

Thormählen, Thies; Stahl, Gerhard

Article — Digitized Version

## Das "neue" Budgetkonzept des SVR

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Thormählen, Thies; Stahl, Gerhard (1980) : Das "neue" Budgetkonzept des SVR, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 2, pp. 103-108

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135410>

**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.*

## Das „neue“ Budgetkonzept des SVR

Thies Thormählen, Gerhard Stahl, Bonn

Vor zwölf Jahren hat der Sachverständigenrat (SVR) durch das Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts seine „operationalen Regeln der Budgetgestaltung“<sup>1</sup> eingeführt. In seinem jüngsten Jahresgutachten hat er an seinem Budgetkonzept zum zweiten Mal wichtige methodische Änderungen vorgenommen<sup>2</sup>. Welche Elemente des „alten“ Konzepts sind geblieben, welche Neuerungen wurden eingeführt und wie sind die methodischen Änderungen und die Ergebnisse der Berechnung zu beurteilen?

Nach dem „alten“ und „neuen“ Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts werden die primären Wirkungen konjunktureller Impulse der Finanzpolitik durch einen Vergleich des tatsächlichen Budgetsaldos mit einem als „konjunkturalneutral“ definierten Budgetsaldo gemessen<sup>3</sup>. Letzterer wird – vereinfacht dargestellt – als Differenz zwischen konjunkturalneutralen Ausgaben und Einnahmen ermittelt, die nach zwei Hauptregeln bestimmt werden<sup>4</sup>:

Die *Ausgabenregel* besagt, daß die Ausgaben eines öffentlichen Haushalts konjunkturalneutral sind, wenn sie prozentual so stark zunehmen wie das Produktionspotential (Sozialprodukt bei Vollauslastung). Nach der *Einnahmenregel* sind die Einnahmen konjunkturalneutral, wenn sie mit der gleichen Rate zunehmen wie das Sozialprodukt. Ist der tatsächliche Budgetsaldo größer als der ermittelte konjunkturalneutrale Saldo, dann ist die Fiskalpolitik expansiv. Ist er kleiner, wird eine kontraktive Wirkung ausgelöst.

Die Fortschreibung nach diesen Regeln führt aber nur dann zu sinnvoll begründeten Aussagen über die Konjunkturalneutralität eines Haushalts, wenn der *Ba-*

*sishaushalt*, von dem aus fortgeschrieben wird, in einen Zeitraum fällt, in dem eine gesamtwirtschaftliche „Idealsituation“ besteht, d. h. die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen befriedigend verwirklicht sind.

Diese Regeln beinhalten nach Auffassung des SVR ferner, daß ein Haushaltsvolumen dann konjunkturalneutral ist, wenn es *für sich genommen* keine Abweichungen der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials von dem bewirkt, was mittelfristig als normal angesehen wird. In mittelfristiger Sicht – bei konjunktural ausgeglichener Entwicklung – müssen daher die staatlichen Ausgaben und Einnahmen von der konjunkturalneutralen Basis aus mit der gleichen Rate wachsen wie das Produktionspotential.

Bei den Regeln handelt es sich letztlich um die logischen Folgen des implizit gewählten Wachstumsmodells<sup>5</sup>. Insofern werden die Regeln nicht empirisch bestimmt, sondern gesetzt. Da die wirtschaftliche Entwicklung nicht nach diesen idealtypischen Bedingungen verläuft, sind Modifikationen erforderlich. Der SVR versucht, dem durch *Nebenregeln* Rechnung zu tragen, indem er beispielsweise zur Berücksichtigung von Preisniveausteigerungen eine „konjunkturalneutrale

<sup>1</sup> Im Jahresgutachten (JG) des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (erschieden als Bundestags- und -ratsdrucksachen sowie im Kohlhammer-Verlag, Stuttgart-Mainz) 1966/67 (Tz. 251) wurden diese Regeln angekündigt; im JG 1967/68 (Tz. 157 ff., 171 ff.) wurden sie erstmalig berechnet und dann in den JG 1969/70 (Tz. 112 ff.) sowie 1970/71 (Tz. 91 ff., 322 ff.) in konzeptionell geschlossener Form vorgelegt.

<sup>2</sup> Mit der Neufassung der Steuerregel im JG 1974/75 (Tz. 212 ff., Tab. 19 sowie Anhang V) wurde das Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts erstmalig und mit dem JG 1979/80 (Tz. 106 ff., 230 ff., Anhänge V A, V D) zum zweiten Mal einschneidend geändert.

<sup>3</sup> Wie die meisten der bisher von der Wissenschaft entwickelten Budgetkonzepte lassen sich sowohl das „neue“ als auch das „alte“ SVR-Konzept aus einer verallgemeinerten Multiplikatorformel ableiten: Die absolute konjunkturalne Wirkung (Impuls) eines Staatshaushalts ergibt sich als Differenz zwischen (gegebenenfalls gewichteten) tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen, wobei diese entsprechend der jeweils gesetzten Null-Linie (Konjunkturalneutralität) um bestimmte Ausgaben und Einnahmen bereinigt werden. Die Konzepte unterscheiden sich m. a. W. methodisch lediglich in der Form der Konjunkturalbereinigung der tatsächlichen Salden. Vgl. Th. Thormählen: Methodische Ansätze und Aussagefähigkeit von Budgetkonzepten, in: WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHES STUDIUM (WiSt), H. 6, 1977, S. 263-271, hier: S. 264.

<sup>4</sup> Vgl. dazu z. B. JG 1969/70, Tz. 113 und JG 1970/71, Tz. 325.

<sup>5</sup> Vgl. u. a. E. Lang: Ansatzpunkte und Konzeptionen zur Bestimmung der konjunkturalgerechten Budgetpolitik, Meisenheim am Glan 1975, S. 51 ff.; Th. Thormählen: Der konjunkturalneutrale Haushalt – Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), H. 7, S. 370 ff.

Dr. Thies Thormählen, 35, und Gerhard Stahl, 29, Dipl.-Volkswirt, sind in der Abteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik des Bundesministeriums der Finanzen tätig. Die Verfasser geben ihre persönliche Meinung und nicht die Auffassung des BMF wieder.

Preisrate" bestimmt, die bei der Ableitung des konjunkturalneutralen Haushaltsvolumens verwendet wird.

Die Änderungen, die der SVR an seinem Konzept vorgenommen hat, betreffen also nicht die Grundstruktur des Konzepts vom konjunkturalneutralen Haushalt. Die tragenden Säulen des „alten" Konzepts sind erhalten geblieben. Das „neue" wie das „alte" Konzept dienen zur Beurteilung der kurzfristigen *konjunkturpolitischen* Aufgabenerfüllung öffentlicher Haushalte; außerdem schreiben sie durch die Basisorientierung die Staatsquoten fest, sind somit *allokationspolitisch* ausgerichtet und beinhalten gleichzeitig normative Elemente: Sie geben nämlich *Leitlinien* für die mittelfristige Gestaltung der Finanzpolitik.

Entsprechend der „Kasuistik" von Lenk<sup>6</sup>, in die sich die meisten Budgetkonzepte einordnen lassen, kann das SVR-Konzept zusammenfassend charakterisiert werden als *potentialorientierter Ansatz, der unter Ausschluß von Multiplikator- bzw. Sekundärwirkungen einen diskretionären konjunkturellen Impuls im Vergleich zur Basisperiode mißt*.

#### Methodische Änderungen

Die methodischen Änderungen beziehen sich auf vier Elemente des Konzepts und werden vom SVR wie folgt begründet<sup>7</sup>:

□ Angesichts der steigenden Produktion und Beschäftigung stellte der SVR die Frage, in welchem Maße noch ungenutzte Produktionsmöglichkeiten bestehen. Dazu ist die Bestimmung des *Produktionspotentials* notwendig, das der SVR nach einem veränderten Verfahren geschätzt hat. Dies hat im Ergebnis zur Folge, daß für die Jahre ab 1971 die potentielle Kapitalproduktivität und das Produktionspotential niedriger und der Auslastungsgrad höher eingeschätzt werden.

□ Um den gesamtwirtschaftlichen Fragestellungen und den Erfordernissen einer sachgerechten Konjunkturanalyse besser zu entsprechen, werden die Ausgaben und Einnahmen der Gebietskörperschaften nunmehr produktionsmäßig anhand von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) abgegrenzt (bisher haushaltsmäßige Abgrenzung auf der Grundlage von Daten der Finanzstatistik).

□ Um die Berechnungen gegenwartsnäher zu gestalten, wird das bisherige Basisjahr 1966 für den aktuellen Zeitraum durch einen zwölfjährigen *Basiszeitraum* (1966-1977) ersetzt.

<sup>6</sup> R. L e n k : Zur Schätzung und Beurteilung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte, in: Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 100, Berlin-München 1979, S. 119 ff., 192 ff.

□ Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der *Sonstigen Einnahmen* (das ist der Teil der staatlichen Einnahmen, der nicht durch Steuern erbracht wird, z. B. Gebühren, Beiträge) werden diese bei der Ermittlung des konjunkturalneutralen Haushaltsvolumens nunmehr mit berücksichtigt.

Diese vier methodischen Änderungen stehen im Vordergrund der folgenden Kritik.

#### Neuberechnung des Produktionspotentials

Der SVR nimmt ab 1971 eine Neuberechnung des Produktionspotentials vor. Dabei geht er weiterhin von einem kapitalorientierten Ansatz aus<sup>8</sup>. Das hat zur Folge, daß nur die Erreichung der Vollausslastung des *Kapitals* als wirtschaftspolitisches Ziel einbezogen wird, nicht jedoch die Vollbeschäftigung des Faktors *Arbeit* (Arbeitslosenquote 1979 knapp 4 %).

Das Produktionspotential wird nicht mehr durchgängig mit einer Methode berechnet. Es werden *zwei* Berechnungsmethoden angewendet. Während für die Zeit 1960 bis 1970 ein fester Stützbereich (1960-1974) Anwendung findet, wird ab 1971 mit Hilfe eines gleitenden zehnjährigen Stützbereichs eine Neuberechnung der Kapitalproduktivität und damit des Produktionspotentials vorgenommen. Außerdem ist anzumerken, daß die *Länge* des Stützbereichs zeitlich nicht mit dem Basiszeitraum harmonisiert und nicht begründet wird.

Entscheidend ist jedoch, daß das Produktionspotential eine grundlegende Bedeutung für die Berechnung des konjunkturellen Impulses hat. Es muß daher bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden, daß eine „problemlose und eindeutige" Berechnung des Produktionspotentials kaum möglich ist<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. JG 1979/80, Tz. 106 ff., 230 ff., Anhänge V A, V D.

<sup>8</sup> Grundsätzlich ermittelt der SVR die potentielle Kapitalproduktivität, indem er die logarithmische Trendfunktion  $\log K_t = \log a + t \log b$  ( $K_t$  = Kapitalproduktivität) bildet und innerhalb des jeweiligen Stützbereichs diese Funktion parallel durch den Wert der empirisch gemessenen Kapitalproduktivität, der von seinem Trendwert am weitesten nach oben abweicht, verschiebt. Von dieser Grundregel weicht der SVR jedoch bereits seit dem JG 1976/77 ab, indem er für die Jahre ab 1974 nicht mehr die Produktivität der Trendfunktion verwendet, sondern mit einer Abnahmerate der Kapitalproduktivität von zuerst 1,3 % (JG 1976/77, Anhang V A) und dann 1 % (JG 1977/78 und 1978/79) rechnet. In dem vorliegenden JG wird für die Jahre ab 1971 auf eine neue Methode übergegangen. Es wird ein gleitender zehnjähriger Stützbereich zugrunde gelegt. Außerdem ergibt sich die potentielle Kapitalproduktivität nicht mehr direkt aus der Funktion, vielmehr wird der Wert des Vorjahres mit dem ermittelten Trend fortgeschrieben (JG 1979/80, Anhang V A).

<sup>9</sup> Es gibt mehrere Möglichkeiten, das Produktionspotential zu berechnen. Neben arbeits- und kapitalorientierten Ansätzen kann auch eine Produktionsfunktion mit mehreren Produktionsfaktoren verwandt werden. Zu einzelnen Berechnungsmethoden vgl.: Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1973, S. 28 ff., sowie: Zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen „Produktionspotentials" der Bundesrepublik Deutschland, in: Studien-Reihe 1 des BMWi, Bonn 1973.

Zum einen hängt das Ergebnis von der mathematischen Funktion ab, mit der die Kapitalproduktivität ermittelt wird. Zum anderen bereitet auch die Ermittlung des Kapitalstocks wegen der Schwierigkeiten der Kapitalabgangsschätzung erhebliche Probleme. Angesichts der Energiepreisverteuerung und des damit einhergehenden verstärkten Strukturwandels dürfte die wirtschaftlich begründete Abschreibung des Kapitalstocks zunehmen. Dies führt zu einer größeren Unsicherheit bei der Festlegung des Kapitalabgangs.

Eine Anpassung der Berechnungsmethoden des Produktionspotentials durch den SVR ist zwar durchaus verständlich. Einige Zweifel sind allerdings gegenüber dem Ergebnis seiner neuen Berechnungen angebracht; Schätzungen von Forschungsinstituten weisen für 1979 zwar auch auf eine zunehmende Kapitalauslastung hin, ohne allerdings bereits wieder – wie der SVR – eine gesamtwirtschaftliche Normalauslastung festzustellen<sup>10</sup>.

Wie stark die unterschiedlichen Potentialberechnungen auf den konjunkturellen Impuls durchschlagen, hat der SVR selbst beziffert. Unter Beibehaltung der alten Potentialberechnung wäre der *neuberechnete* konjunkturelle Impuls 1979 um rd. 13 Mrd. DM geringer ausgefallen (vgl. Tab. 1).

Die Basisorientierung hat für das SVR-Konzept eine entscheidende Bedeutung, da ja durch die Festlegung der Basisquoten die Norm für die mittelfristig als normal angesehene Staatstätigkeit festgelegt wird, d. h. die allokatonspolitisch wünschenswerte staatliche In-

anspruchnahme des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials vorgegeben wird. Insofern ist jedes basisorientierte Konzept von der Grundidee her „konservativ“ angelegt und schreibt die „alten Zeiten“ fort, ohne den wirtschaftlichen Strukturwandel zu berücksichtigen.

Bisher ist der SVR vom Jahr 1966 ausgegangen, das seiner Auffassung nach durch eine konjunkturelle Normalsituation gekennzeichnet war<sup>11</sup>. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zum Basisjahr 1966 wurde es immer fraglicher, ob diese Basisquoten noch den strukturellen Gegebenheiten der Volkswirtschaft entsprechen. In der Zwischenzeit haben wichtige Veränderungen wie Beseitigung der Überbewertung der DM, wirtschaftliche Strukturverschiebungen, Veränderung

<sup>10</sup> Wegen zum Teil unterschiedlicher Definitionen der Normalauslastung können die verschiedenen Angaben der Auslastungsgrade nicht unmittelbar verglichen werden. Bei einer Umrechnung (Basis 1970 = 100) ergeben sich für 1979 näherungsweise folgende Werte: SVR – neues Verfahren: 96½, Institut der deutschen Wirtschaft: 95, SVR – altes Verfahren: 93½, Ifo (1. Vierteljahr nur verarbeitendes Gewerbe): 92. Eine vereinfachte vergleichende Darstellung findet sich in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 11/1979 v. 15. März 1979, S. 7.

<sup>11</sup> An dieser Basisfestlegung wurde nicht nur bereits frühzeitig grundsätzliche Kritik geübt, sondern auch bezweifelt, ob statt des Jahres 1966 nicht sinnvollerweise ein anderes Normaljahr gewählt werden sollte. Vgl. u. a. P. Ollmann: Der konjunkturneutrale Haushalt – Auch Sachverständige irren, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jg. (1970), H. 4, S. 255 ff.; N. Andel: Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 32 (1973), H. 1, S. 46 ff.; D. Biehl u. a. haben beispielsweise sowohl 1960 als auch 1964 und 1971 als Normaljahre vorgeschlagen und ihre Berechnungen darauf gestützt (vgl. dies.: Measuring the Demand Effects of Fiscal Policy, in: H. Giersch (Hrsg.): Fiscal Policy and Demand Management – Fiskalpolitik und Globalsteuerung, Tübingen 1973, S. 223 ff., sowie dies.: Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte, Kieler Studien 146, Tübingen 1978).

**Tabelle 1**  
**Auswirkung der methodischen Änderungen auf den konjunkturellen Impuls**  
(in Mrd. DM)

Jahr	Konjunktureller Impuls altes SVR-Verfahren*	Änderungen des konjunkturellen Impulses durch				Konjunktureller Impuls neues SVR-Verfahren**
		Übergang zu neuem Produktionspotential	Übergang zu geänderter Berücksichtigung der „Sonstigen Einnahmen“	Übergang von der Finanzstatistik zu den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	Übergang zu neuem Basiszeitraum	
1967	+ 0,3	0	- 0,6	- 3,4	0	- 3,6
1968	- 1,0	0	- 1,7	+ 1,0	0	- 1,7
1969	- 4,0	0	- 2,3	+ 2,0	0	- 4,2
1970	+ 11,6	0	- 2,4	+ 4,7	0	+ 13,6
1971	+ 18,4	+ 0,1	- 3,4	+ 3,2	0	+ 18,3
1972	+ 10,0	+ 0,7	- 1,9	+ 1,0	0	+ 9,8
1973	+ 6,2	+ 1,3	- 1,4	+ 1,2	0	+ 7,3
1974	+ 13,8	+ 1,3	- 1,3	+ 1,3	- 0,5	+ 14,6
1975	+ 37,0	+ 2,5	+ 0,2	- 1,5	- 2,3	+ 35,9
1976	+ 13,1	+ 3,6	- 2,3	+ 2,7	- 4,8	+ 12,3
1977	- 0,4	+ 6,3	- 4,2	+ 3,4	- 7,1	- 1,2
1978	+ 17,8	+ 9,4	- 9,4	+ 5,3	- 6,9	+ 16,2
1979	+ 22,1	+ 13,1	- 10,0	+ 4,9	- 7,3	+ 22,8

\*Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften auf der Basis der Finanzstatistik. Zur Berechnungsmethode vgl. JG 1978/79, Anhang VD.  
\*\*Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften auf der Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Zur Berechnungsmethode vgl. JG 1979/1980, Anhang VD.

Quelle: JG 1979/80, Anhang VD.

bei der Geldvermögensbildung etc. stattgefunden. Dies läßt die Vermutung zu, daß sich auch die Beziehungen der privaten Wirtschaftssektoren zum Staatssektor seit 1966 verändert haben. Betrachtet man beispielsweise die Finanzierungssalden der volkswirtschaftlichen Sektoren, so zeigen sich seit 1966 erhebliche Verschiebungen. Werden die Finanzierungssalden der einzelnen Sektoren – untergliedert nach Konjunkturzyklen – als Anteil an der Vermögensbildung (d. h. dem Finanzierungssaldo) der privaten Haushalte bestimmt, so zeigt sich, daß in den 70er Jahren der Staat und der Auslandsektor einen immer größeren Teil der Nettogeldvermögensbildung der privaten Haushalte in Anspruch genommen haben (vgl. Tab. 2).

Die besonders starke Verschuldung des Staates im Zeitraum 1976-1978 kann im wesentlichen durch die konjunkturellen Stützungsmaßnahmen erklärt werden. Die Ausgabenprogramme und Steuersenkungen seit 1974 von zusammen fast 90 Mrd. DM<sup>12</sup> haben dazu geführt, daß der Staat sich quasi für andere Sektoren mitverschuldet hat.

Trotz dieser konjunkturell bedingten Sonderentwicklung ist zu vermuten, daß sich in der Verschiebung der Finanzierungssalden auch langfristige Entwicklungen niederschlagen<sup>13</sup>. Bei der Neufestlegung der Basisquoten hätte der SVR derartige Strukturveränderungen mitberücksichtigen müssen. Er macht es sich daher zu leicht, wenn er eine vorwiegend statistische Anpassung vornimmt, indem er vom Basisjahr 1966 auf

immer aktuellere Basiszeiträume übergeht, ohne darzulegen, warum diese neuen Basisrelationen die mittelfristig normale, d. h. allokatiospolitisch erwünschte Staatstätigkeit wiedergeben. Dies gilt um so mehr, als der SVR das Verschuldungsverhalten des Staates in den 60er Jahren als normal und in den 70er Jahren als anormal einstufte<sup>14</sup>, dann aber „gute“ und „schlechte“ Jahre in seinen zwölfjährigen Basiszeiträumen mischt.

### Unterschiedliche Basiszeiträume

Der Grundsatz der Basisorientierung des Konzepts ist also bestehen geblieben. Allerdings wird statt mit einem Basisjahr (1966) nunmehr mit einem Basiszeitraum gearbeitet. Im Ergebnis stellt sich jedoch heraus, daß drei Definitionen der Basiszeiträume vorgenommen wurden (vgl. Tab. 3).

Es hätte erwartet werden können, daß der SVR nicht nur für den Zwölfjahreszeitraum eine theoretische Rechtfertigung geliefert hätte, sondern auch für das Festhalten der Basis für die Jahre 1979 und 1980. Die Wahl des Basiszeitraums hat nämlich maßgeblichen Einfluß auf die Höhe des konjunkturellen Impulses:

Diente weiterhin das Jahr 1966 als Basis, fiel der Neuberechnete Impuls in den Jahren 1979 und 1980 jeweils um mindestens 5 Mrd. DM höher aus (für 1979 vgl. Tab. 1). Verwendet man für die Jahre 1979 und 1980 – unter Beibehaltung aller sonstigen methodischen Änderungen – statt des festen einen gleitenden zwölfjährigen Basiszeitraum, wird der Neuberechnete konjunkturelle Impuls um bis zu 4 Mrd. DM niedriger ausgewiesen.

Diese Veränderungen des Impulses lassen sich vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik darauf zurückführen, daß der Impuls steigt, je weiter die Vergleichsperiode zurückverlegt wird und umgekehrt.

Im übrigen hat bereits die Berechnungsmethode der Basisquoten einen Einfluß auf das Ergebnis: Würde der SVR beispielsweise bei der Ausgabenquote nicht die zwölf jährlichen Quoten mitteln, sondern die jeweiligen zwölf absoluten Ursprungswerte von Ausgaben und Produktionspotential addieren und dann die Quote bilden, würden sich die Basisquote und damit die „Staatsausgaben bei gleicher Staatsquote wie im Ba-

**Tabelle 2**  
Finanzierungssalden der Sektoren

Sektoren	Konjunkturzyklus			
	1964-1967	1968-1971	1972-1975	1976-1978*
	Anteil an der Vermögensbildung der privaten Haushalte in %			
Private Haushalte	100	100	100	100
Unternehmen	- 91	- 88,9	- 64,5	- 45,2
Staat	- 5,6	+ 1,7	- 20,5	- 41,3
Ausland	- 3,4	- 12,7	- 15	- 13,6

\*Unvollständiger Konjunkturzyklus.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1, lfd. Jg., eigene Berechnungen.

**Tabelle 3**  
Definitionen der Basiszeiträume

Jahr	Basiszeitraum
bis 1973	Basisjahr: 1966
	gleitender 12-jähriger Basiszeitraum*
1974	1962-1973
⋮	⋮
1978	1966-1977
	fester 12-jähriger Basiszeitraum*
1979	1966-1977
1980	1966-1977

\*Bei den Durchschnittsberechnungen wurde das Jahr 1975 vom SVR durch den Mittelwert der Jahre 1974 und 1976 ersetzt.

Quelle: JG 1979/80, Anhang VD.

<sup>12</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 8/2804 vom 4. 5. 1979. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU betreffend „Schuldenstand und Schuldenstruktur des Bundes“, S. 1.

<sup>13</sup> In den Niederlanden befindet sich der Staat seit langer Zeit normalerweise in einer Defizitposition. Die anderen Sektoren bilden den Ausgleich. Vgl. H. B u r g e r: Structural Budget Policy in the Netherlands, in: De Economist 123, Nr. 3, 1975, S. 329 ff.

<sup>14</sup> Vgl. JG 1979/80, Tz. 229.

siszeitraum" um rd. 5 Mrd. DM erhöhen, so daß sich der *neuberechnete* konjunkturelle Impuls um diesen Wert verringert (er würde durch den gegenläufigen Effekt bei den Einnahmen nicht überkompensiert).

Der SVR hat nunmehr seine statistischen Ausgangsdaten von der Finanzstatistik auf die VGR umgestellt. Damit berücksichtigt er, daß für kreislauftheoretische Analysen den VGR-Daten der Vorzug zu geben ist. Sein Verfahren entspricht unter diesem Aspekt der Vorgehensweise der meisten Budgetkonzepte. Zutreffend ist auch die These des SVR, daß die „Sonstigen Einnahmen“ eine zunehmende Bedeutung erlangt haben<sup>15</sup>. Die Berücksichtigung der „Sonstigen Einnahmen“ bei den Berechnungen ist daher begründet.

Auch diese beiden die Datengrundlage betreffenden Neuerungen haben wesentlichen Einfluß auf die Höhe des konjunkturellen Impulses. Unter Beibehaltung der alten Datengrundlage würde der *neuberechnete* Impuls 1979 um rd. 5 Mrd. DM zunehmen, was maßgeblich durch die Berücksichtigung der „Sonstigen Einnahmen“ bewirkt wird (vgl. Tab. 1).

#### Eingeschränkte Aussagefähigkeit

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die vom SVR vorgenommenen methodischen Neuerungen die meisten der bestehenden und in der Wissenschaft bereits heftig diskutierten Mängel des Konzepts nicht beseitigen konnten. Diese sind zusammengefaßt<sup>16</sup>:

- Regeln des Konzepts sind „Setzungen“ (N. Andel), die weniger der finanzpolitischen Analyse als der politischen Überredung dienen;
- Abhängigkeit der Ergebnisse von der Wahl des Basiszeitraumes;
- Probleme bei der Schätzung des Produktionspotentials;
- Schätzungenauigkeiten bei der zu berücksichtigenden „unvermeidbaren“ Preissteigerungsrate, die das Ergebnis maßgeblich mitbestimmt (eine Erhöhung der Preisrate um einen Prozentpunkt vermindert den konjunkturellen Impuls um mehr als 5 Mrd. DM);
- Unterstellung einer gleichbleibenden Struktur der Ausgaben des Staates im Zeitablauf.

Vom methodischen Ansatz her ist das SVR-Konzept auch deshalb in seiner Aussagefähigkeit einge-

<sup>15</sup> Die vom SVR aufgestellte These (vgl. JG 1979/80, Tz. 232) läßt sich aufgrund der im JG veröffentlichten Daten kaum überprüfen. Es fehlen sowohl die absoluten Werte der „Sonstigen Einnahmen“ als auch das für die Berechnung des konjunkturellen Impulses notwendige Verhältnis der tatsächlichen „Sonstigen Einnahmen“ zum Produktionspotential (Deckungsbeitrag). Überhaupt sind die Berechnungen des SVR aufgrund fehlender langer Reihen (wichtig u. a. wegen des zwölfjährigen Basiszeitraumes) für den Außenstehenden kaum „intersubjektiv nachprüfbar“ und müssen daher mehr „geglaubt“ werden.

schränkt, weil es die wichtigsten Ausgaben- und Einnahmenarten nicht entsprechend ihrer Konjunkturbe deutendheit gewichtet, d. h. Multiplikatoreffekte nicht einbezieht und keine Aussagen über die Konjunktur gerechtigkeit gestattet. Es vermag daher nicht anzugeben, welchen Beitrag das staatliche Budget zur Behebung einer konjunkturellen Unterauslastung geleistet hat.

Selbst wenn diese Vorbehalte außer acht gelassen werden, hat das SVR-Konzept, wie alle anderen von der Wissenschaft entwickelten Budget-Konzepte, nur eine begrenzte Aussagekraft: Weder werden die Liquiditätswirkungen des Budget-Saldos berücksichtigt (mithin bleiben die Zusammenhänge zwischen Geld- und Fiskalpolitik unbeachtet), noch werden die Rückkopplungseffekte zwischen den volkswirtschaftlichen Sektoren private Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland in die Rechnungen einbezogen (mithin bleiben strukturelle, kreislaufmäßige und verhaltensmäßige Änderungen dieser Sektoren unberücksichtigt). Es werden nicht nur einseitig die Nachfrageeffekte des Budgets in den Vordergrund gestellt (mithin werden Rückwirkungen der Finanzpolitik auf andere Ziele, wie z. B. Preisniveaustabilität, weitgehend vernachlässigt), sondern es wird auch von den Effekten anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage abstrahiert. Darüber hinaus haftet allen Meßmethoden ein Willkürelement an, weil es nicht möglich ist, eine unumstrittene Null-Linie zu setzen (dafür bietet das „neue“ SVR-Konzept mit seinen systematisch verschieden abgegrenzten drei Basisräumen reichlich Anschauungsmaterial).

Angesichts der Abhängigkeit der Höhe des konjunkturellen Impulses von einzelnen Annahmen<sup>17</sup>, der generellen methodischen Unzulänglichkeiten des SVR-Konzepts und der insgesamt begrenzten Aussagefähigkeit von Budget-Konzepten erstaunt die Selbstverständlichkeit, mit der der SVR exakt quantifizierte finanzpolitische Aussagen (auf der Grundlage seiner Berechnungen) im JG 1979/80 trifft:

- Er erteilt der Finanzpolitik 1979 „Noten“<sup>18</sup>: „Der ex-

<sup>16</sup> Vgl. u. a. Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 6/1760) Tz. 17; K. P. F o x : Konzepte zur Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte, Diss. Saarbrücken 1974, S. 172 ff.; A. S c h m i d : Möglichkeiten und Probleme der fiskalpolitischen Effizienzkontrolle, Berlin 1975, S. 84 ff., 151 ff.

<sup>17</sup> In Anbetracht der geringfügigen absoluten Abweichung der konjunkturellen Impulse nach dem „alten“ und „neuen“ Konzept im Durchschnitt der Jahre 1968 bis 1979 (0,8 Mrd. DM) liegt die Vermutung nahe, daß die Neuberechnung „ergebnisorientiert“ angestellt wurde.

<sup>18</sup> G. K r a u s e - J u n k : Probleme des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt) 1972, H. 11, S. 487.

pansive Impuls (von rd. 23 Mrd. DM, d. Verf.) ist . . . im nachhinein als zu groß zu bezeichnen" (Tz. 322).

□ Er würdigt den konjunkturellen Impuls von rd. 24 Mrd. DM im Jahr 1980: „Nach der Idee einer antizyklischen Finanzpolitik wäre der expansive Impuls . . . also eigentlich eindeutig als nicht konjunkturgerecht anzusehen, und er müßte deshalb rigoros gesenkt werden" (Tz. 325). Im Ergebnis spricht der SVR sich allerdings für einen allmählichen Abbau des Impulses aus.

□ Er errechnet auf der Grundlage des konjunkturellen Impulses ein „strukturelles Defizit"<sup>19</sup> von 20 bis 25 Mrd. DM und fordert die „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte", die sich als das „Abtragen des strukturellen Defizits" beschreiben ließe (Tz. 328).

Insbesondere aus den letzten beiden Aussagen wird deutlich, daß der Übergang von anscheinend rein wissenschaftlichen Analysen auf der Grundlage eines Budget-Konzepts zu finanzpolitischen *Empfehlungen*, die der SVR gemäß SVR-Gesetz nicht abgeben darf, fließend ist.

Insgesamt wirft der Anspruch des SVR, Regeln für das mittelfristige Ausgabegebaren des Staates zu geben und gleichzeitig die Anstoßwirkung eines Budgets zu messen, die generelle Frage auf, ob sein Konzept so einfach, zutreffend und überzeugend formuliert ist<sup>20</sup>, daß Parlament und Öffentlichkeit es in seiner ganzen Tragweite verstehen könne. Der SVR verkennet u. E., daß, um Regeln für staatliches Handeln zu

<sup>19</sup> Abgesehen davon, daß es keine einheitliche Auffassung in der Wissenschaft gibt, was denn das „strukturelle Defizit" nun eigentlich sei (vgl. z. B. die abweichende Definition des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, in: Gutachten „Zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland" vom 5. Juli 1975, BMF-Dokumentation Nr. 15/1975 vom 7. August 1975), ist das vom SVR ausgewiesene „strukturelle Defizit" lediglich die Kehrseite des — entsprechend der konjunkturellen Situation sogar erwünschten — konjunkturellen Impulses. Dies wird dem unkundigen Leser nur deutlich, wenn er sich die Mühe macht, in den JG 1975/76 (Tz. 430 ff., Tab. 32) und 1976/77 (Tz. 221 ff., Tab. 31) nachzuschlagen. Bezeichnenderweise wurde im JG 1977/78 auf den Ausweis des „strukturellen Defizits" verzichtet, weil es 1977 praktisch nicht mehr vorhanden war.

befolgen und Meßergebnisse zu akzeptieren, ein hohes Maß an sozialer Übereinstimmung notwendig ist. Um einer Regel zu folgen, bedarf es der Praxis, und es müssen bestimmte Konventionen hingenommen werden<sup>21</sup>; damit Meßergebnisse etwas aussagen, muß eine Technik beherrscht werden und müssen die Ergebnisse durch eine gewisse Konstanz bestimmt sein<sup>22</sup>.

Dies erfordert vom SVR-Konzept Transparenz der wissenschaftlichen Methode und Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse. Der SVR sollte sich daher fragen, ob sein Konzept nicht entweder entscheidend verändert oder vereinfacht werden sollte — „und sei es zugunsten eines ‚relativierten' Saldenkonzepts"<sup>23</sup>. Auf jeden Fall müßte der SVR aber bei seinen wirtschafts- und finanzpolitischen Folgerungen, die er aus seinen Berechnungen zieht, deutlicher auf die generellen theoretischen Grenzen und speziellen methodischen Schwierigkeiten seines Budgetkonzepts hinweisen.

<sup>20</sup> Vgl. den ehemaligen Staatssekretär im Bundesfinanzministerium M. Schüler: Fiscal Policy in Recession: The German Experience, in: H. Giersch (Hrsg.): Fiscal Policy and Demand Management . . . , a.a.O., S. 201.

<sup>21</sup> „Einer Regel folgen, eine Mitteilung machen, einen Befehl geben, eine Schachpartie spielen sind *Gepflogenheiten* (Gebrauche, Institutionen)". — „Wo ist die Verbindung gemacht zwischen dem Sinn der Worte ‚Spielen wir eine Partie Schach!' und allen Regeln des Spiels? — Nun, im Regelverzeichnis des Spiels, im Schachunterricht, in der täglichen Praxis des Spielens". (L. Wittgenstein: Philosophische Untersuchungen, Frankfurt a. M. 1967, Tz. 199 und 197.)

<sup>22</sup> „Zur Verständigung durch die Sprache gehört nicht nur eine Übereinstimmung in den Definitionen, sondern (so seltsam dies klingen mag) eine Übereinstimmung in den Urteilen. Dies scheint die Logik aufzuheben; hebt sie aber nicht auf. — Eines ist, die Meßmethode zu beschreiben, ein anderes Messungsergebnis zu finden und auszusprechen. Aber was wir ‚messen' nennen, ist auch durch eine gewisse Konstanz der Messungsergebnisse bestimmt". — „Ich bin nicht gewöhnt, Temperaturen in Fahrenheit-Graden zu messen. Darum ‚sagt' mir eine solche Temperaturangabe nichts". (L. Wittgenstein, a.a.O., Tz. 242 u. 508.)

<sup>23</sup> N. Andel, a.a.O., S. 68. Ein akzeptabler Kompromiß zwischen praktischer Einfachheit und theoretischer Kompliziertheit könnte das von R. Lenk (a.a.O., S. 215 ff.) entwickelte Budgetkonzept sein, das vom Ifo-Institut und neuerdings auch vom DIW für die konjunkturorientierte Analyse öffentlicher Haushalte verwendet wird. Vgl. dazu den demnächst erscheinenden Besprechungsaufsatz von Th. Thormählen: Ein Saldo ist ein Saldo, in: Kredit und Kapital.

**HERAUSGEBER:** HWWA — Institut für Wirtschaftsforschung — Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l

**REDAKTION:**

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Christine Bull, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

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

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

**HERSTELLUNG UND VERTRIEB:**

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 7. 1974

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

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 843 Neumarkt

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