

Thormählen, Thies

Article — Digitized Version

Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thormählen, Thies (1981) : Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 8, pp. 389-396

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135590>

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.

Kritische Anmerkungen zur Berechnung des strukturellen Defizits

Thies Thormählen, Bonn*

In seinem jüngsten Sondergutachten beklagt der Sachverständigenrat den „schlechten Zustand“ der öffentlichen Finanzen und stellt die „Konsolidierung der Staatshaushalte“ in den Mittelpunkt seiner Überlegungen¹. Die zu bewältigende Konsolidierungsaufgabe wird insbesondere im Abbau des strukturellen Defizits gesehen. Die folgenden Ausführungen setzen sich kritisch mit dem Begriff, der Berechnungsmethode, der Zusammensetzung und den Vorschlägen zum Abbau des strukturellen Defizits auseinander.

Der Begriff des strukturellen Defizits hat erst seit Mitte 1975 Eingang in die finanzpolitische und finanzwissenschaftliche Diskussion gefunden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen² und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat)³ berechneten für das Jahr 1975 ein strukturelles Defizit der öffentlichen Haushalte in Höhe von rd. 30 Mrd. DM. Aber auch von anderen Wissenschaftlern sind Beiträge zum strukturellen Defizit veröffentlicht worden⁴. Die identische Begriffswahl und ähnliche Rechenergebnisse könnten zu der Vermutung führen, daß hinter den Analysen ein gemeinsames, geschlossenes Konzept stände. Das ist aber nicht der Fall.

□ Der Wissenschaftliche Beirat setzt vom gesamten öffentlichen Finanzierungssaldo die konjunkturell bedingten Mehrausgaben und Mindereinnahmen ab und bezeichnet das Resultat als strukturelles Defizit.

□ Der Sachverständigenrat berechnet das strukturelle Defizit, indem er vom öffentlichen Finanzierungssaldo nicht nur konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen und Mehrausgaben, sondern auch die sogenannte Normalverschuldung abzieht, weil sich die Privaten an diese „normale“ Kreditaufnahme des Staates gewöhnt hätten.

* Für hilfreiche Kritik und wertvolle Anregungen danke ich mehreren Kollegen im Ministerium.

¹ Sondergutachten des Sachverständigenrates „Vor Kurskorrekturen“, abgedruckt als Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 9/641 vom 7. 7. 1981, Tz. 1, 13 ff.

Die Definitionen unterscheiden sich also hinsichtlich der Berücksichtigung der sogenannten Normalverschuldung. Gemeinsam ist ihnen, daß als strukturelle Defizite ausgegrenzt werden, die sich nicht automatisch mit der Konjunkturbelebung zurückbilden.

Von der Wirkung auf die öffentliche Meinung her gesehen, ist den unterschiedlichen Begriffen des strukturellen Defizits darüber hinaus gemeinsam, daß mit ihnen im allgemeinen der Eindruck einer negativen Entwicklung der öffentlichen Finanzen verbunden wird⁵. Strukturelle Defizite werden als konsolidierungsbedürftig

² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat 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.

³ Jahresgutachten (JG) 1975/76, Tz. 424 bzw. Tab. 32. (Die Jahresgutachten erscheinen als Bundestags- und -ratsdrucksachen sowie im Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, Mainz.)

⁴ Vgl. u. a. W. Ehrlicher: Das strukturelle Defizit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 9, S. 449 ff.; W. Lerch: Der zukünftige fiskalische Handlungsspielraum bei anhaltender Staatsverschuldung – Ein Beitrag zur Messung des Konsolidierungsbedarfs der öffentlichen Haushalte, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), H. 1, S. 22 ff.; R. Lenk: Staatsverschuldung – Ursache oder Reflex der ökonomischen Krise?, in: Ifo-Schnelldienst 19/1981 v. 10. 7. 1981, S. 13 ff. (Lenk errechnet mit einem eigenen Budgetkonzept unter Einschluß der Sozialversicherung ein strukturelles Defizit von 17 Mrd. DM 1977 und 33 Mrd. DM 1981.)

⁵ Die Bedeutung, die dem strukturellen Defizit in der Öffentlichkeit beigemessen wird, läßt sich daran ablesen, daß die FAZ vom 7. Juli 1981 ihre Meldung über das Sondergutachten auf der S. 1 mit dem Satz beginnt: „Den schrittweisen, aber konsequenten Abbau der strukturellen Haushaltsdefizite von Bund, Ländern und Gemeinden“ hat der Sachverständigenrat gefordert. Daß mit dem Begriff des strukturellen Defizits nicht immer das Richtige verbunden wird, beweist der General-Anzeiger vom 7. Juli 1981 auf S. 1: „Jetzt kommt es darauf an, vor allem das strukturelle Defizit – also die staatlichen Ausgaben, die gesetzlich bereits langfristig festgelegt sind – . . . zu verkürzen“. Es nützt allerdings nichts, wenn über die Aussagekraft der Berechnung des strukturellen Defizits zwischen einigen Fachleuten und Wissenschaftlern Einverständnis oder ein kontroverser Methodenstreit besteht. Auch wenn man sich unter Fachleuten streitet, weiß man im allgemeinen, worüber man streitet. Aber es ist dann eben nur ein Streit unter Fachleuten, nicht aber ein Streit, aus dem die Öffentlichkeit irgendetwas für die Beurteilung wesentlicher Grundfragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik lernen könnte. Immerhin könnte sie – und das ist ein Zweck dieses Beitrags – aus diesem Methodenstreit auch lernen, daß Politikberatung durch die Wissenschaft Grenzen hat.

Dr. Thies Thormählen, 36, ist in der Abteilung Grundsatzfragen der Finanzpolitik des Bundesministeriums der Finanzen tätig. In diesem Beitrag gibt der Verfasser seine persönliche Meinung wieder.

tig, *konjunkturelle* Defizite als vorübergehend hinnehmbar angesehen. In der Überspitzung hat dies sogar zu der Forderung nach „mehr konjunkturellem und weniger strukturellem Defizit“ geführt⁶.

Aufgrund der Vieldeutigkeit des Begriffs „strukturelles Defizit“ hat die Bundesregierung eine Aufteilung des staatlichen Defizits in eine konjunkturelle und strukturelle Komponente abgelehnt⁷. Sie begründet dies damit, daß die von der Wissenschaft entwickelten Budgetkonzepte zu unterschiedlichen Aussagen über die Wirkung von Staatsdefiziten (und damit über die Höhe des strukturellen Defizits) kommen und sie sich daher als Entscheidungsgrundlage keines dieser Konzepte zu eigen gemacht hat.

Unter dem Gesichtspunkt des volkswirtschaftlichen Kreislaufzusammenhangs kommt es vielmehr auf die absolute und relative Höhe des staatlichen Defizits an, so daß es gleichgültig ist, ob das Defizit konjunktureller oder struktureller Art ist. Freilich ist die politische Bedeutung von Aussagen über die Höhe von strukturellen Defiziten mittelfristig erheblich höher zu veranschlagen. Gerade der Sachverständigenrat hat sich jedoch noch nie dazu verstehen können, irgendwelche mittelfristige Quantifizierungen der gesamtwirtschaftlichen Größen darzulegen. Hiervon macht er nur eine einzige Ausnahme. Er beziffert das strukturelle Defizit z. B. des Jahres 1981, legt den Zeitraum fest, in dem es abgebaut werden soll und gibt für diesen Zeitraum sowohl die gesamtwirtschaftliche Steuerquote als auch die Zunahme der öffentlichen Haushalte als *normative Richtgrößen* an. Vor welcher mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung er diese Festlegungen trifft, läßt er, solange er derartige Betrachtungen anstellt, offen.

Will der Leser des Sondergutachtens (SG) des Sachverständigenrates nicht nur auf die verbale und graphische Darstellung des strukturellen Defizits vertrauen

⁶ W. Ehrlicher: Konjunktur durch Staatsdefizite ankurbeln, in: Wirtschaftswoche vom 24. 6. 1977, S. 79.

⁷ Vgl. BT-Drs. 8/3773 vom 6. 3. 1980, S. 2; BT-Drs. 8/1691 vom 7. 4. 1978, S. 2; sowie die Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Karl Haehser in der Fragestunde vom 15. 12. 1977, in: Plenarprotokoll 8/63 vom 15. 12. 1977, S. 4855 ff.

⁸Nach dem vom Sachverständigenrat veröffentlichten Rechengang zum strukturellen Defizit im Jahresgutachten 1976/77 (Tab. 31) müßte hierfür ein Betrag eingesetzt werden. Im Sondergutachten 1981 finden sich dazu weder quantitative Angaben noch wird theoretisch begründet, warum diese Position bei der Berechnung des strukturellen Defizits nicht mehr berücksichtigt wird.

⁹ Hinsichtlich der Mängel des Sachverständigenrat-Budgetkonzeptes vgl. u. a. Jahreswirtschaftsbericht 1971 der Bundesregierung (BT-Drs. 6/1760, Tz. 17) sowie die 1980 im WIRTSCHAFTSDIENST ausgetragenen kontroversen Standpunkte zum Sachverständigenrat-Konzept von Th. Hormählen, G. Stahl: Das „neue“ Budgetkonzept des SVR, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 60. Jg. (1980), H. 2, S. 103 ff.; E. M. Lipp, A. Siedenbergl: Budgetkonzepte in der Kritik, in: ebenda, H. 4, S. 201 ff.; und A. Boss: Zur Kritik am Budgetkonzept des Sachverständigenrates, in: ebenda, H. 8, S. 405 f.

(vgl. Abb.), sondern diese Berechnung auch analytisch bzw. methodisch nachvollziehen, muß er auf das Jahresgutachten (JG) 1975/76 (Tz. 430 ff.) oder 1976/77 (Tz. 221 ff.) zurückgreifen. Entsprechend dem im JG 1975/76 veröffentlichten Rechengang ergibt sich – unter Zugrundelegung der Zahlenangaben des Sachverständigenrates (SG 1981, Tz. 13 ff.) – für den Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden, LAF, ERP) für 1981 folgendes strukturelles Defizit:

	Mrd. DM
I. Tatsächliches Finanzierungsdefizit	70
II. Konjunkturneutrales Finanzierungsdefizit	26
darunter:	
- Sogenannte Normalverschuldung	(16½)
- Auslastungsbedingte Steuermindereinnahmen	(9½)
- Inflationsbedingte Steuermehreinnahmen ⁹	
III. (I. - II.) Konjunktureller Impuls	44
IV. Konjunkturbedingte Mehrausgaben (Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit)	7
V. (III. - IV.) Strukturelles Defizit	37

Grundsätzliche Einwände

Die Berechnung des strukturellen Defizits beim Sachverständigenrat beruht auf dem *Konzept des konjunkturneutralen Haushalts*, das der Messung der konjunkturellen Wirkungen öffentlicher Haushalte dient. Gegenüber dieser Berechnung sind folgende grundsätzliche Einwände geboten⁹:

- Es ist fragwürdig, wie die Regeln für das konjunkturneutrale Ausgabe- und Einnahmeverhalten des Staates zustande kommen.
- Die Ergebnisse sind von der Wahl des zwölfjährigen Basiszeitraums abhängig, dessen Länge und Konstanz (1966-1977) theoretisch nicht begründet werden. Die Konstanz des Basiszeitraums hat die methodisch bedingte Folge, daß vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik im Zeitablauf steigende strukturelle Defizite ausgewiesen werden.
- Mit der Schätzung des Produktionspotentials sind Probleme verbunden. Wäre zum Beispiel die Änderung des Budgetkonzepts im JG 1979/80 (Anhang V. B., Tab. 2) ohne die vorgenommene Neuermittlung des Produktionspotentials erfolgt, so hätten die Werte – bei gleichzeitig geringerem Auslastungsgrad – höher gelegen und z. B. für das Jahr 1979 den konjunkturbedingten Teil des Defizits um 13 Mrd. DM ansteigen und das strukturelle Defizit entsprechend absinken lassen.
- Bei der zu berücksichtigenden „unvermeidbaren“ Preissteigerungsrate besteht eine Schätzwillkür (eine Erhöhung der Preisrate um einen Prozentpunkt vermindert das strukturelle Defizit um mehr als 5 Mrd. DM).

□ Es werden eine gleichbleibende Struktur der Ausgaben des Staates im Zeitablauf und gleichartige konjunkturbedeutsame Wirkungen der einzelnen Ausgabe- und Einnahmearten unterstellt. Diese Annahme des Budgetkonzepts steht im krassen Widerspruch zu der vom Sachverständigenrat geforderten Umstrukturierung der Ausgaben und Einnahmen (SG 1981, Tz. 23 ff.).

Alle Argumente, die gegen das vom Sachverständigenrat entwickelte Budgetkonzept des konjunkturneutralen Haushalts sprechen, gelten auch gegen die Methode zur Bestimmung des strukturellen Defizits.

Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1975 und der konjunkturellen Lage des Jahres 1981 (mit der zweiten Rezession in der Geschichte der Bundesrepublik mit einem realen Rückgang des Bruttosozialprodukts) ist das Beklagen des strukturellen Defizits für 1981 seitens des Sachverständigenrates unglaubwürdig und erinnert an den Ausspruch: Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß. Sinnvoll diskutiert werden kann allerdings über die Frage, ob der konjunkturrelle Impuls 1981 konjunkturgerecht ist. Darüber werden im Sondergutachten des Sachverständigenrates keine Überlegungen angestellt.

Aus dem Rechengang wird ferner ersichtlich, daß sich das strukturelle Defizit als Differenz zwischen tatsächlichem Defizit (wobei weiter unten mit einer Fehlermarge von ± 5 Mrd. DM gegenüber dem vom Sachverständigenrat angegebenen Defizit von 70 Mrd. DM gearbeitet wird) und dem konjunkturellen Defizit ergibt. Die Bestandteile des konjunkturellen Defizits stellen wegen des arithmetischen Zusammenhangs gleichzeitig (Negativ-)Komponenten des strukturellen Defizits dar, die im folgenden näher untersucht werden.

Kritik einzelner Komponenten

Die Höhe der Absetzung der Zuschüsse an die *Bundesanstalt für Arbeit* vom konjunkturellen Impuls ist willkürlich, weil sich nicht genau sagen läßt, welcher Teil des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit, das der Bund gemäß § 187 Arbeitsförderungsgesetz deckt, konjunkturbedingt und welcher konjunkturunabhängig angefallen ist. Das hat Auswirkungen auf die Höhe des strukturellen Defizits.

Würden 1981 statt des vom Sachverständigenrat angesetzten Teilbetrages von 7 Mrd. DM die vom Bund gezahlten vollen $10\frac{1}{2}$ Mrd. DM an Zuweisungen für die Bundesanstalt für Arbeit als konjunkturbedingt eingesetzt werden, würde sich das strukturelle Defizit um $3\frac{1}{2}$ Mrd. DM vermindern. Daß sich größere Beschäftigungseinbrüche auf die Finanzen der Bundestalt für Ar-

beit auswirken, haben die Jahre 1974 bis 1976 und auch die Jahre seit 1979 deutlich gezeigt. Daher müßte das von der Bundesanstalt für Arbeit abzudeckende Risiko „Arbeitslosigkeit“ voll als konjunkturell bedingt eingestuft werden.

Aber es läßt sich auch begründen, daß Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit für ein bestimmtes Jahr voll zum *strukturellen Defizit* zu rechnen sind. Dies soll am Beispiel des Jahres 1982 gezeigt werden: Der Sachverständigenrat rechnet für 1982 mit zunehmenden Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit (SG 1981, Tz. 16). Trotz des erwarteten realen Wachstums im Jahre 1982 ist mit einer Verschlechterung der Beschäftigung zu rechnen¹⁰. Dies zeigt nicht nur, daß die Beschäftigung ein konjunktureller Spätindikator ist, sondern auch, daß neben dem Wirtschaftswachstum andere Faktoren Einfluß auf die Leistungen der öffentlichen Hand an die Bundesanstalt für Arbeit haben. Beispielhaft seien genannt: der Produktivitätsfortschritt und die Lohnentwicklung, die demographische Entwicklung und die Zusammensetzung der Arbeitslosen (Sockelarbeitslosigkeit bzw. strukturelle Arbeitslosigkeit), die Rücklagensituation der Bundesanstalt für Arbeit und der Beitragssatz¹¹ sowie die Intensität der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das Problem der Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit ist also vielschichtiger¹², als es in dem mechanistischen Rechengang des Sachverständigenrates zum Ausdruck kommt.

Konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen

Zur Berechnung der konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen greift der Sachverständigenrat ebenfalls auf sein Konzept des konjunkturneutralen Haushalts zurück. Auch hier hängen die Ergebnisse entscheidend ab von den Annahmen über die Entwicklung der zugrunde gelegten einzelnen Größen (z. B. Zuwachs des Bruttosozialprodukts) und der gewählten Methode

¹⁰ So rechnet z. B. die OECD (Germany, Economic Surveys, June 1981, S. 49) für die Bundesrepublik 1982 mit einem realen Wachstum von 2 % und einer gegenüber dem Vorjahr um einen Prozentpunkt höheren Arbeitslosenquote von $5\frac{3}{4}$ % (das entspricht 1,5 Mill. Arbeitslosen), wobei die Arbeitslosenquote in der üblichen, im nationalen Raum verwandten Abgrenzung um rd. $\frac{1}{2}$ Prozentpunkt höher liegen dürfte.

¹¹ Die Verringerung der Zuweisungen des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit von 7,3 Mrd. DM 1975 auf 3,0 Mrd. DM 1976 ist nicht nur auf das kräftige reale Wirtschaftswachstum des Jahres 1976 (+ 5,3 %) und den damit verbundenen leichten Abbau der Arbeitslosigkeit zurückzuführen, sondern auch auf die Erhöhung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit von 1,7 % (1974) auf 3,0 % (1976).

¹² Vgl. dazu das Zeitgespräch „Bundesanstalt für Arbeit in Schwierigkeiten“ mit Beiträgen von J. St i n g l („Einsparungen allein reichen nicht aus“), F.-H. H i m m e l r e i c h („Korrekturen des Arbeitsförderungsgesetzes sind unvermeidbar“) und G. M u h r („Die Mißbrauchsdiskussion lenkt von den wahren Ursachen ab“), in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 7, S. 315 ff., 319 ff. und 322 ff.; sowie D. M e r t e n s : Die falsche Sparsamkeit, Diskussion um Defizite behindert Kampf gegen Arbeitslosigkeit, in: Die Zeit vom 17. Juli 1981.

(z. B. Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials). Je nach der unterstellten Entwicklung z. B. des realen Sozialprodukts für das Jahr 1981 (0 bis -1 %) betragen die konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen 7 1/2 bis 11 1/2 Mrd. DM und verringern in diesem Ausmaß das strukturelle Defizit.

Während der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1976/77 (Tab. 29, 31) zur Ermittlung der strukturellen Defizite 1975 und 1976 konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen mit inflationsbedingten Steuerermehreinnahmen bzw. -mindereinnahmen verrechnet, ist er im Sondergutachten 1981 offensichtlich von dieser Praxis abgegangen. Dies hat zur Folge, daß für das Jahr 1981 das strukturelle Defizit in Höhe der inflationsbedingten Steuerermehreinnahmen von 3 1/2 Mrd. DM niedriger ausgewiesen wird, als dies bei der bisherigen Rechenpraxis der Fall gewesen wäre.

Ein gesondertes Problem ergibt sich bei der Einordnung der durch diskretionäre Steuersenkungen bedingten Defizitteile in das Sachverständigenrat-Konzept, weil es sich dabei um konjunktur- und steuerpolitisch gewollte Entlastungen handelt. Nach Berechnungen des DIW wären allein im Jahr 1980 den öffentlichen Haushalten 35 Mrd. DM mehr an Steuern zugeflossen, wenn die Lohn- und Einkommensteuerzahler noch nach dem Tarif von 1975 besteuert worden wären¹³. Das entspricht fast der Höhe des gesamten strukturellen Defizits des Jahres 1981, wie es der Sachverständigenrat berechnet hat.

Da der Sachverständigenrat der allgemein geteilten Auffassung ist, daß die Steuerlast bzw. die seit langem konstante Steuerquote von 24 1/2 % nicht erhöht werden sollte, bleiben zur Reduzierung des Defizits im wesentlichen nur Korrekturen auf der Ausgabenseite. Für die Jahre nach 1975 wäre also nach der Konzeption des Sachverständigenrates zu fordern gewesen, daß sämtliche Steuerentlastungen, die ab 1977/78 erforderlich waren, um die Steuerquote konstant zu halten, voll durch Ausgabenkürzungen hätten kompensiert werden müssen, damit das 1977 auf Null abgebaute strukturelle Defizit nicht wieder entstanden wäre. Eine solche Forderung hat man jedoch schlechterdings nie vernommen, und hierfür gibt es auch gute Gründe.

Denn konjunkturpolitisch kann es durchaus falsch sein, in einer rezessiven Konjunkturphase Steuersenkungen und Ausgabenenkungen in gleicher Höhe zum

gleichen Zeitpunkt vorzunehmen, weil damit negative Multiplikatorwirkungen verbunden sein könnten¹⁴. Dies ist auch der Bundesbank entgegenzuhalten, wenn sie die Auffassung vertritt, daß die 1980 beschlossenen und 1981 in Kraft getretenen Steuersenkungen *pari passu* durch eine Ausgabenverringerung im Jahre 1981 hätten kompensiert werden müssen¹⁵. Konjunkturstimulierende Steuersenkungen können nur zeitversetzt über konjunkturdämpfende Ausgabenkürzungen kompensiert werden, damit der sogenannten Haushaltsregel des konjunkturneutralen Haushalts des Sachverständigenrates entsprochen werden kann¹⁶. Dies reduziert naturgemäß den wirtschafts- und finanzpolitischen Aussagewert der Quantifizierung des strukturellen Defizits, wie sie vom Sachverständigenrat vorgenommen wird, und die daran geknüpften Schlußfolgerungen.

Normalverschuldung

Die Höhe des konjunkturneutralen Finanzierungssaldos und damit des strukturellen Defizits hängt schließlich entscheidend davon ab, wie hoch die potentialorientierte Kreditaufnahme (sogenannte Normalverschuldung) nach dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts bemessen wird. Der Sachverständigenrat schließt theoretisch nicht aus, daß sich die Privaten daran gewöhnen oder schon gewöhnt haben, daß der Staat künftig einen größeren Teil seiner Ausgaben dauerhaft mit Krediten finanziert. Die Gewöhnung würde nichts anderes bedeuten, als daß die Privaten ihre Ansprüche an das Produktionspotential, anders als im Falle von Steuererhöhungen, freiwillig zurücknehmen¹⁷. Tatsächlich hat der Sachverständigenrat die potentialorientierte Kreditaufnahme jedoch absolut und relativ (in % des Produktionspotentials) reduziert, als er sein Budgetkonzept mit dem Jahresgutachten 1979/80 einschneidend geändert hat (vgl. Tabelle 1). Offenbar gibt es einen Spielraum für das, was als Gewöhnung anzusehen ist, und es wäre zu erwarten, daß der Sachverständigenrat diesen zentralen Aspekt seines Konzepts einer näheren Betrachtung unterzieht.

Würde die Normalverschuldung 1981 statt 1 % wieder wie früher 1,3 % des Produktionspotentials betragen, würde sich das strukturelle Defizit allein dadurch um 5 Mrd. DM verringern. Setzt man die Normalverschuldung mit 2 % des Produktionspotentials an, wie

¹³ Vgl. Öffentliche Haushalte 1980/81: Gratwanderung zwischen Konsolidierung und Absicherung der Beschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 36-37/1980, S. 391.

¹⁴ Nach dem Haavelmo-Theorem kann unter bestimmten Voraussetzungen eine durch Steuersenkungen begleitete Senkung staatlicher Ausgaben in bezug auf das Volkseinkommen zu Marktpreisen einen Multiplikator von minus eins haben.

¹⁵ Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank: Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland im Frühjahr 1981, H. 6, 1981, S. 23.

¹⁶ Nach der Haushaltsregel ist eine Änderung der Staatsquote konjunkturneutral, wenn den konjunkturellen Effekten, die von der Ausgabenseite ausgehen, gleich große, aber entgegengerichtete konjunkturelle Effekte, die von der Einnahmenseite ausgehen, gegenüberstehen (vgl. u. a. Jahresgutachten 1970/71, Tz. 325).

¹⁷ Vgl. Jahresgutachten 1975/76, Tz. 428.

Tabelle 1
Potentialorientierte Kreditaufnahme
 (sogenannte Normalverschuldung)

SVR-Konzepte	1973	1974	1975	1976	1977	1978
„Altes“ SVR-Konzept						
- in Mrd. DM	12,2	13,5	14,8	16,1	17,0	18,0
- in % des Produktionspotentials	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
„Neues“ SVR-Konzept						
- in Mrd. DM	4,5	5,5	7,8	10,8	13,4	13,5
- in % des Produktionspotentials ¹	0,5	0,5	0,7	0,9	1,0	1,0

¹ Wegen des bis zum Jahr 1978 gleitenden Basiszeitraums erhöhen sich diese Prozentsätze, verharren aber dann bei 1%, weil der Basiszeitraum festgehalten wird.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1979/80, Tab. 27, 28; und ders.: Jahresgutachten 1978/79, Tab. 26, 27; sowie eigene Berechnungen.

dies verschiedentlich von seiten der Geld- und Finanzpolitiker getan wurde¹⁸, reduziert sich das strukturelle Defizit um 16½ Mrd. DM. Wird dem Staat dagegen keine Normalverschuldung zugebilligt, wie von seiten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und anderer Wissenschaftler¹⁹, so erhöht sich das strukturelle Defizit um diesen Betrag.

Wegen der zentralen Bedeutung der Normalverschuldung für die Höhe des strukturellen Defizits wird auf diese Komponente im folgenden näher eingegangen. Zunächst ist die Frage zu stellen, ob nicht aus theoretischen Gründen eine dauerhaft höhere Verschuldung des Staatssektors erforderlich ist, um die Selbstfinanzierungsposition des Unternehmenssektors zu verbessern und damit dessen Konjunkturanfälligkeit

¹⁸ Vgl. u. a. Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht 1976, S. 47 („... daß das bei wieder erreichter Vollausslastung der Kapazitäten vertretbare Kassendefizit aller öffentlichen Haushalte ... auf eine Größenordnung von 2 vH des BSP zu veranschlagen wäre“); K. O. P ö h l im Süddeutschen Rundfunk am 20. 5. 1979 („... daß eine jährliche Staatsverschuldung in der Größenordnung von etwa 2 bis 3 Prozent des Sozialprodukts ... vertretbar, vernünftig und maßvoll“ ist); H. M a t t h ö f e r: Einige Argumente zur öffentlichen Kreditaufnahme, Bonn, 7. August 1980 („... sind sich Wirtschaftswissenschaft ... und Bundesbank weitgehend darüber einig, daß (öffentliche) Finanzierungsdefizite von; d. Verf.) 2-2½ vH des Sozialprodukts als angemessen gelten können“); C. K ö h l e r: Interview in: Deutsche Spar-Lastenzeitung vom 17. Juli 1981 („Allerdings ist unklar, weshalb der Sachverständigenrat die tolerierbare Normalverschuldung mit etwas über 1 Prozent des Produktionspotentials beziffert. Hätte er 2 Prozent angesetzt, was ebenfalls vertretbar ist, dann würde sich der Betrag, um den das jetzige Defizit zu kürzen ist, von 40 Milliarden DM auf 25 Milliarden DM verringern.“)

¹⁹ Neben dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen bezeichnen z. B. die Normalverschuldung als strukturelles Defizit S. Z i f f z e r: Grenzen der Staatsverschuldung, in: Ifo-Studien, 26. Jg. (1980), H. 3, S. 183 ff., hier S. 187; und W. E h r l i c h e r: Das strukturelle Defizit, a.a.O.; sowie d e r s.: Konjunktur durch Staatsdefizite ankurbeln, a.a.O., S. 78 f.

²⁰ Vgl. W. S t ü t z e l: Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, 1978, S. 429 ff.; sowie – als überarbeitete Fassungen – d e r s.: (Drei Bemerkungen) Zur Frage nach den Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 5/81 vom 31. 1. 1981 und in: Staatsverschuldung – kontrovers, Hrsg.: D. B. S i m m e r t, K. D. W a g n e r, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1981, S. 43 ff.

und die daraus resultierende Selbstverstärkung gesamtwirtschaftlicher Konjunkturschwankungen zu dämpfen²⁰. Empirische Untersuchungen zeigen darüber hinaus, daß im Zeitverlauf Strukturverschiebungen in den Finanzierungssalden der Sektoren stattgefunden haben: In der jüngsten Phase seit Mitte der 70er Jahre ist eine verbesserte Finanzierungsposition des Unternehmenssektors bei bemerkenswert dynamischen Unternehmensinvestitionen (ohne Wohnungsbau) mit höheren Finanzierungsdefiziten des Staates einhergegangen²¹. Der Sachverständigenrat möge doch einmal darlegen, um wieviel höher die realen Unternehmensinvestitionen hätten ausfallen können, wenn sich die öffentlichen Haushalte den nationalen wie den internationalen Herausforderungen der letzten Jahre entzogen hätten. Bei der Festlegung des Umfangs der Normalverschuldung sollte der Sachverständigenrat diese aus dem gesamtwirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang gewonnenen theoretischen und empirischen Erkenntnisse einbeziehen²².

Die Vertreter einer „kompensatorischen Finanzpolitik“ begründen die permanente Kreditfinanzierung des Staates mit der zu hohen Sparneigung und der zu niedrigen Investitionsneigung des privaten Sektors in „reifen Volkswirtschaften“. Die These, daß mit fortschreitendem Entwicklungs- und Wohlstandsgrad einer Volkswirtschaft eine zunehmende private Investitionslücke mit staatlichen (Investitions-)Ausgaben zu schließen bzw. der Überhang des Kreditangebots über die Kreditnachfrage durch öffentliche Verschuldung zu kompensieren sei, kann zu bestimmten Zeiten in einigen westlichen Industrieländern durchaus zutreffend sein²³. Der Sachverständigenrat sollte sich ungeachtet seiner angebotsseitig orientierten Politik stärker damit auseinandersetzen, ob die Forderung nicht berechtigt ist, einen bestimmten (auch höheren) Teil der Staatsausgaben permanent durch Kredit zu finanzieren, wie

²¹ Vgl. E. N e u t h i n g e r: Bestimmungsgründe und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der staatlichen Kreditfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1974/75, in: Ifo-Studien, 26. Jg. (1980), H. 4, S. 255 ff.; vgl. auch Th. T h o r m ä h l e n, G. S t a h l, a.a.O., S. 106, sowie R. L e n k, a.a.O., S. 14 f.

²² Nach Auffassung des Sachverständigenrates dominieren bei seiner Definition des strukturellen Defizits stabilitätspolitische Gesichtspunkte (vgl. Jahresgutachten 1976/77, Tz. 222). Vielleicht sollten künftig verstärkt auch allokatiospolitische, wachstumspolitische, strukturpolitische und verteilungspolitische Wirkungen der Staatsverschuldung in die Sachverständigenrat-Betrachtungen einbezogen und explizit in Hinblick auf die Bemessung der Normalverschuldung offengelegt werden.

²³ Vgl. im einzelnen dazu u. a. W. E h r l i c h e r: Grenzen der öffentlichen Verschuldung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 8, S. 393 ff.; E. N o w o t n y: Funktionale Finanzpolitik und öffentliche Verschuldung – zur stabilisierungspolitischen Verknüpfung von Geld- und Fiskalpolitik, in: WSI-Mitteilungen 34. Jg. (1981), H. 1, S. 15 ff.; vgl. insbesondere auch R. L e n k, a.a.O., S. 17 ff.; sowie G. B ö t t g e r, K. G r e t s c h m a n n, P.-H. H u p p e r t z: Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 61. Jg. (1981), H. 3, S. 151 ff.

Tabelle 2

Spannbreite des strukturellen Defizits 1981

Komponenten des strukturellen Defizits	Annahmen	1981		
		Strukturelles Minimum	Defizit in Mrd. DM SVR ³	Maximum
1. Tatsächliches Defizit ¹	75 Mrd. DM 70 Mrd. DM 65 Mrd. DM	65	70	75
2. Konjunkturelles Defizit				
a) Normalverschuldung	0 % ² 1 % ² 2 % ²	33	16 1/2	-
b) Auslastungsbedingte Steuer-mindereinnahmen	Abnahme des realen BSP ± 0 % - 1/2 % - 1 %	11 1/2	9 1/2	7 1/2
c) Zuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit	Grad der Konjunkturabhängigkeit 0 % 66,6 % 100 %	10 1/2	7	-
3. (1.-2.) Strukturelles Defizit ⁴		10	37	67 1/2

¹Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts (Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Länder und Gemeinden/Gemeindeverbände) in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen; ²Potentialorientierte Kreditaufnahme nach dem Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts in % des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials; ³Die Zahlenangaben des Sachverständigenrates (Sondergutachten 1981, Zt. 13, 15) liegen deshalb in der „goldenen Mitte“, weil die Annahmen für das Minimum und Maximum des strukturellen Defizits vom Verfasser entsprechend gesetzt wurden. ⁴ Wird die unvermeidbare Preissteigerungsrate um 1 Prozentpunkt höher festgesetzt und werden zusätzlich die inflationsbedingten Steuer-mehreinnahmen berücksichtigt, verringert sich das strukturelle Defizit per saldo jeweils um mindestens 1 1/2 Mrd. DM.

es insbesondere von Anhängern der kompensatorischen Finanzpolitik mit nachfragetheoretischen Argumenten begründet wird.

Spannbreite des Defizits

Zur Ermittlung der Spannbreite des strukturellen Defizits sind die abgehandelten (Negativ-)Komponenten des strukturellen Defizits tabellarisch zusammengefaßt worden (vgl. Tabelle 2). Würden die zugrunde gelegten drei Annahmen für jede einzelne der vier Komponenten (einschließlich des tatsächlichen Defizits), die in einer gesonderten Vorspalte ablesbar sind, miteinander kombiniert, ergäben sich einundachtzig unterschiedliche Werte für das strukturelle Defizit in einem bestimmten Jahr. In der Tabelle 2 sind lediglich die Extremkombinationen (Maximum, Minimum) und zum Vergleich die Sachverständigenrat-Werte des strukturellen Defizits aufgelistet worden:

Das strukturelle Defizit beträgt nach diesen Berechnungen für 1981 mindestens 10 Mrd. DM und höchstens 67 1/2 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2). Werden zusätzlich inflationsbedingte Steuer-mehreinnahmen und eine höhere unvermeidbare Preissteigerungsrate berücksichtigt, verringert sich das strukturelle Defizit per saldo je-

weils um mindestens 1 1/2 Mrd. DM. Darüber hinaus müßten zum konjunkturellen Defizit des Sachverständigenrates andere konjunkturabhängige Ausgaben hinzugerechnet werden, die aber im Rechengang des konjunkturalneutralen Haushalts nicht berücksichtigt werden (z. B. Teile der Sozialhilfe, in den Haushalt eingestellte Ausgaben des Programms für Zukunftsinvestitionen, Teile der Ausgaben für den Kohlenbergbau und die Schifffahrt, Teile der Zinsausgaben).

An der Spannbreite wird deutlich, daß das strukturelle Defizit in der öffentlichen und in der politischen Auseinandersetzung nichts anderes als eine Leerformel oder ein Kampfbegriff ist. Dann bleibt einzig und allein übrig, daß das strukturelle Defizit wohl etwas Schlechtes ist. Warum es schlecht ist, wird aber vom Sachverständigenrat nirgendwo begründet. Weder die Journalisten noch die Politiker kennen im allgemeinen die geistreichen Argumente und Annahmen sowie die normativen Elemente bei der Festlegung der Normalverschuldung, die mit der Ermittlung konjunktureller Impulse bzw. struktureller Defizite im Rahmen des Sachverständigenrat-Budgetkonzeptes verbunden sind. (Finanz-)Politische Überlegungen müssen daher am Gesamtdefizit des Staates ansetzen; seine Höhe kann nur im Zusammenwirken mit den anderen volkswirtschaftlichen Größen richtig bemessen werden.

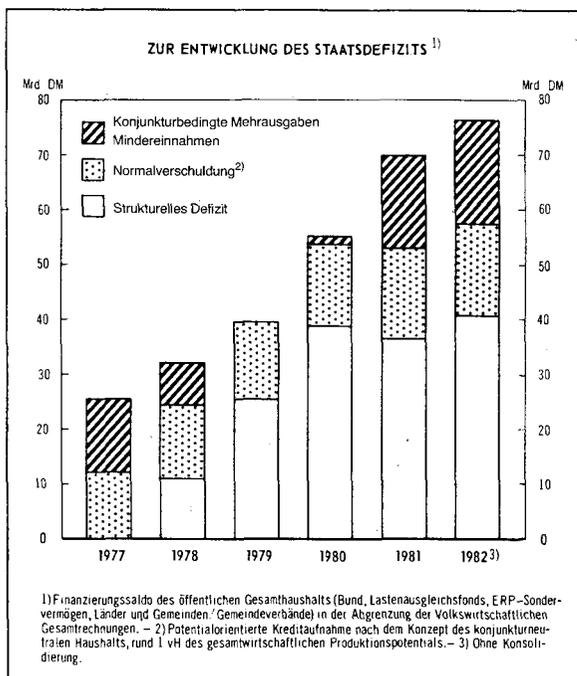
Entwicklung seit 1975

In seinem Sondergutachten (Tz. 14) behauptet der Sachverständigenrat, daß die Konsolidierungsaufgabe immer wieder vertagt worden sei, von Ausnahmen wie dem Jahre 1977 abgesehen. An dieser Stelle wird deutlich, daß es ein Versäumnis des Sachverständigenrates ist, die Entwicklung des Staatsdefizits seit 1975 nicht nachgezeichnet zu haben (auch seine graphische Darstellung setzt erst mit dem Jahre 1977 ein; vgl. die Abbildung).

Für das Jahr 1975 wurde das strukturelle Defizit nämlich vom Sachverständigenrat ex ante mit 33,7²⁴ und ex post mit 25,6 Mrd. DM²⁵ angegeben; das entsprach 2,9 % bzw. 2,2 % des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen. 1981 beträgt das strukturelle Defizit ex ante 37 Mrd. DM und entspricht damit ebenfalls nur 2,2 % des Produktionspotentials. Zur Dramatisierung des strukturellen Defizits im Jahre 1981 besteht kein Anlaß. Weitere gewichtige Gründe sprechen dafür, die

²⁴ Vgl. Jahresgutachten 1975/76, Tab. 32.

²⁵ Vgl. Jahresgutachten 1976/77, Tab. 31. Gründe für den Schätzfehler wurden vom Sachverständigenrat nicht genannt. Auch nach dem „neuen“ Sachverständigenrat-Verfahren beträgt das strukturelle Defizit des Jahres 1975 26 1/2 Mrd. DM (konjunktureller Impuls abzüglich konjunkturbedingte Mehrausgaben), was auf das neuberechnete Produktionspotential bezogen einen Anteil von 2,3 % ausmacht.



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten 1981, Schaubild 1.

Entwicklung des strukturellen Defizits im Zeitablauf zu betrachten. Nach Berechnungen des Sachverständigenrates war bereits 1977 das strukturelle Defizit vollständig abgebaut bzw. bereits ein struktureller Überschuss erzielt worden²⁶. Maßgeblich für diese Entwicklung dürften das stärker als erwartete Anziehen der Konjunktur im Jahre 1976 und die Auswirkungen des bereits 1975 verabschiedeten Haushaltsstrukturgesetzes und der damit verbundenen Maßnahmen gewesen sein. Bekanntlich wurden im Zuge der parlamentarischen Beratungen über die Beschlüsse der Bundesregierung vom 10. September 1975 Haushaltsverbesserungen erreicht, die auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite ansetzten. In einzelnen wurden die Ergebnisse erzielt durch

- das Haushaltsstrukturgesetz²⁷ (u. a. Erhöhung der Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit, Verminderung des Aufwertungsausgleichs an die Landwirtschaft),
- nicht gesetzliche Maßnahmen (u. a. geringere Anpassung der Beamtenbezüge, Aussetzung der Anpassung des Wohngeldes),
- Steuererhöhungen (Mehrwert-, Tabak- und Branntweinsteuer),
- Kürzungen der Ausgaben gegenüber dem bisherigen Finanzplan.

Bezeichnenderweise wurde diese positive Entwicklung hinsichtlich des strukturellen Defizits im Jahre 1977 im Jahresgutachten 1977/78 nicht gewürdigt. Im

Gegenteil, der Sachverständigenrat stimmte – wenn auch halbherzig – in den Chor der Kritiker des Konsolidierungskurses ein, der von den Forschungsinstituten und dem DIW im Jahre 1977 angestimmt wurde²⁸: „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte bedeutete aber auch einen Abbau der hohen expansiven Impulse. Im nachhinein gesehen waren die Impulse der öffentlichen Haushalte weniger stark, als der konjunkturellen Entwicklung förderlich gewesen wäre.“²⁹ Hieraus sollte die Lehre gezogen werden, daß der Ruf nach Rückführung des strukturellen Defizits nicht zum zweiten Mal den anschließenden Vorwurf einer Überkonsolidierung nach sich ziehen darf. Zu Recht fordert der Sachverständigenrat (SG 1981, Tz. 22), daß Allmählichkeit und Verlässlichkeit die Kennzeichen des Konsolidierungsprozesses sein müssen.

Die öffentlichen Haushalte, insbesondere der Bund, haben nach 1977 im Interesse einer stetigen wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem aber zur Sicherung der Beschäftigung, Defizite in Kauf genommen, die mit Krediten finanziert wurden. Die Kreditaufnahmen der öffentlichen Hand dienten zur Aufrechterhaltung einer ausreichend hohen öffentlichen Nachfrage, zur Verbesserung der Angebotsbedingungen sowie zum Ausgleich konjunkturbedingter Steuerausfälle und umfassender Steuerentlastungen. Für zusätzliche Ausgabenprogramme und umfassende Steuerentlastungen für Arbeitnehmer und Unternehmen wurden von 1977 bis 1981 rd. 70 Mrd. DM aufgewendet³⁰. Diese Politik ist vor dem Hintergrund des Art. 109 Grundgesetz (Auftrag an die Regierung, den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen) und der Ziele des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft zu sehen.

Bis 1979 war eindeutig das Beschäftigungsziel das am stärksten gefährdete Ziel. Demgegenüber waren die Ziele des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts (Leistungsbilanz), der Preisniveaustabilität (gemessen am Preisindex für die Lebenshaltung) und des Wirt-

²⁶ Im Jahresgutachten 1980/81 (Tab. 35) wird der konjunkturelle Impuls 1977 mit – 1,2 Mrd. DM bzw. + 2,5 Mrd. DM (einschließlich konjunkturpolitischer Sondersteuern und Investitionszulage) angegeben.

²⁷ Vgl. Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur vom 18. 12. 1975, BGBl. I, S. 3091 vom 20. 12. 1975.

²⁸ Wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1977, und dies.: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1977, abgedr. in: DIW-Wochenbericht 16-17/1977 bzw. 42-43/1977; Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erschwert Abbau der Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht 18/1977, sowie Öffentliche Haushalte 1977/78, Durchgreifender Kurswechsel in der Finanzpolitik erforderlich, in: DIW-Wochenbericht 36/1977.

²⁹ Jahresgutachten 1977/78, Tz. 22*, 21*, Tz. 318 ff.

³⁰ Vgl. dazu u. a. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 29/1980 vom 9. Mai 1980, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Anl. 2 und 4.

Tabelle 3
Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht

Jahr	Wirtschaftswachstum in %	Arbeitslose		Preisentwicklung in %	Saldo der Leistungsbilanz in % des BSP	Finanzierungs- saldo der Gebietskör- perschaften in % des BSP
		in 1000	in %			
1973	4,9	273	1,2	7,0	+1,3	-0,8
1974	0,4	582	2,6	7,0	+2,7	-2,5
1975	-1,8	1074	4,7	6,0	+1,0	-6,2
1976	5,3	1060	4,6	4,3	+0,9	-4,3
1977	2,8	1030	4,5	3,7	+0,8	-2,6
1978	3,6	993	4,3	2,7	+1,4	-3,1
1979	4,5	876	3,8	4,1	-0,7	-3,3
1980	1,8	889	3,9	5,5	-1,9	-3,7
1981	-1	1200	5	5½	-2,0	-4½

Quelle: Statistische Übersichten zur staatlichen Kreditfinanzierung, in: Staatsverschuldung kontrovers, Hrsg.: D.B. Simmert, K.D. Wagner, Bonn 1981, S. 447; 1981 eigene Schätzung.

schaftswachstums kaum verletzt (vgl. Tabelle 3). Seit 1979/80 ist das außenwirtschaftliche Gleichgewicht am stärksten gefährdet, so daß die Wirtschafts- und Finanzpolitik auf diese Gefährdung mit anderen Konzepten antworten mußten.

Rückführung staatlicher Defizite

Der quantitative Abbau³¹ des nunmehr aufgelaufenen neuen strukturellen Defizits (von 40 Mrd. DM 1982 unter Status-quo-Bedingungen; vgl. Abbildung) soll sich nach den Vorstellungen des Sachverständigenrates gleichmäßig über vier Jahre erstrecken, also 10 Mrd. DM pro Jahr betragen: Die Ansatzpunkte hierfür sollen überwiegend die Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sein (Mehrheitsvotum). Nach dem Minderheitsvotum ist aber auch die Einnahmenseite in die Konsolidierung einzubeziehen. Die Zuwachsrate der Haushalte müsse darüber hinaus über mehrere Jahre unter dem Zuwachs des Produktionspotentials gehalten werden.

Die Frage ist, an welche Adresse sich dieser Sparappell des Sachverständigenrates eigentlich richtet. Aus dem Sondergutachten (Tz. 20) muß der Leser den Eindruck gewinnen, daß insbesondere der Bund im Jahre 1982 zum Sparen aufgefordert wird – aber offensichtlich aus anderen Gründen als dem geforderten Abbau des strukturellen Defizits. Denn geht man von den jeweiligen Finanzierungsdefiziten der drei bundesstaatlichen Ebenen für 1981 aus und errechnet den strukturellen Anteil nach dem Verfahren des Sachverständigenrates, so beträgt dieser beim Bund gut 40 %, bei den Gemeinden 50 % und den Ländern gut 60 %³².

³¹ Der Sachverständigenrat unterscheidet zwischen quantitativen und qualitativen Aspekten der Konsolidierungsaufgabe. Unter dem qualitativen Gesichtspunkt wird aufgezeigt, welche Bedeutung Kürzungen in den großen Aufgabenbereichen haben. Dieser Aspekt ist in diesem Aufsatz ausgeklammert worden, weil die Frage, welche Ausgaben gekürzt werden sollen, in den parlamentarischen Gremien zu entscheiden ist.

Die Frage, ob der Sachverständigenrat mit seinem Konsolidierungsplan und seinen Äußerungen zum qualitativen Abbau des strukturellen Defizits bereits über seinen im Sachverständigenratgesetz festgelegten Auftrag hinausgegangen ist und finanzpolitische Empfehlungen abgegeben hat, möge hier offenbleiben. Reduziert man das Anliegen des Sachverständigenrates in seinem am 6. Juli 1981 veröffentlichten Sondergutachten auf seinen Kern, so hat der Finanzplanungsrat mit seinen bereits am 3. Juli 1981 abgegebenen Empfehlungen keine prinzipiell andere Zielorientierung³³. Der Finanzplanungsrat hat sich dafür ausgesprochen, daß die Neuverschuldung der Haushalte 1982 gegenüber 1981 deutlich zurückgeführt wird, die Nettokreditaufnahme der öffentlichen Haushalte 1982 insgesamt 54 Mrd. DM (das entspricht der Kreditaufnahme des Jahres 1980) nicht überschreiten und damit gegenüber 1981 um 15 Mrd. DM reduziert werden solle. Auch bei der Fortschreibung der Finanzpläne bis 1985 war sich der Finanzplanungsrat einig, den Zuwachs der Ausgaben wesentlich unter dem Zuwachs des Bruttosozialprodukts zu halten.

Mit seinem Sondergutachten hat der Sachverständigenrat also Eulen nach Bonn getragen. Die finanzpolitischen Weichenstellungen über eine Rückführung staatlicher Defizite sind längst erfolgt³⁴. Dazu waren keine zweifelhaften Rechnungen zum strukturellen Defizit erforderlich.

³² Diese Relationen ergeben sich, wenn das konjunkturelle Defizit auf die drei Ebenen anteilmäßig entsprechend der Kreditaufnahme 1981, dem Steueraufkommen 1981 und dem Belastungsprinzip bei den konjunkturbedingten Mehrausgaben (Bundesanstalt für Arbeit) aufgeteilt wird.

³³ Vgl. Kommuniqué der 45. Sitzung des Finanzplanungsrates am 3. Juli 1981, in: BMF-Finanznachrichten 24/1981, vom 7. Juli 1981.

³⁴ Nach Abschluß des Manuskriptes sind zum Bundeshaushalt 1982 erschienen: Bundesfinanzminister Hans Matthöfer zu den Beratungen über den Bundeshaushalt 1982, in: BMF-Dokumentation 9/81 vom 28. Juli 1981; Grundsatzbeschuß der Bundesregierung zum Bundeshaushalt 1982, in: BMF-Finanznachrichten 27/81 vom 31. Juli 1981.