/1995; W. Schmähl: Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 10-11/1995.

Heinz-Joachim Peters/Jürgen Pinter

# Schwerpunkt Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht

## Textsammlung

Kein Bereich des betrieblichen Alltags ist komplizierter und unübersichtlicher als der Umgang mit Abfällen. Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht hat mehr Fragen aufgeworfen als beantwortet.

Die Textsammlung möchte den für Abfälle Verantwortlichen Hilfestellung geben, indem sie sämtliche für die betriebliche Arbeit notwendigen Vorschriften der europäischen Ebene, der Bundesebene und der Länderebene auf neuestem Stand zur Verfügung stellt.

Von besonderer Bedeutung sind die neuen Verordnungen zur Abfallbestimmung, zum Nachweisverfahren, Entsorgungsbetrieb, Transport, zum Abfallwirtschaftskonzept und zur Abfallbilanz. Auch das angepaßte Landesrecht ist aufgeführt.

### Aus dem Inhalt:

- EG-Abfallverbringungsverordnung • Abfallverbringungsgesetz • Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz • Verordnung zur Einführung des Europäischen Abfallkatalogs • Bestimmungsverordnung für besonders überwachungsbedürftige Abfälle und überwachungsbedürftige Abfälle zur Verwertung • Nachweisverordnung • Transportgenehmigungsverordnung • Abfallwirtschaftskonzept- und -bilanzverordnung • Entsorgungsbetriebsverordnung • weitergeltende Verordnungen nach altem Recht • Abfallrecht der Bundesländer.

1997, 764 S., brosch., 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr; ISBN 3-7890-4616-7  
(Umweltschutz im Betrieb, Bd. 2)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden**

bundenen finanzpolitischen Konsequenzen geschärft. Ob dies auch für Bund und Länder als ein sinnvoller Weg erscheint, sei dahingestellt.

Sowohl aus den rechtsstaatlich-grundrechtlichen Restriktionen der Besteuerung als auch aus der Idee der Finanzverfassung ergibt sich das Gebot zur Inflationsbereinigung des Steuerrechts. Die Geldentwertung führt bei den direkten Steuern zu heimlichen Steuererhöhungen (Scheingewinnbesteuerung, kalte Progression). Die Rechtsprechung hat die Notwendigkeit der Inflationskorrektur von Besteuerungsgrundlagen im Hinblick auf das bestehende Verfassungsrecht bisher verneint<sup>19</sup>. Indexierungen der Besteuerungsgrundlagen sind in zahlreichen Ländern eingeführt.

### Quantitativ-makroökonomische Grenzen

Quantitativ-makroökonomische Grenzziehungen sollen die Finanzpolitik auf die Einhaltung globaler makroökonomischer Regelbindungen verpflichten. Dabei kommt vor allem die Begrenzung öffentlicher Finanzierungsströme (Einnahmen, Ausgaben, Defizite) oder Schuldenstände in Frage. Die Grenzwerte werden meist als Anteil einer bestimmten Sozialproduktgröße oder von Haushaltsgrößen festgelegt. Denkbar ist auch die Vorgabe von absoluten Beträgen oder von Zuwachsraten, etwa daß die öffentlichen Ausgaben nicht stärker als die Sozialproduktgrößen wachsen dürfen.

Derartige Beschränkungen werden vor allem für Haushaltsdefizite oder die Staatsverschuldung diskutiert (so die Referenzwerte des Maastrichter Vertrages zu Haushaltsdefizit und Schuldenstand). Weitere Beispiele sind die Auseinandersetzungen um die Rückführung des US-Bundeshaushaltsdefizits seit Mitte der achtziger Jahre – angefangen von den „Gramm-Rudman-Hollings“- und „Budget Enforcement“-Gesetzen bis zum Haushaltsstreit der ersten Clinton-Regierung mit der republikanischen Kongressmehrheit. In diesem Zusammenhang wurde eine absolute Verschuldungsgrenze gesetzlich eingeführt, die 1995 mehrfach zur Zahlungsunfähigkeit der Bundes-

regierung führte. In einer Reihe von Bundesstaaten der USA existieren verfassungsrechtliche Ausgabenbegrenzungen sowie absolute oder relative Grenzen für die Aufnahme von Schulden. In Deutschland wird die laufende Staatsverschuldung des Bundes auf die Höhe der öffentlichen Investitionsausgaben begrenzt (vgl. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG); die Bundesländer verwenden zumeist ähnliche Vorschriften. Auch in den Regelungen des Maastrichter Vertrages wird das Verhältnis von Finanzierungsdefizit und öffentlichen Investitionen als Indikator für die Beurteilung von Haushaltsdefiziten verwendet.

### Regelbindungen oft pauschal

Makroökonomische Regelbindungen scheinen auf den ersten Blick leicht feststellbar zu sein. Sie sind prägnant und erreichen große Aufmerksamkeit in der breiten Öffentlichkeit, man denke an die Referenzwerte des Maastrichter Vertrages zu den Beitrittskriterien für die Europäischen Währungsunion oder den Haushaltsstreit in den USA. Makroökonomische Regelbindungen sind jedoch relativ pauschal. Es besteht die Gefahr, daß die Grenzen ausgeschöpft werden.

Ferner muß bedacht werden, daß formal-statistische Kennzahlen wie Staats(ausgaben)-, Einnahmen- oder Defizitquoten nicht notwendigerweise ein klares Bild über den öffentlichen Zugriff auf die Ressourcen des privaten Sektors der Volkswirtschaft liefern. So lassen sich aktuelle Finanzierungsdefizite bzw. Ausweitungen der Staatsverschuldung durch spezielle Formen der Finanzierung öffentlicher Leistungen (etwa im Rahmen von Leasing- oder Betreibermodellen) auf spätere Jahre verschieben. Zudem können durch Auslagerungen aus dem Budget, Realleistungspflichten (Wehrpflicht, Befolgungskosten staatlicher Maßnahmen) oder die Abwicklung von öffentlichen Leistungen im Gewande privater Rechtsformen, öffentliche Leistungsströme vor den relevanten Rechenwerken (Finanzstatistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) versteckt werden.

Allgemein ist zu beachten, daß die in diesen Rechenwerken verwendeten Begriffe für ökonomische Erkenntnisinteressen definiert wurden. Für die staatsrechtliche Praxis sind sie oft zu unscharf und eröffnen daher Interpretationsspielräume. So wird gegenwärtig häufig über die Neigung einzelner Mitgliedsländer der EU berichtet, sich mittels „kreativer Buchführung“ den Maastricht-Kriterien anzunähern<sup>20</sup>. Auch die Bindung der Staatsverschuldung an die öffentlichen Investitionen, wie sie in Deutschland vorgeschrieben ist, offenbart eine Reihe von Detailfragen<sup>21</sup>. Sollen die tatsächlichen Investitionsausgaben (ein-

<sup>19</sup> Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung, Band 50, S. 57 ff.

<sup>20</sup> Insbesondere geht es um die Abgrenzung der Transfereinnahmen des Staates (Steuern sowie sonstige empfangene Übertragungen – etwa Vermögensübertragungen –, die das Finanzierungsdefizit des Staatssektors vermindern) von der Kreditaufnahme. So läßt sich der französische Staat im laufenden Jahr von seiner Telefongesellschaft France Telecom knapp 40 Mrd. Franc überweisen, dafür muß er künftige Pensionslasten für die Mitarbeiter dieses Unternehmens übernehmen; der italienische Staat erhebt 1997 eine Sondersteuer auf angesparte Abfindungsansprüche, die nach Andeutungen der Regierung später zurückgezahlt werden soll.

schließlich der Ersatzinvestitionen) zugrunde gelegt werden, oder nur die Netto-Investitionen? Sollen ferner Aufwendungen für die Aus- und Weiterbildung (Humankapitalinvestitionen) sowie investitionsfördernde Steuervergünstigungen und Finanzhilfen einbezogen werden<sup>22</sup>?

Insbesondere schränken starr fixierte makroökonomische Grenzen die Flexibilität der öffentlichen Haushaltswirtschaft erheblich ein. Daher werden regelmäßig Ausnahmen oder einschränkende qualitative Kriterien festgelegt. Das klassische historische Beispiel ist der Kriegsfall: Die damit verbundenen Ausgaben wurden früher über den „außerordentlichen“ Etat abgewickelt (der durch Kredite finanziert werden durfte). Heute steht die Konjunkturstabilisierung im Vordergrund, die eine antizyklische Verschuldungspolitik des Staatssektors erforderlich macht. So ermöglicht Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG eine Überschreitung der Investitionsgrenze im Falle einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“. In der aktuellen Diskussion über die finanzpolitischen Referenzwerte der EWU zeigt sich, daß die stabilisierungspolitischen Anforderungen in den Hintergrund treten. Gerade die deutsche Öffentlichkeit verlangt die Einhaltung der vorgegebenen Referenzwerte, deren strikte Erfüllung indes in der gegenwärtigen Situation die schwache konjunkturelle Entwicklung – und damit letztlich auch das Erreichen der finanzpolitischen Referenzwerte – gefährden dürfte<sup>23</sup>.

### Formell-verfahrensmäßige Beschränkungen

Formell-verfahrensmäßige Beschränkungen restringuieren die Finanzpolitik nicht unmittelbar in ihren inhaltlichen Regelungskompetenzen, sondern stellen auf das formelle Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren in Legislative oder Exekutive ab. Damit entsprechen sie eher der angelsächsischen und insbesondere der US-amerikanischen Rechts- und Verfassungstradition, soziale Prozesse pragmatisch über

Verfahrensvorschriften zu regulieren, anstatt in Gesetzeswerken über die „rechte“ Ordnung zu reflektieren<sup>24</sup>. Derartige Regelungsverfahren haben den Vorteil, daß ihnen keine materiell-inhaltlichen Tatbestände zugrunde liegen, die als unbestimmte Rechtsbegriffe nur schwer praktikabel sind (z.B. „Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“). Besondere Anforderungen für Beratungs- und Entscheidungsverfahren signalisieren der Öffentlichkeit eine gewisse Besonderheit oder gar „Außerordentlichkeit“. Dadurch dürften sie regelmäßig ein erhöhtes öffentliches Interesse auf die Regelungsmaterie lenken, damit den politischen Diskurs fördern und zugleich die politische Bremswirkung verstärken helfen.

Bei formell-verfahrensmäßigen Beschränkungen der Finanzpolitik ist zu denken an:

Verbindliche Begutachtungs- und Konsultationsverfahren durch unabhängige Expertenkommissionen und Beiräte. Dies geschieht in vielen Bereichen durch wissenschaftliche Beiräte (etwa der Ministerien) und Sachverständigengremien; teilweise können sie auch an Entscheidungsverfahren mitwirken. Vorgeschlagen wird z.B. ein Subventionsbeirat oder -kontrollrat<sup>25</sup>.

Besondere Berichtspflichten sowie planungs- und maßnahmenbezogene Prüfungs- und Darlegungspflichten. Ein Beispiel ist die Überschreitung der Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG. Für diesen Fall hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber zur Darlegung verpflichtet, ob der Ausnahmetatbestand (Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) vorliegt<sup>26</sup>. Ferner bestehen für einzelne Bereiche der Finanzpolitik regelmäßige Berichtspflichten, z.B. die Subventionsberichterstattung.

Ein anderes Anwendungsbeispiel ist die Frage öffentlicher versus privater Bereitstellung von Infrastruktur und anderen öffentlichen Leistungen. So wurde vor kurzem der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der Bundeshaushaltsordnung um die ausdrückliche Verpflichtung ergänzt, zu prüfen, „inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden

<sup>21</sup> Dazu grundlegend der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der öffentlichen Investitionen, Bonn 1980, S. 29 f.; vgl. auch K. Littmann: Öffentliche Investitionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, S. 814 ff.

<sup>22</sup> Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen betont angesichts der Entstehungsgeschichte des gegenwärtigen Art. 115 GG die Idee der politischen Bremsfunktion und empfiehlt eine enge Abgrenzung des Investitionsbegriffs auf die (Netto-) Sachinvestitionen, wobei der Verteidigungsbereich auszuklammern sei; vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten ..., a.a.O., S. 47 f., 51 ff. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dem im Prinzip angeschlossen. Das Protokoll zum Maastrichter Vertrag über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit grenzt die Begriffe „öffentlich“, „Investition“ und „Defizit“ gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ab.

<sup>23</sup> G. A. Korn, R. Zwiener: Kurskorrektur auf dem Weg nach Maastricht erforderlich, in: DIW-Wochenbericht, 46/1996, S. 737 ff.

<sup>24</sup> Klassisch für das amerikanische Verfassungsdenken: Checks and Balances, in: The Federalist, Nr. 51.

<sup>25</sup> So die Monopolkommission in ihrem 11. Hauptgutachten.

<sup>26</sup> BVerfGE 79, 311, 344 f.; dazu O. Ganderberger: Verfassungsgrenzen der Staatsverschuldung. Eine Auseinandersetzung mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989, in: Finanzarchiv 1990, S. 28 ff.; S. Bach: Institutionelle Beschränkungen ..., a.a.O., S. 8 ff.



können“ (§ 7 Abs. 1 Satz 2 BHO). „In geeigneten Fällen ist im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens festzustellen, inwieweit und unter welchen Bedingungen private Lösungen möglich sind“ (§ 7 Abs. 2 Satz 2 BHO). Eine entsprechende Ergänzung des Haushaltsgrundsätzegesetzes unterblieb indes. Ferner schreiben die Haushaltsordnungen für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen vor (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BHO, § 6 Abs. 2 HGrG).

Verstärkung der Rechnungshofkontrolle. Die Rechnungshöfe sollten neben der konkreten Vollzugskontrolle auch verstärkt die übergeordnete politische Programmplanung auf ihre Konsistenz mit den vorgegebenen Zielen überprüfen. Diese Aufgaben könnten auch auf die erwähnten unabhängigen Expertenkommissionen übertragen werden. Erweiterte Publizitätsmöglichkeiten der Rechnungshöfe könnten die Öffentlichkeit detaillierter informieren und sensibilisieren.

Unabhängige Regulierungskommissionen. Unabhängige Regulierungskommissionen sollen den Einfluß von Sonderinteressen auf die Entscheidungsträger vermindern; Vorbilder könnten die Unabhängigkeit der Bundesbank oder der Spruchkammern des Bundeskartellamtes sein. Bedenkenswert wären solche Modelle für die Sozialversicherungsträger – etwa um den „Griff in die Sozialkassen“ zur Finanzierung versicherungsfremder allgemeiner öffentlicher Aufgaben zu erschweren – oder für die Gewährung von Subventionen.

Befristung von Gesetzen („Sunset Legislation“). Gesetze, die Steuererhöhungen oder Subventionen vorsehen, könnten befristet werden. Dadurch wäre das Parlament in regelmäßigen Abständen gezwungen, erneut über die Materie und damit auch über die Zweckmäßigkeit der Regelungen zu entscheiden. Der Fortschreibungsmentalität in Politik und öffentlicher Verwaltung („was einmal etatmäßig ist, wird nicht weiter beachtet“<sup>27</sup>) sowie der Tendenz vieler Übergangsregelungen zu Dauereinrichtungen würde so entgegengewirkt, zumal diese oft mit heißer Nadel gestrickt, nur wenig in systematische Zusammenhänge eingepaßt und primär an aktuellen Handlungsbedürfnissen ausgerichtet sind.

Besondere Mehrheitserfordernisse. Zu denken ist an qualitative Mehrheitsregeln für besondere finanz-

politische Entscheidungstatbestände, etwa eine Drei-Fünftel- oder Zwei-Drittel-Mehrheit für die Aufnahme von Schulden oder die Gewährung von Subventionen. So gibt es in den USA eine andauernde Debatte zur Änderung der Bundesverfassung durch ein „Balanced Budget Amendment“, das die Aufnahme neuer Schulden an eine Mehrheit von drei Fünfteln in beiden Häusern des Kongresses binden sollte.

### Fazit

Insgesamt sollten die Möglichkeiten institutioneller Beschränkungen der Finanzpolitik nicht überschätzt werden. Effizienz und Gerechtigkeit des staatlichen Handelns lassen sich nicht konstitutionell dekretieren. Es geht vielmehr darum, die institutionellen Rahmenbedingungen der Finanzpolitik so zu verändern, daß längerfristig bessere Ergebnisse des finanzpolitischen Willensbildungsprozesses gewährleistet werden.

Die Idee von institutionellen Beschränkungen der Finanzpolitik ist zunächst eine reaktive und defensive. Den Finanzpolitikern sollen illegitime Handlungsmöglichkeiten zur Verfolgung von Partialinteressen entwunden, die Tendenz zu immer komplexeren, komplizierteren und unsystematischen Einzelregeln gebrochen und die hohen Finanzierungsdefizite vermindert werden. Die dadurch ausgelöste finanzpolitische Entwicklung muß jedoch nicht notwendigerweise zum Besseren führen. Insbesondere bei makroökonomischen Grenzen besteht die Gefahr, daß die Finanzierungsdefizite zwar vermindert, nicht jedoch die Strukturdefizite der öffentlichen Finanzen bereinigt werden.

Zwar sehen der neoliberale Zeitgeist sowie große Teile der nationalökonomischen Profession in einer niedrigen Staatsquote und einem schlanken Staat das Heil. Der moderne Interventions- und Wohlfahrtsstaat wird zunehmend als kompetenz- und einnahmemaximierender Leviathan empfunden, dessen Kompetenzen beschnitten werden müssen<sup>28</sup>. Es ist jedoch zu befürchten, daß bei massivem Druck der leeren Kassen letztlich in bewährter Manier nach politischer Opportunität entschieden wird, also dort gespart wird, wo der Widerstand am geringsten ist. Angesichts eines sich dynamisierenden wirtschaftlichen und sozialen Wandels kann eine solche Politik zu einem unzulänglichen Angebot an öffentlichen Gütern führen sowie die soziale Polarisierung und Desintegration weiter verschärfen, was sich längerfristig nachteilig auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die angebotspolitische Wende in den USA oder in Großbritannien

<sup>27</sup> So A. W. Rehberg: Über die Staatsverwaltung deutscher Länder, Hannover 1807, S. 62.

<sup>28</sup> So vor allem G. Brennan, J. M. Buchanan: Towards a Tax Constitution for Leviathan, in: Journal of Public Economics 1977, S. 255 ff.; dies.: The Power to Tax. Analytical foundation of a fiscal constitution, Cambridge u.a.O., 1980.

Anfang der achtziger Jahre. Diese hat trotz unzweifelhafter Erfolge die großen struktur- und sozialpolitischen Probleme nicht gelöst, sondern zum Teil sogar verschärft. Nicht zuletzt droht infolge zunehmenden einzelwirtschaftlichen Denkens die stabilisierungspolitische Funktion der Finanzpolitik in Vergessenheit zu geraten<sup>29</sup>.

Daher sollten primär die materiellen und insbesondere die verfahrensbezogenen Beschränkungen der Finanzpolitik gestärkt werden. Letztere implizieren zwar keine unmittelbare materiell-rechtliche Bindewirkung, enthalten jedoch neben der defensiven Grundtendenz auch Ansatzpunkte zu einer aktiven und offensiven Revision von Niveau und Struktur der öffentlichen Finanzen, da sie die Öffentlichkeit für die betreffenden Fragestellungen sensibilisieren und damit einen rationaleren politischen Diskurs versprechen.

Allerdings dürfte es nicht leicht sein, institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik in der Rechtsordnung zu verankern, zumal dabei vielfach die erhöhten Mehrheitsanforderungen von Verfassungsänderungen überwunden werden müssen. Es ist zu erwarten, daß

die Repräsentanten derjenigen Gruppen, denen längerfristig Verteilungsnachteile drohen, gegen die entsprechenden Vorhaben agieren werden. Die Mitglieder der übrigen Gruppen, die langfristig durch höhere öffentliche Leistungen oder niedrigere Abgaben profitieren würden, sind dagegen erfahrungsgemäß desinteressiert: Die künftigen Vorteile sind unsicher, fallen erst längerfristig an und individuell kaum ins Gewicht; sie werden zumeist kaum wahrgenommen. Deren Verbandsvertreter scheuen den Aufwand, sich in die Auseinandersetzungen einzumischen. Hier offenbart sich der von der „ökonomischen Theorie der Politik“ auch theoretisch untermauerte Tatbestand, daß sich Einzelinteressen relativ kleiner und homogener Gruppen – besonders wenn sie als persönlich dringlich wahrgenommen werden – leichter organisieren lassen als breite Allgemeininteressen<sup>30</sup>.

Das Grundproblem besteht darin, die verkrusteten Strukturen der finanzpolitischen Willensbildung aufzubrechen und politischen Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Institutionelle Beschränkungen der Finanzpolitik können die dazu in der Öffentlichkeit notwendige Bewußtseinsbildung fördern. Hinzukommen muß der Wille und die Durchsetzungsfähigkeit der Finanzpolitik, soll es zu einer durchgreifenden Revision von Niveau und Struktur der öffentlichen Finanzen kommen. Hier ist es die Aufgabe der Wissenschaft, im Rahmen der Politikberatung systematische Entwürfe zu präsentieren, auch wenn diese häufig über lange Zeiträume vorgetragen werden müssen. Die Rolle der Finanzpolitiker ist es, tragfähige Entwürfe mittels eines geschickten Finanzreform-„Marketings“ in die finanzpolitische Willensbildung zu lancieren und langfristig mit den begünstigten Gruppen gegen den Widerstand der benachteiligten Gruppen durchzusetzen<sup>31</sup>. Nicht zuletzt bedarf dies einer gut organisierten Öffentlichkeitsarbeit<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> C.-L. Holtfrerich: Wirtschaftspolitik in der Krise: Zurück zur Makroökonomie!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 10, S. 513-518; A. Oberhauser: Mehr Arbeitslosigkeit durch Parallelpolitik: eine Folge einzelwirtschaftlichen Denkens, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H. 11, S. 566-573; W. Scherf: Noch ein „Stabilitätspakt“ – Chancen einer koordinierten Finanz-, Lohn- und Geldpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 76. Jg. (1996), H.12, S. 631-636.

<sup>30</sup> Klassisch M. Olson: Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Aufl., Tübingen 1992, S. 4 ff.

<sup>31</sup> S. Bach: Warum sind alte Steuern ..., a.a.O., S. 156.

<sup>32</sup> Für eine wirksamere Öffentlichkeitsarbeit der Finanzpolitik plädierte schon G. Schmölders: Öffentlichkeitsarbeit und Finanzverwaltung, in: A. Müller-Armack, H. B. Schmidt (Hrsg.): Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft, Festgabe für Franz Etzel, Stuttgart-Degerloch 1967, S. 335 ff.; G. Schmölders: Finanzpolitik, a.a.O., S. 144 f.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 27

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparksparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.