ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Lipp, Ernst-Moritz; Siedenberg, Axel

Article — Digitized Version

Budgetkonzepte in der Kritik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lipp, Ernst-Moritz; Siedenberg, Axel (1980) : Budgetkonzepte in der Kritik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 4, pp. 201-208

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135430

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Budgetkonzepte in der Kritik

Ernst-Moritz Lipp, Axel Siedenberg, Wiesbaden

In der Februarausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Artikel von Th. Thormählen und G. Stahl, der sich mit den methodischen Änderungen des Budgetkonzeptes des Sachverständigenrates im jüngsten Jahresgutachten kritisch auseinandersetzt[1]. Hierzu eine Replik von Mitarbeitern des Sachverständigenrates.

Konzepten zur Messung konjunktureller Impulse oder Wirkungen öffentlicher Haushalte ist zweierlei gemeinsam: Sie treffen im Zielkonflikt zwischen konzeptioneller Einfachheit und methodischer Genauigkeit der Meßanweisungen eine Entscheidung, und sie bringen die Schätzurteile ihrer Konstrukteure über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zum Ausdruck. Die kritischen Bemerkungen, die Thormählen und Stahl aus Anlaß der neuesten Änderungen im Konzept des Sachverständigenrates vorbringen, richten sich auf die Abhängigkeit der Meßergebnisse von den Schätzurteilen, die in einzelnen Elementen des Konzepts zum Tragen kommen (Wahl der Basisperiode, Produktionspotential, unvermeidliche Preissteigerungsrate etc.). Wie wir zeigen werden, gehört eine solche Abhängigkeit zum Wesensmerkmal eines jeden Budgetkonzeptes.

Eine theoretische Auseinandersetzung mit den Schätzurteilen des Sachverständigenrates findet in dem Beitrag von Thormählen/Stahl nicht statt. Es wird zudem nicht klar, worauf die Autoren mit ihrer Kritik hinauswollen. Einerseits ist ihren Argumenten die Aufforderung zu entnehmen, zu einer einfachen Saldenbetrachtung zurückzukehren; andererseits favorisieren sie das sicherlich nicht als einfach zu charakterisierende Konzept von Lenk[2]; schließlich laufen einige Kritikpunkte auf weitere komplizierende Verfeinerungen innerhalb des Konzeptes des Sachverständigenrates hinaus.

Dr. Ernst-Moritz Lipp, 29, und Dr. Axel Siedenberg, 35, sind Mitarbeiter im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Wiesbaden. Die Verfasser geben ihre persönliche Auffassung wieder.

Bei einer derart uneinheitlichen Kritik geht der Blick dafür verloren, was man mit Budgetkonzepten erreichen will und wie leistungsfähig sie sind.

Geltungsanspruch von Budgetkonzepten

Die in der jüngeren Vergangenheit entwickelten Budgetkonzepte[3] sind aus der Kritik entstanden, die an den traditionellen Maßstäben zur Beurteilung der Haushaltswirtschaft im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang geübt worden ist. Bei diesen fehlte gerade die Berücksichtigung der Wechselwirkung zwischen staatlichem Budget und gesamtwirtschaftlicher Lage. Einerseits ist es das Ziel von Budgetkonzepten, aktive und passive Komponenten der öffentlichen Haushalte voneinander zu trennen. Andererseits haben sie sich alle das Ziel gesetzt, das Ergebnis in einer einfachen, summarischen Größe auszudrücken. Die Orientierungsgröße sollte genauso einfach und griffig in einer Zahl oder Relation oder Veränderungsrate darstellbar sein, wie beispielsweise die Größen „Budgetdefizit", „Budgetdefizit in Relation zum Sozialprodukt" und „Ausgabensteigerungsrate"[4]. Daß diese Zielsetzung eine gewisse Grobheit des Verfahrens zur Folge hat,

[1] Th. Thormählen, G. Stahl: Das „neue" Budgetkonzept des SVR, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 2, S. 103-108.

[2] R. Lenk: Zur Schätzung und Beurteilung konjunktureller Wirkungen öffentlicher Haushalte, Berlin, München 1979.

[3] Es ist hier nicht angestrebt und nicht möglich, einen strukturierten Überblick über Budgetkonzepte zu geben. Die Konzepte und noch mehr die diesbezüglichen wissenschaftlichen Veröffentlichungen entziehen sich einer summarischen Darstellung. Verwiesen sei aber aus der jüngeren Zeit auf die Studie von R. Lenk, a. a. O.

[4] "The public seems to need a number, traditionally a budget deficit, to view with pride or alarm as the case may be." (A. S. Blinder, R. M. Solow: Analytical Foundations of Fiscal Policy, in: The Economics of Public Finance, Washington 1974, S. 8.); " . . . they do facilitate quick and simple appraisals of budgets and serve at least as a convenient starting point." (S. K. Chand: Summary Measures of Fiscal Influence, in: International Monetary Fund Staff Papers, Vol. XXIV, 1977, S. 445.)

geht vielfach in der Diskussion um Budgetkonzepte verloren[5]. Wer eine Faustformel will, muß das Argument, die Maschen seien zu grob gestrickt, vorsichtig benutzen. Richtig aber ist: Die Maschen müssen hinreichend fein sein, damit das Ziel erreicht wird, in Richtung und Ausmaß bessere Aussagen über die konjunkturelle Bedeutung der staatlichen Haushaltswirtschaft zu machen, als dies die traditionellen Faustformeln vermögen.

Ganz offensichtlich ist der Geltungsanspruch eines summarischen Budgetkonzepts weitaus geringer als der eines umfassenden gesamtwirtschaftlichen Modells. Budgetkonzepte beziehen nicht sämtliche Folge- und Nebenwirkungen der Haushaltspolitik mit ein. Sie erfassen damit nicht die Auswirkungen auf alle möglichen wirtschaftspolitischen Ziele. Der Anspruch ist von vornherein viel zurückhaltender; er ist durch die Suche nach einem Indikator für „expansiv" oder „kontraktiv" gekennzeichnet, wobei die gröbsten Mängel der traditionellen Faustformeln behoben werden sollen. Dieses Vorgehen ist von der Skepsis gegenüber der Möglichkeit geleitet, die kurzfristigen Auswirkungen staatlicher Aktivitäten in einem umfassenden Modell der Volkswirtschaft so einzufangen, daß daraus Ergebnisse abgeleitet werden könnten, die für den politischen Prozeß Bedeutung haben.

[5] "Obviously, any summary measure that is selected to represent the influence of a budget will involve a number of abstractions about the structure of the economy and the ways in which the budget interacts with the economy." (S. K. Chand, a. a. O., S. 406.)

[6] Hierzu zählen insbesondere das amerikanische Konzept des Vollbeschäftigungs-Saldos und das Konzept des Sachverständigenrates (SVR), wobei die jüngsten Veränderungen das SVR-Konzept im Wesen unverändert gelassen haben. Siehe zum Vergleich der Konzepte u. a. S. K. Chand, a. a. O.

Unterscheidungsmerkmale der Konzepte

Während der grundsätzliche Ansatz bei allen Budgetkonzepten gleich ist, unterscheiden sie sich doch in den Einzelheiten der Ausgestaltung und des Geltungsanspruchs ganz wesentlich. Die vom Anspruch her einfacheren Konzepte[6] begnügen sich damit, die Haushaltsdaten von konjunkturellen Einflüssen zu bereinigen, um sie sodann mit einer „konjunkturneutralen" Norm zu vergleichen. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal dieser Konzepte ist die Art, wie die Norm, die Meßlatte gefunden wird. Diese Konzepte werden von vielen für unbefriedigend gehalten, weil nur Aussagen ermöglicht werden, ob ein Haushalt expansiv oder kontraktiv wirkt, sowie welcher Haushalt von mehreren möglichen expansiver wirkt, nicht aber welches Maß an expansiver oder kontraktiver Wirkung zum jeweiligen Zeitpunkt angemessen und konjunkturgerecht ist. Die einfachen Budgetkonzepte erfordern hierfür ein ergänzendes situationsgebundenes Schätzurteil des Anwenders.

Demgegenüber benötigen diejenigen, die mit ihrem Budgetkonzept Aussagen darüber treffen wollen, ob öffentliche Haushalte konjunkturgerecht sind[7], konkre-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Christian Wilhelms

MARKT UND MARKETING IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
- Exportleitfaden für Entwicklungsländer -

Das praxisnahe Handbuch - gegenüber der 1971/72 unter gleichem Titel in englischer, französischer und spanischer Version erschienenen HWWA-Veröffentlichung konzeptionell und inhaltlich grundlegend verändert - soll zur Förderung des Handels der Entwicklungsländer beitragen. Es bietet sowohl exportinteressierten Unternehmen in Entwicklungsländern als auch deutschen Firmen wichtige Basisinformationen über den deutschen Markt, zeigt Ansatzmöglichkeiten für die Geschäftsanbahnung auf und gibt erste Orientierungen zum Marketingverhalten im Export von Fertigwaren im Konsumgüterbereich.

Großoktav, 203 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 42,– ISBN 3-87895-186-8

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

tere Vorstellungen über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge. Derartigen Ansätzen liegt zudem eine eindeutige Rollenzuweisung für den Staat zum Konjunkturverlauf zugrunde. Wer den Anspruch erhebt, das konjunkturgerechte Budget berechnen zu können, der muß auf eine eindeutige und im Zeitablauf gleichbleibende Zuordnung von gesamtwirtschaftlichen Zielen und konjunkturpolitischen Mitteln setzen: Jede gesamtwirtschaftliche Situation erfordert hiernach ungeachtet aller Zielkonflikte eine ihr eindeutig zugeordnete Budgetpolitik. An die Stelle des analytischen Ermessens bei der Beurteilung des jeweiligen Haushalts tritt das analytische Ermessen bei der „Setzung" der modellmäßigen Zusammenhänge, die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Situationen das jeweils „richtige" staatliche Verhalten zuordnet.

Eng mit den angesprochenen Problemstellungen verknüpft ist die Frage, ob man die Wirkungsanalyse auf den reinen Impuls beschränken soll (sogenannte Multiplikanden-Konzepte) oder ob man nicht mit in Rechnung stellen sollte, daß diese Impulse Folgewirkungen im privaten Sektor auslösen, daß es also auf die Gesamtwirkung und nicht nur auf den Impuls ankommt (sogenannte Multiplikator-Modelle)[8]. Mit den Konzepten mit Multiplikatoren wird offensichtlich ein bedeutsamer Schritt weg von den einfachen, saldoorientierten Faustformeln und hin zu einem gesamtwirtschaftlichen Modell gemacht. Verfeinerungen geben gar den einzelnen Einnahmen- und Ausgabenarten unterschiedliche Multiplikatoren, weil sie auf unterschiedliche Art und Weise im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf wirksam werden.

Rolle von Einschätzungen

Die Frage ist allerdings: Wissen wir wirklich so viel über gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge in relativ kurzen Zeiträumen, daß wir über den Impuls hinausgehend auch die Folgewirkungen budgetärer Maßnahmen im einzelnen quantitativ angeben können? Wird die Aussagekraft der Ergebnisse durch die angehängten Multiplikatoren wirklich verbessert? Oder wird nicht eine Scheingenauigkeit vorgetäuscht, gleichzeitig aber die einfachere Faustformel preisgegeben, die sich allein auf das Budget bezieht[9]?

Aber – und das ist sicher unstrittig – auch wenn man die Ansprüche reduziert und sich auf die Primär-Impulse beschränkt, wie es das Charakteristikum der Konzepte sowohl des amerikanischen Council of Economic Advisers als auch des deutschen Sachverständigenrates ist, so sind schon bei der Impuls-Bemessung, und erst recht bei deren Bewertung, bedeutende Setzungen erforderlich, Setzungen, die ebenfalls wieder das Schätzurteil derjenigen widerspiegeln, die das Konzept benutzen. Die beiden wesentlichsten und bei allen Budgetkonzepten erforderlichen Setzungen sind:

- die Festlegung des Vergleichshaushaltes, dessen Struktur und dessen Einfluß auf die Gesamtwirtschaft zur konjunkturneutralen Linie erklärt wird,
- die Festlegung des Verfahrens zur Konjunkturbereinigung der Haushaltsgrößen und – als Vorstufe gewissermaßen – die Schätzung des Produktionspotentials.

Der unvermeidliche Ermessensspielraum bei solchen Setzungen[10] relativiert freilich die allgemeine Akzeptanz und fordert Kritik heraus. Das mag den Wettbewerb um besser begründete Budgetkonzepte fördern. Ein solcher Wettbewerb muß aber bei den Begründungen ansetzen und nicht beim Ergebnis[11]. Nur Willkür ohne jede Begründung stellt sich erst gar nicht dem Begründungswettbewerb[12].

---

[7] Unter anderem D. Biehl: Budgetkonzepte als Meß- und Planungskonzepte für die finanzpolitische Konjunktursteuerung: Der konjunkturneutrale und der konjunkturgerechte Haushalt, in: Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF 85/II, Berlin 1975, S. 853-880; E. Lang: Ansatzpunkte und Konzeptionen zur Bestimmung der konjunkturgerechten Budgetpolitik, Meisenheim am Glan 1975; D. Biehl, G. Hagemann, K. H. Jüttemeier, H. Legier: Konjunkturelle Wirkungen öffentlicher Haushalte, Tübingen 1978, S. 87 ff.; R. Lenk: Zur Schätzung ..., a. a. O., S. 223 ff.

[8] Vgl. u. a. B. Hansen, W. W. Snyder: Fiscal Policy in seven Countries 1955 – 1965, OECD, Paris 1969; J. Lotz: Techniques of Measuring the Effects of Fiscal Policy, OECD Economic Outlook, Occasional Studies, Paris, July 1971; D. Biehl u. a.: Konjunkturelle Wirkungen ..., a. a. O.; OECD: Budget Indicators, OECD Economic Outlook, Occasional Studies, Paris, July 1978; R. Lenk: Zur Schätzung ..., a. a. O., S. 215 ff.

[9] Bezeichnend ist, daß das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, das maßgeblich an der Entwicklung eines Konzeptes zur Messung des konjunkturgerechten Haushalts unter Verwendung eines Multiplikator-Ansatzes beteiligt war, zuletzt bei der Konjunkturanalyse wieder dem Multiplikanden-Ansatz des Sachverständigenrates den Vorzug gibt.

[10] Dies findet sich als Vorwurf bei Th. Thormählen, G. Stahl, a. a. O., S. 107, sowie früher bei N. Andel: Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, in: Finanzarchiv 32 (1973), S. 49.

[11] Wenig hilfreich ist es daher, wenn Thormählen/Stahl die „Vermutung" äußern, der SVR habe seine Neuberechnung „ergebnisorientiert" angestellt (S. 107). Auf einer ähnlichen Ebene liegt die Feststellung von Thormählen/Stahl (S. 107), die Zahlenangaben des SVR müßten „geglaubt" werden. Abgesehen davon, daß die Zahlen sämtlich den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes entnommen sind, ist den Kritikern bekannt, daß das aufbereitete Datenmaterial, soweit nicht ohnehin veröffentlicht, jederzeit verfügbar gemacht werden kann. Im übrigen werden die in Frage stehenden Daten wie im Bundesfinanzministerium aufbereitet.

[12] Willkürlich und unbegründet erscheint beispielsweise der Ansatz von Thormählen/Stahl (S. 106 f.), die Basisquoten nicht als Durchschnitt von Quoten zu ermitteln, sondern als Quote von Durchschnitten. Der Leser sucht vergeblich die Ratio, nach der bei diesem Alternativ-Rechengang implizit die Staatsausgaben beispielsweise des Jahres t zum Produktionspotential des Jahres t – 11 in Beziehung gesetzt werden. Eine Staatsquote als Strukturaussage macht vielmehr nur für relativ kurze Zeiträume Sinn, da man ansonsten noch Informationen über die Verteilung in der Zeit benötigt.

Grundsätzlich haben aber gesamtwirtschaftliche Modelle und Budgetkonzepte eines gemeinsam: So wie es kein auf Dauer „richtiges" und damit auch kein allseits akzeptiertes Modell der Volkswirtschaft geben kann, gibt es auch kein richtiges und allseits akzeptiertes Budgetkonzept. Immer spielen die Einschätzungen hinsichtlich der Bedeutung und der Wirkungsweise staatlicher Aktivitäten im Wirtschaftsablauf eine gravierende Rolle[13]. Die Forderung, ein Budgetkonzept müsse allgemeine Anerkennung finden[14], geht davon aus, daß ein allgemeiner Konsens über die Beurteilung gesamtwirtschaftlicher Zusammenhänge in unserem Wirtschaftssystem möglich sei. Statt dessen wird (und muß) sich die Pluralität von Lehrmeinungen stets auch in unterschiedlichen Urteilen über einzelne Budgetkonzepte widerspiegeln.

Kriterium der Konjunkturneutralität

Jedes Konzept zur Messung expansiver und kontraktiver konjunktureller Impulse oder Effekte bedarf also der Festlegung einer Null-Linie, eines Neutralitätskriteriums[15]. Diese Festlegung, die sich in der Regel an einem oder mehreren Vergleichshaushalten orientiert, normiert den Einfluß, den die öffentlichen Haushalte in der Vergleichsperiode auf die Konjunktur hatten, indem die konjunkturellen Impulse oder Effekte immer als stärkerer oder schwächerer Einfluß auf die Konjunktur als in der Vergleichsperiode gemessen werden. Selbstverständlich hängt für die Messung von Impulsen oder Wirkungen viel davon ab, wie die Meßanweisung lautet, d. h. wie der Vergleichshaushalt gefunden wird, auf den die konjunkturbereinigten Haushaltsgrößen und damit im Ergebnis der konjunkturbereinigte Finanzierungssaldo bezogen wird: Nimmt man das Budget des Vorjahres, den Durchschnitt des Budgets der letzten Jahre, ein bestimmtes Basis-Budget oder ein nicht aus der Vergangenheit gefundenes, ex ante Normal-Budget?

Die meisten Budgetkonzepte orientieren sich am Budget des jeweiligen Vorjahres. Bei dieser Meßweise verhält sich der Staat dann konjunkturneutral, wenn er im gleichen Umfang wie im Vorjahr auf den Auslastungsgrad der gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten Einfluß nimmt. Dahinter steht die Idee, daß es bei der Konjunkturanalyse auf die kurzfristigen Veränderungen der Gesamtwirtschaft von Jahr zu Jahr ankommt, die zu erklären und die gleichzeitig auch Zielvariable sind. Die kurzfristigen Änderungen der Gesamtwirtschaft werden in dieser Sicht nur von den kurzfristigen Änderungen des (zumeist konjunkturbereinigten) Budgets beeinflußt; deshalb stehen diese im Vordergrund des Interesses.

[13] Die Feststellung von Thormählen/Stahl, die Regeln des SVR-Konzeptes seien nicht „empirisch bestimmt" (S. 103), übersieht, daß derartige Einschätzungen neben einem theoretischen stets auch einen empirischen Hintergrund haben. Der weitergehenden Schlußfolgerung von Thormählen, es handle sich bei diesem Konzept um eine Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt, kann ebenfalls nicht gefolgt werden: Was soll der Streit um die „Setzungen" des SVR im Zusammenhang mit den einzelnen Konzeptbausteinen, wenn alles nur tautologische Zusammenhänge sind? Vgl. Th. Thormählen: Der konjunkturneutrale Haushalt – Tautologie ohne empirischen Aussagegehalt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 56. Jg. (1976), S. 370 ff. Und so ganz tautologisch können die Ergebnisse des SVR nicht sein, wenn Thormählen sie selbst argumentativ verwendet (Th. Thormählen: Ein Saldo ist ein Saldo, in: Kredit und Kapital, Heft 1/1980, erscheint demnächst).

[14] Vgl. R. Lenk: Eine Kasuistik von Budgetkonzepten, in: Ifo-Studien, 23. Jg. (1977), S. 82. Auch Thormählen/Stahl können so ausgelegt werden.

[15] Vielerorts besteht das Mißverständnis, es sei für das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts, das der Sachverständigenrat verwendet, kennzeichnend, daß eine „konjunkturneutrale" Basis als Vergleichsmaßstab benutzt wird. Demgegenüber ist zu betonen, daß *jedes* Budgetkonzept explizit oder implizit Aussagen über eine konjunkturneutrale Haushaltsgebarung enthält. Der SVR hat nur diesen Tatbestand stärker als Problem in den Vordergrund gestellt. Sein Konzept unterscheidet sich aber von daher nicht von allen anderen Budgetkonzepten. Wer wie Thormählen/Stahl (S. 107) im Anschluß an den Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 6/1760 Tz. 17) die „Abhängigkeit der Ergebnisse von der Wahl des Basiszeitraums" bereits als einen der „Mängel des Konzepts" ansieht, muß sich fragen lassen, wie anders, d. h. ohne Basis, eine konjunkturorientierte Beurteilung der Haushaltswirtschaft möglich sein soll.

An den Grenzen der Belastbarkeit

Festschrift für Günter Schmölders zum 75. Geburtstag. Hrsg. von Professor Dr. Willy Haubrichs, Präsident des Bundes der Steuerzahler. 1978. 196 Seiten, 1 Foto, kart. DM 42,—, Leinen DM 48,—.

Günter Schmölders ist in Fachkreisen durch seine wissenschaftliche Lehrtätigkeit und seine Veröffentlichungen, im öffentlichen Bewußtsein aber als einer der geistigen Väter der Steuerzahlerbewegung in Deutschland bekannt geworden. Dabei wandte er sich nicht gegen Besteuerung als solche, sondern nur gegen ein Übermaß, das durch Verschwendung und Mißwirtschaft in den öffentlichen Haushalten verursacht wird. Die Festschrift zu seinem 75. Geburtstag faßt deshalb in ihren Beiträgen das Eintreten des Jubilars für die Rechte aller Steuerzahler treffend zusammen, indem sie als Leitgedanken sich den Titel gab: „ An den Grenzen der Belastbarkeit".

FRITZ KNAPP VERLAG
Neue Mainzer Str. 60
6000 Frankfurt/M

Im Vorjahresvergleich bedeutet Konjunkturneutralität, daß der Staat im gleichen Umfang wie im Vorjahr auf die Konjunktur Einfluß nimmt. Dabei bleibt offen, ob nicht der damalige Einfluß seinerseits extrem expansiv oder kontraktiv war. Es wird also nicht berücksichtigt, ob ein expansiver konjunktureller Effekt eine Finanzpolitik kennzeichnet, die expansiver ist als ein schon expansiver Haushalt im Vorjahr, oder eine Finanzpolitik, die expansiver ist als ein eher kontraktiver Haushalt im Vorjahr. Zur vollständigen Würdigung muß der Vorjahreshaushalt wieder anhand seines Vorjahreshaushalts (und so fort) qualifiziert werden, bis man einen Vergleichshaushalt gefunden hat, der keinen außergewöhnlichen Einfluß auf die Konjunkturlage genommen hat. Zumindest muß man sich im Zusammenhang mit dem Vorjahresvergleich ins Bewußtsein rufen, daß für die Wahl der Periodeniänge „zwölf Monate" aus konjunkturanalytischer Sicht a priori nicht mehr spricht als für irgendeinen anderen Zeitraum. Ebenso könnte man die aktuelle Finanzpolitik am finanzpolitischen Verhalten während der letzten zwei oder auch fünf Jahre messen, und ebenso könnte das Verhalten im Vorquartal als Maßstab dienen, wenngleich dies ein extremer Vorschlag wäre. Der Übergang vom Vorjahresvergleich zu einem anderen Basiszeitraum ist allemal ein fließender, und die konkrete Wahl der Vergleichsperiode kann ihre Berechtigung nur aus einer konjunkturanalytischen Begründung herleiten.

Wahl des Basiszeitraums

Der Unterschied zwischen Vorjahresvergleich und einem weiter zurückliegenden Basiszeitraum wird an einem Beispiel deutlich. Geht die Finanzpolitik in einem Jahr auf einen expansiven Kurs und behält sie diesen mehrere Jahre bei, zeigen beide Meßanweisungen im ersten Jahr dasselbe Ergebnis, nämlich einen expansiven Einfluß. Danach mißt der Vorjahresvergleich in jedem Jahr konjunkturneutrales Verhalten. Der Vergleich mit dem weiter zurückliegenden Basiszeitraum mißt demgegenüber weiterhin einen expansiven Einfluß, er fängt jeweils die gesamte Verhaltensabweichung der Finanzpolitik gegenüber der Basisperiode ein. Der Vorjahresvergleich bildet die Verhaltensabweichung gegenüber dem Vorjahr ab, die vorangehende Entwicklung bleibt außerhalb des Blickfeldes.

Der Sachverständigenrat hat in der Vergangenheit das Jahr 1966 als geeignetes Basisjahr angesehen. Dahinter stand die Idee, daß mit den finanzwirtschaftlichen Strukturen dieses Jahres das finanzpolitische „Normal"-Verhalten des Staates in den sechziger Jahren wiedergegeben wird. In den letzten Jahren wurde zunehmend in Zweifel gezogen, ob das finanzpolitische Normalverhalten des Staates Ende der siebziger Jahre durch die Strukturquoten des Jahres 1966 richtig widergespiegelt wird. Von den Jahren nach 1966, die teils durch inflatorische Spannungen, teils durch Unterbeschäftigung gekennzeichnet waren, wurde jedoch keines als geeignete Basis angesehen. Denn damit wäre jeweils ein außergewöhnlich starker Einfluß auf den Auslastungsgrad zur Norm erhoben worden, und von der ausgehend wären wiederum die expansiven oder kontraktiven Effekte der öffentlichen Haushalte gemessen worden. Aus diesem Grunde hat sich der Sachverständigenrat dafür entschieden, diejenigen konjunkturellen Impulse als Null-Linie zu nehmen, die im langjährigen Durchschnitt von der Finanzpolitik ausgingen[16].

Ein weitverbreitetes Mißverständnis besteht darin, daß bei einem Konzept, das sich auf einen weiter zurückliegenden Basiszeitraum stützt, die Strukturquoten dieses Basiszeitraums, also die Staatsquote und die Steuerquote, allokative Festlegungen oder mittelfristige Leitlinien für die Finanzpolitik darstellen. Die Regeln des Konzepts[17] sind vielmehr für Änderungen der Staats- und Steuerquoten offen, denn eine Ausdehnung der Staatsquote beispielsweise wird dann für konjunkturneutral gehalten, wenn über eine gleichzeitige Erhöhung der Steuerquote entsprechend große Entzugseffekte zum Tragen kommen. Deswegen trifft auch die Behauptung nicht zu, die Staats- und Steuerquoten der Basisperiode legten eine Norm für die mittelfristig als normal angesehene Staatstätigkeit fest und stellten eine allokationspolitisch wünschenswerte staatliche Inanspruchnahme des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials dar[18]. Hierin liegt kein Unterschied zwischen den Budgetkonzepten.

Anpassungsprozesse

Ein allokationspolitisch bedeutsames Moment aller Budgetkonzepte könnte auf den ersten Blick darin gesehen werden, daß ausgehend von der konjunkturbereinigten Kreditfinanzierungsquote der Vergleichsperiode eine konjunkturneutrale Veränderung der Staats-

[16] Vgl. dazu ausführlicher Jahresgutachten (JG) 1979, Ziffern 229 f.

[17] Die Regeln des konjunkturneutralen Haushalts sind zudem nicht, wie Thormählen/Stahl (S. 103) unterstellen, Ausfluß eines implizit gewählten Wachstumsmodells. Wie Lenk gezeigt hat (R. Lenk: Zur Schätzung . . . , a. a. O., S. 102 f.), ist die Fortschreibung der Haushaltsgrößen mit der Wachstumsrate des Produktionspotentials der Weg, auf dem einfache Nachfrageeffekte in konjunkturelle Effekte transformiert werden können. Mit dem Domarschen Wachstumsmodell hat dies nicht mehr gemein als den algebraischen Rechenvorgang.

[18] So Th. Thormählen, G. Stahl, a. a. O., S. 105.

quote nur bei Steuerdeckung möglich ist. Unterbleibt die Steuererhöhung und damit deren Entzugswirkungen, so ergibt sich nach Maßgabe der Erhöhung der Kreditfinanzierungsquote ein expansiver konjunkturelller Effekt. Beim Vorjahresvergleich wird unterstellt, daß sich die Volkswirtschaft – z. B. im Bereich der Finanzierungsströme, bei der Einkommensverteilung und in der Produktionsstruktur – sehr schnell an ein geändertes Verhalten des Staates anpaßt; dies bedeutet, daß der erhöhten Kreditfinanzierungsquote in den Folgeperioden keine expansiven Effekte mehr zugesprochen werden. Der Analyse, die sich auf einen länger zurückliegenden Basiszeitraum bezieht, liegt die Einschätzung zugrunde, daß diese Anpassungsvorgänge Zeit benötigen und daß nicht ein beliebig hoher Finanzierungssaldo im Vorjahr nach zwölf Monaten bereits als normal anzusehen ist. Das Problembewußtsein um die Dauer derartiger Anpassungsprozesse findet in der Diskussion um die Höhe und Veränderung der Normalverschuldung seinen Niederschlag[19].

Anpassungsprozesse müssen also stets in Erwägung gezogen werden, weshalb es auch in einem Basiskonzept keine auf Dauer „richtige" Basis geben kann. Die Idee, daß zu jedem Zeitpunkt konjunkturelle Wirkungen von der Art der Staatsfinanzierung abhängen, ist jedoch prinzipiell von dem allokativen und wohlfahrtsökonomischen Problem zu unterscheiden, wie mittelfristig die Staatstätigkeit finanziert werden sollte. Diese Frage zu beantworten, ist nicht das Ziel von Budgetkonzepten.

Probleme bei der Konjunkturbereinigung

Die Idee der Budgetkonzepte ist es, die Impulse zu erfassen, die vom Budget auf die Gesamtwirtschaft ausgehen, und zu diesem Zwecke das Budget von den Effekten zu bereinigen, die von der konjunkturellen Lage auf das Budget ausgehen. Hierzu benötigt man insbesondere eine Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. Da dieses im Prinzip eine reale

[19] Thormählen/Stahl (S. 106, FN 13) weisen darauf hin, daß sich der Staat in den Niederlanden „seit langer Zeit normalerweise in einer Defizitposition" befindet. Sie haben dabei übersehen, daß dies exakt der Vorstellung von einer „Normalverschuldung" oder „potentialorientierten Kreditaufnahme" entspricht, wie sie im Konzept des konjunkturneutralen Haushalts enthalten ist. In Rede steht in der Diskussion derzeit der Umfang, nicht das Ob der Normalverschuldung.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Manfred Stegger

FREMDENVERKEHR UND REGIONALENTWICKLUNG - dargestellt am Beispiel Spanien

Über die außenwirtschaftlichen Folgen einer fremdenverkehrsorientierten Entwicklungsstrategie sind in jüngster Zeit zahlreiche Forschungsarbeiten veröffentlicht worden. Recht wenig ist jedoch bisher über die regionalen Wirkungen des Fremdenverkehrs bekannt. In der vorliegenden empirischen Analyse wird am Beispiel des spanischen Fremdenverkehrs untersucht, wie sich die räumliche Verteilung des Fremdenverkehrs darstellt und welche Effekte sich daraus und aus der Struktur der touristischen Nachfrage für die regionale Wirtschaftsentwicklung ergeben.

Großoktav, 210 Seiten, 1980, Preis brosch. DM 39,50 ISBN 3-87895-189-2

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Größe ist, das Budget aber auch von der Preisentwicklung beeinflußt wird und diese selbst beeinflußt, benötigt man ebenfalls Schätzungen darüber, welche Preissteigerungen „unvermeidbar" (oder „konjunkturneutral") sind. Das Problem der unvermeidbaren Preissteigerungen sei hier nicht weiter vertieft; notwendig ist aber der Hinweis, daß hierzu bei jedem Budgetkonzept implizit oder explizit „Setzungen" vorgenommen werden müssen[20].

Beim Produktionspotential handelt es sich um eine Größe, die nicht gemessen werden kann. Gemessen wird (mit allen Ungenauigkeiten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen) allein die jeweils realisierte Produktion. Welche Produktion (maximal oder optimal?; unter welchen Bedingungen?) in einem bestimmten Zeitraum möglich ist, kann nur geschätzt werden[21]. Vielfältig sind dabei die Schätzansätze[22] und auch die Ergebnisse. Ohne auf die alternativen Schätzansätze hier im einzelnen eingehen zu können, sei doch auf die Probleme hingewiesen, die Potentialschätzungen zu berücksichtigen haben:

- ☐ Wie groß wird kurzfristig die Substituierbarkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital eingeschätzt?
- ☐ Wie groß ist derzeit der ökonomisch nutzbare Kapitalstock?
- ☐ Wie ist die potentielle Kapitalproduktivität derzeit einzuschätzen?
- ☐ Wie groß ist derzeit das potentielle Arbeitsvolumen?
- ☐ Wie ist derzeit die potentielle Arbeitsproduktivität einzuschätzen?

Wie immer man die wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den genannten Faktoren im theoretischen Ansatz erfaßt, stets bleiben für jeden „Potentialschätzer" mehrere dieser „potentiellen" Größen zu schätzen. Urteile hierzu können nur aus vergangenen, tatsächlichen Entwicklungen gefunden werden, und vielfach behilft man sich mit einer – wie auch immer gearteten – Fortschreibung der Entwicklung in der Vergangenheit. Doch die Unsicherheit bleibt[23].

Was das Produktionspotential und damit die Kapazitätsauslastung im Jahre 1979 angeht, sind die Unterschiede zwischen denjenigen, die eine Potentialschätzung vornehmen, im übrigen nicht so groß, wie es nach den Ausführungen bei Thormählen/Stahl[24] den Anschein hat. Wie in den USA[25] hat auch in der Bundesrepublik die Entwicklung der relevanten Größen seit der Ölkrise 1973/74 Veranlassung gegeben, Revisionen des Produktionspotentials nach unten vorzunehmen. Die Anpassungen erfolgten beim Council of Economic Advisers über eine veränderte Einschätzung der potentiellen Arbeitsproduktivität[26], beim Sachverständigenrat über eine Neuschätzung der potentiellen Kapitalproduktivität[27], bei anderen Institutionen schließlich über eine direkte Revision des Kapitalstocks[28] oder des potentiellen Arbeitsvolumens. Welche Revision in welchem Maße (beim jeweiligen Schätz-Konzept) „richtig" ist, unterliegt dem Wettbewerb der Begründungen, nicht aber einem Mehrheitsurteil[29].

Größenordnungen als Orientierungsmaßstab

Die Gegenüberstellung von Produktionspotential und tatsächlicher gesamtwirtschaftlicher Produktion ergibt die Einschätzung der Kapazitätsauslastung. Von den verschiedenen Budget-Bestandteilen sind die Steuereinnahmen am stärksten von Schwankungen im Auslastungsgrad betroffen. Da angestrebt wird, konjunkturbereinigte (Vollbeschäftigungs-) Steuereinnahmen zu bestimmen, könnte ein „exakter" Ansatz darin bestehen, für jede Steuerart eine spezifische Einschät-

[20] „Schätzungenauigkeiten" der unvermeidlichen Preissteigerungen, die Thormählen/Stahl als Kritikpunkt anführen (S. 107), treffen für jedes Budgetkonzept zu. Aber sind Probleme bei der Einschätzung von Größenordnungen schon ein Grund, zu Konzepten zu greifen, die das Problem negieren?

[21] "The quantification of potential output – and the accompanying measure of the 'gap' between actual and potential – is at best an uncertain estimate and not a firm, precise measure." (A. M. Okun: Potential GNP: Its Measurement and Significance, In: Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association, 1962, wiederabgedruckt in: W. L. Smith, R. L. Teigen: Readings in Money, National Income, and Stabilization Policy, 2. ed., Homewood 1970, S. 313.)

[22] Es ist nicht einsichtig, wie Thormählen/Stahl (S. 104) zu der Folgerung kommen, der kapitalorientierte Ansatz habe „zur Folge, daß nur die Erreichung der Vollauslastung des Kapitals als wirtschaftspolitisches Ziel einbezogen wird, nicht jedoch die Vollbeschäftigung des Faktors Arbeit". Es ist durchaus möglich, das Ziel der Vollbeschäftigung mit der Einschätzung zu verbinden, daß eine Vollauslastung der Sachkapazitäten das Beschäftigungsproblem nicht löst. Vgl. hierzu auch o. V.: Zur Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen „Produktionspotentials" der Bundesrepublik Deutschland, BMWi-Studien-Reihe, Heft 1, 1973, Anhang S. 3.

[23] „Auch unsere neue Schätzung ist indes, wie alle derartigen Rechnungen, mit Unsicherheit behaftet; wir sehen sie lediglich als beste Setzung an." (JG 1979, Ziffer 111.)

[24] A. a. O., S. 105.

[25] Annual Report of the Council of Economic Advisers, in: Economic Report of the President, Washington 1979, S. 72 ff.

[26] Z. B. Annual Report, a. a. O.

[27] Z. B. JG 1979, Ziffer 106 ff.

[28] Z. B. Deutsche Bundesbank: Der Produktivitätsfortschritt in der Bundesrepublik und seine Bestimmungsfaktoren, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 32. Jg. (1980), Heft 1, S. 13, FN 1.

[29] Vgl. Th. Thormählen, G. Stahl, a. a. O., S. 105. Den Verfassern ist dabei der Fehler unterlaufen, Schätzungen des Auslastungsgrades miteinander zu vergleichen, die auf einem unterschiedlichen Informationsstand basieren. Zu einer neueren Schätzung siehe auch DIW-Wochenbericht 4/5/1980, S. 50. Zur Vergleichbarkeit der Ifo-Angaben mit den übrigen Potentialschätzungen siehe A. Boneß: Das Arbeitsplatzpotential, die Besetzung mit Arbeitskräften und deren Anspannung im Konjunkturverlauf, DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 53, Berlin 1979, S. 39 ff.

zung der Steuereingänge bei Vollauslastung des Produktionspotentials vorzunehmen. Bei der Umsatzsteuer und den Steuern auf spezielle Güter wäre das noch am ehesten möglich. Aber weiche Vollbeschäftigungs-Löhne soll man für die Lohnsteuerschätzung ansetzen? Welche Gewinne werden bei Vollbeschäftigung realisiert? Und mit welcher Zeitverzögerung folgen die dazugehörigen Zahlungen an Einkommensteuer und an Körperschaftsteuer? Schon für die jeweils zu erwartende konjunkturelle Entwicklung stehen die Steuerschätzer vor kaum überwindbaren Schwierigkeiten. Und diese sind um ein Vielfaches größer, wenn Steuereingänge für eine fiktive, potentielle Entwicklung geschätzt werden sollen.

Wegen dieser Schwierigkeiten der disaggregierten Schätzung geht man zumeist vom aggregierten Steueraufkommen aus, indem beispielsweise die aktuelle Steuerquote auf das Vollbeschäftigungs-Bruttosozialprodukt angelegt wird. Die damit unterstellte Aufkommenselastizität des Steuersystems von 1 ist sicherlich in der Regel zu niedrig angesetzt, doch fehlt die Basis für eine bessere Einschätzung. Probleme bei der quantitativ „richtigen" Konjunkturbereinigung können jedoch nur dann ein Anlaß sein, zum simplen tatsächlichen Saldo zurückzukehren, wenn nicht nur das Ausmaß der Konjunkturbereinigung umstritten ist, sondern auch die Richtung; dies wird aber in der Regel nicht der Fall sein. Summarische Budgetkonzepte müssen solche Unschärfen hinnehmen; sie können und wollen nur Größenordnungen als Orientierungsmaßstab angeben.

Was folgt aus der Kritik?

Aus Anlaß der Kritik von Thormählen/Stahl an mehreren Einzelproblemen des Konzepts des Sachverständigenrats haben wir versucht zu verdeutlichen, welche Bausteine von Budgetkonzepten notwendigerweise Schätzurteile enthalten, deren Unterschiedlichkeit zu divergierenden Meßergebnissen führt und in denen letztlich empirische Informationen und die jeweilige theoretische Sicht der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zum Ausdruck kommen. Budgetkonzepte – sei es, daß sie sich mit der Multiplikandenanalyse begnügen, sei es, daß sie sich bis zu Multiplikatoren vorwagen – sind wie alle wissenschaftlichen Aussagen permanent der kritischen Überprüfung ausgesetzt. Beim derzeitigen Stand der Diskussion um Budgetkonzepte ergibt sich ein Fortschritt daraus, daß Schätzurteile als unhaltbar ausgewiesen oder durch besser begründete Urteile ersetzt werden. Thormählen/Stahl problematisieren Details der Rechenvorschriften, sie begnügen sich jedoch im übrigen mit dem Hinweis, daß Schätzurteile (sie nennen es „Setzungen") vorliegen, setzen sich aber mit den Setzungen selbst kaum auseinander.

In einer Hinsicht ist den kritischen Bemerkungen Recht zu geben. Die methodischen Probleme, die Budgetkonzepten generell anhaften, müssen stets ausreichend bewußt gemacht werden, ein Ziel, das auch dieser Beitrag verfolgt. Deswegen aber auf konjunkturanalytische Aussagen zur Finanzpolitik zu verzichten, erschiene uns eine wenig sinnvolle Schlußfolgerung. Thormählen/Stahl schlagen das zwar nicht explizit vor. Der größte Teil ihrer Kritik richtet sich aber gegen alle Budgetkonzepte. Vor diesem Hintergrund ist das Plädoyer für ein relativiertes Saldenkonzept[30] unverständlich. Denn Thormählen/Stahl müßten jedem relativierten Saldenkonzept die gleichen grundsätzlichen Argumente entgegenhalten, die sie gegen das Konzept des Sachverständigenrates vorgebracht haben.

---

[30] Th. Thormählen, G. Stahl, a. a. O., S. 108, im Anschluß an N. Andel, a. a. O., S. 68.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Armin Gutowski, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

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.: (040) 35 62 306/307

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 Wünsch, 8430 Neumarkt/Opf.

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (040) 35 62 500

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.