

Neumark, Fritz

Article — Digitized Version

Finanzpolitik und Konjunktur

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Neumark, Fritz (1970) : Finanzpolitik und Konjunktur, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 3, pp. 200-205

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134102>

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.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Finanzpolitik und Konjunktur

Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Fritz Neumark, Frankfurt/M.

Das konjunkturpolitische Bild, das die Bundesrepublik gegenwärtig bietet, ist in zweifacher Hinsicht verworren. Einmal bestehen unterschiedliche Auffassungen über die Stärke des Booms und die weitere konjunkturelle Entwicklung, und zum anderen bestehen Meinungsunterschiede über die zweckmäßige Konjunkturpolitik. Vor diesem aktuellen Hintergrund bringen wir einen Beitrag über die Möglichkeiten und Grenzen einer Konjunktursteuerung durch die Finanzpolitik.

Soweit man sich früher überhaupt mit den Beziehungen zwischen öffentlicher Finanzwirtschaft und Konjunktur beschäftigte, interessierte man sich ausschließlich für den einen der beiden Aspekte, den die Zusammenhänge zwischen beiden Erscheinungen aufweisen, nämlich den Einfluß von Konjunkturschwankungen, insbesondere von Depressionen, auf öffentliche Einnahmen und Ausgaben. Noch in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre herrschte die Überzeugung vor, das Budgetdefizit, das sich infolge des konjunkturbedingten Rückgangs der Steuereinnahmen in Verbindung mit steigenden Ausgaben infolge der Massenarbeitslosigkeit ergab, müsse durch Ausgabenenkungen oder/und Steuertariferhöhungen ausgeglichen werden, da sonst eine Inflation zu befürchten sei.

Neue Einsichten

Von gewissen Vorläufern, wie etwa Lautenbach und Colm, abgesehen, hat dann die „Keynesian revolution“ – sicher weitgehend unter dem Eindruck der katastrophalen Erfahrungen mit der „Parallelpolitik“ der öffentlichen Haushalte 1930/32 – dazu geführt, auch dem zweiten Aspekt der Beziehungen zwischen Finanzen und Konjunktur: der Möglichkeit einer positiven Einflußnahme auf die Wirtschaftsentwicklung, gebührende Beachtung zu schenken. Dabei stand freilich zunächst die Depressionsbekämpfung mittels „deficit spend-

ing“ im Vordergrund; dagegen ist seit den 40er und noch mehr seit den 50er Jahren zutreffend erkannt worden, daß eine – als solche der „Parallelpolitik“ entgegengesetzte – antizyklische Finanzpolitik kein Einbahnstraßenprogramm darstellt, sondern sowohl gegen inflatorische als auch gegen deflatorische Entwicklungen eingesetzt werden muß.

Damit es zu einer praktischen Bedeutung solcher neuen Einsichten kommen konnte, bedurfte es einer Reihe von theoretischen Erkenntnissen und Wandlungen institutioneller Natur. In Kürze: Wurde früher generell die „Krisenfestigkeit“ von Steuern gepriesen, so ist man heute von der Notwendigkeit überzeugt, ein Steuersystem mit relativ hoher „built-in flexibility“ besitzen zu müssen, d. h. ein solches, das ohne steuerrechtliche, namentlich tarifarische Änderungen quasi automatisch die stabilisierungspolitisch erwünschten Mehr- bzw. Mindererträge bringt. Ferner gilt nicht mehr eine möglichst große Stetigkeit des Steuerrechts als unbedingt erwünscht, vielmehr wird aktive Flexibilität der Steuerpolitik im Interesse einer Dämpfung konjunktureller Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit gefordert. Im Zusammenhange damit ist der absolute Budgetausgleich zu einem entthronten Ideal geworden; je nach konjunkturellen Erfordernissen wird nunmehr ein Einnahmenüberschuß oder ein Defizit angestrebt.

Schließlich ist zu bemerken, daß im Zielbündel der modernen Wirtschaftspolitik zwar Stabilität — insbesondere Geldwertstabilität — formal gleichberechtigt neben Vollbeschäftigung und befriedigendem Wirtschaftswachstum steht, faktisch aber bei Zielkonflikten die Stabilität auf den zweiten oder dritten Platz verwiesen wird. Es dürfte mit dieser politischen Entscheidung über die Zielhierarchie, aber natürlich auch den heute verfügbaren Möglichkeiten zusammenhängen, daß seit fast 4 Jahrzehnten kein wirtschaftlich fortgeschrittenes Land mehr eine wirkliche Wirtschaftskrise erlebt hat, sondern nur noch sogenannte Rezessionen. Mit anderen Worten: Der alte „klassische“ Konjunkturzyklus ist durch Wachstumszyklen ersetzt worden. Zwar schwanken die Wachstumsraten (vor allem: die nominalen) immer noch nicht unerheblich, aber sie werden nicht mehr negativ, sondern tendieren allenfalls kurzfristig gegen Null hin; dementsprechend scheinen auch Arbeitslosigkeitsraten von mehr als 20 %, wie wir sie u. a. in den USA und Deutschland um 1932 erlebten, endgültig der Vergangenheit anzugehören.

Das Erreichte nicht zufriedenstellend

Aber so groß dieser Fortschritt auch ökonomisch, sozial und politisch ist — man gibt sich mit Recht nicht mit dem Erreichten zufrieden. Was man, nicht zuletzt mittels fiskalpolitischer Maßnahmen (die freilich unbedingt mit denen der Geldpolitik abgestimmt werden müssen), erreichen will, ist größtmögliche Verstetigung eines hohen Beschäftigungsgrades und eines als befriedigend betrachteten Niveaus des Wirtschaftswachstums sowie eine als angemessen angesehene Geldwertstabilität. Diese Zwecke konvergieren also in dem Bestreben, die in einer dynamischen Wirtschaft prinzipiell unvermeidlichen Fluktuationen der genannten drei Größen zu verringern. Wie kann man einer Realisierung dieser Ziele mittels finanzpolitischer Maßnahmen näherzukommen suchen?

In erster Linie entscheidend ist, wie bereits angedeutet, daß der Staat eine antizyklische Budgetpolitik betreibt, wobei er sich ausgabepolitischer, steuerlicher und kreditpolitischer Maßnahmen bedienen kann. Sieht man von möglichen spezifischen Wirkungen der Einzelmaßnahmen ab, so kommt es für die stabilisierungspolitische Effizienz darauf an, daß in Perioden eines die Geldwertstabilität gefährdenden Booms sich automatisch ergebende und eventuell durch diskretionäre Maßnahmen noch erhöhte Budgetüberschüsse dem Geldkreislauf entzogen, also bei der Zentralbank „sterilisiert“ (stillgelegt) werden. Umgekehrt müssen in Zeiten einer Rezession Defizite im öffentlichen Haushalt hingenommen oder bewußt vergrößert werden, d. h. der Staat muß einen

höheren Teil seiner Ausgaben als ursprünglich beabsichtigt durch kurzfristige Kredite finanzieren.

Nun kann man einen Budgetüberschuß oder ein Budgetdefizit von bestimmter Höhe sowohl durch steuer- als auch durch ausgabepolitische Maßnahmen bewirken und selbstverständlich ebenfalls durch eine Kombination beider. Es läßt sich nicht sagen, was generell die optimale Lösung wäre, wohl aber vermag man einige pros und contras für die eine oder andere anzuführen.

Steuerung durch Ausgabenpolitik

Bis zu einem gewissen Grade wirken manche Ausgaben als eingebaute Stabilisatoren, indem sie ohne Änderungen ihrer gesetzlichen Grundlagen in Rezessionszeiten zuzunehmen, in Boomperioden abzunehmen tendieren, also *ceteris paribus* die erwünschten antizyklischen Rückwirkungen auf den Staatshaushalt quasi automatisch herbeiführen. Hierher gehören vor allem Leistungen an Arbeitslose. Soweit aber die obige Voraussetzung zutrifft, daß künftig — selbst kurzfristig — keine Massenarbeitslosigkeit mehr zugelassen werden wird, ist die stabilisierende Wirkung von Schwankungen der Ausgaben für Arbeitslosenunterstützungen nur noch relativ gering. In der Tat haben in der jüngeren Vergangenheit in den meisten entwickelten Ländern die Arbeitslosenraten lediglich zwischen etwa 1 und 5 % geschwankt, ja für die Bundesrepublik läßt sich behaupten, daß wir seit mehr als 10 Jahren nur noch einen Wechsel zwischen Voll- und Überbeschäftigung, aber keine echte (reale) Arbeitslosigkeit gehabt haben.

Aus diesem Grunde spielen gegenwärtig diskretionäre Ausgabevariationen eine weit größere Rolle als automatisch sich ergebende. Allerdings besteht diesbezüglich noch weitgehend eine Asymmetrie: Man erkennt zwar theoretisch an, daß es stabilitäts- und wachstumspolitisch unvernünftig wäre, in Boomperioden die öffentlichen Investitionen — die ja in erster Linie für solche

Fritz Neumark, 69, Prof. Dr. rer. pol., war von 1933-1951 Professor an der Universität Istanbul und ist seit 1952 Direktor des Seminars für Finanzwissenschaft an der Universität Frankfurt. Er ist Verfasser und Herausgeber zahlreicher finanzwissenschaftlicher Schriften und u. a. Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium.

Variationen in Betracht kommen – mittels der automatisch anfallenden Steuermehreinnahmen überplanmäßig auszudehnen, vermag sich aber politisch nicht zu der unpopulären, dann gebotenen relativen Einschränkung solcher Ausgaben zu entschließen. Umgekehrt ist man bei Rezessionen prinzipiell bereit, die erforderliche Expansion der Investitionen vorzunehmen, häufig jedoch mangels technisch sofort durchführbarer Projekte nicht in der Lage, die guten Absichten mit der erforderlichen Schnelligkeit in die Tat umzusetzen; ja, darüber hinaus ist zu beobachten, daß vielfach nur der Zentralstaat, d. h. die Bundesregierung, in der richtigen Richtung antizyklisch handelt, die lokalen Gebietskörperschaften hingegen noch immer auf das Stagnieren oder die Verringerung der Zunahme ihrer Steuereinnahmen mit einer absoluten Einschränkung ihrer Investitionsvorhaben reagieren.

Verbessertes Instrumentarium in der BRD

Das deutsche Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 in Verbindung mit der im Jahre 1969 beschlossenen Finanzreform hat wesentliche Verbesserungen des konjunkturpolitischen Instrumentariums verwirklicht. Für den Fall einer drohenden oder bereits eingetretenen Rezession ist nunmehr dem Bund die Möglichkeit gegeben, bis zu 5 Mrd. DM zusätzliche Ausgaben aus kurzfristigen Krediten (evtl. auch aus der noch zu erörternden Konjunkturausgleichsrücklage) zu finanzieren. Dabei ist besonders wichtig, daß auf diese Weise nur solche Ausgaben durchgeführt werden dürfen, die im mittelfristigen Finanzplan vorgesehen sind, d. h. Investitionen und nicht Aufwendungen für den sog. Sozialkonsum. Ferner ist nunmehr durch verschiedene Maßnahmen Sorge dafür getragen worden, daß die Kommunen sich nicht mehr bei Wirtschaftswachstumsrückgängen gezwungen sehen, ihre Investitionen einzuschränken; auf der einen Seite setzen sich ihre eigenen Steuereinnahmen jetzt in höherem Maße als bisher aus solchen zusammen, die etwas weniger konjunkturtauglich sind als die Gewerbeertragsteuer, die bislang 80 % ihrer eigenen Steuern ausmachte, und auf der anderen Seite kann nunmehr der Bund ihnen spezielle Finanzhilfe für Investitionen gewähren. Praktisch schwieriger dürfte es aber trotz der Vorschriften des Stabilitätsgesetzes nach wie vor sein, bei inflatorischen Entwicklungen die dann nötige relative Einschränkung öffentlicher Investitionen durchzusetzen. Ich brauche das Wort „relativ“, weil ich natürlich eine absolute Verringerung der öffentlichen Ausgaben auch in Boomzeiten weder für politisch durchsetzbar noch auch für wirtschaftlich wünschenswert halte. Was aber möglich und angebracht wäre, ist eine be-

wußte Zurückhaltung in der öffentlichen Finanzwirtschaft dergestalt, daß bei Inflationsdruck die Wachstumsrate der Staatsausgaben sowohl unter der Zuwachsrates des Sozialprodukts als auch der der Steuererträge gehalten wird; sollte diese Zurückhaltung sich weniger auf die Investitionen als auf öffentliche Ausgaben konsumtiven Charakters beziehen, so wäre das langfristig gesehen besonders zweckmäßig. Die Wirklichkeit sieht freilich anders aus. Ein Beispiel unter vielen: In den USA belief sich das nominale Wachstum des BSP 1968 auf rd. 9 %, das reale – wegen starker Geldentwertung – auf etwa die Hälfte dieser Rate; die (nominale) Steigerung der nichtmilitärischen Ausgaben allein des Bundes hingegen betrug fast 15 %, die der gesamten Bundesausgaben 11 %. Man kennt nicht die genauen Ergebnisse der deutschen Ausgabenpolitik in den zwei letzten Boom-Jahren (1968 und 1969), aber sie sind allem Anschein nach nicht viel ermutigender als die amerikanischen. Immerhin verdient hervorgehoben zu werden, daß kraft Verordnung vom 24.7.1969 3,6 Mrd. DM an Mehreinnahmen einer Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt wurden, auf die allerdings gewisse Schuldentilgungen angerechnet werden konnten.

Steuern im Dienst der Finanzpolitik

In weit stärkerem Maße, als das früher für möglich und erwünscht angesehen wurde, werden heute die Steuern in den Dienst einer sei es anti-inflatorischen, sei es anti-deflatorischen Fiskalpolitik gestellt. Einer der Gründe dafür ist, daß man vom Standpunkt einer Marktwirtschaftsordnung für den Fall einer Rezession die dann angebrachte Steuersenkung der Alternative erhöhter Staatsausgaben vorzieht. Des weiteren ist begreiflicher Weise die stärkere Verwendung steuerlicher Maßnahmen zu konjunkturpolitischen Zwecken teilweise eine Konsequenz der Tatsache, daß Steuern gegenwärtig einen weit größeren Anteil am Sozialprodukt repräsentieren als noch vor einem Menschenalter. So beträgt das Verhältnis der Steuern aller politischen Ebenen zum Sozialprodukt in der Bundesrepublik seit einem Jahrzehnt zwischen 23 und 24 %, d. h. etwa doppelt soviel wie vor dem Ersten Weltkrieg. Bei Einrechnung der Sozialversicherungsabgaben (die sich allerdings nicht zu konjunkturpolitisch motivierten Variationen eignen) kommt man für Deutschland auf einen Anteilssatz von etwa 34 % (in Frankreich und Schweden sogar mehr als 38 %, in den USA freilich nur 28 %).

Nun gibt es zwei Hauptmethoden, um die Steuern in den Dienst der Bekämpfung übertriebener Wachstumsfluktuationen zu stellen: Die eine wird mit dem Terminus der passiven oder eingebauten

Fachwörter

Ad hoc-Steueränderung: Zu einem bestimmten Zeitpunkt werden Steueränderungen zur Erreichung eines bestimmten Zieles vorgenommen. Z. B. werden in einem Boom die Steuertarife erhöht bzw. in einer Rezession gesenkt.

Antizyklische Finanzpolitik: Bei einer antizyklischen Finanzpolitik wird das Finanz- und Ausgabengebahren des Staates an dem Ziel der Dämpfung der konjunkturellen Schwankungen ausgerichtet. So sollen im Aufschwung Steuererhöhungen und/oder Ausgabensenkungen und im Abschwung Steuererhöhungen und/oder Ausgabenerhöhungen vorgenommen werden, d. h. der Staat soll im ersten Fall die Gesamtnachfrage vermindern und im zweiten Fall die Gesamtnachfrage steigern.

Built-in-flexibility bzw. eingebaute oder passive Flexibilität ist als Mittel der antizyklischen Finanzpolitik wirksam. Es handelt sich dabei im engeren Sinne um in das Steuersystem eingebaute automatische Stabilisatoren. Bei progressiver Ausgestaltung der Einkommensteuer nehmen bei steigenden (sinkenden) Einkommen die Steuereinnahmen stärker zu (ab) als das Einkommen und bremsen dadurch die konjunkturellen Bewegungen. Zur built-in-flexibility im weiteren Sinne gehören auch eingebaute Stabilisatoren auf der Ausgabenseite. Z. B. steigen die Sozialausgaben in einer Rezession (Arbeitslosengelder) und sinken relativ im Aufschwung.

Deficit spending: In einer Rezession werden die staatlichen Ausgaben erhöht unter bewußter Inkaufnahme eines Budgetdefizits, um die Nachfrage zu steigern.

Diskretionäre bzw. aktive Maßnahmen: In diesem Falle verläßt man sich nicht allein auf die eingebauten Stabilisatoren, sondern unterstützt deren antizyklische Wirkungen durch entsprechende Veränderungen auf der Einnahmen- bzw. Ausgabenseite. Im Boom werden z. B. Steuererhöhungen vorgenommen und im Abschwung Steuererhöhungen. Das Problem dabei ist, daß die Handhabung dieser Instrumente flexibel vorgenommen werden muß; d. h. derartige Steuererhöhungen bzw. -senkungen dürfen keinem zeitraubenden Gesetzgebungsweg unterliegen, damit die Wirkung rechtzeitig einsetzen kann.

Prozyklische Finanzpolitik: Eine prozyklische Finanzpolitik unterstützt – im Gegensatz zur antizyklischen Finanzpolitik – die konjunkturellen Bewegungen in ihrem Ablauf. Eine

solche „Parallelpolitik“ liegt vor, wenn im Aufschwung die staatlichen Ausgaben ansteigen und/oder Steuererhöhungen vorgenommen werden und im Abschwung die Ausgaben eingeschränkt und/oder die Steuern erhöht werden.

Lineare Tarifänderung: Eine solche Tarifänderung liegt vor, wenn die Steuersätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer gleichmäßig z. B. um 10 % erhöht bzw. gesenkt werden.

Keynesian Revolution: Mit seinem Hauptbuch „General Theory of Employment, Interest and Money“ aus dem Jahre 1936 leitete Keynes eine neue Epoche in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung ein. Während die „klassischen“ Theorien behaupteten, daß dem Wirtschaftsprozeß die Tendenz zum Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung inneohnt, wies Keynes anhand eines neuen Instrumentariums nach, daß auch ein Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung möglich ist. Daraus folgt der Zwang nach einer entsprechenden Beschäftigungspolitik des Staates.

Konjunkturausgleichsrücklage: Die Konjunkturausgleichsrücklage wurde als Instrument der Konjunkturpolitik durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft eingeführt. Danach sollen Bund und Länder in Boomzeiten einen Teil der an sich geplanten Ausgaben nicht tätigen, sondern den Betrag bei der Bundesbank stilllegen. Zusätzlich sollen auch die Mehrerträge, die sich durch eventuelle Steuererhöhungen ergeben, dieser Rücklage zufließen. In einer Rezession sollen diese Mittel dann dazu verwandt werden, um die Ausgaben von Bund und Ländern zu erhöhen.

Konjunkturzyklus, klassischer: Unter dem klassischen Konjunkturzyklus versteht man die konjunkturellen Schwankungen um ein bestimmtes Beschäftigungsniveau, i. d. R. das Niveau bei Vollbeschäftigung. Konjunkturelle Abschwünge führen damit zu absoluten Rückgängen des Volkseinkommens. Heute sind fast nur noch Schwankungen der Wachstumsrate des Volkseinkommens zu verzeichnen, aber keine absoluten Rückgänge.

Stabilitätsgesetz: Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967. Dieses Gesetz hat wesentliche Verbesserungen des konjunkturpolitischen Instrumentariums gebracht und gilt weltweit als Vorbild.

Flexibilität, die andere mit dem der aktiven oder diskretionären Flexibilität bezeichnet. Erstere wirkt wie ein automatischer Stabilisator. Es wäre jedoch falsch anzunehmen, daß nur bei diskretionären Steuermaßnahmen wohlwogene Aktionen von Regierung und Parlament zur Verwirklichung einer antizyklischen Fiskalpolitik erforderlich wären, denn tatsächlich hängt es auch bei „built-in flexibility“ zunächst von politischen Entscheidungen über die Zusammensetzung des Steuersystems und die technische Ausgestaltung der einzelnen Steuern ab, ob bzw. in welchem Maße von der Besteuerung stabilisatorische Effekte ausgehen. Sind freilich diese Entscheidungen einmal getroffen worden, dann treten die konjunkturadäquaten Veränderungen der Steuererträge in der Tat ein, ohne daß es irgendwelcher ad hoc-Maßnahmen zur Erhöhung oder Senkung der Steuertarife, Freibeträge usw. bedürfte.

Built-in Flexibility von Steuern

Was bedeutet nun „built-in flexibility“ von Steuern? Man versteht darunter das Verhältnis von Veränderungen des Steueraufkommens zu simultanen Veränderungen des Sozialprodukts. Dieses Verhältnis ist abhängig einmal von der relativen budgetären Bedeutung einer Steuer, sodann von der Konjunktur- und Wachstumsreagibilität der Steuerbemessungsgrundlage und schließlich von der Gestaltung des Steuertarifs, wobei namentlich die Progression im Sinne einer Verstärkung der passiven Steuerflexibilität wirkt. Neben dem Maß der Steuerertragsänderungen im Vergleich zu Sozialproduktsschwankungen ist auch ihr Tempo für die stabilisierungspolitische Effizienz von großer Bedeutung. Dieses Tempo wird bestimmt einmal durch den Gegenstand der Steuer bzw. die Bemessungsgrundlage, zum anderen durch die gesetzlichen Steuerzahlungsmodalitäten. Der Quellenabzug etwa bei der Lohnsteuer ist ein besonders wirksames Mittel, um die starke Konjunkturempfindlichkeit dieser Abgabe prompt wirksam werden zu lassen, während unser Erhebungsverfahren bei veranlagter Einkommen- und Körperschaftsteuer retardierend und deshalb unter Umständen sogar prozyklisch wirkt.

Für die meisten westlichen Industrieländer hat sich die Struktur der Steuersysteme seit längerem in der Weise verändert, daß sich der Anteil der besonders stark konjunktur reagiblen Abgaben erheblich erhöht hat. Diese Entwicklung wäre noch ausgeprägter gewesen, wenn man nicht von Zeit zu Zeit durch diskretionäre Maßnahmen speziell die Sätze der Einkommensteuer gesenkt und/oder die persönlichen Freibeträge erhöht hätte. In der Bundesrepublik machen gegenwärtig die Steuern mit besonders starker eingebauter Flexibilität, nämlich Einkommen- und Körperschaft-

steuer (rd. 40 %) und Gewerbesteuer (fast 10 %), rund die Hälfte des Steueraufkommens aller politischen Ebenen aus. Zwar reagieren auch die Steuern auf Kraftfahrzeuge und Mineralöl stark auf konjunkturelle Schwankungen, doch handelt es sich bei ihnen bekanntlich um Sonderabgaben, die in erster Linie zur Finanzierung der Straßenausbaukosten bestimmt sind. In den USA dürfte die eingebaute Flexibilität der Steuern noch größer als bei uns sein — ja, sie ist sogar in neuerer Zeit als zu groß und daher wachstumsgefährdend betrachtet worden, namentlich wegen der übermäßigen Progression der Bundeseinkommensteuer. Aus diesem Grunde hat man 1964 drastische „tax cuts“ vorgenommen, denen von 1970 an weitere folgen sollen.

Diskretionäre Steuermaßnahmen

Damit sind wir aber bereits bei diskretionären Fiskalmaßnahmen angelangt. Solche Maßnahmen gehören zur aktiven Steuerflexibilität, d. h. ad hoc vorgenommenen Veränderungen der Steuerpflichtungen (und damit der Erträge) — Veränderungen, die im prozyklischen Sinne, aber mit antizyklischen Effekten erfolgen. Konkret: In inflatorischen Boomperioden werden die Steuererlöse erhöht (und die daraus resultierenden Mehreinnahmen „sterilisiert“), bei einer Rezession ermäßigt (ohne daß die so bewirkten Mindererlöse Anlaß zu Ausgabekürzungen wären). Entscheidend ist auch hier wieder, daß man zu solchen konjunkturpolitisch motivierten Steueränderungen Abgaben verwendet, die eine genügend große Reichweite haben und bei denen gesetzliche Variationen der Belastung sich schnell auswirken. Der ersten Bedingung genügen heute im Grunde nur Einkommensteuern einerseits, allgemeine Umsatzsteuern, namentlich Mehrwertsteuern, andererseits. Aber es muß noch auf einige zusätzlich erforderliche Bedingungen hingewiesen werden: daß nämlich die konjunkturellen Entwicklungstendenzen richtig diagnostiziert und prognostiziert und daß die erforderlichen antizyklischen Steueränderungen rechtzeitig und schnell beschossen werden. Lasse ich das schwierige Diagnose- und Prognoseproblem hier beiseite, so spitzt sich unser Problem auf die Doppelfrage zu, welche Steuern sich am besten zu aktiv flexibler Variation eignen und mit welchen Maßnahmen sich erreichen läßt, daß Steueränderungen, wenn zur Milderung inflatorischer oder deflatorischer Entwicklungen als notwendig erkannt, prompt in Kraft gesetzt werden können.

Über den ersten Aspekt hat man lange diskutiert, aber heute ist man in Finanzwissenschaft und Praxis ganz überwiegend der Ansicht, daß Einkommen- und Körperschaftsteuern sich am besten als Mittel aktiver flexibler Steuerpolitik eignen.

Eine Ausnahme in dieser Beziehung bildet nur Großbritannien, wo seit mehreren Jahren dem Finanzminister – Chancellor of the Exchequer – die Befugnis zusteht, „purchase tax“ und Verbrauchsteuern nach konjunkturpolitischen Bedürfnissen zu variieren (sog. „regulator“), eine Befugnis, von der schon wiederholt faktisch Gebrauch gemacht worden ist.

Die BRD als Sonderfall

Die Bundesrepublik stellt demgegenüber zur Zeit das einzige Land dar, wo – kraft Stabilitätsgesetz – die Regierung ermächtigt ist, Einkommen- und Körperschaftsteuer durch Rechtsverordnung zu ändern, freilich nur unter Beachtung verschiedener Bedingungen. So muß einmal eine rezessive oder inflatorische Wirtschaftsentwicklung eingetreten oder vorauszusehen sein, ferner können nur lineare Tarifänderungen vorgenommen werden, deren Höhe auf maximal 10% der Steuer beschränkt ist und deren Geltung 1 Jahr nicht übersteigen darf; darüber hinaus müssen Bundesrat und Bundestag der Verordnung (die sie ablehnen, aber nicht abändern können!) ihre Zustimmung geben, und endlich sind die aus einer Erhöhung (im Boom-Fall) sich ergebenden Mehrerträge einer Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen. Diese Mehrerträge würden gegenwärtig maximal zwischen 5 und 6 Mrd. DM ausmachen. Bedenkt man, daß daneben noch zusätzliche Ausgleichsrücklagen aus automatisch (kraft „built-in flexibility“) sich ergebenden Steuermehrerträgen gebildet werden können (freilich eben, anders als im vorerwähnten Falle, nicht gebildet werden müssen), so ist evident, daß der deutsche Bundesfinanzminister, falls er will, über eine hinlänglich große „Manövrierreserve“ verfügt, um überstarke Konjunkturflektuationen mit ihren ungünstigen Rückwirkungen auf Beschäftigung, Geldwert und Wachstum weitgehend mildern zu können. Darauf aber kommt es in erster Linie an. Stetigkeit der Besteuerung ist zwar in vieler Hinsicht erwünscht, weit wichtiger ist jedoch die Stetigkeit der Wirtschaftsentwicklung, und dieser Stetigkeit vermag eine rationale Variation der Steuern zu dienen.

Die deutsche Lösung stellt einen relativ vernünftigen und effizienten Ausweg aus einer Zielkonfliktsituation dar: Wie erwähnt, wirken Variationen der Steuerlasten nur dann konjunkturrell „richtig“, wenn sie schnell realisiert werden, was den üblichen Gesetzgebungsweg ausschließt, da dieser in Demokratien zu lange Zeit braucht; demgegenüber ist das Parlament verständlicherweise sehr darauf bedacht, der Regierung gerade auf dem Gebiet der Steuerpolitik – die modernen Parlamente sind ja bekanntlich im Kampf um das

Steuerbewilligungsrecht gegenüber den absoluten Herrschern entstanden – keine unbeschränkten Vollmachten einzuräumen. (Der US-amerikanische Kongreß hat es bislang immer abgelehnt, dem Präsidenten auch nur eine „stand-by authority“ zu konjunkturrell motivierten begrenzten Steuervariationen zu gewähren.) Die deutsche Regelung sichert nun auf der einen Seite dem Parlament, da die Regierungsverordnungen seiner Zustimmung bedürfen, Schutz gegen von ihm nicht gebilligte einseitige Aktionen der Exekutive; auf der anderen Seite sind die ad hoc-Steueränderungen quantitativ und zeitlich so genau und eng begrenzt, daß man damit rechnen kann, der Bundestag werde einer aus einem einzigen Paragraphen bestehenden Verordnung in aller Regel seine Zustimmung nicht versagen und diese schnell erteilen.

Fiskalpolitische Harmonisierung notwendig

Erfahrungen in Bundesstaaten wie namentlich der Schweiz, aber auch den USA und der Bundesrepublik haben gezeigt, daß eine von der Bundesregierung initiierte antizyklische Fiskalpolitik nur dann voll wirksam ist, wenn auch Einzelstaaten und Gemeinden sich ausgabe- und steuerpolitisch konjunkturgerecht verhalten. Dazu können sie ohne spezielle gesetzliche Regelungen in einem verfassungsrechtlich festgelegten System des Föderalismus nicht gezwungen werden, und so ist es oft dahin gekommen, daß von den verschiedenen politischen Ebenen sich einige anti-, andere prozyklisch verhielten. Teils durch das erwähnte Stabilitätsgesetz, teils durch kürzlich in Kraft getretene Verfassungsänderungen ist in der Bundesrepublik nunmehr gesetzlich sichergestellt worden, daß Einzelstaaten (Länder) und Gemeinden ihre Finanzpolitik in derselben Richtung wie der Bund die seine gestalten müssen. Durch diese „fiskalpolitische Harmonisierung“, kraft welcher die Fiskalpolitik aller öffentlichen Gebietskörperschaften sich stets am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht orientieren muß, ist erst eine ausreichende konjunkturrelle Wirksamkeit von Steuer- und Ausgabemaßnahmen gewährleistet.

Abschließend sei betont, daß die Finanzpolitik zwar heute ein unentbehrliches Instrument zur Milderung von Wachstums- und Beschäftigungsschwankungen sowie zur Herstellung bzw. Erhaltung annähernder Geldwertstabilität darstellt, aber diese Aufgabe nicht für sich allein bewältigen kann. Vor allem bedarf sie der Kooperation und Koordination mit der „monetary policy“. Schließlich muß realistischerweise zugegeben werden, daß gegenwärtig eine fiskalpolitische Bekämpfung von Rezessionen noch weit leichter realisierbar erscheint als die von Inflationen.