

Hüther, Michael; Wolff, Joachim

Article — Digitized Version

Zurück in die 70er Jahre? Eine Replik auf die Kritik von Oberhauser am SVR

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hüther, Michael; Wolff, Joachim (1994) : Zurück in die 70er Jahre? Eine Replik auf die Kritik von Oberhauser am SVR, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 4, pp. 203-206

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137116>

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.

Michael Hüther, Joachim Wolff

Zurück in die 70er Jahre?

Eine Replik auf die Kritik von Oberhauser am SVR

In der Februar-Ausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Professor Alois Oberhauser zum Thema „Zurück in die 30er Jahre? – Zur Konsolidierungsstrategie des SVR“¹. Hierzu eine Replik von Dr. Michael Hüther und Joachim Wolff vom Stab des Sachverständigenrates. Abschließend eine Stellungnahme von Professor Oberhauser

Im Februar-Heft des WIRTSCHAFTSDIENST hat sich Alois Oberhauser mit deutlicher Kritik an den finanzpolitischen Vorstellungen des Sachverständigenrates (SVR) im jüngsten Gutachten zu Wort gemeldet². Die Ausführungen gipfeln in dem Vorwurf, der Sachverständigenrat trage durch seine politisch Gehör findenden Überlegungen dazu bei, daß tatsächlich eine Parallelpolitik betrieben werde, die an die Finanzpolitik zu Beginn der 30er Jahre erinnere. Im einzelnen bezieht sich die Kritik auf methodische Fragen, auf konzeptionelle Aspekte in der Argumentation des Rates sowie auf die Einschätzung der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen und gesamtwirtschaftlichen Situation und früherer Entwicklungen. Da die finanzpolitischen Passagen des Jahresgutachtens 1993/94 verschiedentlich zu Reaktionen geführt haben, die eine scheinbare Nähe oder gar Identität der Position des Sachverständigenrates mit der Finanzpolitik von Reichskanzler Heinrich Brüning in den Jahren 1930 bis 1932 unterstellen³, soll nachfolgend auf die Kritik von Alois Oberhauser näher eingegangen werden.

Schon die Aufteilung der öffentlichen Defizite, wie der SVR sie vornimmt, beurteilt Oberhauser als unangemessen, weil sie eine bewußt antizyklische Finanzpolitik nicht gesondert berücksichtigt. Statt dessen würde ein entsprechendes „deficit spending“ zusammen mit längerfristig verursachten und wirksamen Fehlbeträgen im Konzept des „strukturellen Defizits“ erfaßt. Dies entspricht indes nicht der Konzeption des Rates. Bereits in den Jahresgutachten 1975 und 1976 hat der Rat bei der erstmaligen

Ermittlung des strukturellen Defizits „konjunkturbedingte Sonderausgaben“ aufgrund von Konjunkturprogrammen dem vorübergehenden Defizit zugewiesen⁴. Budgetpolitische Auswirkungen einer antizyklischen Finanzpolitik beeinflussen danach den Konsolidierungsbedarf nicht; dies erscheint gerechtfertigt, da entsprechende Ausgaben zeitlich befristet sind. In der gegenwärtigen Situation erübrigen sich derartige Feinheiten allein deshalb, weil es eine antizyklische Finanzpolitik, die sich in befristeten Ausgabenprogrammen oder Steuersenkungen manifestiert, nicht gibt⁵. Der für die aktuellen Defizite in den öffentlichen Haushalten ermittelte konsolidierungsbedürftige Teil ist „im traditionellen Sinne“ von Oberhauser als strukturelles Defizit zu interpretieren.

Aufgrund geschätzter Haushaltsergebnisse und der zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung vorliegenden Planzahlen konnte das „strukturelle Defizit“ für 1993 mit 82 Mrd. DM und für 1994 mit 72,5 Mrd. DM beziffert werden (vgl. Tabelle).

Um abschätzen zu können, ob dem so ermittelten Konsolidierungsbedarf auf der Grundlage der vorliegenden Finanzpläne entsprochen wird, wurde eine Konsolidie-

¹ Alois Oberhauser: Zurück in die 30er Jahre? – Zur Haushaltskonsolidierungsstrategie des SVR, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 74. Jg. (1994), H. 2, S. 101-104.

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Zeit zum Handeln – Antriebskräfte stärken (Jahresgutachten 1993/94), Stuttgart 1993, Ziffern 287 ff.

³ Vgl. z.B. H. Mundorf: A la Brüning? Riskante Empfehlung des Sachverständigenrates, in: Handelsblatt vom 16. 11. 1993, S. 2.

⁴ Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1975/76, Tabelle 32, S. 168; derselbe: Jahresgutachten 1976/77, Tabelle 31, S. 109. Dem vorübergehenden, nicht dauerhaften Defizit rechnet der Rat auch Steuermindereinnahmen zu, die aus konjunkturpolitisch motivierten Steuererleichterungen (Investitionszulage) resultieren.

⁵ Es sei denn, man bewertet – wie mitunter geschehen – die öffentlichen Leistungen für die neuen Bundesländer als – wenn auch prozyklisch wirkendes – keynesianisches Nachfrageprogramm für Westdeutschland, obgleich diese wegen ihrer Dauerhaftigkeit und annähernd gleichbleibenden Höhe eine strukturelle Qualität gewonnen haben.

Dr. Michael Hüther, 31, und Joachim Wolff, 29, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter im Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die Autoren bringen hier ihre persönliche Meinung zum Ausdruck.

rungsrechnung für den Finanzplanungszeitraum erstellt (Jahresgutachten 1993, Tabelle 59). Diese erhebt nicht den Anspruch einer Wirkungsanalyse, sie soll vielmehr die fiskalischen Implikationen bereits gefällter finanzpolitischer Entscheidungen aufzeigen. Auch die Alternativrechnung auf der Basis höherer Ausgabensteigerungsraten (Jahresgutachten 1993, Tabelle 61) hat allein die Funktion, die Sensitivität der Konsolidierungsrechnung hinsichtlich einer Annahmenvariation deutlich zu machen, nicht aber die gesamtwirtschaftlichen Wirkungszusammenhänge abzubilden.

Die finanzpolitische Strategie des SVR

Soweit zur Kritik von Oberhauser am methodischen Vorgehen des SVR. Entscheidender ist seine Auseinandersetzung mit den finanzpolitischen Vorstellungen des Rates. Schon dem Ansatzpunkt der Ratsstrategie, mit der Konsolidierung struktureller Defizite bereits in der jetzigen Rezession zu beginnen, konjunkturbedingte Defizite jedoch hinzunehmen, kann Oberhauser nicht zustimmen, weil dies – wie an anderer Stelle von ihm ausgeführt – „sachlogisch unmöglich“ sei⁶. Die Nachfragewirkung konjunkturbedingter Defizite sei – so Oberhauser – nur gegeben, wenn die strukturellen Defizite nicht konsolidiert werden. Für den SVR steht freilich nicht diese Wirkung konjunktureller Defizite im Vordergrund, sondern die allgemeine Einsicht, daß derartige Fehlbeträge ohne aktive Konsolidierung abgebaut werden, insoweit zu ihnen „das Moment des Vorübergehenden“ gehört⁷. Die Rückkehr zur Normalauslastung des Produktionspotentials sieht der SVR nicht davon abhängig, daß eine bewußt antizyklische Finanzpolitik betrieben wird, sondern gerade davon, daß mit dem Abbau des strukturellen Defizits verläßlich und mit absehbarem Erfolg begonnen wird. Im übrigen hat der Rat im letzten Jahresgutachten deut-

lich gemacht, daß eine Konsolidierungspolitik durchaus hinsichtlich ihrer primären Wirkung auf die verschiedenen Defizitarten beurteilt werden kann, wie die Ausführungen zur Finanzpolitik des Jahres 1993 belegen (Jahresgutachten 1993, Ziffer 151).

Unstrittig ist, daß die Entwicklung einer finanzpolitischen Strategie an den Ursachen der gegenwärtigen Rezession ansetzen muß. Strittig ist hingegen, wo diese liegen und wie sie im einzelnen zu gewichten sind. In seiner Analyse kommt der SVR zu dem Ergebnis, daß der abrupte Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Aktivität zum Jahreswechsel 1992/93 im wesentlichen durch zwei Entwicklungen hervorgerufen worden war: Zum einen durch den Einbruch des Exports vor allem als Reflex der abermals starken rezessiven Einflüsse in Kontinentaleuropa im letzten Quartal 1992, zum anderen durch „das Ausmaß der Verunsicherung, das von den schleppenden Solidarpaktverhandlungen ausging“ und die Investoren und Konsumenten „in einer ohnehin schlechten wirtschaftlichen Stimmungslage“ traf (Jahresgutachten 1993, Ziffer 53). „Zusammen mit Absatzrückgängen und verschlechterten Ertragsperspektiven sowie vor dem Hintergrund massiver Erweiterungsinvestitionen in den letzten Jahren hat diese Verunsicherung vielfach den Anlaß gegeben, Investitionsvorhaben nicht umzusetzen“ (Jahresgutachten 1993, Ziffer 178); die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen waren in Westdeutschland im Jahre 1993 mit real 15,4% rückläufig. So ging in einer Zeit hoher staatlicher Defizite⁸ die gesamtwirtschaftliche Produktion wegen einbrechender (Auslands-) Nachfrage wie auch deshalb zurück, weil der Staat offenbar für viele nicht mehr fähig schien, gesicherte und angemessene Angebotsbedingungen zu schaffen.

Die Bedeutung der Erwartungen

„Damit eine Wirtschaft aus einer tiefen Rezession herausfinden kann, muß ein Umschwung in den Erwartungen eintreten. Es muß verlorengegangenes Zukunftsvertrauen zurückkehren“ (Jahresgutachten 1993, Ziffer 209). Dazu muß die Finanzpolitik ihren Beitrag leisten. Fraglich ist es indes, ob im gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen wie wirtschaftspolitischen Umfeld dies durch eine antizyklisch ausgerichtete Finanzpolitik erreicht werden kann, indem sie einen Multiplikator-Akzelerator-

Ableitung des „strukturellen Defizits“ für die Jahre 1993 und 1994 im Jahresgutachten 1993/94
(in Mrd. DM, in Abgrenzung der Finanzstatistik)

Defizit	1993	1994
(1) Gesamtdefizit im öffentlichen Gesamthaushalt	160,0	180,0
(2) Konjunkturbereinigung	31,5	59,5
– unterauslastungsbedingte Steuer- und Beitragsmindereinnahmen ¹	23,0	42,0
– unterauslastungsbedingte Mehrausgaben für Arbeitslosigkeit ¹	5,0	15,5
– Ausgaben für Kurzarbeit in Westdeutschland	3,5	2,0
(3) Normalverschuldung (1,5% des nominalen BIP)	46,5	48,0
(4) Strukturelles Defizit (1) ./. (2) ./. (3)	82,0	72,5

¹ Bezogen auf die Normalauslastung von 96,5% des Produktionspotentials, vgl. Jahresgutachten 1993/94, Ziffern 176 f.

⁶ A. Oberhauser: Das Schuldenparadox, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 200 (1985), S. 342.

⁷ Vgl. Sachverständigenrat: Sondergutachten 1982, Ziffer 48.

⁸ Berücksichtigt man neben dem öffentlichen Gesamthaushalt auch die Sozialversicherung, die Treuhandanstalt, die Deutschen Bahnen sowie die Deutsche Bundespost, so ergibt sich für 1993 eine Defizitquote von etwa 7% (Finanzierungssaldo in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt).

Prozeß in Gang setzt, wie es Oberhauser für möglich hält. Käme es dazu, dann erübrigte sich eine aktive Konsolidierungspolitik insoweit, als die positiven Multiplikatoren – Oberhauser beziffert deren Höhe mit 2 – beim Staat zu Mehreinnahmen und Minderausgaben führen, wodurch die ursprüngliche zusätzliche Verschuldung zumindest kompensiert würde. Diese Überlegungen beruhen auf der Annahme, daß die bestehenden strukturellen Defizite unabhängig von ihrer Höhe und unabhängig von der bereits determinierten Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte nicht vermindert werden. Gerade in diesen Punkten zeigt sich, wie wenig die Ausführungen von Oberhauser zur gegenwärtigen Situation passen.

Einerseits ging und geht es in der finanzpolitischen Diskussion nicht darum, ob spezielle Konjunkturprogramme aufgelegt werden sollen, die so ausgestaltet werden, daß die damit verbundene Verschuldung – ein Crowding-out weitgehend ausgeschlossen – von selbst (über-)konsolidiert wird. Andererseits hat sich die Schuldenlast im öffentlichen Gesamthaushalt seit der Vereinigung dramatisch erhöht – von rund 929 Mrd. DM Ende 1989 auf beinahe 1 500 Mrd. DM Ende 1993 (in Abgrenzung der Finanzstatistik) – und weitere Schuldenstände stehen zur Übernahme bereit (zum 1. 1. 1995: Treuhandanstalt 230 Mrd. DM sowie ostdeutsche Wohnungswirtschaft 31 Mrd. DM, bereits zum 1. 1. 1994 das Bundeseisenbahnvermögen mit 67 Mrd. DM). Selbst unter günstigsten finanzpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Annahmen wird im Jahre 1997 die Zins-Einnahmen-Quote 14,5% erreichen (Jahresgutachten 1993, Tabelle 59). Die Handlungsfähigkeit des Staates steht auf dem Spiel, und die Öffentlichkeit ist sich dessen bewußt. Dies und die jüngsten Erfahrungen mit der Finanzpolitik prägen die Erwartungen der Privaten.

Eine kurzfristige Nachfragesteigerung durch eine antizyklische Finanzpolitik bleibt ohne nachhaltige Wirkungen auf die Kalküle der Unternehmer, wenn die Erwartungen unverändert negativ bleiben oder gar weiter verdüstert werden. Es ist die *erwartete* Rentabilität des neuen Sachkapitals, es ist die *erwartete* Entwicklung der verfügbaren Einkommen, die Nachfrageentscheidungen in der Gegenwart bestimmen. Nur von daher kann der Ausweg aus der Rezession gefunden werden, nicht aber, wie Oberhauser meint, durch eine staatlich alimentierte Erhöhung der *aktuellen* Nachfrage und Kapazitätsauslastung. Die schon hohe Steuer- und Abgabenlast, deren bereits beschlossene Verschärfung (Solidaritätszuschlag, Versicherungssteuer, Vermögensteuer) sowie die Unsicherheit, ob es zu zusätzlichen Belastungen kommt, weil die Politik zu einer Konsolidierung über die Ausgabe-seite nicht fähig ist, sind die wesentlichen Bestimmungsgrößen der Erwartungsbildung. Nach Überzeu-

gung des Sachverständigenrates dominiert das „erwartungsbedingte Crowding-out“ antizyklischer Finanzpolitik, nicht aber ein „zinsbedingtes Crowding-out“, wie es Oberhauser durch die verkürzte Verwendung eines Zitats aus dem Jahresgutachten 1993 (Ziffer 292) dem Leser suggeriert.

Konsolidierung aufschieben?

Oberhauser kritisiert schließlich den Hinweis des Rates auf die Erfahrungen mit der Konsolidierungspolitik in der ersten Hälfte der 80er Jahre als unzureichend weil unzutreffend. Nicht die Sparpolitik, sondern die Zunahme der Exporte begleitet von hohen Leistungsbilanzüberschüssen hätten den langen Aufschwung der 80er Jahre ermöglicht. Richtig ist, daß die Ausfuhr in den Jahren 1984 und 1985 mit realen Zuwächsen von 8,2% bzw. 7,6% deutlich zum Boom beigetragen hat; allerdings stagnierte sie in den Jahren 1986 und 1987 wieder. Im Jahre 1983 aber, als der Aufschwung einsetzte und die mit der „Operation '82“ begonnene Konsolidierungspolitik ihre volle Wirkung entfaltete, war die Ausfuhr mit 0,8% rückläufig, während die Inlandsnachfrage mit 2,4% real expandierte, nachdem sie im Vorjahr geschrumpft war (-2,2% real). So kam es beim Privaten Verbrauch zum Umschwung, obgleich zum 1. 1. 1983 der Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit um 0,6 Prozentpunkte, zum 1. 7. 1983 der Mehrwertsteuersatz von 13% bzw. 6,5% auf 14% bzw. 7% und zum 1. 9. 1983 der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung um 0,5 Prozentpunkte erhöht worden waren; die Konsumenten hatten ihre Sparneigung um 1,8 Prozentpunkte (von 12,7% auf 10,9%) deutlich zurückgenommen. Dies kann nur durch einen Umschwung in den Erwartungen, ausgelöst durch eine Politik, welche die langfristige Verbesserung der Angebotsbedingungen glaubwürdig in den Mittelpunkt rückte, plausibel begründet werden.

Ein Verzicht auf Konsolidierung heute steigert den Konsolidierungsbedarf morgen. Investoren und Konsumenten müßten weitergehende Steuer- und Abgabenerhöhungen befürchten, und damit eine Schmälerung der Rentabilität von Investitionen in Sach- und Humankapital. Unsicherheit müßte nach den Erfahrungen der Solidarpakt-Verhandlungen zugleich darüber entstehen, wie die zusätzlichen Konsolidierungslasten auf die verschiedenen föderalen Ebenen, auf die Ausgaben- und Einnahmenseite im öffentlichen Haushalt sowie auf die gesellschaftlichen Gruppen verteilt werden sollen. Die lähmenden Konsequenzen derartiger Verteilungsdiskussionen sind wenig umstritten. Ein weiteres Indiz dafür, daß ein Aufschieben der Konsolidierung negative Effekte auf die gegenwärtige gesamtwirtschaftliche Situation haben würde, läßt sich der DIHT-Umfrage vom Herbst 1993 entnehmen. Die Unternehmen nannten als gravierende Risi-

ken für ihre Geschäftsaussichten im Jahre 1994, daß die Konsolidierungsmaßnahmen nicht im erforderlichen Maß vorgenommen, die Staatsverschuldung weiter steigen und die Pläne für Steuerentlastungen erneut aufgeschoben werden. Ein aktives Gegensteuern der Finanzpolitik mittels erhöhter Nettokreditaufnahme hat angesichts dieser Voraussetzungen in dem Bestreben, die Nachfrageschwäche zu bekämpfen, keine Aussicht auf Erfolg. Die Möglichkeiten dieser Politik wurden im Vorfeld der Rezession verspielt, als die Konsolidierung – vor allem qualitativ – trotz guter Konjunktur nicht ernsthaft genug betrieben wurde.

Konsolidierung in der Rezession, genauer: in dieser Rezession, hat nichts mit Brüning'scher Politik zu tun, die auch auf konjunkturbedingte Haushaltsfehlbeträge mit Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen reagierte. Der Vorwurf, der Sachverständigenrat befürworte eine

Parallelpolitik, ist unbegründet; die planmäßige, nicht abrupte Rückführung struktureller Defizite hat damit nichts gemein. So gilt: Der Sachverständigenrat will nicht zurück in die 30er Jahre. Er will freilich auch nicht die Politik der 70er Jahre wiederholt sehen, als getragen durch einen naiven Glauben an die Kompetenz der Staates eine Politik des „deficit spending“ betrieben wurde, die zunehmend wirkungslos war, obgleich sie dauerhaft zu hohen Defiziten geführt hatte: „Die Wirtschaft hat(te) sich an sie gewöhnt, jedoch wie ein schleichendes Gift, hat(te) sie absorbiert, ohne mit dauerhaft erhöhter Produktion und Beschäftigung zu reagieren. Krank geworden, zeigt(e) die Wirtschaft nun in der Verunsicherung angesichts der rasanten Erhöhung der Staatsschuld möglicherweise sogar kontraproduktive Wirkungen an.“⁹

⁹ Sachverständigenrat: Sondergutachten 1982, Ziffer 58.

Alois Oberhauser

Warum zurück?

Eine Erwiderung auf die Replik von Hüther und Wolff

Schon um die Antwort von Hüther und Wolff hervorzulocken, hat sich mein Aufsatz gelohnt. Von den beiden Verfassern wird nicht nur die Konzeption des Sachverständigenrats zu den Konsolidierungserfordernissen klarer als in seinem Gutachten dargelegt, sondern vor allem werden auch die Schwächen dieser Konzeption deutlicher.

Die Verfasser haben Recht, daß man ein antizyklisches Defizit nicht von den konjunkturbedingten und strukturellen Defiziten unterscheiden muß, wenn man antizyklische Politik für völlig abwegig hält. Fatal ist jedoch, daß eine Konsolidierungsrechnung aufgemacht wird, ohne „den Anspruch einer Wirkungsanalyse“. Es wird eine Konsolidierung der strukturellen Defizite mitten in der Rezession verlangt, ohne zu sehen, daß damit konjunkturbedingte Defizite in entsprechendem Umfang nicht hingenommen werden. Insoweit und nur insoweit

schlägt der Sachverständigenrat eine Parallelpolitik vor. Auf diesen zentralen Einwand gehen die Verfasser letztlich nicht ein.

Kein Dissens besteht, daß die staatliche Neuverschuldung bei Verbesserung der konjunkturellen Situation abgebaut werden muß. Unstrittig ist auch, daß die erforderlichen Maßnahmen schon jetzt geplant werden müssen, weil die Politiker nur unter dem Druck leerer Kassen dazu bereit sind. Davon sind jedoch zwei Aspekte zu unterscheiden:

- Trägt eine Konsolidierungspolitik mitten in der Rezession zu deren Überwindung bei oder verschärft sie diese?
- Unter welchen Voraussetzungen würde eine antizyklische expansive Nachfragepolitik – finanziert durch eine anfängliche Erhöhung der Staatsverschuldung – zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation und sogar zu einer Konsolidierung des Staatshaushaltes beitragen?

Die aktuellen Konsolidierungserfordernisse rechtfertigt der Sachverständigenrat mit der Befürchtung, daß andernfalls eine Verunsicherung eintrete, die auf ein erwartungsbedingtes Crowding-out hinauslaufe. Zutreffend ist,

Prof. Dr. Alois Oberhauser, 64, ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.