

Bürger, Klaus; Weilepp, Manfred

Article — Digitized Version

Konzepte zur Messung der Konjunkturwirkungen der Staatstätigkeit

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Bürger, Klaus; Weilepp, Manfred (1973) : Konzepte zur Messung der Konjunkturwirkungen der Staatstätigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 6, pp. 321-329

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/134556>

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

Konzepte zur Messung der Konjunkturwirkungen der Staatstätigkeit

Klaus Büniger, Manfred Weilepp, Hamburg

In allen entwickelten Volkswirtschaften ist der Anteil des Staates am Sozialprodukt in den letzten Jahren ständig größer geworden. Diese Tendenz wird angesichts der zunehmenden Aufgaben, die an den Staat herantreten – man denke nur an den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel, das Bildungswesen und an den Umweltschutz –, in der Zukunft zumindest bestehen bleiben, wahrscheinlich jedoch noch stärker werden. Damit nimmt aber auch die Bedeutung des finanzpolitischen Verhaltens des Staates sowohl für die einzelnen Wirtschaftssubjekte als auch für den gesamten Wirtschaftsablauf, insbesondere für die Konjunkturschwankungen zu.

Vielzahl von Ansätzen

Unter Konjunkturschwankungen versteht man heute nach einer weitgehend akzeptierten Definition Veränderungen im Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Während das Angebotspotential relativ kontinuierlich wächst und nur geringen Schwankungen unterworfen ist, ist der Nachfragezuwachs durch häufige Veränderungen der Zuwachsraten gekennzeichnet. Die konjunkturellen Schwankungen werden also im wesentlichen durch die unstetige Entwicklung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage hervorgerufen.

Der Staat beeinflusst nun über die mittelbaren und unmittelbaren Wirkungen seiner Ausgabentätigkeit einerseits und über die Entzugseffekte der Erhebung von Steuern, Gebühren und Beiträgen

andererseits maßgeblich die Entwicklung der Gesamtnachfrage und damit den Konjunkturverlauf. Es muß somit eine wichtige Aufgabe der staatlichen Planungsträger sein, bei der Aufstellung des Haushalts seine konjunkturellen Wirkungen zu beachten. Bisher besteht jedoch weder unter den verantwortlichen Politikern noch in der Wirtschaftswissenschaft Einmütigkeit darüber, wie diese konjunkturellen Wirkungen der öffentlichen Haushalte gemessen werden sollen. Statt eines einheitlichen Konzepts liegt eine Vielzahl von Lösungsansätzen vor, die für den gleichen Sachverhalt zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen kommen können. Im folgenden sollen die am meisten diskutierten Konzepte erörtert werden, und zwar

- das einfache Saldenkonzept,
- das Full-Employment-Budget-Surplus(FEBS)-Konzept,
- das „pure cycle“-Konzept und
- das Konzept des „konjunkturneutralen Haushaltes“.

Klaus Büniger, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Konjunktur und Statistik, und Manfred Weilepp, 29, Dipl.-Volkswirt, ist Referent in der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Im Vordergrund der Betrachtung stehen dabei das FEBS-Konzept und das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, weil sie u. E. die besten Ansatzpunkte für eine Lösung des Problems bieten.

Das Saldenkonzept

Am häufigsten wird in der Diskussion um die Nachfragewirkungen der öffentlichen Haushalte der tatsächlich realisierte – oder bei der ex ante Betrachtung der geplante – Haushaltssaldo, d. h. die Differenz zwischen den ordentlichen Einnahmen und den Ausgaben, zur Beurteilung der Konjunkturwirkungen des Haushalts herangezogen. Einem Haushaltsüberschuß wird eine kontraktive, einem Defizit eine expansive Wirkung zugeschrieben.

Dazu ist zunächst festzustellen, daß die absolute Höhe eines Saldos in einer bestimmten Periode überhaupt keine Aussage darüber zuläßt, ob die Finanzpolitik expansiv oder kontraktiv wirkte. Es müssen vielmehr die Veränderungen der Salden von Periode zu Periode, d. h. bei konjunktureller Betrachtung von Quartal zu Quartal, untersucht werden. Heute besteht darüber in der Finanzwissenschaft kein Zweifel mehr.

Bei dem lange Zeit auch in der finanzwissenschaftlichen Theorie im Vordergrund gestandenen einfachen Saldenkonzept wird übersehen, daß die Höhe des realisierten Budgetsaldos nicht nur von den staatlichen Aktionsparametern, d. h. von den Steuersätzen und der Ausgabenstruktur bestimmt wird, sondern entscheidend auch von der jeweiligen Konjunkturlage. Denn die Höhe der Steuereinnahmen ist bei gegebenen Steuersätzen und Bemessungsgrundlagen von der Höhe des Volkseinkommens abhängig. Der Haushaltssaldo ist somit für die Träger der staatlichen Finanzpolitik eine Erwartungsgröße. Er ist das Ergebnis der Wirkungen einer aktiven Komponente, die von den staatlichen Planungsträgern kontrolliert wird, und einer passiven Komponente, die vom Staat nur begrenzt beeinflussbar ist. Eine fundierte konjunkturpolitische Beurteilung finanzpolitischer Maßnahmen ist aber mit Hilfe dieses Konzepts nicht möglich, da keine einseitige Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen Budgetsaldo und Sozialprodukt besteht.

Das FEBS-Konzept

Das nach dem Saldenkonzept älteste und bisher am häufigsten zur Messung der konjunkturellen Wirkungen des Staatshaushalts herangezogene

Konzept ist das Full-Employment-Budget-Surplus-Konzept. Es soll einen wesentlichen Nachteil des einfachen Saldenkonzeptes beseitigen: Die Vernachlässigung der Rückwirkungen der Höhe des Sozialprodukts auf den Saldo des Staatshaushalts. Dieses Konzept, das in den USA entwickelt wurde und dort auch Eingang in die offizielle Wirtschaftspolitik gefunden hat, ist in der deutschen Diskussion bisher nur in wenigen Beiträgen diskutiert worden¹⁾.

Der Vollbeschäftigungssaldo gibt an, wie hoch der Haushaltssaldo bei gegebenen staatlichen Aktionsparametern wäre, wenn in der Wirtschaft Vollbeschäftigung herrschen würde, sich also die Wirtschaftsentwicklung nicht in konjunkturellen Schwankungen vollziehen würde. Er wird ermittelt, indem zunächst die Staatseinnahmen, deren Höhe vom BSP abhängig ist, auf der Basis des potentiellen BSP berechnet werden. Das geschieht in mehreren Schritten:

- Es muß das potentielle reale BSP, d. h. dasjenige Sozialprodukt, das bei Vollbeschäftigung erreicht werden könnte, geschätzt werden.
- Diese reale Größe wird mit Hilfe des tatsächlichen Preisindex des BSP in eine monetäre Größe zu laufenden Preisen transportiert.
- Aus dem Vollbeschäftigungseinkommen müssen die gesamtwirtschaftlichen Aggregate der Steuerbemessungsgrundlagen abgeleitet werden, auf die dann die durchschnittlichen Steuersätze angewendet werden.

Den auf diese Weise ermittelten hypothetischen Einnahmen werden die „Vollbeschäftigungsausgaben“ gegenübergestellt. Diese werden den tatsächlichen Ausgaben gleichgesetzt, die um die mit dem Beschäftigungsgrad schwankenden Transferausgaben (Arbeitslosenversicherung u. ä.) korrigiert sind. Der größte Teil der Staatsausgaben wird in der Regel als von der Höhe des Sozialprodukts unabhängig angesehen. Der FEBS als Differenz zwischen Vollbeschäftigungseinnahmen und -ausgaben ist somit ein fiktiver Saldo, dessen Höhe definitionsgemäß nur durch diskretionäre finanzpolitische Maßnahmen, d. h. durch Variation der Steuersätze, der Steuerbemessungsgrundlagen und der Ausgaben, nicht aber durch automatische Reaktionen auf Schwankungen des Sozialprodukts verändert werden kann. Als Haushaltskonzept wird im allgemeinen der Haushalt auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zugrunde gelegt.

Einschränkungen des FEBS

Der FEBS wird nun als Maß für die Wirkungen der Staatstätigkeit auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage angesehen: Ein Budget wirkt dann

¹⁾ Vgl. B. Biehl, G. Hagemann, K.-H. Jüttemeler, H. Legler: Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970. In: Die Weltwirtschaft, 1971, H. 2, S. 128-148; U. Harms, M. Weilepp: Das Konzept des Full-Employment-Budget-Surplus. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 51 Jg. (1971), H. 5, S. 273-278; K.-P. Fox: Das FEBS-Konzept. Fortschritt mit Einschränkungen. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 52. Jg. (1972), H. 11, S. 610-613.

expansiver als ein anderes, wenn es einen kleineren Vollbeschäftigungssaldo aufweist²⁾. Salden von gleicher Höhe wäre demnach auch die gleiche Wirkung zuzusprechen. Diese Aussage muß jedoch mit einigen Einschränkungen versehen werden.

Auch hier gilt der oben beim einfachen Saldenkonzept dargelegte Einwand, daß nicht die Höhe der einzelnen Salden, sondern ihre Veränderungen von Periode zu Periode betrachtet werden müssen. Weiter muß beachtet werden, daß in einer wachsenden Wirtschaft das potentielle BSP ständig steigt. Damit wächst aber die Basis für die Berechnung des FEBS, der dann auch die Veränderungen des potentiellen BSP widerspiegelt. Um wieder vergleichbare Werte zu erhalten, müssen statt der absoluten die relativen Salden betrachtet werden. Diese werden in v. H. des potentiellen BSP gemessen³⁾.

Eine wesentliche Einschränkung erfährt die Aussagefähigkeit des FEBS für Fragen der konjunkturellen Analyse dadurch, daß der Vollbeschäftigungssaldo kein eindeutiges Maß darstellt. Zwar existiert für ein bestimmtes Budget nur jeweils ein FEBS, jedoch ist nicht der Umkehrschluß möglich, daß ein bestimmter FEBS nur einem bestimmten Budget zuzuordnen ist. Vielmehr können verschiedene Budgets, die bei einem BSP unterhalb des Vollbeschäftigungsniveaus unterschiedliche Salden aufweisen, durchaus zum selben Vollbeschäftigungssaldo führen⁴⁾.

Messung der primären Nachfragewirkungen

Eine Betrachtung des unmodifizierten FEBS würde den Schluß nahelegen, daß die Vollbeschäftigungssalden die gleiche Nachfragewirkung zeitigen. Dieser Schluß ist jedoch falsch, da im Saldo die Haushaltsstruktur keine Berücksichtigung findet. Nicht alle Einnahme- bzw. Ausgabearten üben den gleichen Effekt auf die Nachfrage aus. Diese Tatsache ist bereits vom Haavelmo-Theorem her bekannt. Je nachdem, zu welchen Anteilen Verbrauchs-, Investitions- und Transferausgaben im Budget enthalten sind, wird sich seine Wirkung verändern. Ebenso wirken sich die Entzugseffekte der indirekten Steuern anders auf die Nachfrage aus als die der direkten Steuern. Dieses Problem läßt sich, wie Gramlich gezeigt hat, lösen, indem die Struktur des Haushalts durch die Gewichtung seiner einzelnen Komponenten bei der FEBS-Berechnung berücksichtigt wird⁵⁾.

Ebenso wie das Saldenkonzept ist der FEBS nur auf die Messung der primären Nachfragewirkungen der öffentlichen Haushalte durch einen Vorjahres- bzw. Vorquartalsvergleich abgestellt. Eine weitere Analyse der durch die Staatstätigkeit induzierten, über die unmittelbare Nachfragewirkung hinausgehenden Sekundärwirkungen fehlt völlig. Zum anderen läßt das Konzept jegliche explizite Definition dessen, was konjunkturgerecht sein soll, vermissen. Es läßt sich lediglich aus der Tatsache, daß eine Erhöhung des relativen Überschusses kontraktiv und eine Verringerung expansiv wirkt, schließen, daß ein im Zeitablauf konstant bleibender relativer Vollbeschäftigungssaldo als konjunktural angesehen wird, also den volkswirtschaftlichen Auslastungsgrad unberührt läßt.

Der wesentliche Vorteil des FEBS-Konzeptes gegenüber dem einfachen Saldenkonzept ist darin zu sehen, daß das Produktionspotential, also eine vom Konjunkturverlauf weitgehend unabhängige Größe, als Bezugsbasis für die Messung der konjunkturellen Wirkungen des Staatshaushalts genommen wird.

Das „pure cycle“-Konzept

Das von Hansen und Snyder entwickelte „pure cycle“-Konzept soll, im Gegensatz zu den beiden vorhergehenden Konzepten, auch die vom Multiplikator ausgehenden sekundären Nachfrageeffekte berücksichtigen. Es basiert auf der Ermittlung einer hypothetischen Entwicklung des BSP, wie sie sich ergäbe, wenn sich das Budget gegenüber der Vorperiode nicht verändert hätte⁶⁾. Diese als „pure cycle“ bezeichnete Entwicklung ergibt sich durch Subtraktion der Budgeteffekte vom tatsächlich realisierten BSP. Die Budgeteffekte werden durch die Multiplikatorwirkungen der effektiven Veränderungen der einzelnen Haushaltskomponenten gemessen. Der Vergleich zwischen der tatsächlichen BSP-Entwicklung und dem so ermittelten „pure cycle“ zeigt, ob die von der Veränderung des Budgets ausgehenden Effekte die Schwankungen, die ohnehin aufgetreten wären, verstärkt oder abgeschwächt haben bzw. ob die Finanzpolitik expansiv oder kontraktiv gewirkt hat.

Diese Betrachtungsweise nimmt jedoch keinen Bezug auf das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential. Snyder hat deshalb das potentielle BSP in das Konzept einbezogen. Er mißt die konjunk-

²⁾ Vgl. The Council of Economic Advisers: Economic Report of the President, 1962, Washington D. C. 1962, S. 80.

³⁾ Im Gegensatz zu vielen Darstellungen und Berechnungen hat der Council of Economic Advisers bereits diese Darstellungsform gewählt.

⁴⁾ Vgl. z. B. K.-P. Fox: Das FEBS-Konzept, a. a. O., S. 612.

⁵⁾ Vgl. E. M. Gramlich: The Behavior and Adequacy of the United States Federal Budget, 1952-1964. In: Yale Economic Essays, Vol. 6, 1966, No. 1, S. 99-159.

⁶⁾ Vgl. B. Hansen, W. W. Snyder: Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1965, o. O., 1969; W. W. Snyder: Measuring the Effects of German Budget Policies, 1955-1965. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 104, 1970, S. 302-324.

turellen Wirkungen des Budgets daran, inwieweit die haushaltspolitischen Maßnahmen zur Vollausslastung des Produktionspotentials beitragen. Als Maß dafür, ob sich der Staat konjunkturgerecht verhalten hat, gibt er das Verhältnis vom Budgeteffekt zur Differenz zwischen dem potentiellen BSP und dem BSP des „pure cycle“ an.

Das Konzept weist jedoch eine wesentliche Schwäche auf: Die Messung der Budgeteffekte über die Multiplikatorwirkung, ohne daß dabei mögliche Veränderungen in den Verhaltensweisen der privaten Wirtschaftssubjekte berücksichtigt werden. Die Annahme, daß der „pure cycle“ tatsächlich den Verlauf des Sozialprodukts angibt, der sich ohne die Budgetentwicklung ergeben hätte, geht zu sehr an der Wirklichkeit vorbei. Jede Änderung der staatlichen Haushaltspolitik dürfte auch Auswirkungen auf das Verhalten der Konsumenten und Investoren haben, so daß der nach dem beschriebenen Verfahren errechnete „pure cycle“ nicht die Entwicklung angeben muß, die er widerspiegeln will.

Das Konzept des „konjunkturalen Haushalts“

Ein weiteres Konzept zur Messung der konjunkturellen Wirkungen des öffentlichen Haushalts hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der BRD zur Diskussion gestellt. Das Konzept, das vom Sachverständigenrat als Konzept des „konjunkturalen Haushalts“ bezeichnet wird, knüpft ebenso wie der FEBS-Ansatz an die Entwicklung des Produktionspotentials als Bezugsgröße an. Anders als das FEBS-Konzept ist das Konzept des Sachverständigenrates aber nicht nur auf konjunkturelle, also kurzfristige, sondern auch auf mittelfristige Aspekte abgestellt.

Der Begriff der „Konjunkturalität“ des öffentlichen Haushalts wurde erstmals im Gutachten des Sachverständigenrates vom Jahre 1967 explizit erwähnt. Angeregt durch die öffentliche Diskussion hat der Sachverständigenrat in den folgenden Jahren sein Konzept weiter ausgeführt und im Gutachten des Jahres 1970 umfassend dargestellt⁷⁾.

Mit dem Konzept des „konjunkturalen Haushalts“ wollte der Sachverständigenrat keine Handlungsmaxime für den Staat aufstellen, wie es verschiedentlich in Aufsätzen dazu anklingt⁸⁾. Dem Konzept kommt im wesentlichen eine Maßstabsfunktion zu. Darauf hat der Sachverständi-

genrat in dem Jahresgutachten 1970 unmißverständlich hingewiesen⁹⁾.

Allokative Grundentscheidung als Ausgangspunkt

Ausgangspunkt für die Berechnungen des „konjunkturalen Haushalts“ ist eine allokative Grundentscheidung, eine Entscheidung darüber, in welchem Maße der Staat das Produktionspotential einer Volkswirtschaft für sich in Anspruch nehmen soll (Staatsquote) und mittels welcher Einnahmeregulierung die private Nachfrage entsprechend der geplanten Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den Staat zurückgedrängt werden soll (Steuerdeckungsquote). Das sind Entscheidungen, die nur unter mittel- und langfristigen Perspektiven gefällt werden können.

„Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben in einem Ausmaß, wie es die gesetzgebenden Organe für die Situation der Vollbeschäftigung festlegen, nennen wir konjunktural.“¹⁰⁾

Wir nennen die Steuersätze konjunktural, die bei optimaler Ausnutzung des Produktionspotentials (Vollbeschäftigung) den vom Gesetzgeber beabsichtigten Anteil der Steuereinnahmen an der Finanzierung der Staatsausgaben (Steuerdeckungsquote) gewährleisten.“¹⁰⁾

Die Verwendung des Wortes „konjunktural“ in diesem Zusammenhang ist unglücklich, ja sogar irreführend¹¹⁾. Unter Konjunktur wird ein Prozeß im Zeitablauf verstanden. Die konjunkturelle Betrachtungsweise stellt die kurzfristig sich einstellenden *Veränderungen* im Wirtschaftsgeschehen in den Mittelpunkt der Analyse. Hier jedoch wurde das Wort Konjunktur im Zusammenhang mit einem Zustand verwandt, der die Aufteilung der volkswirtschaftlichen Produktivkräfte beschreibt. Dieser Tatbestand wird aber gewöhnlich mit dem Begriff der Allokation umrissen.

Da vom Staat kaum zuverlässige Informationen über die gewollte Staatsquote und Steuerbelastungsquote erhältlich sind, war der Sachverständigenrat, der sein Konzept praktisch anwendet, gezwungen, eine allokative Basis für seine Berechnungen festzulegen. Hierzu wählte er bisher das Jahr 1966 aus. Eine zusammenfassende Begründung dafür findet sich im Jahresgutachten

⁸⁾ Vgl. z. B. G. Krause-Junk: Zum Konzept des konjunkturalen öffentlichen Haushalts. In: „Finanzarchiv“ N. F. Bd. 30 (1971) S. 212-223, hier S. 222, sowie J. Lotz: Techniques of Measuring the Effects of Fiscal Policy, OECD - Economic Outlook, „Occasional Studies“, Juli 1971, S. 22 f.

⁹⁾ JG 1970/71, Ziff. 324.

¹⁰⁾ JG 1967/68, Ziff. 184.

¹¹⁾ Vgl. H. Timm: Der konjunkturalen öffentliche Haushalt. In: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, Hrsg. H. Haller u. a., Tübingen 1970, S. 385-405, hier S. 390, sowie K.-P. Fox: Noch einmal: Zum Konzept des konjunkturalen öffentlichen Haushalts. In: „Finanzarchiv“, N. F. Bd. 31 (1972), S. 18-26, hier S. 25 f.

⁷⁾ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1966/67, Ziff. 184, sowie Jahresgutachten 1970/71, Ziff. 322 ff. (Im folgenden zitiert als JG 19. .).

1970/71. Diese Begründung hat verschiedentlich Anlaß zur Kritik gegeben¹²⁾.

Ausgehend von der „konjunkturneutralen“ Basis verhält sich der Staat dann „konjunkturalneutral“, wenn er „für sich genommen die Auslastung des Produktionspotentials nicht verändert“¹³⁾. Diese Definition der Konjunkturalneutralität knüpft an die oben gegebene Definition der Konjunkturschwankungen an.

Im Kern des Konzepts stehen zwei Regeln über die Ausgaben- und Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts. „Konjunkturalneutral“ verhält sich der Staat im einzelnen dann, wenn

„die Ausgaben prozentual so stark zunehmen, wie das Produktionspotential wächst. Das gilt nur für den Fall, daß der Haushalt, von dem aus fortgeschrieben wird (Basis), konjunkturalneutral war“¹⁴⁾ und

„bei unverändertem Steuersystem zu erwarten ist, daß die Steuereinnahmen – ... – mit gleicher Rate zunehmen wie das Sozialprodukt“¹⁵⁾. Zuzugseffekte aufgrund progressionsbedingter Mehreinnahmen müssen kompensiert werden.

Die Besonderheit des Konzepts kommt hier vor allem in der Ausgabenregel zum Ausdruck. Die Konjunkturalneutralität wird nämlich im Vergleich zum Basisjahr gemessen und nicht gegenüber dem Vorjahr oder auch dem Vorquartal, wie es sonst üblich ist.

Ausgabenregel als Norm?

Die Befolgung der Ausgabenregel garantiert, daß der Staat mittelfristig eine bestimmte Staatsquote realisiert. Denn wachsen Produktionspotential und Ausgaben des Staates mit gleicher Rate, so bleibt die einmal festgelegte Staatsquote konstant. Dabei müssen Preissteigerungen berücksichtigt werden. Für Variationen der Staatsquote ist das Konzept des Sachverständigenrats offen. Soll mittelfristig der Anteil des Staates am Produktionspotential erhöht werden, so müssen private Ansprüche entsprechend zurückgedrängt werden.

Die Ausgabenregel, die vom Sachverständigenrat lediglich als Maßstab für Konjunkturalneutralität in das Konzept eingebaut wurde, kann und wird auch als stabilitätspolitische Handlungsmaxime angesehen. Dahingehend hat sich auch der Sachverständigenrat in einem anderen Zusammenhang geäußert¹⁶⁾.

Denn große Teile des öffentlichen Budgets sind kurzfristig aufgrund gesetzlicher Vorschriften und institutioneller Starrheiten nicht flexibel. Das gilt vor allem für den überwiegenden Teil der konsumtiven Staatsausgaben. Variationsfähig sind

allenfalls investive öffentliche Ausgaben. Sie dienen weitgehend der Verbesserung der Infrastruktur. Konjunkturalpolitisch begründete Einschränkungen können – zumal wenn sie später nicht kompensiert werden, wofür die Entwicklung in der BRD in den vergangenen Jahren ein Beispiel gibt – neben unerwünschten Wirkungen auf bestimmte Branchen wie z. B. den Bausektor, in langfristiger Perspektive vor allem negative Wachstumseffekte haben. Eine Verstetigung der öffentlichen Ausgabenentwicklung könnte dies vermeiden.

Wenig erforschte Ausgabewirkungen

Darüber hinaus hat sich die Meinung herausgebildet, daß durch eine Verstetigung der öffentlichen Ausgabenentwicklung der Stabilität auf mittlere Sicht mehr gedient ist als durch antizyklische Variation der öffentlichen Investitionen. Als Konsequenz daraus ergibt sich, daß vor allem die Einnahmenseite des öffentlichen Budgets für konjunkturalpolitische Maßnahmen einzusetzen ist.

Es bleibt jedoch die Frage zu beantworten, ob die Zunahme der öffentlichen Ausgaben mit der Rate des Produktionspotentials für sich genommen tatsächlich keine Änderungen im gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad hervorruft, also konjunkturalneutral ist. Eine eindeutige Antwort hierauf kann bis heute nicht gegeben werden. Die Wirkungen, die von dem Ausgabenverhalten des Staates auf die Entscheidungen der privaten Wirtschaftssubjekte, also die Konsumenten und Investoren, ausgehen, sind noch nicht genügend erforscht und bleiben auch in diesem Konzept unberücksichtigt. Dies ist unbefriedigend, da möglicherweise gerade die wichtigsten konjunkturalen Wirkungen der Staatstätigkeit vernachlässigt werden.

Gerade bei diesem Konzept müßte auch die Veränderung der Ausgabenstruktur in die Wirkungsanalyse einbezogen werden. Denn die Ausgabenstruktur wird um so stärker von derjenigen im Basisjahr abweichen, je weiter man sich von ihm entfernt. Und dadurch wird auch die Aussage der Konjunkturalneutralität, die ja vom Basisjahr aus gemessen wird, um so fragwürdiger.

Umstrittene Einnahmeregeln

Die Inanspruchnahme eines bestimmten Anteils am Produktionspotential durch den Staat bedeutet bei Vollbeschäftigung gleichzeitig, daß die private Nachfrage in entsprechendem Umfang zurückgedrängt werden muß. Zusammen mit der

¹³⁾ JG 1970/71, Ziff. 324.

¹⁴⁾ JG 1970/71, Ziff. 325 (Hervorhebung durch die Verfasser).

¹⁵⁾ Ebenda.

¹⁶⁾ Vgl. JG 1966/67, Ziff. 251 ff.

¹²⁾ Vgl. z. B. G. Krause-Junk: Probleme des konjunkturalneutralen öffentlichen Haushalts. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1972, H. 11, S. 483-487, hier S. 486.

Entscheidung über die Staatsquote muß folglich auch die über die Steuerdeckungsquote fallen. Dies ist Teil der allokativen Grundentscheidung.

Davon ausgehend sind nach dem Konzept des „konjunkturneutralen Haushalts“ die Steuereinnahmen konjunkturneutral, die mit der Rate des Sozialprodukts – und nicht mit der des Produktionspotentials – wachsen. Im Konjunkturverlauf fallen die Wachstumsraten des Sozialprodukts und des Produktionspotentials auseinander. „Konjunkturneutrale“ Steuereinnahmen können also einmal stärker, einmal langsamer zunehmen als das Produktionspotential.

Konjunkturneutrale Einnahmen sollen sich dadurch auszeichnen, daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch den privaten Sektor weder zurückgedrängt noch gefördert wird. Der Sachverständigenrat geht davon aus, daß dies gewährleistet ist, wenn die Steuersätze und die Bemessungsgrundlagen unverändert bleiben. Diese Aussage wird jedoch eingeschränkt. Dies gilt nämlich nur dann, wenn das Steuersystem so gestaltet ist, daß Steuereinnahmen und Sozialprodukt mit gleicher Rate wachsen.

Progressionsbedingte Einnahmen, wie sie sich im Steuersystem der BRD mittelfristig ergeben, hätten Entzugseffekte, die nach Meinung des Sachverständigenrats durch Steuersenkungen oder Mehrausgaben kompensiert werden müssen. Stellen die Steuerpflichtigen sich bei ihren Ausgabenplänen auf die erhöhte Steuerlast ein, so heißt dies, daß sie ihre Ansprüche an das Produktionspotential relativ einschränken¹⁷⁾. In seinen Berechnungen der konjunkturellen Effekte geht der Sachverständigenrat daher von einer konstanten Steuerquote aus, und zwar der des Basisjahres.

Dieses Vorgehen hat Kritik gefunden. Vor allem Timm¹⁸⁾ weist darauf hin, daß es allein auf die Konstanz des Steuersystems ankomme. Die Besteuerung sei konjunkturneutral, wenn der Staat seine Aktionsparameter konstant hält, ganz gleich, ob sich dabei die Einnahmen stärker, schwächer oder ebenso kräftig erhöhen wie das Sozialprodukt. Veränderungen im Steuersystem führen nämlich zu Reaktionen im privaten Sektor, die ihrerseits auf die Höhe des Auslastungsgrades Einfluß ausüben.

Beide Verhaltenshypothesen dürften etwas für sich haben. Unter mittelfristigen Aspekten, wie es der Sachverständigenrat sieht, ist die Wirkung eines progressiven Steuersystems sicherlich anders zu beurteilen als unter der mehr kurzfristigen Betrachtungsweise, wie sie bei Timm im Vordergrund stehen dürfte. Der Sachverständigenrat

mußte sich für eine bestimmte Sicht der Dinge entscheiden. Er hat sich dabei die mehr mittelfristige Perspektive zu eigen gemacht.

Es bleibt noch zu erörtern, in welchem Grade Steuereinnahmen Entzugswirkungen haben. Bedeutet eine Mark Steuermehreinnahmen eine um eine Mark verringerte private Nachfrage, oder muß vor allem unter Berücksichtigung der Sparquote mit einer geringeren Entzugsquote gearbeitet werden? Solange hierüber keine besseren Informationen vorliegen, rechnet der Sachverständigenrat damit, daß die Steuermehreinnahmen und die daraus resultierende Nachfragedämpfung größengleich sind. Gänzlich unberücksichtigt bleiben auch hier die Strukturveränderungen sowie die Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, daß der Staat in der Regel nicht alle Ausgaben durch Steuereinnahmen o. ä. deckt, sondern Kredite zur Finanzierung heranzieht. Auch hiervon können Wirkungen auf das Nachfrageverhalten der Privaten ausgehen, die der Sachverständigenrat in seinen Berechnungen bisher nicht berücksichtigt hat. Die Wirkungen der Kreditaufnahme sind quantitativen Ermittlungen jedoch kaum zugänglich. Der Sachverständigenrat versucht diesem Problem weitgehend durch qualitative Erwägungen Rechnung zu tragen.

Auf den Gesamthaushalt kommt es an

Die konjunkturellen Wirkungen des Budgets sind nur in der kombinierten Betrachtung der Effekte, die von der Einnahmen- und Ausgabenseite ausgehen, abzuleiten¹⁹⁾. Aussagen über „konjunkturneutrale“ Einnahmen oder Ausgaben sind *für sich genommen* nur dann sinnvoll, wenn die jeweils andere Seite des Budgets „konjunkturneutral“ im Sinne der entsprechenden Regel ist. Ist das nicht der Fall – und will sich der Staat konjunkturneutral verhalten –, so müssen entsprechende entgegengesetzt wirkende Maßnahmen auf der anderen Budgetseite vorgenommen werden. Aus diesem Grunde hat der Sachverständigenrat eine weitere Regel für das Gesamtbudget aufgestellt.

„Die Änderung der Staatsquote ist konjunkturneutral, wenn den konjunkturellen Effekten, die von der Ausgabenseite ausgehen, gleich große, aber entgegengerichtete konjunkturelle Effekte, die von der Einnahmenseite ausgehen, gegenüberstehen.“²⁰⁾

In seinen bisherigen Berechnungen des „konjunkturneutralen Haushalts“ ist der Sachverständigenrat bemerkenswerterweise nicht von der Änderung der Staatsquote, sondern der der Steuerdeckungsquote ausgegangen.

¹⁹⁾ Darauf hat insbesondere Ollmann hingewiesen. Vgl. P. Ollmann: Der konjunkturneutrale Haushalt. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jahrgang (1970), H. 4, S. 255-258.

²⁰⁾ JG 1970/71, Ziff. 325.

¹⁷⁾ JG 1970/71, Ziff. 340.

¹⁸⁾ H. Timm, a. a. O., S. 395.

Hierzu sei ein Berechnungsbeispiel aus dem jüngsten Gutachten für 1972 angeführt (in Mrd. DM)²¹⁾.

Produktionspotential (bereinigt)	837,1
(a) Staatsausgaben bei gleicher Staatsquote wie 1966	238,3
Bruttosozialprodukt in jeweiligen Preisen	830,8
Steuereinnahmen bei gleicher Steuerquote wie im Basisjahr 1966	190,4
tatsächliche Steuereinnahmen	187,6
(b) Mehreinnahmen aufgrund erhöhter Steuerquote	- 2,8
Konjunkturreutraler Haushaltsvolumen (a + b)	235,5
tatsächliche Staatsausgaben	248,4
konjunktureller Effekt	+ 12,9

Der gleiche konjunkturelle Effekt läßt sich ermitteln, wenn man von der Ausgabenseite ausgeht, also die realisierte Staatsquote als vorgegeben ansieht.

Tatsächliche Staatsausgaben	248,4
Staatsausgaben bei gleicher Staatsquote wie 1966	238,3
(a) Mehrausgaben aufgrund erhöhter Staatsquote	10,1
(b) Steuereinnahmen bei gleicher Quote	190,6
„Konjunkturreutraler Steuer-volumen“ (a + b)	200,5
tatsächliche Steuereinnahmen	187,6
konjunktureller Effekt	+ 12,9

Parallelen zum FEBS-Ansatz

Der Sachverständigenrat rechnet den sich ergebenden konjunkturellen Effekt, das sei noch einmal betont, im Vergleich zum Basisjahr aus. Eine verbale Bezeichnung, die diesen Sachverhalt stärker zum Ausdruck bringen würde, wäre wünschenswert.

Wachsen z. B. von einem Jahr zum anderen die Steuereinnahmen mit der Rate des Sozialprodukts und die Ausgaben mit der des Produktionspotentials, so ist das im Sinne des Sachverständigenrates nämlich nur dann ein konjunkturreutraler Verhalten, wenn der vorangegangene Haushalt ebenfalls konjunkturreutral war, also den Quoten im Basisjahr entsprach bzw. deren Äquivalenten. Die Aussage des Konzepts des Sachverständigenrates

²¹⁾ JG 1972/73, Tab. 28.

deckt sich mit dem üblichen Vorjahresvergleich also nur dann, wenn das jeweilige Vorjahr zum Basisjahr erklärt wird, womit aber der normative Charakter der Basis aufgehoben würde. In diesem Falle wäre übrigens das Konzept nahezu identisch mit dem FEBS-Ansatz. Ein solcher konjunkturreutraler Finanzierungssaldo und ein unveränderter Vollbeschäftigungssaldo beinhalten beide die Aussage der „Konjunkturreutralität“.

Bei dem Vorgehen des Sachverständigenrates bleiben auch die Wirkungen auf die private Nachfrageentwicklung und damit auf den volkswirtschaftlichen Auslastungsgrad teilweise unberücksichtigt. Generell kann daher der sich im Vergleich zu „konjunkturreutralen“ Größen ergebende konjunkturelle Effekt nur als Indikator für die Wirkungsrichtung der Budgettätigkeit angesehen werden²²⁾.

Beitrag zur Objektivität

„Was konjunkturreutral ist, muß nicht konjunkturgerecht sein. Was konjunkturgerecht ist, richtet sich nach der konjunkturellen Situation²³⁾.“ Konjunkturgerechtes und „konjunkturreutrales“ Verhalten des Staates sind offenbar nur unter einer bestimmten Bedingung deckungsgleich: nämlich dann, wenn sich die Wirtschaft weitgehend im Gleichgewicht befindet, d. h. wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage mit der Rate des Produktionspotentials bei Vollbeschäftigung und Preisstabilität wächst.

Diese Situation dürfte jedoch eher die Ausnahme als die Regel sein. Die wirtschaftliche Entwicklung vollzieht sich in konjunkturellen Schwankungen, und das wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft der Fall sein. Damit verbunden sind dann mehr oder weniger große Abweichungen vom wirtschaftlichen Gleichgewicht. Meist wird dem Staat daher die Aufgabe gestellt sein, die sich aus dem Konjunkturprozeß ergebenden Störungen zu korrigieren, sich also konjunkturgerecht zu verhalten. Neben anderen Instrumenten der Stabilisierungspolitik steht ihm dazu die Haushaltspolitik, also die Gestaltung seiner Einnahmen und Ausgaben zur Verfügung.

Die Diskussion auf der Basis der von der Wissenschaft bereitgestellten Konzepte kann sicher dazu beitragen, die Haushaltspolitik eines Staates einer objektiven Beurteilung zugänglich zu machen. Das gilt auch dann, wenn die einzelnen Konzepte noch Unzulänglichkeiten haben. Nachweislich falsche oder unbrauchbare Kriterien wurden jedenfalls aus der Diskussion verdrängt.

²²⁾ Auch das wird z. T. bestritten. Vgl. G. Krause-Junk: Probleme des . . . , a. a. O., S. 483 ff.

²³⁾ JG 1972/73, Ziff. 383.