

# Budgetpolitik im Wandel

Von

Herbert Geyer, Karl-Heinrich Hansmeyer,  
Gerold Krause-Junk

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 149

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 149

---

## Budgetpolitik im Wandel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# Budgetpolitik im Wandel

Von

Herbert Geyer, Karl-Heinrich Hansmeyer,  
Gerold Krause-Junk

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Budgetpolitik im Wandel** / von Herbert Geyer;  
Karl-Heinrich Hansmeyer; Gerold Krause-Junk. Hrsg.  
von Karl Häuser, — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.  
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften;  
N. F., Bd. 149)  
ISBN 3-428-05922-0

NE: Geyer, Herbert [Mitverf.]; Hansmeyer,  
Karl-Heinrich [Mitverf.]; Krause-Junk,  
Gerold [Mitverf.]; Häuser, Karl [Hrsg.]; Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften  
des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-05922-0

## Vorwort

Der vorliegende Band vereinigt drei Referate, die auf einer Sitzung des Ausschusses für Finanzwissenschaft vorgetragen und diskutiert worden sind. Die Sitzungen finden seit einem Vierteljahrhundert regelmäßig in der Woche nach Pfingsten statt. Die Tagung des Jahres 1984, deren Referate dieser Band enthält, galt dem Thema „Budgetpolitik im Wandel“, und die Teilnehmer hatten sich dazu in Zürich versammelt.

Bei der Behandlung des Themas wurden drei Schwerpunkte gesetzt. Der erste galt den Ursachen, auf die der Wandel in der Budgetpolitik zurückzuführen ist. An zweiter Stelle standen die Ziele und Instrumente der veränderten Budgetpolitik. Und drittens ging es um die Konsequenzen, die sich aus der budgetpolitischen Wende ergeben oder ergeben können. Jeder dieser drei Schwerpunkte wurde in einem Referat behandelt, das nach eingehender Diskussion im Ausschuß durch den jeweiligen Referenten in die nun vorliegende Fassung gebracht worden ist.

Entsprechend der chronologischen Folge der Tagung präsentiert der Band zunächst das Referat von Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln) über „Ursachen des Wandels in der Budgetpolitik“. Der Verfasser konzentriert seine Analyse auf die Stabilisierungsfunktion des Budgets und zeigt, wie sich die Zielstruktur der Budgetpolitik in der Bundesrepublik Deutschland verändert hat. Er unterschied drei Perioden. Die erste Periode, die bis in die frühen sechziger Jahre hineinreicht, ist dadurch gekennzeichnet, daß sich die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik erst allmählich in der Finanzwissenschaft etablierte. Als Grund für die nur zögernde Aufgabe der „Politik des ausgeglichenen Budgets“ führt Hansmeyer die kameralistische Tradition der deutschen Finanzwissenschaft und die Erfahrungen aus den beiden großen Inflationen an. In der zweiten Periode wurden die keynesianischen Ideen in praktische Politik umgesetzt, wofür mit dem Stabilitätsgesetz (1967) sowie der Finanzreform von 1969 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden. In den siebziger Jahren — dritte Periode — wurde das Stabilitätsziel allmählich von anderen Zielen überlagert. Durch die Ausweitung des Staatssektors rückte die Allokationsfunktion stärker als bisher in den Vordergrund, und das stabilitätspolitische In-

strumentarium mußte auch auf andere Ziele Rücksicht nehmen, um z. B. auch zusätzlichen verteilungspolitischen Aufgaben gerecht werden zu können. Als weitere Ursachen für das Zurückdrängen der Stabilisierungsfunktion erwähnt der Verfasser, daß die öffentliche Verschuldung eine Eigendynamik entwickelt habe, so daß z. B. der Schuldenbestand sogar während der Boomphasen nicht reduziert wurde, und daß sich überdies die fiscal-policy zunehmendem ideologischem Widerstand ausgesetzt und mit der Erfahrung konfrontiert sah, daß sich Verhaltens- und Erwartungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte veränderten.

Der zweite Teil des Bandes, verfaßt von Herbert Geyer (New York), behandelt „Ziele und Instrumente der Budgetpolitik im Wandel“ und gibt eine Übersicht über fünf Jahrzehnte der Budgetpolitik der USA. Da unter der Reagan-Administration eine Substitution von Sozialausgaben durch Rüstungsausgaben erfolgte, wird zuerst die Entwicklung wichtiger Ausgabenkategorien dargestellt. Hieran anschließend werden ausgewählte Aspekte der Steuer- und Defizitfinanzierung erläutert. Geyer hebt hervor, daß nach dem 16. Amendment zur Verfassung der Vereinigten Staaten (1913) eine Umgestaltung der Einnahmenstruktur dergestalt erfolgte, daß auf Bundesebene nicht mehr die Verbrauchsteuern, sondern die Steuern vom Einkommen dominieren, wodurch der Zentralhaushalt unvermeidlicherweise konjunkturempfindlich wurde, somit zu entsprechenden Überschüssen oder Defiziten neigte und z. B. die aggregierte Ersparnisbildung des öffentlichen Sektors im Jahre 1979 positiv gestaltete. Weiterhin wird die Budgetpolitik der wichtigsten Phasen, beginnend mit dem „New Deal“, skizziert und für die Entwicklung in den siebziger Jahren gezeigt, welche Probleme mit der Legaldefinition der gesetzlichen Verschuldungsgrenze (deficit ceiling) verbunden sind. Außerdem geht der Referent auf die Wirkungen der Inflation auf den Realwert der Staatsschulden ein, wobei er die Ergebnisse früherer Untersuchungen (Boskin), daß der inflationsbedingte Rückgang der realen Staatsschuld in einigen Jahren die Nettokreditnahme übersteigt, kritisiert. Geyer vertritt die Auffassung, daß bei der Berechnung der „inflation-tax“, die die Gläubiger zu tragen haben, die Schuldbestände in den Händen von anderen staatlichen Stellen, insbesondere Federal Reserve Banks, und bei ausländischen Anlegern nicht berücksichtigt werden dürften. Denn bei der ersten Gruppe saldieren sich nämlich bei einer Aggregation des Staatssektors die Inflationsgewinne und -verluste zu Null, während bei den Ausländern der Realwert ihrer Forderungen stärker von der Wechselkursentwicklung abhängig sei, deren Einbeziehung in die Berechnungen aber zu kompliziert sei. Abschließend werden noch die sog. Reaganomics in die Betrachtung einbezogen, die neben einer Ver-

lagerung der Ausgabenstruktur — vornehmlich zu Lasten der Sozial- und zu Gunsten der Verteidigungsausgaben —, einer Zurücknahme fiskalinterventionistischer Maßnahmen und vor allem einer rigorosen Politik der Steuersenkung vornehmlich bei Einkommen- und Körperschaftsteuer zu höheren Defiziten des Bundeshaushalts geführt haben, als ursprünglich angekündigt und beabsichtigt wurde. Der Steuersenkung falle wegen der von ihr erhofften und tatsächlich erzielten Incentive-Wirkung eine entscheidende Rolle zu. Geyer gelangt abschließend zu dem Urteil, daß die Politik der Reaganomics im Grunde als eine Restauration von Jeffersonschen Idealen zu werten sei.

Das dritte Referat, verfaßt von Gerold Krause-Junk (Hamburg), unterscheidet sich von den beiden vorausgegangenen insofern, als die Konsequenzen der Wandlungen der Budgetpolitik nicht auf empirische Weise, sondern in einer theoretischen Analyse behandelt werden. Unter dem Titel „Automatismen versus Autonomie“ untersucht der Verfasser die Folgen, die sich aus der neuen klassischen Makroökonomie für die fiskalische Stabilitätspolitik ergeben. Hierzu werden zuerst ein Grundmodell und ein modifiziertes Modell der neuen klassischen Makroökonomie vorgestellt. Deren wichtigste Implikation ist für den Fall, daß die Wirtschaftssubjekte rationale Erwartungen bilden, die These von der Ineffektivität der Politik: Antizipierte Stabilitätspolitik sei ineffektiv, da sie die Abweichungen vom Trendoutput nicht beeinflusse, dagegen sei überraschende, nicht antizipierte Stabilitätspolitik (exogener Schock) zwar effektiv, jedoch ineffizient. Krause-Junk gelangt daher zu der Schlußfolgerung, daß der Kernpunkt der neuen klassischen Makroökonomie in letzter Konsequenz zu der Doktrin führe, daß Stabilitätspolitik nicht wünschenswert sei. Anschließend stellt der Autor anhand von fünf Thesen die Konsequenzen der neuen klassischen Makroökonomie für die Finanzpolitik vor. Danach sollte sie keine Illusionen wecken, sondern antizipierbar sein, sich eher auf Automatismen als auf Autonomie stützen und hinsichtlich der Wirkungen auf den Trendoutput an der Angebotsseite ansetzen.

Karl Häuser



## Inhaltsverzeichnis

### Ursachen des Wandels der Budgetpolitik

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln ..... 11

### Changes in Budget-Policy Goals and Instruments: Five Decades of Developments in the United States of America

By *Herbert Geyer*, New York ..... 33

### Automatismen versus Autonomie

Von *Gerold Krause-Junk*, Hamburg ..... 59



# Ursachen des Wandels der Budgetpolitik

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln

## Vorbemerkungen

Der im Thema des Referats vorgegebene Begriff ‚Budgetpolitik‘ bedarf der Interpretation. Er kann synonym für Finanz- und Haushaltspolitik stehen, er kann zusammen mit dem Begriff ‚Wandel‘ Strukturwandlungen des Budgets umfassen. Im Zusammenhang der drei Referate ist eine Einschränkung geboten: Es sollen die Wandlungen der Zielstruktur des Budgets untersucht werden, wie sie sich seit Beginn der 60er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland vollzogen haben. Sie sind gekennzeichnet durch ein Vordringen des Stabilisierungsziels, das dann von anderen Zielen zunehmend in den Hintergrund gedrängt wurde.

Für diese Akzentverschiebungen im Verlauf weniger Jahre lassen sich viele Erklärungen anführen. Das Thema nennt sie ‚Ursachen‘. Da Veränderungen von Zielen im Zeitverlauf untersucht werden, empfiehlt sich eine Vorgehensweise nach einzelnen Phasen; es sollen drei Phasen unterschieden werden:

- (1) die Phase der Entstehung und des Vordringens der Stabilisierungsfunktion in der theoretischen Diskussion bis zum Beginn der sechziger Jahre,
- (2) die Phase der Rezeption und der Umsetzung in der praktischen Finanzpolitik in den 60er Jahren,
- (3) die Phase der Nicht-Anwendung in den 70er Jahren.

Abschließend wird versucht, einige ‚Ursachen‘ dieses Zielwandels herauszuarbeiten.

## **I. Entstehung und Vordringen der Stabilisierungsfunktion in der theoretischen Diskussion**

Eine Analyse der Wandlungen der budgetären Zielstruktur in Richtung auf Stabilisierungspolitik beginnt zweckmäßig mit einem Blick in die Vorkriegsgeschichte, da sie der „fiscal policy“ bis heute das Gegenbild liefert. Die Brüningssche Parallelpolitik dient als klassischer Beleg

dafür, daß eine Politik des Haushaltsausgleiches in einer Depression in die wirtschaftliche und politische Katastrophe führen kann. Allerdings sollte man sich davor hüten, die Ziele Brünings mechanistisch auf den Haushaltsgrundsatz des ausgeglichenen Budgets zu reduzieren. Mag seine Politik aus heutiger Sicht auch theoretisch falsch gewesen sein, vor dem historischen Hintergrund wirkt sie gleichwohl rational<sup>1</sup>:

- (1) Den oft zitierten Kürzungen der Beamtengehälter im Jahre 1930 (Erste Notverordnung) waren drastische Gehaltserhöhungen im Jahre 1927 vorausgegangen, die Brüning korrigieren wollte.
- (2) Die deutsche Bevölkerung war infolge der großen Inflation sehr inflationsbewußt; Preissteigerungsraten von über 3 % (1929) galten als bedrohlich.
- (3) Den hohen Reparationsforderungen der Siegermächte konnte nur mit einer sparsamen Politik im Inland begegnet werden.

Insgesamt war es in der Tat eine Politik, die ‚man‘ von ihm erwartete, zumal die führenden Nationalökonomten jener Zeit nicht müde wurden, auf inflationäre Gefahren hinzuweisen.

Als Beleg für Brünings Versagen wird vielfach auf Keynes' Vorläufer in Deutschland verwiesen. W. Albers nennt Lautenbach, Dräger, Grotkopp, Woytinski-Tarnow-Baase, Friedländer-Prechtel, Fick, Nöll von der Nahmer, Wagemann und Bischoff als Beispiele für wissenschaftliche Stellungnahmen, die eine Abkehr von der orthodoxen Finanzpolitik des ausgeglichenen Haushalts forderten<sup>2</sup>. Auch Erich Preiser wäre hier zu nennen, der in seinen Grundzügen der Konjunkturtheorie aus dem Jahre 1933 formulierte: „Da die private Initiative versagt, soll die öffentliche an ihre Stelle treten und so zur Überwindung des toten Punktes beitragen; charakteristisch sind hier die Schlagworte ‚Ankurbelung‘ und ‚Initialzündung‘.“<sup>3</sup> Von Hans Gestrich<sup>4</sup> und Karl Schiller<sup>5</sup> liegen ähnliche Äußerungen vor. Dies war freilich, beurteilen wir die Literatur der Zeit richtig, nicht die herrschende Lehre. Nimmt man die damals verbreiteten Lehrbücher der Finanzwissenschaft als Indiz, so wird die neue ökonomische Betrachtungs-

<sup>1</sup> Siehe hierzu ausführlich Albers, Willi, Finanzpolitik in der Depression und in der Vollbeschäftigung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 - 1975, Frankfurt/M. 1976, S. 340 ff.

<sup>2</sup> Albers, Willi, ebenda, S. 343. Siehe dazu auch die umfassende Dokumentation in Bombach, Gottfried u. a. (Hrsg.), Keynesianismus, 4 Bde., Berlin, Heidelberg, New York 1976 ff.

<sup>3</sup> Preiser, Erich, Grundzüge der Konjunkturtheorie, Tübingen 1933, S. 158.

<sup>4</sup> So Gestrich, Hans, Geldpolitik und Weltwirtschaft, Berlin 1934, S. 18 ff.

<sup>5</sup> Ähnlich Schiller, Karl, Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland, Berlin 1936, S. 21 ff.

weise nirgends rezipiert; bei Terhalle<sup>6</sup> heißt es ausdrücklich: „Aber eine Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, nur oder doch in erster Linie, um Aufträge und damit Arbeit zu schaffen, ist doch volkswirtschaftlich meist sehr bedenklich, insbesondere dann, wenn die Wirtschaftsnot in erster Linie die Folge eines Kapitalmangels ist.“ Und weiter: „Jeder öffentliche Auftrag und jede ‚Notstandsarbeit‘ bedeutet schließlich doch Kapitaleaufwand, verschlimmert damit leicht die Ursache der Wirtschaftsstockung, statt sie zu mildern oder zu beseitigen.“<sup>7</sup>

Über die Gründe dieser Abstinenz kann man wohl nur spekulieren. Sicherlich wirkte die kameralistische Tradition der deutschen Finanzwissenschaft nach, vielleicht war es in den 30er Jahren die Fixierung auf solide Staatsfinanzen, hervorgerufen durch die schlimmen Erfahrungen der ersten Inflation, vielleicht spielte nach dem zweiten Weltkrieg die Distanzierung von der expansiven (aber ohne Theorie betriebenen) Politik des Nationalsozialismus eine Rolle — so daß das Kapitel Staatshaushalt und Volkswirtschaft sich erst relativ spät in der deutschen finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur nach dem zweiten Weltkrieg findet.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, daß die Theorie von Keynes nicht bereits in den fünfziger Jahren aufgenommen worden wäre. Kennzeichnend hierfür ist die Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont im Jahre 1950, bei der es um die Problematik der Vollbeschäftigung ging.<sup>8</sup> Dem Leser des Jahres 1985 bietet sich das interessante Bild keynesianischer Vorträge (Erich Schneider, Walde-  
mar Koch) von geradezu dogmatischer Strenge, skeptischer Diskussionsbeiträge (Günter Schmölders) und abwägender Überlegungen, ob denn das keynesianische Rezept für alle Arten von Arbeitslosigkeit tauglich sei (Theodor Wessels). Wichtig ist jedoch, daß sich eine keynesianische Beschäftigungspolitik im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgesetzt hat, obwohl die Gedanken der fiscal policy zunehmend an Boden gewannen. Wegweisend für die Annahme durch die Finanzpolitiker war hier insbesondere der Aufsatz von Fritz Neumark „Wo steht die „Fiscal Policy“ heute?“<sup>9</sup> Beson-

---

<sup>6</sup> *Terhalle*, Fritz, Finanzwissenschaft, Jena 1933, S. 68.

<sup>7</sup> Ähnlich oder das Problem ausklammernd: *Lotz*, Walter, Finanzwissenschaft, Tübingen 1931, 2. Aufl., S. 864 ff.; *Moll*, Bruno, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930, S. 261 ff.; *Eheberg*, Karl-Theodor v., Grundriß der Finanzwissenschaft, Leipzig 1936, 7. Aufl., S. 185 f.; *Gerloff*, Wilhelm, Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1948, S. 88.

<sup>8</sup> *Albrecht*, Gerhard (Hrsg.), Die Problematik der Vollbeschäftigung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 3, Berlin 1951.

<sup>9</sup> *Neumark*, Fritz, Wo steht die „Fiscal Policy“ heute?, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 19, 1958/59, S. 46 ff.