

Thormählen, Thies

Article — Digitized Version

Der konjunkturneutrale Haushalt: Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thormählen, Thies (1976) : Der konjunkturneutrale Haushalt: Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 7, pp. 370-376

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134974>

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.

Der konjunkturneutrale Haushalt – Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt

Thies Thormählen, Bonn

Vor zehn Jahren setzte sich der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten für „operationale Regeln der Budgetgestaltung“ ein, die über das „altväterliche Prinzip des formalen Haushaltsausgleichs“ hinausgehen¹⁾. Er stellte in diesem Zusammenhang erstmalig die Forderung auf, daß die öffentlichen Ausgaben in dem Maße zunehmen sollten, wie das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential wächst. In der folgenden Untersuchung wird gezeigt, warum das vom Sachverständigenrat entwickelte Konzept des konjunkturneutralen Haushalts bei den politischen Entscheidungsträgern nicht den erhofften Eingang gefunden hat: Weder sind die Voraussetzungen für seine praktische Anwendung gegeben, noch sind seine theoretischen Grundlagen gesichert.

In der wissenschaftlichen Literatur werden dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts folgende Funktionen zugewiesen²⁾: Es dient als *Leitlinie* für mittelfristige, allokatonspolitisch ausgerichtete Ausgabenentscheidungen und als *Beurteilungsmaßstab* für die kurzfristige, konjunkturpolitisch ausgerichtete Aufgabenerfüllung der öffentlichen Haushalte. Der Staat verhält sich danach konjunkturneutral, wenn er für sich genommen den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials nicht verändert³⁾. Aus dieser allgemeinen Regel für die Konjunkturneutralität

1) Jahresgutachten (JG) des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (erschieden als Bundestags- u. -ratsdrucksachen sowie im Kohlhammer-Verlag, Stuttgart-Mainz) 1966/67, Tz. 251.

2) Vgl. u. a. K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, Diss. Saarbrücken 1974, S. 239; O. G a n d e n b e r g e r: Zur Messung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, Tübingen 1973, S. 92 f.; H. Timm: Der konjunkturneutrale öffentliche Haushalt, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Fritz Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. H. Haller u. a., Tübingen 1970, S. 391.

3) Vgl. JG 1970/71, Tz. 324 sowie JG 1968/69, Tz. 115.

hat der Sachverständigenrat Regeln für die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung im Zeitablauf abgeleitet. Es stellt sich die Frage, aus welchen theoretischen Vorstellungen das Konzept abgeleitet ist, welcher Natur es ist und welche Funktionen es tatsächlich erfüllt.

Modelltheoretische Basis

Das Sachverständigenrats-Konzept bezieht sich auf eine weitgehend akzeptierte Definition von Konjunkturschwankungen – das sind Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials⁴⁾ – und zielt darauf ab, den Einfluß der Nachfragekomponente „Staat“ auf die Entwicklung der Gesamtnachfrage und damit auf den nachfragebestimmten Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials isoliert, „für sich allein“⁵⁾, zu bestimmen.

Der Sachverständigenrat läßt jedoch nicht genau erkennen, von welchen Modellvorstellungen er sich leiten läßt. Basiert das Konzept auf einer Konjunkturtheorie, einer Wachstumstheorie, einer Kombination beider Theorien oder einer sonstigen Theorie? Die Antwort gibt der Sachverständigenrat nicht. Somit bleibt nur die Alternative, die von den Gutachtern möglicherweise über Bord geworfene Theorie zu suchen bzw. die von den Praktikern der Politikberatung vielleicht unbewußt betriebene Theorie aufzudecken. Wie im folgenden

4) Vgl. JG 1969/70, Tz. 113.

5) JG 1968/69, Tz. 115.

Dr. Thies Thormählen, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Regierungsrat z. A. in der Abteilung für Grundsatzfragen der Finanzpolitik des Bundesministeriums der Finanzen. Er beschäftigt sich mit den Wirkungen der öffentlichen Haushalte im Wirtschaftsablauf. In diesem Aufsatz gibt der Verfasser nicht die Auffassung des BMF, sondern seine persönliche Meinung wieder.

belegt wird, basiert das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts auf der Domarschen Wachstumstheorie⁶⁾.

Der potentielle Vorwurf, daß diese modelltheoretische Basis dem Konzept unterstellt sei, trifft aus folgenden Gründen nicht zu: Einerseits legen die Regeln des Konzepts diese Auslegung nahe. Wie im folgenden gezeigt wird, entsprechen die Ergebnisse des zugrunde gelegten Wachstumsmodells den Hauptregeln. Andererseits erlaubt die mit dem Konzept verbundene mittelfristig angelegte, allokativen Grundentscheidung eine solche Interpretation⁷⁾. Bei der Bestimmung des Basishaushalts, der im wesentlichen von allokativen Zielen geprägt wird, haben nämlich spezielle konjunkturpolitische Überlegungen keine Rolle gespielt⁸⁾. Denn nach Auffassung des Sachverständigenrates ist die Basis, von der aus fortgeschrieben wird, dann „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“⁹⁾.

Insofern ist es gerechtfertigt, von einem Wachstumsmodell auszugehen, das auf einer selbständigen Theorie des Trends¹⁰⁾ beruht und dessen eigentliches Interesse nicht dem Konjunkturzyklus gilt. Die Bedeutung der Basis aus dieser Sicht liegt darin, „daß der Gleichgewichtspfad, auf dem sich eine Variable im Zeitablauf bewegt, nicht nur durch die Wachstumsrate selbst, sondern auch durch die Ausgangslage bestimmt wird. Erst wenn die Ausgangslage bekannt ist, läßt sich der Ablauf in der Zeit beschreiben und das Gleichgewichtseinkommen für jeden beliebigen Zeitpunkt ermitteln“¹¹⁾.

Bei einem Domar-Wachstumsmodell mit Einschluß des Staates ist die Änderung (d) des gesamtwirt-

schaftlichen Angebots (P) eine Funktion der staatlichen (I_{st}) und privaten (I_{pr}) Investitionen, so daß sich der Kapazitätseffekt (dP) einer Investition (I) ergibt als

$$(1) \quad dP = k \cdot (I_{pr} + g \cdot A_{st}),$$

wobei k die Kapitalproduktivität symbolisiert, die für beide Investitionsarten gleich und im Zeitablauf konstant angesetzt wird¹²⁾. Der Verhaltensparameter (g) gibt den Anteil der von den staatlichen Entscheidungsträgern gewünschten Investitionen an den Staatsausgaben (A_{st}) wieder:

$$(2) \quad I_{st} = g \cdot A_{st}.$$

Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage (Y) ist definiert als

$$(3) \quad Y = C_{pr} + I_{pr} + A_{st}.$$

Der private Konsum (C_{pr}) und die private Ersparnis (S_{pr}) hängen vom verfügbaren Einkommen (Y_{pr}) ab. Vereinfachend werden marginale und durchschnittliche Sparquote (s_{pr}) gleichgesetzt:

$$(4) \quad S_{pr} = s_{pr} \cdot Y_{pr}.$$

Entsprechend der Definition für das verfügbare Einkommen ($Y_{pr} = Y - T$) ergibt sich für die private Sparfunktion:

$$(5) \quad S_{pr} = s_{pr} \cdot (1 - t) \cdot Y.$$

Dabei verknüpft die Steuerquote bzw. der Einkommensteuersatz (t) die Aggregate gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Steueraufkommen (T):

$$(6) \quad T = t \cdot Y.$$

Wünscht der Staat jeweils einen bestimmten Anteil (a) am Angebotspotential für seine Nachfrage in Anspruch zu nehmen, so ergibt sich

$$(7) \quad A_{st} = a \cdot Y.$$

Die staatliche Sparfunktion errechnet sich aus den Definitionsgleichungen für die staatliche Ersparnis (S_{st}) und dem staatlichen Konsum (C_{st}):

$$(8) \quad S_{st} = T - C_{st}$$

$$(9) \quad C_{st} = A_{st} - I_{st}$$

unter Beachtung der Verhaltensgleichungen (2), (6) und (7):

$$(10) \quad S_{st} = (t - a + g \cdot a) \cdot Y.$$

Der Multiplikatoreffekt (dY) einer zusätzlichen Investition (dI) ergibt sich aus (5) und (10) unter Beachtung der Definitionsgleichung für die gesamtwirtschaftlichen Investitionen ($I = S_{pr} + S_{st}$) nach Differentiation:

$$(11) \quad dY = \frac{dI}{s_{pr} \cdot (1 - t) + (t - a + g \cdot a)}.$$

Werden in der gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtsbedingung

$$(12) \quad dY = dP$$

der Kapazitätseffekt (dP) gemäß (1) und der Multiplikatoreffekt (dY) gemäß (11) unter Beachtung der Definitionsgleichung für die gesamtwirtschaftlichen

⁶⁾ Es ist das Verdienst von E. Lang (Ansatzpunkte und Konzeptionen zur Bestimmung der konjunkturgerechten Budgetpolitik, Meisenheim am Glan 1975), auf diesen Sachverhalt m. E. erstmalig aufmerksam gemacht zu haben.

⁷⁾ Die allokativen Grundorientierung des Konzepts wird von folgenden Autoren gesehen bzw. herausgestrichen: P. Ollmann: Der konjunkturneutrale Haushalt - Auch Sachverständige irren, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jg. (1970), H. 4, S. 257 f.; G. Krause-Junk: Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 30 (1971/72), S. 218 f.; derselbe: Probleme des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1972, H. 11, S. 486; K. Büniger, M. Weilepp: Konzepte zur Messung der Konjunkturwirkungen der Staatstätigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 53. Jg. (1973), H. 6, S. 326 f.; K.-P. Fox: Noch einmal: Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 31 (1972/73), S. 21 ff.; derselbe: Konzepte zur Beurteilung..., a. a. O., S. 191 ff.; O. Ganderberger, a. a. O., S. 79 ff.; E. Lang, a. a. O., S. 44, 72 ff.

⁸⁾ Vgl. G. Krause-Junk: Probleme des ..., a. a. O., S. 486; H. Timm, a. a. O., S. 390.

⁹⁾ JG 1969/70, Tz. 113.

¹⁰⁾ Vgl. G. Bombach: Zur Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 70 (1953), H. 1, S. 139.

¹¹⁾ Ebenda, S. 120 f.

¹²⁾ Diese vereinfachende Annahme kann durch realitätsnähere Ansätze ersetzt werden, z. B. kann ohne Schwierigkeit zwischen der Kapitalproduktivität privater und staatlicher Investitionen unterschieden werden. Vgl. R. L. Frey: Infrastruktur, Tübingen, Zürich 1970, S. 48 f.

Investitionen ($I = I_{pr} + I_{st}$) berücksichtigt, so ist die gleichgewichtige Wachstumsrate (w) bestimmt:

$$(13) \frac{dI}{I} = k \cdot [s_{pr} \cdot (1 - t) + (t - a + g \cdot a)] = \frac{dY}{Y} = \frac{dP}{P} = w^{13}).$$

Haupt- und Nebenregeln

Wie aus der Wachstumstheorie bekannt ist, wachsen alle Größen des Modells auf dem Gleichgewichtspfad mit der gleichen Rate w . Folglich läßt sich zeigen, daß die *Hauptregeln* des Sachverständigenrats-Konzepts, das sind die Ausgaben-, Einnahmen- und Verschuldungsregel, aus den wachstumstheoretischen Vorstellungen abgeleitet sind und damit den angenommenen Verhaltensfunktionen (vgl. (2), (6), (7)) des Staates entsprechen¹⁴⁾.

Die *Ausgabenregel* folgt unmittelbar aus (13). Die Parameter a und g bleiben nämlich nur konstant, wenn sich der Staat gemäß (7) und (2) verhält, so daß

$$(14) \frac{dA_{st}}{A_{st}} = w \text{ und } \frac{dI_{st}}{I_{st}} = \frac{dC_{st}}{C_{st}} = w \text{ ist.}$$

Daher lautet die Ausgabenregel: „Die Ausgaben-seite eines öffentlichen Haushalts ist ... konjunkturneutral, 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), konjunkturneutral war“¹⁵⁾. Der fortgeschriebene Haushalt und der Basishaushalt müssen also die gleiche Ausgabenstruktur aufweisen¹⁶⁾.

Bei Konstanz der Einnahmenstruktur¹⁷⁾ ist gemäß (13) und der Verhaltensfunktion des Staates hinsichtlich seiner Einnahmen¹⁸⁾ gemäß (6) die Wachstumsrate der Steuern bestimmt als

$$(15) \frac{dT}{T} = w$$

so daß die entsprechende *Steuereinnahmenregel* lautet: „Die Einnahmeseite der öffentlichen Haushalte ist ... dann konjunkturneutral, wenn bei unverändertem Steuersystem zu erwarten ist, daß die Steuereinnahmen – bei einem Zuwachs des Sozialprodukts entsprechend dem Wachstum des Produktionspotentials – mit der gleichen Rate zunehmen wie das Sozialprodukt (Aufkommenselastizität gleich eins, das heißt, die Steuerbelastungsquote ist konstant)“¹⁹⁾.

Die *Verschuldungsregel* folgt aus der Definition des Finanzierungssaldos ($D = T - A_{st}$) und aus

¹³⁾ Zum Ergebnis vgl. A. Peacock, G. K. Shaw: *The Economic Theory of Fiscal Policy*, 1. Aufl., Oxford 1971, S. 99; R. A. Musgrave: *Finanztheorie*, Tübingen 1966, S. 445; E. Lang, a. a. O., S. 51.

¹⁴⁾ Vgl. E. Lang, a. a. O., S. 52 ff.

¹⁵⁾ JG 1969/70, Tz. 113.

¹⁶⁾ Vgl. JG 1968/69, Tz. 115.

¹⁷⁾ Vgl. ebenda.

(13) unter Berücksichtigung der Parameterkonstanz der Verhaltensfunktionen (6) und (7)

$$(16) \frac{dD}{D} = w$$

und lautet: „Konjunkturneutral ... ist eine längerfristige Kreditaufnahme der öffentlichen Hand, die von einer konjunkturneutralen Basis aus mit der gleichen Rate wächst wie das Sozialprodukt“²⁰⁾. Dem Modell und Konzept entsprechend bleibt dann auch der Anteil der öffentlichen Verschuldung an den privaten Ersparnissen konstant, weil

$$(17) \frac{dC_{pr}}{C_{pr}} = \frac{dS_{pr}}{S_{pr}} = w \text{ ist.}$$

Da sich aber die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung nicht entsprechend den im Modell vorgegebenen und abgeleiteten Bedingungen vollzieht, sind als *Nebenregeln* die Progressions-, Haushalts-, Preisniveau- und Preisstrukturregeln erforderlich. Sie stellen aber lediglich Modifikationen der Hauptregeln dar²¹⁾.

Im deutschen Steuersystem ist die Aufkommenselastizität größer als eins. Daher bedarf es der *Progressionsregel*²²⁾, daß nämlich „entweder in entsprechendem Umfange Steuersenkungen oder Ausgabenerhöhungen vorgenommen werden (müßten), sollen zusätzliche Entzugseffekte bei den Privaten verhindert beziehungsweise kompensiert werden“²³⁾. Ob tatsächlich die gleichen ökonomischen Wirkungen eintreten, wenn Steuersätze gesenkt bzw. Ausgaben kompensatorisch erhöht werden oder von vornherein ein proportionales Steuersystem besteht, ist in der Literatur bereits eingehend diskutiert worden²⁴⁾.

Eine ähnliche Wirkungsanalyse wäre notwendig, um die Gültigkeit der *Haushaltsregel* zu bestätigen: „Eine Änderung der Staatsquote ist konjunkturneutral, wenn den konjunkturellen Effekten, die von der Ausgabe-seite ausgehen, gleich große, aber entgegengerichtete konjunkturelle Effekte, die von der Einnahmenseite ausgehen, gegenüberstehen“²⁵⁾. Daß die Komponenten des Budgets unterschiedliche Nachfrageeffekte haben, ist gesicherte Erkenntnis seit Bestehen des Haavelmo-

¹⁸⁾ Bei den sonstigen Einnahmen geht der Sachverständigenrat davon aus, daß die Ist-Einnahmen konjunkturneutral sind (vgl. JG 1970/71, Tz. 325). Da sie zudem quantitativ bedeutungslos sind, fallen sie als konjunkturelle Steuerungsinstrumente ohnehin aus.

¹⁹⁾ JG 1969/70, Tz. 113.

²⁰⁾ JG 1970/71, Tz. 346.

²¹⁾ Vgl. E. Lang, a. a. O., S. 51 f.

²²⁾ Vgl. K.-P. Fox: *Noch einmal ...*, a. a. O., S. 24.

²³⁾ JG 1969/70, Tz. 113.

²⁴⁾ Vgl. JG 1970/71, Tz. 350 f.; B. Rahmann, B. Rürup: *Der konjunkturneutrale Haushalt als Instrument der Regelbindung?*, in: *Konjunkturpolitik*, 18. Jg., 1972, S. 265; K. Büniger, M. Weilepp, a. a. O., S. 328; G. Krause-Junk: *Zum Konzept ...*, a. a. O., S. 221; D. Biehl u. a.: *Zu den konjunkturellen Wirkungen der Haushaltspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1960-1970*, in: *Die Weltwirtschaft 1971*, H. 2, S. 131 f.; H. Timm, a. a. O., S. 394 ff.

²⁵⁾ JG 1970/71, Tz. 325.

Theorems. Dabei kann der Spezialfall nicht ausgeschlossen werden, daß aus „der unendlichen Vielfalt möglicher Kombinationen bestimmter zusätzlicher Steuern und Ausgaben gleichen Umfangs . . . bestimmte Kombinationen ohne konjunkturellen Gesamteffekt bleiben“²⁶⁾. Dieser Spezialfall kann jedoch nicht verallgemeinert werden. Im übrigen läßt sich aus dieser Regel der Schluß ziehen, daß Konjunkturalneutralität nicht gesondert für Ausgaben und Einnahmen bestimmt werden kann; folglich bilden die Hauptregeln des Konzepts ein integrales Ganzes.

Da entgegen den Modellvorstellungen sich in der wirtschaftlichen Wirklichkeit Preisniveau und -struktur ändern, löst sich der Sachverständigenrat insofern von der Idee einer am Gleichgewichtspfad orientierenden Politik und stellt *Preisregeln* auf. „Zu berücksichtigen sind . . . Preisniveausteigerungen, die – gemessen am Preisindex des Brutto-sozialprodukts – selbst bei konjunkturalneutraler Haushaltsgebarung zu erwarten sind“²⁷⁾. Die Quantifizierung der Erwartungsgröße „konjunkturalneutrales Preisniveau“ erfolgt anhand von vier Komponenten, so daß zwar die Schätzwillkür eingengt, jedoch nicht beseitigt wird²⁸⁾. Da sich außer dem Preisniveau auch die Preisstruktur ständig ändert, und zwar zuungunsten des Staates²⁹⁾, müßten nach Ansicht des Sachverständigenrates zusätzliche nominelle Ausgaben getätigt werden, damit der Haushalt konjunkturalneutral bzw. der reale Staatsanteil konstant bleibt. Da dieser Gedanke vom Sachverständigenrat nicht weiter verfolgt wird, setzt er also den Spezialfall voraus, daß die nominelle Struktur der Staatsausgaben und des Sozialprodukts einander genau entsprechen³⁰⁾.

Tautologische Ableitungen

Nach der Darstellung der dem Konzept zugrundeliegenden Theorie und der daraus folgenden Hauptregeln soll nun der empirische Aussagegehalt des Konzepts untersucht werden. Dieser wird im wesentlichen dadurch eingeschränkt, daß die Wachstumstheorie, auf der das Konzept offensichtlich basiert, keine befriedigende Erklärung der Wirklichkeit liefert. Bei der Domarschen Wachstumstheorie handelt es sich nämlich streng genommen um eine „Theorie der Erfordernisse für gleichgewichtiges Wachstum“³¹⁾, denn sie „setzt sich . . .

ein gewünschtes Ergebnis (das genau definierte fortschreitende Gleichgewicht) und fragt nach den Bedingungen, unter denen das Ergebnis eintritt. Die Voraussetzungen werden sozusagen auf das a priori gegebene Ziel zugeschnitten“³²⁾. (Unter Bedingungen kann grundsätzlich zweierlei verstanden werden: einerseits *empirische* Bedingungen, bei deren Vorliegen ein davon unabhängig definiertes Gleichgewichtswachstum eintritt, andererseits *logische* Bedingungen, d. h. Voraussetzungen, aus denen das Auftreten des Gleichgewichtswachstums logisch ableitbar ist oder ohne das es nicht abgeleitet werden kann³³⁾).

Würden die Annahmen über das Verhalten des Staates (vgl. (2), (6), (7)) als Hypothesen oder Komponenten einer Hypothese betrachtet, ließen sie sich mit der Wirklichkeit konfrontieren. Bewährten sie sich bei Überprüfung, stiege der empirische Aussagegehalt der Theorie. Es würde jedoch an ein Wunder grenzen, wenn die Verhaltensannahmen, die ja nicht der Realität entnommen, sondern im nachhinein gesetzt werden, um das gewünschte Ergebnis zu erhalten, der Wirklichkeit entsprechen sollten³⁴⁾. Insofern ergibt sich ein getrübes Bild: „Sobald man die grundlegenden Annahmen auszuloten versucht, trifft man auf eine Reihe von Hypothesen, die der empirischen Nachprüfung bedürfen und die sich dabei nicht immer bestätigen lassen dürften“³⁵⁾.

Um die dem Konzept zugrundeliegende Wachstumstheorie gegen die Erfahrung und Tatsachen abzuschirmen, da die genannten Hypothesen über das Verhalten des Staates offensichtlich jederzeit falsifiziert werden können, werden diese daher zu solchen Aussagen herabgestuft, deren logische Implikationen zu untersuchen sind. Damit werden aus Gleichungen über das Verhalten des Staates Definitionsgleichungen, aus empirischen Aussagen analytische Aussagen bzw. Tautologien³⁶⁾, aus empirischen Bedingungen logische Bedingungen.

Die logischen Bedingungen, die für das vorgegebene erwünschte Ergebnis, d. h. den konjunkturalneutralen Haushalt, notwendig sind, werden also auf diesen zugeschnitten und spiegeln sich in den

²⁶⁾ G. Krause-Junk: Probleme des . . . , a. a. O., S. 486.

²⁷⁾ JG 1969/70, Tz. 113, JG 1970/71, Tz. 334.

²⁸⁾ Vgl. im einzelnen JG 1970/71, Tz. 336, sowie K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung . . . , a. a. O., S. 212 ff.; derselbe: Die Berücksichtigung von Preisniveausteigerungen bei der Beurteilung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 33 (1975), H. 3; H. Timm, a. a. O., S. 392.

²⁹⁾ „Das Niveau der Preise für Waren und Dienste, die der Staat nachfragt, erhöht sich im allgemeinen stärker als das Niveau der übrigen Preise“ (JG 1970/71, Tz. 337).

³⁰⁾ Vgl. H. Timm, a. a. O., S. 392 f.

³¹⁾ K. Rose: Grundlagen der Wachstumstheorie, Göttingen 1971, S. 20.

³²⁾ K. Rose: Der Erkenntniswert der Wachstumsmodelle, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 168 (1956), S. 330.

³³⁾ Vgl. H. Albert: Wachstumsmodelle und Realität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 169 (1958), S. 122; derselbe: Modell-Platonismus, abgedruckt in: Logik der Sozialwissenschaften, Hrsg. E. Topitsch, 8. Aufl., Köln 1972, S. 415.

³⁴⁾ Vgl. K. Rose: Der Erkenntniswert . . . , a. a. O., S. 330.

³⁵⁾ K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung . . . , a. a. O., S. 236.

³⁶⁾ Der tautologische Charakter der Wachstumstheorie bzw. der Gleichung (13) wird besonders deutlich, wenn ein Domar-Wachstumsmodell ohne Einschluß des Staates betrachtet wird. Von der Gleichung der gleichgewichtigen Wachstumsrate

$$w' = \frac{dY}{Y} = \frac{dY}{I} \cdot \frac{S}{Y} = k' \cdot S_{pr}$$

bleibt nach entsprechender Kürzung die bekannte Gleichung $I = S$.

Hauptregeln des Konzepts wider. Das zugrundeliegende Modell und das daraus abgeleitete Konzept des konjunkturneutralen Haushalts stellen somit nichts anderes dar als eine Reihe von miteinander verknüpften definitorischen Sätzen³⁷⁾. Definitionen sind aber analytisch kraft Festsetzung³⁸⁾. Daher ist nicht nur Andel zuzustimmen, daß es sich bei den Ausführungen des Sachverständigenrats um „Setzungen“ handelt, die weniger der finanzpolitischen Analyse als vielmehr der politischen Überredung dienen³⁹⁾, sondern auch Ollmann: „Die vom Rat gegebene Regel ist keine theoretisch fundierte Aussage . . . , sondern einfach ein Begriff, der dadurch, daß er Vorstellungen über bestimmte Wirkungen weckt, zur Norm wird“⁴⁰⁾. Aufgrund des tautologischen Charakters der Theorie ist das Konzept nicht für instrumentale oder prognostische Zwecke geeignet, weil rein logische Aussagen sich nicht in instrumentale umformen lassen; eine solche Transformation würde eine Verletzung der Regeln der Logik bedeuten⁴¹⁾.

Isolierung des Staatssektors

Aufgrund der bisherigen Ausführungen könnte man die dem Konzept zugrundeliegende Theorie als „Quasitheorie“⁴²⁾ bezeichnen, da in dem sich empirisch gebenden Aussagensystem Hypothesen von raum-zeitlich beschränkter Gültigkeit auftreten (Basisjahr 1966 und die daraus folgenden Fortschreibungsregeln), die jedoch analytisch relativiert bzw. tautologisiert werden. Tatsächlich ist der Aussagegehalt des Konzepts noch weiter eingeschränkt, da es sich nur isoliert auf den Staatssektor bezieht: „Konjunkturneutral nennen wir einen Staatshaushalt, der *für sich allein* den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials im Laufe der Haushaltsperiode weder erhöht noch senkt“⁴³⁾.

Das Konzept läßt also nicht nur – wie oben gezeigt – den Bezug zu einer nachfrageorientierten Wirkungslehre staatlicher Ausgaben und Einnahmen vermissen, sondern zerschneidet darüber hinaus auch die Wirkungszusammenhänge zwischen staatlicher und privater Aktivität, wie sie in dem Wachstumsmodell ihren Ausdruck finden. Für Krause-Junk ist dies ein „entscheidender Denkfehler“, denn es gibt „keine sozusagen im staatsfreien Raum begründete Vollbeschäftigungssitua-

tion per se, sondern nur eine Situation, in der die Konstellation aller staatlichen und privaten Handlungsparameter zusammen Vollbeschäftigung besichert“⁴⁴⁾. Würde sich der Staat darüber hinaus ständig konjunkturneutral entsprechend den Haupt- und Nebenregeln verhalten, so käme dies letztlich einem Verzicht auf aktive Konjunkturpolitik gleich, wobei die Anpassungslasten bei konjunkturellen Störungen vom privaten Sektor zu tragen wären⁴⁵⁾.

Mit der Isolierung des Staatssektors zeigt die dem Konzept zugrundeliegende Theorie ihren nicht-kognitiven Aussagecharakter⁴⁶⁾: Das Konzept erhebt durch seine objektive, zum Teil mathematische Formulierung einen theoretischen Anspruch, formuliert aber seinem tatsächlichen Gehalt nach keine Aussagen, die die Wirklichkeit abbilden. Aus dem Konzept können daher weder prognostische noch unmittelbar politisch-programmatische Konsequenzen gezogen werden, wie beispielsweise: Soll der Staat konjunkturpolitisch steuernd in den privaten Sektor eingreifen oder soll er sich konjunkturpolitischem Laissez-faire hingeben? Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß das Konzept nur die Frage nach der konjunkturneutralen, nicht aber nach der konjunkturgerechten Budgetpolitik zu beantworten versucht⁴⁷⁾. Dagegen trifft es mit der Wahl des Basisjahres mittelbar (allokations-)politische Vorentscheidungen, ohne jedoch Vorhersagen über die Konsequenzen einer fest- und fortgeschriebenen Staatsausgabenquote zu gestatten.

Konzeptimmanente Kritik

Neben dieser substantiellen Kritik, die an den methodischen Wurzeln des Konzepts ansetzte, können noch verschiedene konzeptimmanente Kritikpunkte herausgestellt werden, die die Voraussetzungen für die praktische Anwendung des Konzepts betreffen – vorausgesetzt, daß der methodische Ansatzpunkt sowie Begriffsinhalt und -verwendung des konjunkturneutralen Haushalts akzeptiert werden⁴⁸⁾. Beispielhaft werden hier die Punkte angeführt, die im Jahreswirtschaftsbericht

37) Vgl. K. Rose: Der Erkenntniswert . . . , a. a. O., S. 330.

38) Vgl. H. Albert: Modell-Platonismus, a. a. O., S. 425, Anmerkung 6.

39) Vgl. N. Andel: Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 32 (1973), H. 1, S. 46, 49, 58.

40) P. Ollmann, a. a. O., S. 256.

41) Vgl. H. Albert: Wachstumsmodelle und Realität, a. a. O., S. 124.

42) H. Albert: Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, abgedr. in: Logik der Sozialwissenschaften, Hrsg. E. Topitsch, 8. Aufl., Köln 1972, S. 131 ff.

43) JG 1968/69, Tz. 115; Hervorhebung durch den Verfasser.

44) G. Krause-Junk: Zum Konzept . . . , a. a. O., S. 222 f.; im Original kursiv.

45) Vgl. K.-P. Fox: Noch einmal . . . , a. a. O., S. 19.

46) H. Albert (Theorie und Prognose . . . , a. a. O., S. 135 f.) weist auf das mit solchen Theorien verbundene Leerformelproblem hin.

47) „Die . . . Definition des konjunkturneutralen Haushalts sagt nichts darüber aus, wie der tatsächliche Haushalt . . . gestaltet werden soll, und ob ein konjunkturneutraler Haushalt gleichzeitig auch stabilisierungskonform ist oder zur Rezessionsbekämpfung beiträgt“ (JG 1969/70, Tz. 112, Anm. 2); vgl. zur Unterscheidung zwischen konjunkturneutralem und -gerechtem Haushalt u. a. W. Laaser: Der konjunkturneutrale Haushalt, Kritik an der Kritik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jg. (1970), H. 9, S. 546 f.

48) Mit Begriffsinhalt und -verwendung haben sich u. a. kritisch auseinandergesetzt: H. Timm, a. a. O., S. 385 ff.; G. Krause-Junk: Zum Konzept . . . , a. a. O., S. 212 ff.; derselbe: Probleme des . . . , a. a. O., S. 483 ff.; P. Ollmann, a. a. O., S. 258; K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung . . . , a. a. O., S. 176 ff.; derselbe: Noch einmal . . . , a. a. O., S. 25 f.; W. Laaser, a. a. O., S. 546 f.

1971 von der Bundesregierung genannt wurden ⁴⁹⁾:

- Abhängigkeit der Ergebnisse von der Wahl des Basisjahres (1966), wobei die Schwierigkeiten mit zunehmendem Abstand zwischen Basis- und Beobachtungsjahr wachsen;
- Probleme bei der Schätzung des Produktionspotentials (der Sachverständigenrat geht von einem kapitalorientierten Ansatz, d. h. einer limitationalen Produktionsfunktion aus und setzt damit voraus, daß das Arbeitskräftepotential jederzeit zur Auslastung des Kapitalstocks ausreicht.);
- Schätzungenauigkeiten bei der zu berücksichtigenden „unvermeidbaren“ Preissteigerungsrate und ihrer Komponenten;
- Vernachlässigung der Liquiditätswirkungen des Finanzierungssaldos, der öffentlichen Haushalte, d. h. ungenügende Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Geld- und Fiskalpolitik;
- Rekurs auf die kassenmäßigen Ausgaben statt auf die effektive Beanspruchung der Ressourcen durch den Staat;
- Vernachlässigung der unterschiedlichen Auswirkungen der einzelnen Ausgaben- und Einnahmekategorien auf den Wirtschaftsablauf;
- Unterstellung einer weitgehend gleichbleibenden Ausgabenstruktur, die gerade bei einer antizyklischen Haushaltsgestaltung nicht zutreffen dürfte.

Fox faßt diese konzeptimmanente Kritik wie folgt zusammen: „Die Bundesregierung hält das Konzept des konjunkturalen Haushalts für methodisch einwandfrei, die empirischen Voraussetzungen für seine Anwendung indes für so mangelhaft, daß es einstweilen nicht als verlässlicher Maßstab zu verwenden ist“ ⁵⁰⁾. Diese Zusammenfassung ist insofern unrichtig, als sich die Bundesregierung zu den methodischen Grundlagen überhaupt nicht geäußert und bislang nur konzeptimmanente Kritik geübt hat. Zudem verleitet sie Fox zu falschen Schlußfolgerungen: „Der Mangel an empirischem Wissen kann nicht einen theoretisch richtigen Ansatz umstürzen“ ⁵¹⁾. Wie oben gezeigt wurde, besteht ein Wesenszug des Konzepts gerade darin, sich durch Tautologisierung vor der Wirklichkeit zu schützen, da es sonst von dieser widerlegt würde. Wissenschaftstheoretisch verhält es sich genau umgekehrt: Nicht die Wirklichkeit hat sich nach der Theorie zu richten, sondern die Theorie muß mit der Wirklichkeit konfrontiert und an ihr geprüft werden.

Funktionen des Konzepts

Vor dem Hintergrund der substantiellen, aber auch der konzeptimmanenten Kritik stellt sich die Frage nach den Funktionen, die das Konzept zu erfüllen

vermag. Die beiden in der wissenschaftlichen Literatur angesprochenen, oben bereits zitierten Funktionen (in Kurzform als Leitlinie und Beurteilungsmaßstab bezeichnet) sind letztlich unauflöslich miteinander verknüpft, denn „das konjunkturpolitische Konzept des konjunkturalen Haushalts wird mit der Wahl des Basisjahres allokativpolitisch verankert“ ⁵²⁾. Oder anders formuliert: Um den wachstumsnormierten Trend treten zyklische Schwankungen auf, so daß Wachstums- und Konjunkturpolitik untrennbar miteinander verbunden bleiben. Weichen aktuelles Volkseinkommen und Produktionspotential nicht voneinander ab, d. h. sind gleichgewichtige und aktuelle Wachstumsrate gleich (Auslastungsgrad = 1), kann die Leitlinienfunktion zum Zuge kommen; stimmen aktuelles Volkseinkommen und Produktionspotential nicht überein, d. h. weichen gleichgewichtige und aktuelle Wachstumsrate voneinander ab (Auslastungsgrad $\neq 1$), soll der konjunkturalne Haushalt als Maßstab, als Nullmarke dienen ⁵³⁾. Diesen Funktionen wird der konjunkturalne Haushalt jedoch nicht gerecht, wie im folgenden gezeigt wird.

Wird für die Planungsperiode mit ausgeglichener Konjunktur gerechnet, vollzieht sich also zufällig die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung auf dem Pfad des gleichgewichtigen Wachstums, so kann die *Leitlinie* als „triviale Implikation“ ⁵⁴⁾ der modellmäßigen Ableitungen bezeichnet werden. Dient das Konzept darüber hinaus als Verhaltensregel bzw. als Instrument der Regelbindung ⁵⁵⁾, so könnte das unter bestimmten Voraussetzungen verstetigend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken, führt aber dann zu konjunkturellen Schwankungen, wenn die Wachstumsraten des aktuellen Sozialprodukts und des Produktionspotentials voneinander abweichen. Empfehlungen an den Staat, sich gemäß den Hauptregeln zu verhalten, können insbesondere deswegen nicht gegeben werden, weil keine Theorie mit empirischem Aussagegehalt vorhanden ist, die durch logische Operationen in ihre instrumentale Form überführt werden kann. Was die dem Konzept zugrundeliegende Wachstumstheorie bietet, ist also kein „empirisches *Instrumentarium*“ der Wachstumspolitik, sondern eine logische *Explikation* des Zielles der Wachstumsstabilisierung, d. h. die Darstel-

⁴⁹⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung (BT-Drs. 6/1760), Tz. 17, sowie K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung..., a. a. O., S. 172 ff. Eine ähnliche Auflistung der Problembereiche, die der praktischen Verwendbarkeit des Konzeptes entgegenstehen, findet sich bei A. Schmidt: Möglichkeiten und Probleme der fiskalpolitischen Effizienzkontrolle, Berlin 1975, S. 84 ff., 151 ff.

⁵⁰⁾ K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung..., a. a. O., S. 175.

⁵¹⁾ Ebenda, S. 237.

⁵²⁾ O. Ganderberger, a. a. O., S. 95.

⁵³⁾ Vgl. B. Rahmann, B. Rürup, a. a. O., S. 267.

⁵⁴⁾ O. Ganderberger, a. a. O., S. 93.

⁵⁵⁾ Vgl. B. Rahmann, B. Rürup, a. a. O., S. 261 ff.

lung der logischen Implikationen des fortschreitenden Gleichgewichts“⁵⁶⁾.

Das Konzept kann auch nicht der ihm zugewiesenen *Maßstabfunktion* gerecht werden: Der konjunkturneutrale Haushalt sollte eigentlich den Nullpunkt konjunktureller Wirkungen angeben, also das Budget repräsentieren, dessen Vollzug keine Wirkung auf die konjunkturelle Entwicklung hat. Der konjunkturneutrale Haushalt als hypothetisch konzipiertes Budget wird dann vom Sachverständigenrat mit dem tatsächlichen verglichen, um den konjunkturellen Effekt zu bestimmen. Nun handelt es sich bei diesem aber nicht um vom Budget ausgelöste „Wirkungen auf den Auslastungsgrad des Produktionspotentials, sondern um eine Größe, die nach der vom SVR verwendeten Wirkungslehre je nach Vorzeichen auf eine expansive oder restriktive Wirkung hindeutet, ähnlich wie der Saldo (wie auch immer definiert) in dem vom SVR mit Herablassung behandelten Saldenkonzept. Um zur eigentlichen Wirkung, etwa in bezug auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage oder den gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad, zu gelangen, bedarf es noch weiterer Überlegungen, z. B. im Rahmen eines Multiplikator- bzw. Akzelerator-Modells“⁵⁷⁾. Da der konjunkturneutrale Haushalt in Ungleichgewichtsphasen die Konjunktur nicht unbeeinflusst läßt und sein Vollzug sogar zu zyklischen Entwicklungen um den Gleichgewichtspfad führen kann⁵⁸⁾, ist es verfehlt, „wenn vom Sachverständigenrat dennoch aus Haushaltsabweichungen gegenüber 1966 der jährlichen Haushaltspolitik positive bzw. negative konjunkturelle Effekte zugemessen werden, die ja je nach der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung entweder als gute oder schlechte Noten an die verantwortliche Regierung interpretiert werden“⁵⁹⁾.

56) H. Albert: Wachstumsmodelle und Realität, a. a. O., S. 123 f.

57) N. Andel, a. a. O., S. 65; vgl. zu einem Modell mit Einbeziehung von Multiplikatoreffekten D. Biehl, a. a. O., S. 132 ff.

58) Vgl. das von G. Krause-Junk (Probleme des..., a. a. O., S. 485 f.) vorgestellte dynamische Nachfragemodell.

59) Ebenda, S. 487.

Praktische Finanz- und Konjunkturpolitik bedürfen nicht so sehr einer Orientierung an dem „Abstraktum der Konjunkturneutralität“⁶⁰⁾, sondern vielmehr an dem Konkretum der Budgetwirkungen: „Für sie allein wichtig ist das Wissen um die konjunkturellen Effekte bestimmter *Veränderungen ihrer Instrumentenvariablen*, also der Veränderung bestimmter Staatsausgaben, Steuersätze, Abschreibungsmodalitäten u. ä.“⁶¹⁾.

Praktische Finanz- und Wachstumspolitik bedürfen auch keiner tautologisch formulierten Theorie, um die logischen Voraussetzungen für eine gleichgewichtige Wirtschaftsentwicklung zu erkennen, sondern einer empirisch gehaltvollen Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, um Richtlinien für die Durchführung wachstumspolitischer Maßnahmen zu gewinnen. Für sie ist wichtig das Wissen um die Wachstumseffekte von staatlichen (Infrastruktur-)Ausgaben, das sind Kapazitätseffekt, Rationalisierungseffekt, indirekter Produktivitätseffekt (dieser Effekt mißt die externen Effekte) und direkter Wohstandseffekt⁶²⁾.

Weder der einfache Budgetsaldo⁶³⁾ noch der „konjunkturbereinigte Budgetsaldo“⁶⁴⁾ des Sachverständigenrates stellen einen aussagefähigen Maßstab für die Wirkungen der Finanzpolitik oder eine sinnvolle Leitlinie für eine auf Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung ausgerichtete Budgetpolitik dar. Salden sind in ihrer Aussagefähigkeit begrenzt, weil sie letztlich das Ergebnis des Zusammenwirkens von privaten und staatlichen Entscheidungsträgern sind, weil sie Erwartungsparameter und keine Handlungsparameter darstellen und weil sie sich aus verschiedenen Komponenten mit verschiedenen Nachfrage- und Wachstumseffekten zusammensetzen.

60) Ebenda, S. 487.

61) Ebenda, S. 487 (Hervorhebungen im Original).

62) Vgl. R. L. Frey, a. a. O., S. 48 ff.

63) Zur Kritik des einfachen Budgetsaldos vgl. u. a. K.-P. Fox: Konzepte zur Beurteilung..., a. a. O., S. 22 ff., sowie D. Biehl u. a., a. a. O., S. 129 f.

64) O. Gandenberger, a. a. O., S. 35, 40, 95.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortleib, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klaus-peter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Klemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 7. 1974

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,- (Studenten: DM 30,-)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright by Verlag Weltarchiv GmbH.