

Ollmann, Peter

Article — Digitized Version

Der konjunkturneutrale Haushalt: Auch Sachverständige irren

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ollmann, Peter (1970) : Der konjunkturneutrale Haushalt: Auch Sachverständige irren, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 4, pp. 255-258

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134111>

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.

den zunehmenden Relativierungstendenzen – „kein größerer Preisanstieg als im Ausland“ – in führenden Industrieländern entgegengewirkt werden soll. Die Diskussion um die Zielvorstellungen in einem Memorandum der EWG-Kommission, das für 1971–1975 einen Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus in der Bundesrepublik von 2–2,5% und in der Gemeinschaft insgesamt von 2,5–3% nennt, gibt schon einen Vorgeschmack der zu erwartenden Schwierigkeiten. Dabei wird es nützlich sein, die Argumentation von moralisier-

rendem Beiwerk freizuhalten. Die Bundesrepublik wird sich bei fortschreitender Verwirklichung der Wirtschaftsunion immer weniger von den Tendenzen in den Partnerländern isolieren können, aber sie kann auch nicht beanspruchen, allein den Maßstab zulässiger Preissteigerungen zu bestimmen. Diese Erkenntnis fällt sicherlich leichter, wenn nicht vergessen wird, daß die relative Preisruhe in der Bundesrepublik in den Jahren 1967–1969 mit der vorangegangenen Rezession sehr teuer erkaufte war.

Der konjunkturneutrale Haushalt

Auch Sachverständige irren

Peter Ollmann, Hamburg

S. 545 ff

Seit drei Jahren propagiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein neues Konzept, das es seiner Ansicht nach gestattet, die konjunkturellen Wirkungen der Budgetentwicklung zu beurteilen – das Konzept des „konjunkturneutralen“ Haushalts. Die bisherigen Stellungnahmen zu diesem Konzept waren nicht ermutigend. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen verwendet den Ausdruck „konjunkturneutral“ nur mit dem einschränkenden Zusatz „... vorausgesetzt, dieses Kriterium ließe sich überhaupt hinreichend exakt bestimmen und anwenden“¹⁾. Die Bundesregierung unterstreicht in ihren Stellungnahmen²⁾ vor allem die Schwierigkeiten, die sich einer an der Wirkung orientierten zeitlichen Abgrenzung sowie einer Bestimmung der unterschiedlichen Multiplikator- und Impulswirkungen der einzelnen Budgetposten entgegenstellen, und kündigt insbesondere „die Entwicklung eines praktischen Verfahrens zur Messung konjunktureller Wirkungen der öffentlichen Haushalte“ an. Es wirkt geradezu belustigend, wenn sie gleichzeitig erklärt, „die grundsätzliche Diagnose des Sachverständigenrates, daß der öffentliche Gesamthaushalt im Jahre 1969 konjunkturuell kontraktiv gewirkt habe“, bleibe von ihrer Kritik an der verwendeten Methode unberührt. Angesichts der zentralen Po-

sition, die die öffentlichen Haushalte im Rahmen der Stabilisierungspolitik einnehmen, erscheint deshalb eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Konzept des Rats dringend geboten.

Konjunkturneutrale Budgetentwicklung

Konjunkturelle Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Situation sind gekennzeichnet durch Veränderungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials. Da die Zuwachsraten des Produktionspotentials – im Folgenden g genannt – bei genügend kurzfristiger Betrachtung als gegeben angenommen werden kann, ist es zulässig, Unregelmäßigkeiten in der Nachfrageentwicklung als die überwiegende Ursache konjunktureller Schwankungen anzusehen. Solange also die Nachfrage mit der gleichen Rate wie das Produktionspotential, d. h. mit der Rate g wächst, bleibt der Auslastungsgrad und damit die konjunkturelle Lage unverändert. Nimmt die Nachfrage mit einer höheren als der Rate g zu, so daß der Auslastungsgrad steigt, liegt ein Aufschwung vor. Entsprechend läßt sich ein konjunktureller Niedergang kennzeichnen.

Peter Ollmann, 34, Diplom-Volkswirt, lehrt Volkswirtschaftslehre im Rahmen der Wirtschaftswissenschaftlichen Studienkreise in Hamburg.

¹⁾ Aktuelle konjunktur- und strukturpolitische Fragen der Finanzpolitik, Gutachten vom 10. 1. 1970, Ziffer 2.

²⁾ Jahreswirtschaftsbericht 1969, Ziffer 11; 1970, Ziffer 4.

Die Budgetentwicklung kann demnach als konjunkturneutral bezeichnet werden, wenn sie „nicht auf eine Änderung im Auslastungsgrad des Produktionspotentials hinwirkt³⁾“. Für diese Kennzeichnung spielt die erreichte Höhe des Auslastungsgrades keine Rolle. Diese kommt erst dann ins Spiel, wenn es zu entscheiden gilt, ob eine konjunkturneutrale Budgetpolitik der herrschenden Lage angemessen ist. Das wird nicht der Fall sein, wenn der tatsächliche Auslastungsgrad vom wirtschaftspolitisch erwünschten abweicht. Der Sachverständigenrat betont denn auch mehrfach, daß eine Aussage darüber, welche Budgetpolitik konjunkturneutral wäre, noch nicht die Wünschbarkeit einer solchen Budgetpolitik impliziert⁴⁾.

Ausgestaltung der Budgetpolitik

Wie müßte nun eine Budgetpolitik aussehen, die im obigen Sinne als konjunkturneutral bezeichnet werden kann? Der Einfachheit halber sei für die Staatsausgaben bei unveränderter Struktur eine Zuwachsrate in Höhe von g unterstellt, so daß der Staat selbst einen gleichbleibenden Anteil der gesamtwirtschaftlichen Ressourcen in Anspruch nimmt. Eine Änderung der Konjunkturlage kann dann nur die Folge der privaten Nachfrageentwicklung sein, die aber ihrerseits entscheidend durch die staatliche Einnahmenentwicklung bestimmt wird. Letztere muß also in das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts einbezogen werden. Nach Ansicht des Sachverständigenrates müßte – für den Fall der oben unterstellten Entwicklung der Staatsausgaben – die Zunahme der Steuereinnahmen so geregelt werden, „daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den privaten Sektor weder zusätzlich (sic!) zurückgedrängt noch gefördert wird⁵⁾“, und das ist genau dann der Fall, wenn die Steuereinnahmen mit derselben Rate zunehmen wie das Produktionspotential. An anderer Stelle finden sich ähnliche Formulierungen⁶⁾. Eine theoretische Begründung wird nicht gegeben.

Nun bietet jedoch eine Zunahme der Steuereinnahmen mit der Rate g nicht die geringste Garantie dafür, daß die private Nachfrage mit der Rate g wächst. Das folgt ganz einfach aus der Tatsache, daß die Besteuerung nur einer unter vielen Bestimmungsfaktoren der privaten Nachfrageentwicklung ist. Wollte man bei einem Wachstum der Staatsausgaben mit der Rate g den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials unverändert halten, so müßten die Steuereinnahmen entsprechend den

vorherrschenden konjunkturellen Nachfragetendenzen im privaten Bereich, aber auch nach Maßgabe der bei anderen wirtschaftspolitischen Parametern vorgenommenen Veränderungen das eine Mal stärker, das andere Mal schwächer als mit der Rate g zunehmen. Versteht man also unter konjunkturneutraler Budgetpolitik eine Haushaltsentwicklung derart, daß die Auslastung des Produktionspotentials durch die Gesamtnachfrage unverändert bleibt, so ist die vom Rat angebotene Regel unhaltbar.

Definition des Sachverständigenrates

Das darf jedoch nicht als Vorwurf formuliert werden, denn der Rat interpretiert Konjunkturneutralität etwas anders. Die Budgetentwicklung wird als konjunkturneutral bezeichnet, wenn sie „für sich allein den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials im Laufe der Haushaltsperiode weder erhöht noch senkt⁷⁾“. Kriterium ist also nicht, ob die Gesamtnachfrage in einer bestimmten Relation zum Produktionspotential gehalten wird, sondern „ob der Staat Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials hervorruft⁸⁾“, ob er auf solche Schwankungen „hinwirkt“⁹⁾.

Nehmen wir wieder wie oben die Zuwachsrate der Staatsausgaben mit g an, so kann sich die Konjunkturlage ändern, weil die private Nachfrage mit einer Rate ungleich g wächst. Das kann die Folge einer bestimmten Entwicklung der von den Privaten zu zahlenden Steuersumme, aber auch zahlreicher anderer Bestimmungsfaktoren der privaten Nachfrage sein. Der Rat glaubt nun offensichtlich, hier eine Zurechnung vornehmen zu können: Indem die Steuersumme mit der Rate g steigt, hat die Budgetpolitik ihr Teil getan, die private Nachfrage weder zusätzlich zurückzudrängen noch zu fördern. Der Teufel steckt aber im Ausdruck „zusätzlich“ – zusätzlich im Verhältnis wozu? Das gewünschte Ergebnis wird nicht abgeleitet, sondern in der Wortwahl lediglich suggeriert. Die vom Rat gegebene Regel ist keine theoretisch fundierte Aussage über Wirkungszusammenhänge, sondern einfach ein Begriff, der dadurch, daß er Vorstellungen über bestimmte Wirkungen weckt, zur Norm wird: Wachsen Staatsausgaben und Steuereinnahmen mit der Rate g und weist die private Nachfrage eine andere Zuwachsrate auf, dann kann es nicht an der Haushaltsentwicklung liegen.

Die theoretische Unterstellung läßt sich leicht aufdecken. Hat der Staat z. B. seine Ausgaben und Steuereinnahmen im Verhältnis zum potentiellen

³⁾ Jahresgutachten (JG) 1968, Ziffer 129.

⁴⁾ JG 1968, Ziffer 120; JG 1969, Ziffer 112, Fußnote 2.

⁵⁾ JG 1968, Ziffer 115.

⁶⁾ JG 1969, Ziffer 113.

⁷⁾ JG 1968, Ziffer 115; siehe auch Ziffer 119; Sperrung vom Verfasser.

⁸⁾ JG 1969, Ziffer 113.

⁹⁾ JG 1968, Ziffer 129.

Sozialprodukt fixiert und hält er an den gewählten Quoten fest, indem er beide Größen mit der Rate g wachsen läßt, so ist das verfügbare private Einkommen im Verhältnis zum potentiellen Sozialprodukt mittelfristig festgelegt. Ein gleichbleibender Auslastungsgrad des Produktionspotentials durch die Gesamtnachfrage läßt sich dann aber nur ableiten, wenn man annimmt, daß die private Nachfrage bei mittelfristiger Betrachtung in einer konstanten Relation zum verfügbaren privaten Einkommen steht. Der Rat läßt in früheren Ausführungen zur Entwicklung der privaten Spartätigkeit erkennen, daß er selbst diese Annahme nicht unbedingt akzeptiert ¹⁰⁾.

Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts im Sinne des Rats bricht also zusammen, weil es nicht von der tatsächlichen ökonomischen Wirkung her abgeleitet ist. Die Budgetpolitik kann immer nur in ihrer Wirkung auf die Gesamtnachfrage beurteilt werden, und sie ist nur dann konjunkturneutral, wenn die Gesamtnachfrage mit der Rate g wächst. Das impliziert jedoch bereits einen fallweise regulierenden Einfluß auf die private Nachfrage, den der Rat aus seinem Konzept heraushalten möchte. Wir können durchaus, wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten, ermitteln, um wieviel eine bestimmte Beschleunigung

¹⁰⁾ JG 1967, Ziffern 483 ff., insbes. 516 ff.

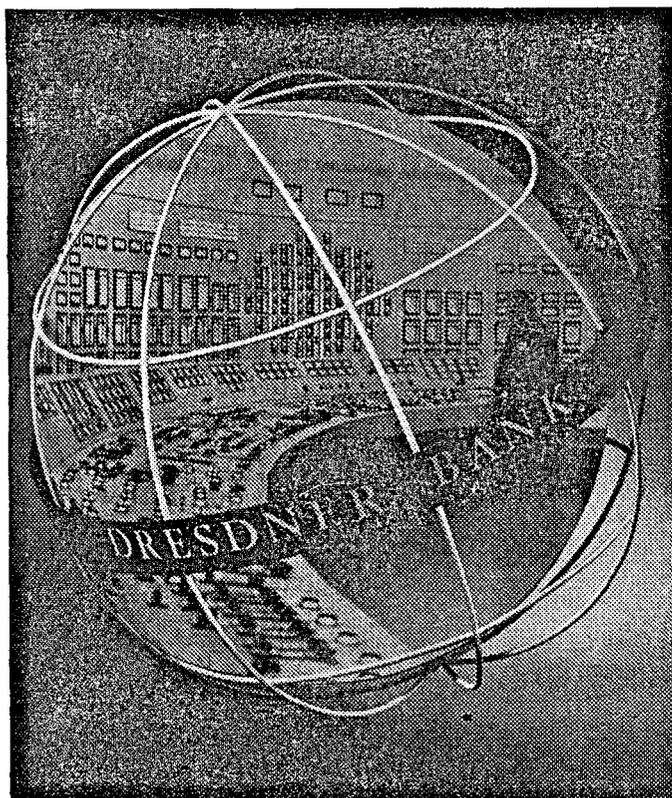
oder Verlangsamung der Entwicklung des Steueraufkommens die Zuwachsrates der privaten Nachfrage senkt oder erhöht, wir können den steuerlichen Dämpfungseffekt verstärken oder abschwächen, aber wir können nicht ableiten, der Staat habe das seine zur konjunkturneutralen Entwicklung der privaten Nachfrage getan, wenn er bei einer Zunahme seiner Ausgaben mit der Rate g auch die Steuereinnahmen mit dieser Rate wachsen läßt.

Mißverständliche Formulierungen

Durch die wiederholte beispielhafte Annahme, die Staatsausgaben wüchsen mit der Rate g , könnte der Eindruck entstehen, das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts sei an eine bestimmte prozentuale Inanspruchnahme der Ressourcen durch den Staat gebunden. Der Rat fühlt sich in dieser Richtung mißverstanden ¹¹⁾. In der Tat betont er immer wieder zu Recht, daß die Budgetentwicklung auch bei einer zunehmenden oder abnehmenden Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben konjunkturneutral sein könne, wenn nur von der Steuerseite her der Druck auf die private Nachfrage entsprechend erhöht bzw. gesenkt würde ¹²⁾.

¹¹⁾ JG 1969, Ziffer 118.

¹²⁾ JG 1968, Ziffer 115; JG 1969, Ziffer 118.



Weltumfassend...

Die DRESDNER BANK mit ihrer Erfahrung im internationalen Geld- und Güteraustausch spielt bei den Finanz-Transaktionen in der Welt eine wesentliche Rolle, so auch bei der Finanzierung bedeutender Forschungs- und Bauvorhaben auf dem Gebiet der Energieversorgung. Durch eigene Vertretungen und mehr als 3000 Korrespondenzbanken ist sie tagtäglich mit allen fünf Kontinenten verbunden.

Unsere Fachleute stehen auch Ihnen als Partner zur Verfügung.

DRESDNER BANK

IHRE BANK IN DEUTSCHLAND

Geschäftsstellen an allen wichtigen Plätzen in der Bundesrepublik einschließlich Westberlin

Repräsentanzen: New York, London, Paris, Madrid, Beirut, Kairo, Istanbul, Johannesburg, Tokio, sowie Gemeinschaftsvertretungen mit der Deutsch-Südamerikanischen Bank in Latein-Amerika

Andererseits hat er jedoch durch seine Formulierungen selbst zu dem Mißverständnis beigetragen, indem er abweichend vom bisher gekennzeichneten Konzept den Begriff „konjunkturneutral“ mit einer bestimmten Höhe der Ausgaben- und Steuerquote in Verbindung bringt. Darauf muß näher eingegangen werden, denn hier wird eine bedenkliche Vermischung von Allokations- und Stabilisierungsaspekten sichtbar.

Im Gutachten 1967 wird die Vorstellung eines konjunkturneutralen Haushalts mit folgenden Sätzen eingeführt: „Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben in einem Ausmaß, wie es die gesetzgebenden Organe für die Situation der Vollbeschäftigung festlegen, nennen wir konjunkturneutral.“ „Wir nennen die Steuersätze konjunkturneutral, die bei optimaler Auslastung des Produktionspotentials ... den vom Gesetzgeber beabsichtigten Anteil der Steuereinnahmen an der Finanzierung der Staatsausgaben ... gewährleisten¹³⁾.“ Der Begriff „konjunkturneutral“ wird hier nicht auf den Haushalt insgesamt, sondern gesondert auf die Ausgaben- und Einnahmenseite bezogen. Das ist unzulässig. Eine Aussage über konjunkturneutrale Steuereinnahmen läßt sich nur unter der Nebenbedingung einer bereits getroffenen Ausgabenentscheidung machen und umgekehrt. Gehen wir davon aus, daß in der mittelfristigen Finanzplanung die Ausgabenentscheidungen aus Allokationsüberlegungen im Rahmen des Produktionspotentials resultieren, dann läßt sich die private Nachfrage nur über steuerliche Entscheidungen regulieren unter Beachtung der aus den Ausgabenplänen resultierenden Nachfrageeffekte. Sollte es auf der Steuerseite Toleranzgrenzen geben, sind die Ausgabenpläne zu revidieren. Es ist in jedem Fall unhaltbar, in eindeutig getrennter Weise von konjunkturneutraler Ausgabenentwicklung einerseits, Steuereinnahmementwicklung andererseits zu sprechen. Das geschieht jedoch nicht nur in den zitierten Sätzen aus dem Jahre 1967, sondern auch in der jüngsten Erläuterung des Konzepts¹⁴⁾.

Seltene Kriterien

Doch das ist nicht die einzige Schwäche. Als Kriterium dafür, was konjunkturneutral genannt wird, dienen nicht bestimmte Wirkungen auf die konjunkturelle Lage, sondern die Entscheidungen des Gesetzgebers unter der Hypothese einer optimalen Auslastung des Produktionspotentials. Das gibt nur einen Sinn, wenn man zum Ausdruck bringen will, daß diese Entscheidungen unabhän-

gig von kurzfristigen Stabilisierungserfordernissen getroffen wurden, daß von Konjunkturschwankungen zunächst abstrahiert wurde. Der Ausdruck „konjunkturneutral“ kennzeichnet dann nicht bestimmte konjunkturelle Effekte, sondern bestimmte konjunkturelle Voraussetzungen der Haushaltsentwicklung. Selbst bei dieser Interpretation kann man nicht die vom Gesetzgeber beabsichtigten Steuereinnahmen konjunkturneutral nennen, sondern muß im Gegenteil von der im Trend angestrebten Gesamtnachfrage her ableiten, welche Steuersätze der Gesetzgeber bei gegebenen Ausgabenentscheidungen festlegen müßte, damit die Stabilisierungserfordernisse mittelfristig erfüllt werden.

Entscheidend ist jedoch, daß „konjunkturneutral“ für zwei ganz unterschiedliche Inhalte steht. Einmal geht es um die Wirkung der Budgetentwicklung auf den Wirtschaftsablauf, das andere Mal um die Erfüllung der Ausgabenansätze in der mittelfristigen Finanzplanung; einmal fragt man nach der Änderung im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials von einer Periode zur anderen, das andere Mal nach der Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben während einer bestimmten Periode. Das sind zwei verschiedene Aspekte, die auch begrifflich getrennt werden sollten. Der Rat jedoch bringt sie nicht nur unter einem Begriff, sondern auch als eine Sache, wenn er schreibt, eine bestimmte Zuwachsrates der Staatsausgaben sei nur dann konjunkturneutral, wenn „der Haushalt, von dem aus fortgeschrieben wird (Basis), konjunkturneutral war. Die Basis ist konjunkturneutral, wenn das Produktionspotential durch staatliche Ausgaben in einem Ausmaß in Anspruch genommen wird, wie es die gesetzgebenden Körperschaften für die Situation der Vollbeschäftigung mittelfristig festlegen ...¹⁵⁾).

Unberührt von aller Kritik bleibt die Forderung des Sachverständigenrates, zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte einen Maßstab heranzuziehen, „der, was die konjunkturellen Schwankungen angeht, als neutral angesehen werden kann¹⁶⁾“. Die Zuwachsrates des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials ist ein geeigneter Maßstab. Man kann diesem Maßstab aber nicht die Zuwachsrates der Budgetposten für sich, sondern nur die Zuwachsrates der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sinnvoll gegenüberstellen. Eine „konjunkturneutrale Regel“ für diejenige Budgetentwicklung, die den Auslastungsgrad des Produktionspotentials durch die Gesamtnachfrage unverändert hält und in diesem Sinne konjunkturneutral ist, gibt es nicht.

¹³⁾ JG 1967, Ziffer 184.

¹⁴⁾ JG 1969, Ziffer 113.

¹⁵⁾ JG 1969, Ziffer 113.

¹⁶⁾ JG 1969, Ziffer 112.