

Andel, Norbert

**Article — Digitized Version**

## Normalverschuldung, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls: Der SVR auf der Suche nach neuen methodischen Grundlagen

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Andel, Norbert (1995) : Normalverschuldung, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls: Der SVR auf der Suche nach neuen methodischen Grundlagen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 219-224

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137234>

**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.*

Norbert Andel

# Normalverschuldung, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls

## Der SVR auf der Suche nach neuen methodischen Grundlagen

*In seinem Jahresgutachten 1994/95 legt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in dem Abschnitt „Zur Diskussion gestellt: Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls“ sein Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts sowie notwendig gewordene Anpassungen dar. Professor Dr. Norbert Andel nimmt hierzu kritisch Stellung.*

Das Konzept des konjunkturalneutralen Haushalts sowie die damit verbundenen Konzepte der Normalverschuldung und des strukturellen Defizits (im – engeren – Sinne des Sachverständigenrats) sind recht umstritten. Der Rat geriet damit unter anderem in zwei Schwierigkeiten:

Die Basierung der als konjunkturalneutral behaupteten Normalverschuldung auf der sogenannten Gewöhnungshypothese verlangt eine Aktualisierung der Basis im Zeitablauf. Bei im Trend steigenden Kreditfinanzierungsquoten kann dies dazu führen, daß unter Umständen Quoten als „normal“ bezeichnet werden, die unter Wachstums- oder unter mittel- und langfristigen Budgetaspekten sehr problematisch, ja untragbar sind. Um dem zu begegnen, hat der Rat im Jahresgutachten 1981/82 recht unverblümt die Wahl der Basis manipuliert und die Motive dieses Vorgehens auch erkennen lassen, wenn er damals ausführte, bei der Bestimmung der Normalverschuldung sei „nicht nur zu analysieren, sondern wertbezogen zu entscheiden, zu entscheiden darüber, an welche Normalverschuldung des Staates man die Wirtschaft unter Berücksichtigung der verteilungspolitischen Aspekte und der wachstumspolitischen Risiken, die in einer solchen Entscheidung liegen, zu gewöhnen ver-

suchen will“ (Ziffer 251). Bei Umbrüchen von der Art, wie sie die Wiedervereinigung mit sich brachte, wird die Gewöhnungshypothese völlig unbrauchbar. Konsequenterweise hat der Sachverständigenrat seit der Wiedervereinigung auf die Verwendung der Konzeption des konjunkturalneutralen Haushaltes verzichtet.

Das konfrontierte ihn aber mit der zweiten Schwierigkeit, daß damit nämlich „das methodische Fundament für die Ableitung des strukturellen Defizits“ (Jahresgutachten 1994/95, Ziffer 178) verlorenging, und das gerade in einer Phase, in der das strukturelle Defizit und damit die Konsolidierungsaufgabe eine bislang in der Bundesrepublik noch nicht gekannte Dimension erreichte. Im Jahresgutachten 1993/94 vertrat der Sachverständigenrat in Ziffer 175 die Auffassung: „Bis jetzt haben sich keine gesamtdeutschen Gewöhnungsmuster herausbilden können, die die Bewertung der Art und des Umfangs der Staatsfinanzierung durch die Privaten kennzeichnen. Zwar ist heute unverkennbar, was vor zwei Jahren nur zu vermuten war, daß nämlich eine schnelle Rückführung der öffentlichen Defizite nicht gelingen wird. Indessen ist es unplausibel anzunehmen, daß die Privaten dieses Volumen der Kreditfinanzierung auch nach Abzug konjunktureller Effekte als den Umfang der jährlichen Nettoneuverschuldung ansehen, der dem Staat selbst in konjunkturellen Normaljahren zur Finanzierung seiner Aufgaben zuzubilligen wäre (Normalverschuldung). Überdies dürfte die über den Kurs der Finanzpolitik lange Zeit herrschende Unsicherheit kaum die Herausbildung von Gewöhnungsprozessen gefördert haben. Nach wie vor muß auf die Anwendung beider Konzeptionen verzichtet werden, wenn das Urteil der Privaten als zentraler Bewertungsmaßstab fungieren sollte.“

---

*Prof. Dr. Norbert Andel, 59, lehrt Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main. Er ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen und des Sozialbeirats beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.*

Um aber gleichwohl Aussagen über den Konsolidierungsbedarf machen zu können, wurde „für das Ausmaß der dauerhaft tolerierbaren Kreditfinanzierung“ eine Norm gesucht, die an die Stelle der alten, als konjunkturneutral eingestuften Normalverschuldung treten soll. Ohne nähere Begründung werden dafür 1,5 bis höchstens 2% des Bruttoinlandsprodukts genannt, eine Größe, die auch schon beiläufig in Ziffer 381 des Jahresgutachtens 1990/91 erwähnt worden war. Dies ist so etwas wie ein später Sieg des früheren Sachverständigenratsmitglieds Krupp, der im Jahresgutachten 1982/83 (Ziffer 184) die Manipulationen der Basis kritisierte und statt dessen als generelles Verfahren vorgeschlagen hatte: „Wenn es schon um eine normative Vorgabe geht, sollte man sie nicht empirisch abzuleiten versuchen, sondern schlicht sagen, daß man 1% des Potentials eher für angemessen hält als 2%.“

### Konzeptionelle Diskussion

Im Jahresgutachten 1994/95 hat der Sachverständigenrat auf diese dekretierte Basis nicht mehr zurückgegriffen. Offensichtlich empfand er die punktuelle Ad-hoc-Festlegung selbst als unbefriedigend. Der in den retrospektiven Teil eingefügte Abschnitt „Zur Diskussion gestellt: Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls“ (Ziffer 178 bis 187) weckt beim Leser Hoffnung, daß sich der Sachverständigenrat endlich einmal offen mit den Kritikern seines Konzepts auseinandersetzt<sup>1</sup>.

Diese Hoffnung scheint zunächst durch die Ausführungen in Ziffer 179 bestätigt zu werden, in der der Sachverständigenrat drei Aspekte nennt, die dafür sprechen, „die Konzeption des konjunkturneutralen Haushalts in ihrer traditionellen Version nicht mehr zu verwenden und der Konzeption des strukturellen Defizits eine größere Bedeutung beizumessen“:

„Die Tatsache, daß der aktive Einsatz der Finanzpolitik zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Wirtschaftspolitik an Bedeutung verloren hat“,

„die in einigen Punkten berechtigte Kritik, die gegen das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts vorgebracht wurde“,

„das aktuelle Interesse am Konsolidierungsbedarf in den öffentlichen Haushalten“.

Der Leser wird allerdings schnell enttäuscht: Der Sachverständigenrat vermeidet es wiederum, sich systematisch mit seinen Kritikern auseinanderzusetzen und etwa darzulegen, wo seiner Auffassung nach die Kritik berechtigt ist und wo nicht. Auch ist das erste von seinen drei aufgeführten Argumenten offensichtlich nicht ernst gemeint, wenn es später heißt: „Ein völlig neues analytisches Instrumentarium zu schaffen, soll dabei nicht das Ziel sein. Vielmehr wird versucht, im Rahmen des bestehenden methodischen Apparates die Konzeption des strukturellen Defizits besser zu untermauern. Auf ein Instrument zur Messung der konjunkturellen Primärwirkungen der Finanzpolitik soll – trotz der Schwerpunktverlagerung in der finanzpolitischen Diagnose – nicht verzichtet werden, allein schon um beurteilen zu können, ob die Finanzpolitik einen mittelfristig verstetigenden Kurs fährt. Ein konjunktureller Impuls wird in einem engen Zusammenhang mit dem strukturellen Defizit abgeleitet.“

Um es vorwegzunehmen: Der Sachverständigenrat hält an der Untergliederung des Defizits in eine „normale“, unbedenkliche Komponente, in ein zu konsolidierendes strukturelles Defizit und in einen konjunkturellen Impuls fest; deren Ermittlung wird allerdings in den wenig übersichtlich gegliederten Ziffern 180 bis 187 zum Teil beträchtlich modifiziert. Die Ziffern 180 bis 183 sind überwiegend aus der Perspektive der Konsolidierungsaufgabe geschrieben; ihr Inhalt ist allerdings auch für die Bestimmung des konjunkturellen Impulses bedeutsam, dem in Ziffer 184 noch spezielle Ausführungen gewidmet sind.

Ich möchte jetzt auf einige Punkte näher eingehen, und zwar

auf die Ersetzung des Konzepts der Normalverschuldung durch zwei neue Konzepte,

auf die Eliminierung von Einflüssen der Konjunktur auf das Budget,

auf die Behandlung des Bundesbankgewinns.

### Das neue Konzept der Normalverschuldung

Wie bereits erwähnt, gehört das Konzept der Normalverschuldung zu den umstrittensten Aspekten des konjunkturneutralen Haushalts und bereitete dem Sachverständigenrat im Zuge der trendmäßig gestiegenen Verschuldungsquoten wachsende Schwierigkeiten. Nachdem dieses Konzept nach der Wieder-

<sup>1</sup>Vgl. z.B. Gerold Krause-Junk: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls. Zu einigen Begriffen des Sachverständigenrates, in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 40, 1982, S. 1-22; Norbert Andel: Der konjunkturneutrale Haushalt – ein Irrweg?, in: F. X. Bea, W. Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Dieter Pohmer zum 65. Geburtstag, Tübingen 1990, S. 377-395.

vereinigung zunächst unbenutzt blieb, dann vor allem im Jahresgutachten 1993/94 als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts konkretisiert wurde, wird es jetzt im Jahresgutachten 1994/95 durch getrennte konsolidierungs- und konjunkturbezogene Konzepte abgelöst, im ersten Fall zudem differenziert nach Primär- und Sekundärkriterium.

Der erste Absatz der Ziffer 183 beginnt mit der Wiederholung der bekannten, sehr problematischen Charakterisierung der Normalverschuldung mit der Gewöhnungshypothese. Er endet mit dem etwas überraschenden Satz: „Für die Ableitung des strukturellen Defizits war eine solche Fundierung der Normalverschuldung nicht gefordert, hierfür war lediglich eine Zielgröße für eine Neuverschuldung vorzugeben, an die die Wirtschaft gewöhnt werden kann und soll (JG 82 Ziffer 183).“ Unmittelbar im Anschluß daran kommt die große Wende, die für den mit den früheren Gutachten nicht vertrauten Leser eher versteckt wird: „Will man versuchen, die Bestimmung der dauerhaft akzeptablen Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben konkreter zu fassen und damit auf eine stärker objektivierbare Grundlage zu stellen, dann bieten sich dazu zwei Ansatzpunkte: einerseits die Begrenzung der Kreditfinanzierung durch den Umfang der öffentlichen Investitionen, andererseits das Kriterium der Tragbarkeit („Sustainability“) zusätzlicher Kreditaufnahme.“

### „Intertemporales Äquivalenzprinzip“

Der Sachverständigenrat wendet sich also der „goldenen Regel“ zu, die für die Autoren des Finanzklassizismus als Verschuldungsobergrenze so typisch war und in den Finanzverfassungen Deutschlands bis hin zum Art. 115 Abs. 1 GG eine Rolle spielte und noch heute spielt; während der letzten Jahrzehnte wurde sie unter den Überschriften „intertemporales Äquivalenzprinzip“ oder „intergeneration equity“ diskutiert. Mit Überlegungen, die dem kundigen Leser vielleicht noch aus der Lektüre des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Begriff der öffentlichen Investitionen<sup>2</sup> in Erinnerung sind, wird im Interesse der Begrenzungsfunktion der Investitionsbegriff allerdings sehr eingengt, nämlich auf Nettoausgaben für Bauinvestitionen.

Der Sachverständigenrat legt sich damit auf einen recht willkürlich engen Begriff fest. Wenn er in diesem

Zusammenhang ausführt: „Um die fiskalische Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern, wird traditionell gefordert, die Kreditfinanzierung nur insoweit zuzulassen, wie dadurch die Staatstätigkeit in einer Weise ausgeweitet wird, die – unter Berücksichtigung möglicher Verdrängung privater Aktivitäten – das gesamtwirtschaftliche Wachstum positiv beeinflusst, und zwar in dem Ausmaß, daß die daraus folgenden künftigen Mehreinnahmen des Staates die Finanzierung der Staatsschuld ermöglichen. Dabei wird unterstellt, daß dies bei den staatlichen Ausgaben für Investitionen zutrifft. Dieser Gedanke liegt Art. 115 Abs. 1 Satz 2 zugrunde“, dann vertritt er auch hier eine sehr restriktive Position. Das intertemporale Äquivalenzprinzip und Art. 115 Abs. 1 Satz 1 GG werden durchaus auch anders interpretiert, z.B. in einer Art und Weise, die eine Schuldenfinanzierung von Investitionen gestattet, die in Zukunft lediglich den privaten Haushalten unmittelbar zugute kommende Nutzungsmöglichkeiten gewähren, ohne gleichzeitig beim Staate Mehreinnahmen zu verursachen.

Der Sachverständigenrat irrt übrigens, wenn er in Ziffer 183 behauptet, das in Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG genannte konkretisierende Bundesgesetz sei noch nicht erlassen worden. Die zuständigen Gremien haben sich dieser Aufgabe allerdings in einer skandalösen, dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts kaum entsprechenden Weise entledigt, indem ohne weitere Überlegungen und Prüfungen die bisherige Praxis festgeschrieben wurde<sup>3</sup>.

Neben den Nettoausgaben für Bauinvestitionen, vom Sachverständigenrat als Primärkriterium bezeichnet, wird die „Sustainability“ als Sekundärkriterium herangezogen. Danach ist eine zusätzliche Obergrenze durch die Forderung gezogen, daß die Nettoneuverschuldung einer Periode die auf das Bruttoinlandsprodukt bezogene Schuldenstandsquote nicht erhöhen darf.

### Offene Fragen

Diese skizzierten Ausführungen des Sachverständigenrates zur dauerhaften akzeptablen Kreditfinanzierung machen einen unausgereiften Eindruck und sind wohl unter starkem Zeitdruck zustande gekommen. Kritisch ist anzumerken:

<sup>2</sup>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zum Begriff der Investitionen – Abgrenzungen und Folgerungen im Hinblick auf Art. 115 GG –, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 29, Bonn 1980.

<sup>3</sup>Vgl. Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes vom 18. Juli 1990, in: Bundesgesetzblatt I, S. 1446; sowie kritisch kommentierend Eberhard Fricke: Kreditbegrenzung im Staatshaushalt. Eine vertane Chance des Bundesgesetzgebers, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 48, 1990, S. 222-243.

□ Der Sachverständigenrat bezeichnet diese „dauerhaft akzeptable Kreditfinanzierung“ als „investitionsorientierte Verschuldung“ (Ziffer 183), obwohl damit sprachlich das Sekundärkriterium überhaupt nicht berücksichtigt wird.

□ Der Sachverständigenrat vergleicht seine neue Konzeption nicht mit der im Vorjahr vorgenommenen Bindung an bestimmte, auf das Inlandsprodukt bezogene Quoten.

□ Er untersucht nicht, ob es Situationen gibt, in denen seine Kriterien zu wenig sinnvollen Ergebnissen führen: Warum sollte es z.B. nicht gestattet sein, bei niedriger Schuldenstandsquote zur Finanzierung eines Nachholbedarfs im Infrastrukturbereich (vgl. die Errichtung eines Autobahnnetzes in den USA oder die Finanzierung der Beseitigung des Infrastrukturdefizits in den neuen Ländern) vorübergehend in einem solchen Ausmaß mit Krediten zu finanzieren, daß die Schuldenstandsquote steigt?

□ Das Kriterium der Tragbarkeit („Sustainability“) wird im Hinblick auf die Wahrung des budgetären Handlungsspielraums formuliert (Ziffer 182, zweiter Spiegelstrich). Eines solchen Sekundärkriteriums bedarf es aber dann nicht, wenn – wie in Ziffer 183, erster Spiegelstrich dem Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG unterstellt – die kreditfinanzierten Investitionsausgaben das Wachstum so positiv beeinflussen, daß die Mehreinnahmen die Finanzierung des Schuldendienstes decken. Das Primärkriterium sichert dann immer gleichzeitig auch die budgetäre Tragbarkeit (übrigens wohl auch die Allokationseffizienz, jedenfalls im Rahmen der Betrachtung der Budgetniveaueffekte).

□ Ist es angebracht, zum Kriterium der Tragbarkeit die jeweils erreichte Schuldenstandsquote zu machen, d.h. das kumulierte Ergebnis vergangener Verschuldungsentscheidungen? In extremen Krisensituationen mag eine Erhöhung dieser Quote nicht vermeidbar sein; ist sie aber deshalb auf Dauer vertretbar, nur weil dieses Niveau einmal erreicht worden ist?

#### **Führt Gewöhnung zu Konjunkturalneutralität?**

Sowohl die alte „Normalverschuldung“ als auch die neue „investitionsorientierte Verschuldung“ dienen der Abgrenzung zum strukturellen Defizit (im speziellen Sinne des Sachverständigenrates) und zum konjunkturellen Impuls; allerdings wird in Ziffer 183 die „investitionsorientierte Verschuldung“ nicht mehr mit der Konjunkturalneutralität in Verbindung gebracht. Dies geschieht erst in Ziffer 184 bei der Bestimmung des konjunkturellen Impulses, wobei zum Teil altbekannte, problematische Formulierungen wieder auf-

tauchen: „Konjunkturalneutral ist danach jener Teil der Neuverschuldung, der von den Privaten als dauerhaft angesehen wird, an den diese sich folglich gewöhnen konnten. Insoweit kennzeichnet dieser Teil der Neuverschuldung eine gleichgewichtige gesamtwirtschaftliche Situation. Geht man davon aus, daß eine aufgrund der institutionellen Bedingungen zulässige Neuverschuldung keinen Impuls hat, dann kann für die gewöhnungsneutrale Kreditaufnahme der anhand der Investitionsausgaben abgeleitete Betrag angesetzt werden ... Die Bestimmung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG und analog die vergleichbaren Regelungen einiger Länderverfassungen sind Orientierungspunkte für die Gewöhnungsprozesse der Privaten. Dafür dürfte allerdings nicht die tatsächliche Höhe der Investitionsausgaben im jeweiligen Jahr bedeutsam sein, sondern der Anteil der Investitionsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in vorangegangenen Jahren. So liegt es nahe, für die Bestimmung der dauerhaft akzeptierten Kreditfinanzierung, die für die Ableitung des konjunkturellen Impulses maßgeblich ist, den gleitenden mehrjährigen Durchschnitt dieses Anteils zu nehmen. Wir bezeichnen diesen Umfang der Kreditaufnahme als ‚konjunkturalneutrale Verschuldung‘. Bei der Ermittlung werden jeweils der Anteil des laufenden Jahres und der der vier zurückliegenden Jahre zugrundegelegt. Ist der Anteil der Investitionen am Bruttoinlandsprodukt über die Zeit konstant, dann entsprechen sich investitionsorientierte Verschuldung und konjunkturalneutrale Verschuldung.“

So kehrt der Sachverständigenrat letztlich wieder zu der alten Position zurück, derzufolge mit der Konstanz bestimmter Quoten Konjunkturalneutralität verbunden sein soll. Dabei drängen sich alte und neue Fragen auf: Warum folgt aus der Gewöhnung Konjunkturalneutralität? Warum soll eine aufgrund der institutionellen Bedingungen zulässige Neuverschuldung keinen Impuls haben? Warum wird hier ein relativ kurzfristiger gleitender Durchschnitt als Referenzperiode gewählt, was früher in ähnlichen Zusammenhängen abgelehnt wurde? Warum wird die Investitionsquote auf das Bruttoinlandsprodukt und nicht auf die – früher bevorzugte – Größe „Produktionspotential“ bezogen? Warum verlieren konstante Verschuldungsquoten die Eigenschaft, konjunkturalneutral zu sein, wenn laufende Ausgaben an die Stelle von Investitionsausgaben treten?

#### **Ausschaltung der Konjunkturalinflüsse**

Der Sachverständigenrat vertritt die Auffassung, daß man zur Analyse der konjunkturellen Wirkungen

öffentlicher Haushalte den Einfluß der Konjunktur auf diese Haushalte eliminieren muß. „Will man ein Urteil darüber gewinnen, inwieweit die öffentlichen Haushalte die Konjunktur gestützt, sie expansiv oder kontraktiv beeinflusst haben, so muß man zumindest die Einflüsse, die umgekehrt die Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte hatte, eliminieren“ (Jahresgutachten 1979/80, Ziffer 229).

Diese Auffassung ist kritisiert worden<sup>4</sup>, zumal damit die automatischen Stabilisierungswirkungen herausgerechnet werden. Ganz besonders unverständlich war bislang, daß der Sachverständigenrat sich bei der Eliminierung des Konjunkteinflusses auf die Einnahmen, speziell auf die Steuereinnahmenseite beschränkte. Die bislang gegebene Begründung für die Vernachlässigung der Ausgabenseite war wenig überzeugend: „Im konjunkturellen Impuls sind konjunkturbedingte Steuermindereinnahmen deshalb anders zu behandeln als konjunkturbedingte Mehrausgaben, weil Steuermindereinnahmen unmittelbarer Reflex einer abgeschwächten Ausgabenneigung der Privaten sind, bei gegebenen Regelungen über Steuersätze, Bemessungsgrundlagen usw. Bei gegebenen Einnahmeregulungen ist das Vermögen der Privaten, Einkommen zu erzielen, zu behalten und in bestimmter Weise zu verwenden, steuerlich unverändert, auch wenn die Steuereinnahmen des Staates schwanken mögen“ (Jahresgutachten 1982/83, S. 114). Der letzte Satz ist schlicht unverständlich; der erste verleitet zur Frage, ob nicht auch konjunkturbedingte zusätzliche Arbeitslosenhilfaufwendungen in der Rezession „Reflex einer abgeschwächten Ausgabenneigung der Privaten“ sind.

Die Übertragung der Eliminierung von Konjunkteinflüssen auch auf die Ausgabenseite scheint sich schleichend vollzogen zu haben. Im Jahresgutachten 1991/92 heißt es in Ziffer 202: „Eine quantitative Bemessung des konjunkturellen Impulses würde eine Konjunkturbereinigung der Einnahmen- und Ausgabenseite voraussetzen.“ Weil damals auf die früher übliche Tabelle mit dem Ausweis des konjunkturellen Impulses verzichtet wurde, fiel dies wohl zunächst kaum auf. Im gleichen Gutachten wurde allerdings in Anhang IV „Methodische Erläuterungen“ bei der Berechnung des konjunkturneutralen Haushalts wie gewohnt nur die Einnahmenseite konjunkturbereinigt (S. 272-274).

Im Jahresgutachten 1993/94 wurde wie selbstverständlich davon ausgegangen, daß die Konjunkturbereinigung zum Zwecke der Defizitanalyse sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite umfaßt (Ziffer 176, erster Spiegelstrich). Der Sachverständigenrat beschränkte sich dabei auf die aus der Veränderung der Arbeitslosigkeit resultierenden Ausgabenänderungen. Wiederum wurde im Rahmen der methodischen Erläuterungen eine Konjunkturbereinigung nur bei den Steuereinnahmen beschrieben.

Im Jahresgutachten 1994/95 wurde im Textteil in gleicher Weise argumentiert (Ziffer 181), dann aber erweitert: „Es läge nahe, weitere Ausgabenarten von konjunkturellen Einflüssen zu bereinigen.“ Da der Sachverständigenrat aber (überraschenderweise) keinen direkten Wirkungszusammenhang zwischen konjunkturellem Einbruch und Mehrausgaben bei der Sozialhilfe nachweisen konnte, sah er von einer weitgehenden Bereinigung der öffentlichen Ausgaben ab. Ein Widerspruch zu den methodischen Erläuterungen bestand damals nicht, da der Abschnitt über den konjunkturneutralen Haushalt entfallen war.

Um nicht mißverstanden zu werden: Ich halte die Konjunkturbereinigung des Budgets für Zwecke der Ermittlung des konjunkturellen Impulses für falsch, bin aber der Auffassung, daß, wenn man dies schon tut, beide Budgetseiten einbezogen werden müssen. Insofern ist die neue Behandlung der Ausgabenseite aus der Sicht des Sachverständigenrats nur konsequent und schon längst fällig. Was an der ganzen Sache aber so ärgerlich ist, ist der Umstand, daß der Wechsel so heimlich vollzogen wird, ohne den Leser gezielt darauf aufmerksam zu machen und ohne die Gründe dafür darzulegen.

### Die Behandlung des Bundesbankgewinns

Der abgeführte Bundesbankgewinn ist unter beiden Aspekten, die in der Überschrift „Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls“ angesprochen werden, bedeutsam. Seine – weitgehend unabhängig von der verfolgten Budgetpolitik – starken Schwankungen führen leicht dazu, daß Veränderungen des Haushaltssaldos kein zuverlässiger Indikator für Richtung und Ausmaß der Haushaltskonsolidierung sind.

Das Verstetigungsverfahren, das der Sachverständigenrat gewählt hat, ist allerdings überaus kompliziert. Er beschreibt es im letzten Gutachten so: „Der dauerhaft zu erwartende Teil des Bundesbankgewinns wird in unserer Rechnung auf der Basis einer durchschnittlichen Rate der Gewinnabführung – der Relation von Gewinnabführung zur Zentralbankgeldmenge –

<sup>4</sup>Vgl. z.B. Gerold Krause-Junk: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls, S. 9; Norbert Andel: Der konjunkturneutrale Haushalt – ein Irrweg?, a.a.O., S. 392f.

ermittelt. Diese Rate kann als eine nominale Rendite interpretiert werden. Der Bund sollte dauerhaft nur mit dem Teil des Bundesbankgewinns rechnen, der sich unter der Annahme der Preisniveaustabilität und bei einer Geldpolitik ergibt, die die Zielvorgabe für das Geldmengenwachstum einhält. Bei Inflation wird der Bundesbankgewinn aufgebläht. Abweichungen von der Preisniveaustabilität werden dadurch berücksichtigt, daß die nominale Rendite korrigiert wird um die Differenz zwischen der tatsächlichen Veränderungsrate des Deflators des Bruttoinlandsprodukts und der bei der Ableitung des jeweiligen Geldmengenziels zugrunde gelegten gerade noch hinnehmbaren Steigerungsrate dieses Deflators. Aus den so korrigierten Raten wird ein mehrjähriger Durchschnitt berechnet; wir legen dabei die Jahre 1986-1992 zugrunde. Die langfristige durchschnittliche Rate der Gewinnabführung wird auf jenen durchschnittlichen Bestand der Zentralbankgeldmenge bezogen, der sich per Realisierung des Zielpfades für die Geldmengenentwicklung ergeben hätte" (Ziffer 182).

Es drängt sich die Frage auf, ob solche artifiziellen Konstruktionen wirklich sinnvoll sind oder ob nicht die direktere Fortschreibung einer bestimmten Basisgröße vorzuziehen wäre, die an Größen des Geldmengenziels der Bundesbank orientiert sein können, aber nicht unbedingt sein müssen.

Noch störender ist, daß der Sachverständigenrat diese unter dem Aspekt der Konsolidierung vorgenommene Bereinigung unverändert für die Ermittlung des konjunkturellen Impulses übernimmt. Die Nachfrageintensität der Komponenten des Bundesbankgewinns sind nämlich sehr unterschiedlich. Es ist jedenfalls falsch zu behaupten: „In Höhe des normalen

Bundesbankgewinns ist ein Kaufkraftentzug der Privaten anzusetzen, der bei der Ermittlung des konjunkturellen Impulses zu berücksichtigen ist" (Jahresgutachten 1989/90, Ziffer 148). Hier müßte mehr differenziert werden<sup>5</sup>.

### Fazit

Insgesamt ist der Abschnitt „Zur Diskussion gestellt: Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls" enttäuschend. Enttäuschend ist einmal die Art, wie der Sachverständigenrat, der laut § 1 des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit" gebildet wurde, die Diskussion führt: Er stellt zur Diskussion, legt aber seine konzeptionellen Änderungen oft nicht klar erkennbar dar und begründet sie nicht eingehend. Er scheut die explizite direkte Auseinandersetzung mit den Kritikern, gesteht allenfalls pauschal zu, daß sie in einigen Punkten recht haben, ohne dies näher darzulegen.

Bei dem Abschnitt „Zur Diskussion gestellt" handelt es sich auf seiten des Sachverständigenrates um den unbefriedigenden Beginn einer Debatte, die hoffentlich eine bessere Fortsetzung finden wird.

<sup>5</sup>Vgl. Karl Häuser: Widersinn des Bundesbankgewinns, in: W.A.S. Koch, H.-G. Petersen (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich. Probleme nationaler und internationaler Finanzwirtschaften im zeitlichen Wandel. Festschrift für Heinz Kolms zum 70. Geburtstag, Berlin 1984, S. 421-427; sowie D. Dickertmann: Bundesbankgewinn und Geldmenge, in: Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V. (Hrsg.): Die Zukunft gestalten, Bonn 1989, S. 209-230.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Brudershausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (040) 3562306/307

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

**Verlag und Anzeigenannahme:**

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (07221) 2104-0, Telefax (07221) 210427

**Bezugsbedingungen:** Abonnementpreis jährlich DM 106,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 53,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 9,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

**Anzeigenpreislste:** Nr. 1 vom 1. 1. 1993

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.