

Lampart, Daniel

Working Paper

Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich: Ex-Ante- vs. Ex-Post-Betrachtung

KOF Working Papers, No. 109

Provided in Cooperation with:

KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich

Suggested Citation: Lampart, Daniel (2005) : Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich: Ex-Ante- vs. Ex-Post-Betrachtung, KOF Working Papers, No. 109, ETH Zurich, KOF Swiss Economic Institute, Zurich, <https://doi.org/10.3929/ethz-a-005104858>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/50826>

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.

Arbeitspapiere/ Working Papers

Daniel Lampart

Die konjunkturelle Ausrichtung
der Schweizer Finanzpolitik
im internationalen Vergleich

Ex-ante- vs. Ex-post-Betrachtung

Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im
internationaler Vergleich
Ex-ante- vs. Ex-post-Betrachtung

Daniel Lampart

Arbeitspapier Nr. 109, September 2005

Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationaler Vergleich

Ex-ante- vs. Ex-post-Betrachtung

Daniel Lampart, Konjunkturforschungsstelle der ETH

Abstract: Obwohl Bund, Kantone und Gemeinden durch die Bundesverfassung verpflichtet werden, eine konjunkturgerechte Einnahmen- und Ausgabenpolitik zu machen, hat die Schweizer Finanzpolitik in der Vergangenheit die Konjunkturentwicklung immer wieder verstärkt. In der vorliegenden Studie wird die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich betrachtet. Der gängige Untersuchungsansatz wird dabei erweitert, indem zwischen der tatsächlichen (*ex post*) und der von der Politik intendierten konjunkturellen Ausrichtung (*ex ante*) unterschieden wird. Unabhängig davon, ob die Finanzpolitik *ex post* oder *ex ante* betrachtet wird, fällt die Schweiz durch eine prozyklische Ausrichtung auf. Politökonomische Erklärungen dafür sind u.a. die grosse Zahl einflussreicher Gruppen und Institutionen im politischen Entscheidungsprozess sowie der hohe Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung.

1 Einleitung

Die Bundesverfassung verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden auf eine konjunkturgerechte Einnahmen- und Ausgabenpolitik (Art. 100). Das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung schreibt dem Bund sogar eine antizyklische Ausgabenpolitik vor.²

Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass die Schweizer Finanzpolitik diese gesetzlichen Vorgaben in den letzten Jahrzehnten nur in unbefriedigendem

Dieser Beitrag ist eine erweiterte Fassung einer Untersuchung, welche in der KOF-Publikation „Konjunktur“ veröffentlicht wurde (Konjunktur, 7/8 2005).

² SR 823.31, Art. 2.

Masse erfüllt hat.³ In Hochkonjunkturphasen wurden tendenziell strukturelle Defizite angelegt. In konjunkturellen Schwächephaseen begann man diese abzubauen und gab der übrigen Wirtschaft negative Impulse.

Es stellt sich die Frage, wie die Schweizer Finanzpolitik in Bezug auf die konjunkturelle Ausrichtung im internationalen Vergleich abschneidet. Agieren die anderen europäischen Länder ebenso prozyklisch oder gibt es deutliche Abweichungen? Und wenn sich Unterschiede ergeben: Wie lassen sich diese erklären?

In den letzten Jahren ist die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik vermehrt Gegenstand der ökonomischen Forschung geworden. Dabei steht die Frage im Zentrum, inwiefern verschiedene institutionelle Regelwerke zu unterschiedlichen Reaktionen der Politik auf konjunkturelle Schwankungen führen. Allerdings wurde in der wissenschaftlichen Literatur dem Sachverhalt, dass die Behörden bei der Budgetierung die konjunkturelle Entwicklung im folgenden Jahr nicht kennen, kaum Rechnung getragen. Die intendierte konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik kann von der tatsächlich realisierten aber deutlich abweichen. Ein Programm zur Konjunkturdämpfung beispielsweise kann *ex ante* anhand einer prognostizierten Hochkonjunktur zwar angezeigt sein, *ex post* aber, wenn sich die Konjunktur unerwartet abschwächt, unerwünscht restriktive Wirkung entfalten. Diesem Prognoseaspekt soll deshalb Rechnung getragen werden (sog. Real-Time-Ansatz).

Im Folgenden wird die Literatur referiert. Ergänzend dazu werden eigene empirische Untersuchungen vorgenommen (*ex post* und *ex ante*). Im Zentrum steht dabei die Frage, wie die Schweizer Politik im internationalen Vergleich abschneidet.

2 Indikatoren für die konjunkturelle Ausrichtung im internationalen Vergleich

Die staatlichen Haushaltssaldi weisen deutliche konjunkturell bedingte Schwankungen auf: Insbesondere die Steuereinnahmen entwickeln sich abhängig vom Konjunkturverlauf. Die Überschüsse und Defizite, wie sie in der Finanzrechnungen ausgewiesen werden, eignen sich deshalb schlecht als Indikator

³ S. z.B. ARMINGEON (2001). Für die Zeit bis zur Rezession der 1970er-Jahre s. BOMBACH ET AL. (1977), WAGNER (1977). Für die 1980er- und 90er-Jahre s. z.B. SAURER (1996), FRICK/LAMPART (2004). Für die Kantone s. AMMANN (2002), MARTIN/SOGUEL (2003).

für das Politikhandeln. Eine konjunkturverstärkende Steuerfussenkung in einer Hochkonjunkturphase muss nicht zwangsläufig zu einer Verschlechterung der staatlichen Finanzlage führen. So kann ein konjunkturbedingt kräftig steigendes Steuersubstrat (z. B. Haushaltseinkommen) die Steuerausfälle, welche sich aus der Steuerfussenkung ergeben, vorübergehend kompensieren. Um sich ein Bild über die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik zu verschaffen, ist deshalb den konjunkturrell – d.h. nicht finanzpolitisch – bedingten Einnahmen- und Ausgabenschwankungen Rechnung zu tragen (s. z. B. FRICK/LAMPART 2004).

Zu Unterscheiden ist zudem zwischen der tatsächlichen und der intendierten konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik. Die tatsächliche Ausrichtung (Ex-post-Betrachtung) kann sich von der intendierten (Ex-ante-Betrachtung) unterscheiden, da sich die konjunkturelle Lage im Zeitraum zwischen dem Beschluss des Budgets bzw. dem Beschluss der konjunkturbereinigten Einnahmen und Ausgaben und dem Zeitpunkt, in dem die Ausgaben getätigt werden bzw. die Einnahmen anfallen, verändern kann. So können konjunkturstimulierende Massnahmen in einen unerwarteten Aufschwung fallen oder konjunkturdämpfende Massnahmen in einen unerwarteten Abschwung. Interessiert nur die konjunkturelle Wirkung der Politik, nicht aber die Intention, so ist die Fiskalpolitik der tatsächlichen Konjunkturentwicklung gegenüberzustellen. Steht jedoch die konjunkturpolitische Intention zur Debatte, muss die Politik an der unterstellten Konjunkturentwicklung gemessen werden. In diesem Kapitel wird zunächst eine Ex-post-Betrachtung vorgenommen. Diese wird anschliessend mit einem Ex-ante-Ansatz verglichen.

2.1 Ex-post-Betrachtung

In der wissenschaftlichen Literatur wurden verschiedene Verfahren zur Messung der konjunkturellen Ausrichtung der Finanzpolitik entwickelt.⁴ GIORNO/JOUMARD (2002) verwenden die Veränderung der konjunkturbereinigten Haushaltssaldi gemäss OECD dividiert durch das Produktionspotenzial als Indikator für die durch politische Entscheide verursachten Schwankungen der Haushaltssaldi (analog dem

⁴ Bei all den im Folgenden erwähnten Untersuchungen ist nur die konjunkturelle Wirkung der Politik von Interesse, nicht aber die Intention (reine Ex-post-Betrachtung). D.h. ob beispielsweise eine systematisch prozyklische Wirkung politisch beabsichtigt war oder nicht, wird nicht untersucht. Daher sind auch Zeitverzögerungen, welche sich zwischen der Initiierung einer Massnahme und ihrer Implementierung ergeben können, ebenso wenig Untersuchungsgegenstand wie der bei der politischen Beschlussfassung unterstellte konjunkturelle Auslastungsgrad.

Konzept des Fiskalimpulses der KOF). Die Konjunkturlage wird gemessen an der Output-Lücke, d.h. der Abweichung von der gesamtwirtschaftlichen Normalauslastung. Die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik wird als Korrelation zwischen diesen beiden Variablen ermittelt. Ein negativer Wert impliziert eine prozyklische Politik, ein positiver eine antizyklische. Prozyklisch wirkt beispielsweise eine Vergrößerung des strukturellen Defizits (neg. Vorzeichen) bei Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Kapazitäten (pos. Vorzeichen). GIORNO/JOUMARD(2002) untersuchten die Finanzpolitik von 16 Ländern (inkl. der Schweiz). Nachteil dieses Verfahrens ist, dass zwar die Ausrichtung der Politik gemessen werden kann, nicht aber das Ausmass des Impulses.

Im Gegensatz zu GIORNO/JOUMARD (2002) beschränkt sich LANE (2003) in seiner Untersuchung auf die Ausgaben. Um die konjunkturelle Ausrichtung zu messen, regressiert er die Wachstumsraten verschiedener Ausgabenkomponenten auf das BIP-Wachstum über den Zeitraum 1960–1998 für 22 OECD-Länder (inkl. Schweiz). Länder mit einer prozyklischen (antizyklischen) Ausgabenpolitik weisen ein positives (negatives) Vorzeichen auf. Der Wert des Koeffizienten gibt das Ausmass wieder. Ein Vorteil dieses Ansatz ist, dass direkt beobachtete Daten verwendet werden können; es sind weder Konjunkturbereinigungen noch Schätzungen des Produktionspotenzials erforderlich. Ein wesentlicher Nachteil dieser Methode ist die Beschränkung auf die Ausgabenseite. Eine gewisse Vorsicht ist zudem angebracht, da automatische Stabilisatoren fälschlicherweise als Politikhandeln interpretiert werden können (negative Koeffizienten bei Transfers).

HALLERBERG/STRAUCH (2002) verwenden für 15 EU-Länder die Veränderung der Output-Lücke als Konjunkturindikator (Acceleration-Deceleration-Konzept des Konjunkturzyklus) und regressieren diese Variable auf Einnahmen- und Ausgabenkomponenten. Der gewählte Konjunkturindikator impliziert aber, dass eine antizyklische (prozyklische) Politik nach dem Durchlaufen des oberen Wendepunktes – also zu einem Zeitpunkt, in dem die Produktionskapazitäten noch überausgelastet sind – expansiv (kontrahierend) wirken muss, was im Widerspruch zur Begrifflichkeit der Praxis steht.

OECD (2003) untersucht für 21 OECD-Länder (ohne die Schweiz) von 1980 bis 2002, inwiefern die konjunkturell dämpfende Wirkung automatischer Stabilisatoren durch diskretionäre Massnahmen durchkreuzt wurde. Zu diesem Zweck wird die Veränderung des konjunkturbereinigten Primärsaldos, als Indikator für diskretionäre Massnahmen, auf die konjunkturellen Schwankungen des Primärhaushaltes regressiert.

Ein weiteres Verfahren⁵ wäre die Regression eines Indikators für die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik auf die Output-Lücke. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass neben der Richtung auch über die Stärke des Fiskalimpulses gemessen werden kann. Konkret wird hier die mit der Staatsquote g gewichtete Veränderung des konjunkturbereinigten Haushaltssaldos $d(S^*)$ auf die Output-Lücke $(Y/Y^* - 1)$ regressiert:

$$d(S^*)/g = \beta_0 + \beta_1(Y/Y^* - 1).^6 \quad (1)$$

Bei Ländern, welche eine prozyklische (antizyklische) Politik betreiben, ist β negativ (positiv) und statistisch signifikant.

Die durch die verschiedenen Verfahren ermittelten Indikatorwerte werden in Tabelle 2.1 ausgewiesen. Aufgeführt werden nur Schätzungen aus Untersuchungen, welche die Schweiz berücksichtigen. In der ersten Spalte sind die Korrelationen von GIORNO/JOUMARD (2002) aufgelistet. Spalte zwei enthält die geschätzten Koeffizienten von LANE (2003) für die Gesamtausgaben, den Staatskonsum und die Investitionen. In der dritten Spalte sind die gemäss Gleichung 1 geschätzten Koeffizienten aufgeführt mit den t-Werten in Klammern.

⁵ Zu erwähnen ist noch die Studie von STEIN ET AL. (1999), welche die Fiskalpolitik von Entwicklungs- und Schwellenländern untersucht. Diese Länder weisen eine ausgesprochen prozyklische Finanzpolitik auf.

⁶ Zu beachten ist allerdings, dass der Fiskalimpuls seinerseits die konjunkturelle Lage prägt. Diesem Simultaneitätsproblem kann durch die Verwendung eines Instrumentenschätzers begegnet werden (z. B. über eine zweistufige Kleinstquadrate-Schätzung). Als Instrumentenvariablen wurden die verzögerten Fiskalimpulse und Output-Lücken (um 1 und 2 Perioden verzögert) verwendet. Alternativ könnten auch die Output-Lücken der wichtigen Handelspartner der untersuchten Länder als Instrumente verwendet werden. In Bezug auf die geschätzten Koeffizienten ergeben sich dadurch aber keine wesentlichen Änderungen.

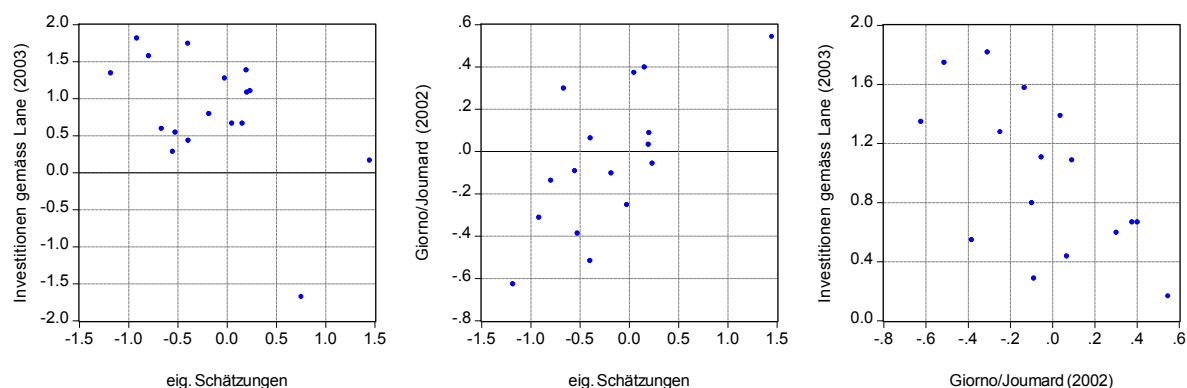
TABELLE 2.1 Zyklizität der Finanzpolitik im internationalen Vergleich

	GIORNO/JOUMARD (2002)		LANE (2003)			eig. Schätzung (t-Werte) 1988–2002***	
	1980–1990*	1990–2000*	Total Ausg.**	Staatskonsum**	Invest.**		
Schweiz	-0.71	-0.54	0.34	0.35	1.35	-1.19	(-4.08)
Belgien	-0.40	-0.63	-0.22	-0.18	1.75	-0.40	(0.28)
Dänemark	0.70	0.10	0.33	0.37	0.67	0.15	(0.35)
Deutschland	-0.57	-0.05	-0.13	-0.08	1.82	-0.92	(-2.77)
Finnland	0.13	0.62	-0.37	-0.03	0.67	0.05	(0.27)
Frankreich	-0.26	-0.51	-0.41	-0.16	0.55	-0.53	(-1.71)
Griechenland	-0.32	0.05	0.35	0.45	1.58	-0.80	(-1.21)
Italien	-0.09	-0.09	-0.65	-0.14	0.29	-0.56	(-0.98)
Japan	-0.59	0.48	0.41	0.08	1.11	0.23	(0.56)
Kanada	0.58	0.02	-0.41	-0.34	0.60	-0.59	(-1.06)
Niederlande	-0.57	0.07	-0.19	0.40	1.28	-0.03	(-0.05)
Österreich	0.12	-0.05	-0.13	0.14	1.39	0.19	(0.28)
Portugal	-0.11	0.24	0.37	0.61	0.44	-0.40	(-0.94)
Spanien	-0.03	-0.17	-0.02	0.68	0.80	-0.19	(-0.57)
Schweden	0.15	0.03	-0.21	0.13	1.09	0.20	(0.48)
USA	0.62	0.47	-0.10	0.03	0.17	1.44	(1.10)
Vereinigtes Königreich	-	-	-0.43	-0.54	-1.67	0.75	(1.17)

Anm.: * negatives Vorzeichen ist als prozyklische Politik zu interpretieren; ** prozyklische Politik bei positivem Vorzeichen; *** prozyklische Politik bei negativem Vorzeichen.

Wie die Ergebnisse zeigen, ergeben die unterschiedlichen Messverfahren sowie die verschiedenen Stützbereiche ein ähnliches Bild (s. Grafik 2-1). In Bezug auf die einzelnen Ausgabengruppen zeigt sich, dass die stärkste (pro-)zyklische Reaktion von den Investitionen ausgeht. Dieses Ergebnis ist plausibel, da die Investitionsausgaben im Gegensatz zu den Transfers und den Konsumausgaben (Personal) in geringerem Ausmass gebunden sind. zu keinen wesentlichen Abweichungen bei den Indikatoren.

Grafik 2-1: Indikatoren für die konjunkturelle Ausrichtung im Vergleich



Im internationalen Vergleich erweist sich die Schweiz als Land mit einer ausgeprägt prozyklischen Finanzpolitik. Ebenfalls konjunkturverstärkend wirkte die Politik in Deutschland, Belgien, Griechenland, wobei im Regressionsverfahren (Spalte 3 in TABELLE 2.1) neben der Schweiz nur für Deutschland ein Koeffizient geschätzt werden konnte, welcher auf dem 5%-Niveau statistisch signifikant ist. Als antizyklisch erweist sich das Vereinigte Königreich, die USA (Koeffizienten aber statistisch nicht signifikant), wobei sich der Indikator für die USA als ausgesprochen instabil erweist. Die nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden zusammen mit Österreich waren in ihrem Ausgaben- und Einnahmengebahren weitgehend konjunkturneutral.

2.2 Ex-ante-Betrachtung

Die oben diskutierten Ansätze messen die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik an der beobachteten Konjunkturentwicklung. Ob die jeweilige Ausrichtung von der Politik so beabsichtigt war oder nicht, lässt sich aufgrund dieser Ansätze jedoch nicht eruieren. Denn die gesetzlichen Grundlagen der Ausgaben und Einnahmen werden in der Regel einige Zeit im Voraus festgelegt: So werden die Budgets meist im Vorjahr beschlossen. Um sich Rechenschaft über die konjunkturelle Wirkung ihrer Ausgaben- und Einnahmenpolitik zu verschaffen, müssen sich die zuständigen Behörden deshalb auf Konjunkturprognosen für das folgende Jahr abstützen. Eine überraschende konjunkturelle Wende beispielsweise kann nun dazu führen, dass Budgets, welche *ex ante* aufgrund der Prognosen konjunkturpolitisch adäquat waren, *ex post* konjunkturverstärkende Wirkung entfalten. Die Wirkung entspricht so nicht mehr der Intention. Zur Beurteilung der politischen Intentionen sollte die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik weniger an der tatsächlichen als an der unterstellten Konjunkturlage gemessen werden.⁷

Die Bestimmung der im Rahmen der Budgetierung unterstellten künftigen Konjunkturlage ist allerdings nicht unproblematisch. Vor allem bei stark föderalistisch strukturierten Staaten stellt sich die Frage, welche Konjunkturentwicklung die nachgelagerten Gebietskörperschaften ihren Budgets unterstellen. Zudem können sich zwischen den budgetierten und den tatsächlichen

⁷ Wenn die prognostizierte Konjunkturentwicklung über längere Zeit oder systematisch von der tatsächlichen abweicht, stellt sich allerdings die Frage, ob über eine Verbesserung der Prognoseverfahren nicht eine bessere Konjunkturpolitik gemacht werden könnte.

Ausgaben und Einnahmen auch unabhängig von Konjunktur- und Zufallseinflüssen Abweichungen ergeben (z. B. bei Nachtragskrediten).

Für die Ex-ante-Betrachtung wird hier ein Indikator für die erwartete Konjunktorentwicklung konstruiert. Es wird angenommen, dass das beobachtete und das prognostizierte Trend-BIP Y^* nur unwesentlich voneinander abweichen, so dass der Unterschied zwischen erwarteter und tatsächlicher Output-Lücke von der BIP-Entwicklung herrührt. Die erwartete Output-Lücke ist so definiert als $\frac{Y(1+\gamma^f)}{Y^*} - 1$ mit Y als beobachtetem BIP und $Y\gamma^f$ als Abweichung des zum Zeitpunkt der Budgetierung unterstellten BIPs vom beobachteten BIP (Prognosefehler).⁸ In Anlehnung an die Spezifikation der Gleichung für den Ex-post-Ansatz oben, liesse sich die konjunkturelle Ausrichtung ex ante durch die Schätzung folgender Gleichung ermitteln:

$$d(S^*)/g = \beta_0 + \beta_1 \left[\frac{Y(1+\gamma^f)}{Y^*} - 1 \right].$$

⁸ Eine weitere Unwägbarkeit kommt von BIP-Revisionen her. Umstellungen auf neue Systeme der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wie unlängst auf ESVG95 können zu einem anderen BIP-Verlauf führen. Was die Prognosefehler betrifft, wird unterstellt, dass der Budgetierung die Prognosen gemäss OECD-Outlook zugrunde gelegt werden (Prognose vom Juni des Vorjahres).

TABELLE 2.2 Vergleich: Ex-post- vs. Ex-ante-Ansatz

	ex post (t-Werte) 1990–2002*	ex ante (t-Werte) 1990–2002*
Schweiz	-1.19 (-4.08)	-1.22 (-3.67)
Belgien	-0.40 (0.28)	-0.30 (1.08)
Dänemark	0.15 (0.35)	0.27 (0.40)
Deutschland	-0.92 (-2.77)	-0.95 (-1.53)
Finnland	0.05 (0.27)	0.11 (0.58)
Frankreich	-0.53 (-1.71)	-0.45 (-2.13)
Griechenland	-0.80 (-1.21)	-0.58 (-1.65)
Italien	-0.56 (-0.98)	-0.30 (-0.49)
Japan	0.23 (0.56)	-0.11 (-0.32)
Kanada	-0.59 (-1.06)	-0.56 (-1.23)
Niederlande	-0.03 (-0.05)	0.20 (0.46)
Österreich	0.19 (0.28)	0.56 (1.52)
Portugal	-0.40 (-0.94)	0.01 (0.02)
Spanien	-0.19 (-0.57)	-0.20 (-0.81)
Schweden	0.20 (0.48)	-0.17 (-0.37)
USA	1.44 (1.10)	-1.10 (-1.49)
Vereinigtes Königreich	0.75 (1.17)	-0.28 (-0.49)

Ob eine Ex-ante- oder eine Ex-post-Betrachtung vorgenommen wird, ist für die Ergebnisse nicht unerheblich, wie Tabelle 2.2 zeigt. Deutliche Unterschiede ergeben sich insbesondere für die USA, aber auch für das Vereinigte Königreich. Diese beiden Staaten, welche *ex post* über den betrachteten Zeitraum eine antizyklische Fiskalpolitik aufwiesen, erweisen sich in der Ex-ante-Sicht als prozyklisch. Allerdings sind diese Ergebnisse, vor allem was die USA betrifft, mit grosser Vorsicht zu interpretieren. Wie oben erwähnt, ist die Schätzung für die USA ausgesprochen instabil. Bei den übrigen Staaten ergeben sich aufgrund des Ex-ante-Ansatzes für Österreich, Portugal und Schweden nennenswerte Abweichungen. Die Finanzpolitik ist *ex ante* weniger prozyklisch als *ex post*. Der für die Schweiz geschätzte Koeffizient hingegen bleibt fast unverändert.

3 Politische Ökonomie

3.1 Politökonomische Hypothesen

Von Interesse ist nun, ob sich diese teilweise deutlichen Unterschiede bei der konjunkturellen Ausrichtung der Fiskalpolitik durch besondere Merkmale der

untersuchten Länder erklären lassen. In der Theorie wurden diesbezüglich zahlreiche Hypothesen formuliert.

Im Modell von TORNELL/LANE (1999) ist mit einer prozyklischeren Ausrichtung der Politik zu rechnen, je mehr einflussreiche Gruppen oder Institutionen am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind (z.B. breite Konkordanz). In der politikwissenschaftlichen Literatur ist auch von der „Zahl der Vetospieler“ die Rede. Diese Gruppen konkurrieren um staatliche Ressourcen. Fallen in den Staatsrechnungen Überschüsse an, steigt der Wettbewerb um diese Mittel. Jede Gruppe weiss, dass wenn sie sich mit ihren Forderungen zurückhält, sie zu Gunsten ihrer Mitbewerber Anteile verlieren wird („voracity effect“). In Rezessionen oder konjunkturellen Schwächephasen werden die dadurch entstandenen strukturellen Defizite in den Staatsrechnungen schliesslich sichtbar, was Sanierungsmassnahmen zur Folge hat, die jedoch, aufgrund der breiten Machtteilung, nur über proportionale Ausgabenkürzungen umsetzbar sind.

Ähnlich argumentieren TALVI/VEGH (2000). Ist die Steuerbasis starken Schwankungen unterworfen – was eher in Entwicklungs- und Schwellenländern der Fall sein dürfte – würde eine Steuerglättung (sog. „tax smoothing“) hohe Überschüsse in der Hochkonjunktur bzw. ausgeprägte Defizite in Rezessionen zur Folge haben. Um dem Druck politischer Partikulärinteressen, in Hochkonjunkturphasen die Ausgaben zu erhöhen, besser widerstehen zu können, verfolgen die Regierungen eine diskretionäre, prozyklische Politik um die Überschüsse in der Hochkonjunktur geringer ausfallen zu lassen.

Eine andere Hypothese lautet, dass ein Staat umso prozyklischer agiert, je kleiner und offener er ist. Dies deshalb, weil konjunkturstützende oder – stimulierende Massnahmen zu einem erheblichen Teil im Ausland nachfragewirksam werden. Es resultiert eine positive Externalität. Dies ist verstärkt in föderalistisch strukturierten Staaten der Fall: Gemeinden, aber in geringerem Ausmass auch Kantone können so von konjunkturstabilisierenden Massnahmen anderer Gemeinden, Kantone profitieren, ohne selber solche Massnahmen zu ergreifen (s. MARTIN/SOGUEL 2003). Dementsprechend ergibt sich ein höherer Haushaltssaldo bzw. keine Neuverschuldung (spätere Zinszahlungen), womit beispielsweise später über Steuersenkungen finanzkräftige Steuerzahler angezogen werden können.

Die zyklische Ausrichtung der Fiskalpolitik kann theoretisch auch durch den Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung, welche am politischen Entscheidungsprozess (Wahlen, Abstimmungen) nicht teilnehmen (können),

beeinflusst werden. So weisen beispielsweise AusländerInnen ein unabhängig von ihren Qualifikationen erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. Sie sind überproportional häufig unter den Arbeitslosen vertreten (s. GOLDER 1998 für die Schweiz; WERNER/KÖNIG 2001 für die EU). Gleichzeitig haben sie in den meisten Staaten weder Stimm- noch Wahlrecht. Politökonomisch gesehen können die Behörden von den überproportional von Arbeitslosigkeit betroffenen nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Damit ist der Anreiz geringer, in der Politik auf Arbeitslosigkeit Rücksicht zu nehmen.

Weiter können folgende Faktoren die zyklische Ausrichtung der Politik beeinflussen (OECD 2003): Je höher die Steuersätze in einem Land sind, desto prozyklischer ist die Fiskalpolitik ausgerichtet. Der Druck auf Regierungen, die Steuern zu senken, wächst aufgrund der anfallenden Überschüsse im Aufschwung und erreicht in Hochkonjunkturphasen das Maximum, wenn die Steuereinnahmen am höchsten sind. Die so entstehenden Steuerausfälle führten dann zu Konsolidierungsbemühungen in der Konjunkturschwäche. Ebenfalls eine Rolle spielen kann die Zusammensetzung der Staatsausgaben. Gesetzliche Ausgabenbindungen lassen sich im Abschwung, wenn sich der Haushaltsaldo verschlechtert, nur mit einem bestimmten Aufwand lösen, was eine prozyklische Ausgabenpolitik erschwert. Investitionen hingegen sind das Vehikel für kurzfristige Massnahmen. Staaten mit einem hohen Investitionsanteil an den Staatsausgaben betreiben eher eine prozyklische Finanzpolitik, zumindest im Abschwung.

3.2 Empirische Überprüfung

In Bezug auf die institutionellen Faktoren, welche die zyklische Ausrichtung der Politik beeinflussen, hat sich in der Forschungsliteratur noch keine Konvergenz ergeben. Dies muss aber nicht zwingend bedeuten, dass keine der genannten theoretischen Hypothesen einer empirischen Prüfung standhält. Die unterschiedlichen Ergebnisse der empirischen Forschung können sich auch daraus ergeben, dass einerseits mit verschiedenen Definitionen des Konjunkturzyklus sowie der konjunkturellen Ausrichtung der Politik gearbeitet wird und dass andererseits die in den Untersuchungen verwendeten Indikatoren für die politischen Institutionen konstruiert werden müssen, womit ein erheblicher Spielraum verbunden ist.⁹

⁹ Einen kritischen Überblick gibt KITTEL (2003).

Gemäss den Ergebnissen von LANE (2003) ist die Politik umso prozyklischer, je höher die Zahl der einflussreichen politischen Akteure, je offener die Volkswirtschaft und je grösseren Schwankungen das Bruttoinlandprodukt unterworfen ist. Die Höhe des Pro-Kopf-BIP wirkt diesen Einflussfaktoren entgegen: Reichere Länder weisen eine weniger ausgeprägte prozyklische Ausrichtung auf. In OECD (2003) wirken höhere Steuersätze sowie ein höherer Anteil der Investitionen (zumindest in konjunkturellen Schwächephasen) prozyklisch. HALLERBERG/STRAUCH (2002), welche jedoch wie oben erwähnt mit einem Acceleration-Deceleration-Konzept des Konjunkturzyklus' arbeiten, finden hingegen keinen signifikanten Einfluss institutioneller Variablen auf die zyklische Ausrichtung. GIORNO/JOUMARD (2002) nehmen keine eigene politökonomische Untersuchung vor. Stellt man ihrer Indikatoren für die zyklische Ausrichtung der Politik politikökonomischen Institutions-Variablen gegenüber, zeigt sich vor allem für die Zahl der Vetospieler (SCHMIDT/OSTHEIM 2003) und den Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung¹⁰ (OECD 2001) einen engen Zusammenhang. Je mehr Vetospieler und je höher der Ausländeranteil, desto prozyklischer die Politik (neg. Korrelation). Eine nur geringe Korrelation mit dem Fiskalindikator findet sich in Bezug auf den Grad der Offenheit einer Volkswirtschaft – gemessen an der Importquote – sowie der föderalistischen Struktur – gemessen am Anteil von Zentralstaat und Sozialversicherungen an den Einnahmen.¹¹

Zu einem ähnlichen Ergebnis führt die Gegenüberstellung der geschätzten Koeffizienten gemäss Gleichung 1 (ex-post-Variante) und der verschiedenen politökonomischen Variablen (s. Grafik 3-1). Die höchste Korrelation ergibt sich in Bezug auf den Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung (Korrelationskoeffizient: -0.54) und dem Indikator für die Zahl der Vetospieler (-0.39).

¹⁰ Der Ausländeranteil ist natürlich nur ein grober Indikator für den Ausschluss aus dem politischen Entscheidungsprozess. So kennen zahlreiche europäische Staaten z.B. ein kommunales Wahlrecht für Ausländer.

¹¹ Die Korrelationskoeffizienten betragen:

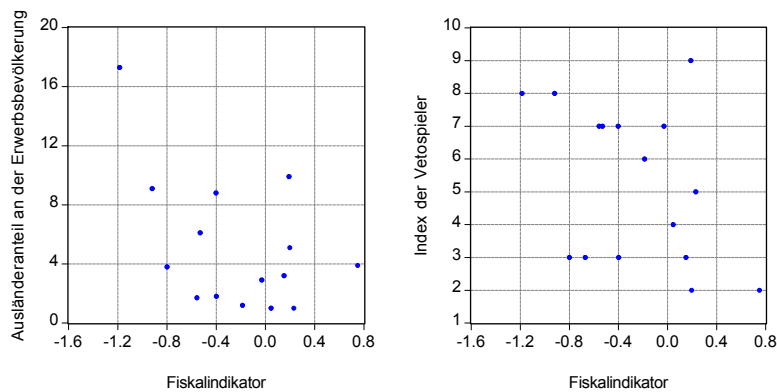
Vetospieler: -0.56

Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung 1988: -0.65

Importquote: -0.45

Einnahmenanteil Bund/Soz. vers. an den gesamten Staateinnahmen: -0.19

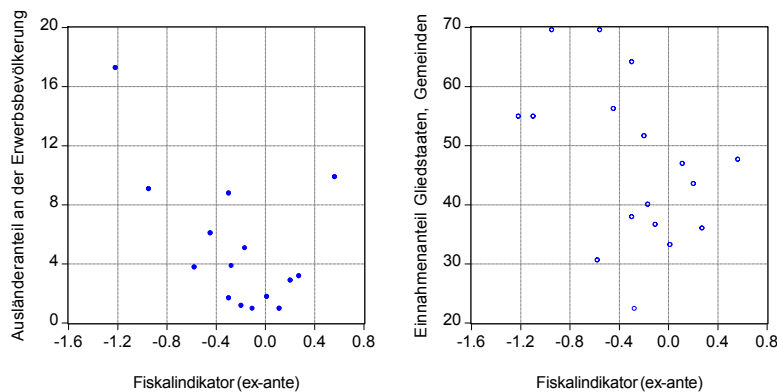
Grafik 3-1: Fiskalindikator (ex-post) und institutionelle Eigenschaften



Stellt man hingegen die Koeffizienten aus der Ex-ante-Spezifikation den verschiedenen Institutions-Variablen gegenüber, ergibt sich ein etwas anderes Bild (s. Grafik 3-2). Nach wie vor deutlich negativ ist die Korrelation des (ex-ante) Fiskalindikators mit dem Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung (-0.54). Der Indikator für die Zahl der Vetospieler hingegen weist eine deutlich weniger enge Korrelation auf (-0.16). Ausgesprochen eng ist die Korrelation (-0.82) hingegen mit dem Pluralismus-Indikator von COLOMER (ARMINGEON ET AL. 2004), der auch als ein Indikator für die Zahl der Vetospieler interpretiert werden kann.¹² Föderalismus-Indikatoren erhalten zudem eine grössere Bedeutung. Die Korrelation des Fiskalindikators mit dem Anteil der Gliedstaaten und Gemeinden an den Staatseinnahmen beträgt (-0.44). Die Korrelation mit dem (groben) Föderalismus-Indikator von HUBER, RAGIN, STEVENS (ARMINGEON ET AL. 2004) beträgt -0.69 , die Korrelation mit dem entsprechenden Indikator von LIJPHART (ARMINGEON ET AL. 2004) -0.52 .

¹² In den Indikator gehen folgende institutionelle Faktoren ein: Zahl der effektiven Parteien, Bikameralismus, gewählter Präsident und Dezentralisierung (s. auch SCHMIDT/OSTHEIM 2003).

Grafik 3-2: Fiskalindikator (ex-ante) und institutionelle Eigenschaften



Das Ausmass, in dem die unterschiedlichen institutionellen Regelwerke die zyklische Ausrichtung der Politik prägen, kann auch mit einem Länderpanel untersucht werden. Abschliessend soll hier ein entsprechender Ansatz kurz skizziert werden. Der Reaktionsparameter des Fiskalimpulses auf die Output-Lücke β_1 gemäss Gleichung 1 oben wird nun in einen länder- bzw. institutionen-unabhängigen Parameter γ_0 und in Parameter γ_1 , welche den institutionellen Einfluss Z abbilden, aufgegliedert. Daraus ergibt sich ein Länderpanel mit i Staaten

$$\varphi_{it} = \beta_i + \omega_t + \gamma_0 \text{gap}_{it} + \gamma_1 Z_{it} \text{gap}_{it} + X_{it} \quad (2)$$

und gap_{it} als Output-Lücke der einzelnen Länder, ω_t als fixen Zeiteffekt und X_{it} als andere, den Fiskalimpuls bestimmende Variablen.

Das Panel umfasst 15 Länder¹³, Stützbereich ist 1988–2002. Bei der Schätzung¹⁴ erweisen sich die institutionellen Indikatoren VETO (Indikator für die Zahl der Vetospieler gemäss SCHMIDT/OSTHEIM 2003) sowie FORLF (Ausländeranteil an der Erwerbsbevölkerung gemäss OECD 2001) als statistisch signifikant mit dem erwarteten negativen Vorzeichen. Der konjunkturbereinigte Haushaltssaldo wird darüber hinaus von der Bruttoschuldenquote der Vorperiode (positiv) DEBT beeinflusst.

¹³ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigtes Königreich, USA. Portugal konnte aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt werden.

¹⁴ Aufgrund der Interdependenz zwischen dem Fiskalimpuls und der Output-Lücke müsste das Panel streng genommen mit einem Instrumenten-Schätzverfahren geschätzt werden. Im Gegensatz zur Schätzung der Einzelgleichungen (Schätzung von Gleichung 1 oben) reagierte die Panel-Schätzung ausgesprochen sensitiv auf die gewählten Instrumente. Dies ist umso unbefriedigender als es schwierig ist, gute Instrumente für die Output-

Method: Pooled Least Squares
 Sample (adjusted): 1988 2001
 Cross-sections included: 15
 Total pool (balanced) observations: 210
 White diagonal standard errors & covariance (d.f. corrected)

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-4.099271	1.715340	-2.389771	0.0179
GAP	0.775574	0.195515	3.966822	0.0001
VETO*GAP	-0.100884	0.037682	-2.677251	0.0081
FORLF*GAP	-0.025965	0.011707	2.217916	0.0278
DEBT(-1)	0.062046	0.024036	2.581406	0.0106

R-squared	0.321310	Mean dependent var	0.263608
Adjusted R-squared	0.203111	S.D. dependent var	2.574511
S.E. of regression	2.298231	Akaike info criterion	4.641594
Sum squared resid	940.1720	Schwarz criterion	5.151630
Log likelihood	-455.3674	F-statistic	2.718385
Durbin-Watson stat	2.131240	Prob(F-statistic)	0.000020

Wird bei der Output-Lücke gemäss Ex-ante-Ansatz der Prognosefehler berücksichtigt, ergibt sich im Rahmen der Panel-Schätzung ein etwas anderes Bild. Die Variable VETO ist statistisch nicht mehr signifikant. Dagegen leistet der oben beschriebene Pluralismus-Indikator gemäss COLOMER einen grossen Erklärungsbeitrag. Bei diesem Panel-Ansatz ging es jedoch vorerst darum, kurz eine entsprechende Vorgehensweise zu skizzieren. Um zu verlässlicheren Ergebnissen zu gelangen ist weitere, vertiefende Forschung unabdingbar.

4 Schlussfolgerungen

In der Vergangenheit erwies sich die Schweiz im internationalen Vergleich als Land mit einer ausgeprägt prozyklischen Finanzpolitik. Unter dem wirtschaftspolitischen Gesichtspunkt stellt sich nun die Frage, inwiefern diese Ergebnisse relevant sind für die laufende und künftige Politik. In der Schweiz wurden in verschiedenen Kantonen insbesondere ab der 2. Hälfte der 1990er-Jahre Budgetierungsregeln eingeführt (NOVARESI 2001, FREY/SCHALTEGGER 2004), welche diese in den meisten

Lücken der einzelnen Länder zu finden. Dies erfordert ein eigenes Forschungsprojekt. Die Schätzung hat deshalb nur explorativen Charakter. Die Ergebnisse müssen mit Vorsicht interpretiert werden

Fällen auf einen (mittelfristigen) Ausgleich der laufenden Rechnung verpflichten.¹⁵ Beim Bund ist seit 2003 die Schuldenbremse in Kraft. Inwiefern diese institutionellen Festlegungen zu einer weniger prozyklischen Finanzpolitik führen werden, ist gegenwärtig noch schwer abzuschätzen. Von zentraler Bedeutung dürfte das Verhalten der öffentlichen Hand im Konjunkturaufschwung sein. Führen die Haushaltsausgleichs-Regeln dazu, dass Überschüsse anfallen, bzw. dass keine durch die konjunkturbedingt steigenden Einnahmen verdeckten strukturellen Defizite entstehen, sind die Chancen intakt, dass in konjunkturellen Schwächephasen die Mindereinnahmen in Form von Defiziten aufgefangen werden können. Die Budgetierungsregeln bei den Kantonen sind jedoch asymmetrisch ausgestaltet. Es wird eine Tilgung von Defiziten vorgeschrieben, aber nicht die Bildung von Überschüssen. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass die Schweizer Finanzpolitik in Abweichung von Art. 100 der Bundesverfassung auch in Zukunft eher prozyklisch wirken dürfte.

5 Bibliografie

- Ammann, Y. (2002): Quelques réflexions à propos des règles de politique budgétaire, seco, WP Discussion Paper No. 13.
- Armingeon, K. (2001): Wirtschafts- und Finanzpolitik der Schweiz, in: Klöti, U. et al., Handbuch Politisches System der Schweiz, Zürich, S. 725–766.
- Armingeon, K., Leimgruber, P., Beyeler, M. und S. Menegale (2004): Comparative political data set 1960-2002, Institute of Political Science, University of Berne.
- Bombach, G., Kleinewefers, H. und L. Weber (1977): Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft, Bericht der Expertengruppe „Wirtschaftslage“, Bern.
- Frey, R. L. und Ch. A. Schaltegger (2004): Fiskalische Budgetbeschränkungen zur Stabilisierung öffentlicher Haushalte, Die Volkswirtschaft, 2, S. 16–19.

¹⁵ Gemäss FREY/SCHALTEGGER (2004) wird in der Regel eine ausgeglichene laufende Rechnung verlangt. Beim Abbau von Bilanzfehlbeträgen wird teilweise eine gewisse Rücksicht auf die konjunkturelle Lage zugelassen, indem sich der Abbau über mehrere Jahre erstrecken kann. Einzelne Kantone weisen jedoch restriktivere Regeln auf. Im Kt. Wallis verlangt die Regelung des Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben sowohl bei der laufenden Rechnung als auch bei der Investitionsrechnung

- Frick, A. und D. Lampart (2004): Indikatoren zum konjunkturellen Impuls der Finanzpolitik, Konjunktur, Monatsbericht 7/8 (67).
- Giorno, C. und I. Joumard (2002): Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland, OECD Economics Department Working Papers, 332.
- Golder, St. M. (1998): Migration und Arbeitsmarkt. Frankfurt/M.
- Hallerberg, M. und R. Strauch (2002): On the cyclicity of public finances in Europe, *Empirica*, 29, S. 183–207.
- Kittel, B. (2003): Perspektiven und Potenziale der vergleichenden Politischen Ökonomie, in: Obinger, H. et al., *Politische Ökonomie*, Opladen, S. 385–414.
- Lane, P. R. (2003): The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87, S. 2661–2675.
- Martin, M.-J. und N. Soguel (2003): 26 cantons suisses ... 27 politiques budgétaires ou aucune ?, Conference «Economy and Politics», Lugano, May 22-24, 2003.
- Novaresi, N. (2001): *Discipline budgétaire*, Freiburg.
- OECD (2003): Fiscal stance over the cycle: the role of debt, institutions, and budget constraints, *OECD Economic Outlook*, 2/2003, S. 125-141.
- OECD (2001): *Employment outlook*, Paris.
- Saurer, P. (1996): Der Investitionsbonus 1993–1995, Schlussbericht, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen* 3/96, S. 3–16.
- Schmidt, M. G und T. Ostheim (2003): Politisch-institutionalistische Theorien, in: in: Schmidt, M. G., Siegel, N. A. und T. Ostheim, Tobias (Hg.), *Wohlfahrtsstaatliche Politik: Theorien und Methoden*, http://www.politikon-osnabrueck.de/ilias/lehtml/course18/off_course18st4184.htm.
- Schwartz, J.-J. und H. P. Graf (1986): *L'administration face au défi de la politique conjoncturelle*, Bern.
- Stein, E., Talvi, E. und A. Grisanti (1999): Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience, in: J. M. Poterba und J. von Hagen (Hg.), *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, S. 103–133.
- Talvi, E. und C. A. Vegh (2000): Tax base variability and procyclical fiscal policy, NBER Working Paper, 7499.
- Tornell, A. und P. R. Lane (1999): The voracity effect, *American Economic Review*, 89(1), S. 22–46.

- Wagner, A. (1977): Die schweizerische Finanzpolitik im Dienste der Stabilisierungspolitik, in: Borner, S. et al., Schweizerische Stabilisierungs- und Finanzpolitik, Diessenhofen, S. 23–40
- Werner, H. und I. König (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder, IAB Werkstattbericht, 10.