

Laaser, Wolfram

Article — Digitized Version

Die Beurteilung der Fiskalpolitik durch die Bundesbank

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Laaser, Wolfram (1974) : Die Beurteilung der Fiskalpolitik durch die Bundesbank, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 12, pp. 645-647

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134762>

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.

Die Beurteilung der Fiskalpolitik durch die Bundesbank

Wolfram Laaser, Berlin

Mit ihrem neuen Konzept eines bereinigten Finanzierungssaldos versucht die Bundesbank sich vom traditionellen Saldenkonzept zu lösen. Ob diese Modifikation jedoch einen wesentlich neuen und besseren Beitrag zur Beurteilung konjunktureller Wirkungen der Finanzpolitik liefert, kann zu Recht bezweifelt werden.

In ihrem Monatsbericht vom November 1973¹⁾ benutzte die Deutsche Bundesbank erstmals ein budgetpolitisches Konzept zur Beurteilung der konjunkturellen Budgetwirkungen. Sie ergänzte damit die bisher auf dem Ausweis des Kassensaldos der öffentlichen Gebietskörperschaften basierende Analyse der finanzpolitischen Wirkungen. Mit Recht weist sie selbst darauf hin, daß „in der Diskussion um Methodenfragen der finanzpolitischen Analyse betont wird, daß das bloße passive Hinnehmen . . . zyklisch bedingter Einnahmeschwankungen nicht schon ohne weiteres als antizyklisches Verhalten der Gebietskörperschaften gewertet werden könne“²⁾. Um daher von den Saldenbewegungen auf den aktiven Beitrag der Finanzpolitik zur Konjunkturstabilisierung schließen zu können, benutzt die Bundesbank einen bereinigten Finanzierungssaldo, der an das amerikanische Full-Employment-Surplus (FES)³⁾ erinnert. Leider fällt die Bundesbank bei der Anlage des Konzeptes weit hinter die bereits in der wissenschaftlichen Diskussion um die Konzepte „Konjunkturneutraler Haushalt“, „Fiscal-Leverage“ und „Full-Employment-Surplus“ erreichten Standards zurück. Dieser Vorwurf wird später im einzelnen begründet werden.

Der „bereinigte Finanzierungssaldo“ der Bundesbank, der zur Analyse des aktiven Einflusses fiskalpolitischer Stabilisierungsmaßnahmen dienen soll, errechnet sich als Differenz der Ist-Ausgaben und derjenigen Einnahmen, die sich durch Anwendung der tatsächlichen Steuerquote der jeweiligen Periode auf das Sozialprodukt bei durch-

schnittlicher Auslastung des Produktionspotentials ergeben:

$$\text{BFS}_t = t_t \cdot \bar{Y}_{pt} - A_t \quad \text{mit } t_t = \frac{T_t}{Y_t}$$

BFS_t = Bereinigter Finanzierungssaldo der Periode t

t_t = Effektive Steuerquote der Periode t

T_t = Steuereinnahmen der Periode t

Y_t = Bruttosozialprodukt der Periode t

\bar{Y}_{pt} = Bruttosozialprodukt bei durchschnittlichem Auslastungsgrad

A_t = Ausgaben des Staates für Transfers, Staatsverbrauch und staatliche Investitionen

Warum kann nun an diesem Saldo der Beitrag der Finanzpolitik zur aktiven (diskretionären) Stabilisierung nicht mit hinreichender Genauigkeit abgelesen werden?

Der Saldo wird aufgrund der Kasseneingänge und -ausgänge berechnet. Der Zeitpunkt der Zahlung reflektiert aber nicht den Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit der Ausgaben und Einnahmen. Wenn auch die sonst üblicherweise bei solchen Analysen benutzten Zahlen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ebenfalls „leads“ und „lags“ der Wirkungen nicht ganz exakt widerspiegeln, so ist doch die Annäherung an den Zeitpunkt der Produktionswirksamkeit bei einer Verbuchung der Einnahmen gemäß der Steuerschuld und der Ausgaben bei Lieferung – wie sie in der VGR vorgenommen wird – größer als beim Kassenbudget.

1) Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf seit 1967, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Nov. 1973, S. 12 ff.

2) Ebenda, S. 21.

3) Vgl. u. a. Council of Economic Advisers, Annual Report, Jan. 1962, S. 77 ff.; E. C. Brown: Fiscal Policy in the „Thirties“: A Reappraisal, in: American Economic Review, vol. XLVI, 1956, Nr. 5, S. 857 ff., sowie A. Okun, N. H. Teeters: The Full Employment Surplus Revisited, in: Brookings Papers Economic Activity, Nr. 1, 1970, S. 77 ff.

Dr. Wolfram Laaser, 30, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Finanzwissenschaft der Technischen Universität Berlin. Bis Ende 1970 war er am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel in der Abteilung Öffentliche Finanzen beschäftigt.

Die Bundesbank geht dem Ansatz von unterschiedlichen Ausgaben- und Einnahm multiplikatoren mit dem Hinweis aus dem Weg, solange die Sekundäreffekte staatlicher Transaktionen nicht einigermaßen zuverlässig quantifiziert werden können, stelle der traditionelle Saldenvergleich (mit Expansionseffekten der Ausgaben von +1 und Kontraktionseffekten der Einnahmen von -1) eine für die praktische Wirtschaftspolitik fast unvermeidliche Vereinfachung dar⁴⁾. Derartige Begründungen sind zwar auch in der Argumentation des Sachverständigenrats im Rahmen seines Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts zu finden, es fragt sich aber, ob man es sich hier angesichts neuerer Untersuchungen nicht zu leicht macht. Klein und Fromm⁵⁾ haben beispielsweise 1973 in einem Vergleich von 11 ökonomischen Modellen für die USA festgestellt, daß bei den meisten Modellen nach einem Jahr ein Ausgabenmultiplikator von ca. 2 erreicht wird, während die Einnahm multiplikatoren etwa bei 1,5 liegen⁶⁾. Lediglich das St.-Louis-Modell, das im Gegensatz zu den anderen neokeynesianischen Modellen zu geringeren Abweichungen zwischen Ausgaben- und Einnahm multiplikatoren kommt, könnte zur Rechtfertigung des Ansatzes gleicher Expansions-

bzw. Entzugseffekte dienen. Ob allerdings gerade die monetaristischen Hypothesen zur Rechtfertigung bestimmter Gewichte der Ausgaben und Einnahmen im Rahmen von Budgetkonzepten herangezogen werden können, erscheint angesichts der relativ geringen Bedeutung, die gerade die Monetaristen generell der Fiskalpolitik zubilligen, als etwas makaber.

Fragliche Wahl der Aufkommenselastizität

Vielleicht noch schwerwiegender als die undifferenzierte Ausgaben- und Einnahmengewichtung sind die Mängel bei der Berechnung der „Vollbeschäftigungseinnahmen“. Bei dem Berechnungsmodus der Bundesbank addieren sich gleich zwei Fehler. Einmal glaubt die Bundesbank, die „built-

4) Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf . . . , a. a. O., S. 21.

5) Vgl. G. Fromm u. L. R. Klein: A Comparison of Eleven Econometric Models of the United States, in: American Economic Review 1973, S. 385 ff.

6) Etwas größere Differenzen zwischen Ausgaben- und Einnahm multiplikatoren ermitteln für die Bundesrepublik D. Biehl, G. Hagemann, K.-H. Jüttemeier, H. Legier: Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970, in: Die Weltwirtschaft 1971, Heft 2, S. 135; sowie W. Laaser: Die Messung der konjunkturellen Wirkungen des Staatsbudgets - Eine theoretische und empirische Analyse, Diss. TU Berlin 1974, Erscheinung in Vorbereitung.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Henry Krägenau

DIE REFORM DES INTERNATIONALEN WÄHRUNGSSYSTEMS

Einführung und Dokumentation

Die vorliegende Dokumentation enthält die wichtigsten Publikationen des Internationalen Währungsfonds zur Problematik der Reform des internationalen Währungssystems sowie Stellungnahmen der bedeutendsten Länder und Ländergruppen (Vereinigte Staaten, Großbritannien, Frankreich, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Europäische Gemeinschaft und Entwicklungsländer).

Eine analytische Einführung ist der Dokumentation vorangestellt, die mit dem Gesamtkomplex der Weltwährungsreform vertraut macht und durch häufige Quellenhinweise den Zugang zum Material erleichtert.

Großoktav, 455 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 38,-

ISBN 3-87895-122-1

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

in flexibility“ des Steuersystems mit Hilfe der Aufkommenselastizität von 1 hinreichend gut auszuscheiden. Dies ist weder aufgrund älterer Untersuchungen naheliegend – G. Hagemann⁷⁾ schätzte 1968 eine Aufkommenselastizität von 1,2 –, noch ist sie angesichts der Entwicklung der Steuereinnahmen in den letzten Jahren plausibel. Bereits eine einfache Regressionsanalyse von BSP und gesamtem Steueraufkommen zeigt für den Zeitraum 1964–72 eine Elastizität, die bei knapp unter 1,1 liegt. Steuerrechtsänderungen sind hierbei noch nicht ausgeschaltet. Die Bundesbank gibt immerhin zu, hier eine recht grobe Vereinfachung vorzunehmen.

Der andere Fehler der Bundesbank liegt in der mangelnden Berücksichtigung der Steuerstruktur. Innerhalb der Aufkommenselastizität des gesamten Steuersystems streuen die Elastizitäten der Einzelsteuern sehr stark. So liegt die Elastizität der Lohnsteuer zwischen 1,5 und 2, die der Gewinnsteuer etwa bei 0,6 und die der Umsatzsteuer knapp unter 1⁸⁾. Es ist einleuchtend, daß man bei einer undifferenzierten Analyse Struktureffekte der Einnahmenseite leicht fälschlich als aktive finanzpolitische Einflußnahme interpretiert.

Unbereinigter Saldo und FES

Aber nicht nur die Wahl der Elastizität stellt im Konzept der Bundesbank eine „grobe Vereinfachung“ dar, sondern auch die undifferenzierte Bezugsgröße BSP. Steigen im Aufschwung die Gewinne relativ zu den Löhnen, so ergibt sich aufgrund des höheren Gewinnsteuersatzes selbst bei einer generellen Aufkommenselastizität von 1 ein Anstieg der Steuereinnahmen von größer als 1, ohne daß irgendwelche aktiven finanzpolitischen Maßnahmen ergriffen zu werden brauchen. Es ist daher nicht überraschend, daß z. B. M. Weilepp und U. Harms⁹⁾ in ihren Berechnungen eines Vollbeschäftigungsbudgets der Bundesrepublik mit Hilfe des Lüdecke-Modells zu dem Schluß kommen, daß der traditionelle Budgetsaldo in einer der Beobachtungsperioden sogar eine völlig andere Wirkungsrichtung als der FES anzeigt¹⁰⁾, während die Bundesbank festzustellen glaubt: „Normalerweise entwickelt sich der tatsächliche Abschluß in der gleichen Richtung wie der

bereinigte Saldo, so daß man in der Betrachtung der sich erfahrungsgemäß relativ stark verändernden *unbereinigten* Salden durchaus zu einigermaßen zutreffenden Urteilen über die Wirkungsrichtung der Finanzpolitik kommt“¹¹⁾. Dieses Plädoyer für das alte Saldenkonzept dürfte auf der zu undifferenzierten FES-Analyse beruhen. Auch die Biehl-Hagemannschen Untersuchungen zeigen in mehreren Perioden signifikante Unterschiede von FES und Saldenkonzept in der Wirkungsrichtung der Fiskalpolitik¹²⁾.

Schwäche der Durchschnittsbildung

Eine weitere Quelle möglicher Ungenauigkeiten in den Berechnungen des bereinigten Finanzierungssaldos der Bundesbank liegt im Bezug der effektiven Steuerquote auf das Bruttosozialprodukt bei *durchschnittlicher* Kapazitätsauslastung. Geht man einmal davon aus, daß Vollbeschäftigung etwa bei 97%iger Auslastung des potentiellen realen Bruttosozialprodukts erreicht ist, so bedeutet der Bezug auf den durchschnittlichen Auslastungsgrad für die Jahre 1964–72 die Zurechnung etwa eines Auslastungsgrades von 94,4 %¹³⁾. Interpretiert man, wie es die Bundesbank tut, Veränderungen des bereinigten Finanzierungssaldos als Ausdruck aktiver finanzpolitischer Maßnahmen, so bedeutet dies im Fall der Vollbeschäftigung, daß – im Vergleich zum Vorjahr – bei konstanter Steuerquote und Ausgaben, die mit der Rate des Produktionspotentials im langfristigen Trend wachsen, ein kontraktiver Budgeteffekt vorgetäuscht wird, obwohl keinerlei diskretionäre Steueränderungen vorgenommen wurden.

Als letzter Kritikpunkt sei noch erwähnt, daß im Maßstab der Bundesbank ebenso wie im amerikanischen FES-Konzept ein Bezug der ausgewiesenen Budgeteffekte zu denjenigen Effekten, die für eine wirksame Vollbeschäftigungspolitik adäquat gewesen wären, fehlt. Nur an einer Zielmarke kann ein Indikator sinnvoll gemessen werden. Daß dies nur in Ausnahmefällen ein ausgeglichener FES ist, dürfte evident sein.

Insgesamt ist der Versuch der Bundesbank begrüßenswert, sich von dem traditionellen Saldenkonzept zu lösen. Sie ist aber in der vorgelegten Untersuchung auf halbem Wege stehen geblieben. Es wäre deshalb notwendig, die von der Bundesbank mit zahlreichen Relativierungen abgetanen Verfeinerungsmöglichkeiten doch noch in Angriff zu nehmen.

⁷⁾ Vgl. G. Hagemann: Aufkommenselastizitäten ausgewählter Steuern in der Bundesrepublik Deutschland 1950-1963, Kieler Studien Nr. 85, E. Schneider (Hrsg.), Tübingen 1968, S. 141.

⁸⁾ Vgl. W. Laaser: Die Messung der konjunkturellen Wirkungen . . . , a. a. O.; sowie Institut Finanzen und Steuern: Zur Aussagekraft der volkswirtschaftlichen Steuerquote, Institut FSt. Brief 143, Bonn 1974, S. 14.

⁹⁾ Vgl. U. Harms und M. Weilepp: Das Konzept des Full-Employment-Budget-Surplus, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 51. Jg. (1971), H. 5, S. 277 ff.

¹⁰⁾ U. Harms und M. Weilepp unterstellen bei ihren Berechnungen des FES für die Ausgabenseite einen konstanten Anteil am Bruttosozialprodukt, aber auch bei Ansatz der Ist-Ausgaben ergaben sich Richtungsunterschiede. Vgl. U. Harms und M. Weilepp, a. a. O., S. 277 ff.

¹¹⁾ Vgl. Die Gebietskörperschaften im Konjunkturverlauf . . . , a. a. O., S. 21.

¹²⁾ Vgl. D. Biehl und G. Hagemann, K.-H. Jütte-meier, H. Legler: Zu den konjunkturellen Wirkungen . . . , a. a. O., S. 141.

¹³⁾ Vgl. zur Angabe von Auslastungsgraden: W. Laaser: Die Messung der konjunkturellen Wirkungen . . . , a. a. O.