

Über die Anwendbarkeit des Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts auf die Soziale Sicherung

Von Dieter Schäfer, Frankfurt a. M.

I. Das Konzept des Sachverständigenrats

1. Kurze Charakterisierung

Der Anteil am Sozialprodukt, der von der öffentlichen Hand — Gebietskörperschaften und Parafisci zusammengenommen — in Anspruch genommen wird, beläuft sich auf etwa 40 %. Entscheidungen über öffentliche Einnahmen und Ausgaben bestimmen also in sehr erheblichem Maße nicht nur über die Verwendung und Verteilung, sondern auch über die Entstehung des Sozialprodukts. Der konjunkturelle Einfluß, der von der Gestaltung öffentlicher Haushalte ausgeht, ist daher ebenso unbestritten wie die Forderung, das Ziel der Verstetigung der wirtschaftlichen Aktivität bei finanzpolitischen Entscheidungen zu bedenken und zu berücksichtigen.

Um diese Einflüsse messen und besser prognostizieren zu können, hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts entwickelt. Es geht davon aus, daß Konjunkturschwankungen Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials sind¹. Eine auf Verstetigung der konjunkturellen Entwicklung gerichtete Politik hätte sich daher an der Entwicklung des Produktionspotentials zu orientieren². Ein Haushalt, „der für sich allein den Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials im Laufe der Haushaltspériode weder erhöht noch senkt“, wäre demgemäß als konjunkturneutral anzusehen³. Der Staat verhielte sich — nach einer der zusammenfassenden Formeln des Sachverständigenrats — nur dann konjunkturneutral, wenn er seine realen Ausgaben in dem Maße, in dem das Produktionspotential wächst, erhöhen und seine Einnahmen so gestalten würde, daß die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch

¹ Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (im folgenden zitiert: JG mit der jeweiligen Jahreszahl) 1969, Tz. 113.

² JG 1970, Tz. 322.

den privaten Sektor der Volkswirtschaft weder zusätzlich zurückgedrängt noch gefördert wird³.

Aus den Berechnungen, die der Sachverständigenrat in seinem letzten Jahresgutachten angestellt hat⁴, lässt sich diese Definition formal konkretisieren. Konjunkturneutral sind danach⁵ 1. die öffentlichen Ausgaben, wenn sie einer konstanten Staatsquote am jeweiligen Produktionspotential entsprechen, 2. die Steuereinnahmen, wenn die Steuerquote am jeweiligen Bruttosozialprodukt konstant bleibt, 3. das Budget insgesamt, wenn bei Änderung einer dieser beiden Quoten die Ausgaben, die konjunkturneutral wären, um diejenigen Steuermehr-einnahmen oder -mindereinnahmen erhöht oder gesenkt werden, die aus Änderungen des Steuerrechts oder aus der Progressionswirkung des Steuersystems, also einer Aufkommenselastizität, die größer als eins ist, resultieren; denn nur dann stünden, wie der Sachverständigenrat sagt, „den konjunkturrellen Effekten, die von der Ausgabenseite ausgehen, gleich große, aber entgegengerichtete konjunkturrelle Effekte, die von der Einnahmenseite ausgehen, gegenüber“⁶.

Die konstanten Anteile der Staatsausgaben am Produktionspotential und der Steuereinnahmen am Bruttosozialprodukt werden bei diesen Rechnungen einem als konjunkturneutral beurteilten Basisjahr entnommen⁷; der Sachverständigenrat benutzt dafür die Werte aus 1966⁸.

Der so definierte und kalkulierte konjunkturneutrale Haushalt dient dann als Maßstab, mit dem der tatsächliche Haushalt bzw. Haushaltspan plan verglichen wird, um seine konjunkturrellen Wirkungen zu ermitteln⁹. Ist das Volumen des tatsächlichen Haushalts größer als das des konjunkturneutralen, so bezeichnet der Überschuß einen expansiven Effekt, der dann konjunkturgerecht ist, wenn er von der privaten Nachfrage nicht in Anspruch genommene Teile des Produktionspotentials ausschöpft. Ist das Volumen des tatsächlichen Haushalts kleiner als das des konjunkturneutralen, so bezeichnet die Differenz einen kontraktiven Effekt, der dann konjunkturgerecht ist, wenn er eine überhöhte Beanspruchung des Produktionspotentials durch die private Nachfrage kompensiert. Der konjunkturneutrale Haushalt selbst ist nur unter der Bedingung auch ein konjunkturgerechter, daß jener Zustand der optimalen Ausnutzung aller vorhandenen Kapazitäten be-

³ JG 1968, Tz. 115.

⁴ JG 1970, Tab. 12 und 25.

⁵ Vgl. auch JG 1970, Tz. 91.

⁶ JG 1970, Tz. 325.

⁷ „Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch staatliche Ausgaben in einem Ausmaß, wie es die gesetzgebenden Organe für die Situation der Vollbeschäftigung festlegen, nennen wir konjunkturneutral“ (JG 1967, Tz. 184).

⁸ Vgl. dazu JG 1970, Tz. 329.

⁹ Vgl. dazu JG 1970, Tz. 324.

steht, wie er durch das Basisjahr definiert ist. Verglichen mit einem auch bei konjunkturellen Schwankungen stets ausgeglichenen Budget bzw. einem Budget mit gleichbleibendem Finanzierungssaldo wirkt allerdings auch ein konjunkturneutraler Haushalt stabilisierend¹⁰.

2. Einbeziehung der Sozialversicherungen

Diese kurzen Vorbemerkungen mögen zur einleitenden Charakterisierung des Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts genügen. Der Sachverständigenrat hat es erstmals in seinem 1967er Gutachten in Umrissen vorgetragen¹¹ und es dann in den beiden folgenden Jahren ausführlicher und differenzierter dargestellt¹². Veranlaßt durch die sich daran anschließende Diskussion, die — in den Worten des Sachverständigenrats — „Mißverständnisse sowie Unvollkommenheiten des Konzepts aufgezeigt hat“¹³, hat er ihm in seinem 1970er Jahresgutachten ein eigenes Kapitel gewidmet, in dem er seine Ansätze und Argumente noch einmal zusammenhängend erläutert.

Dabei hat er sein Konzept insofern erweitert, als er nunmehr auch die Sozialversicherungen berücksichtigt und ihre Haushalte mit denen der Gebietskörperschaften in einem konsolidierten Haushalt zusammengefaßt hat¹⁴. Dieser konsolidierte Haushalt soll die gesamten konjunkturellen Wirkungen, die vom Sektor Staat im Sinne der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgehen, zu schätzen erlauben, während der Sachverständigenrat sich bisher auf die Analyse der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften beschränkt und die Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungen lediglich als zusätzliche statistische Information mitgeteilt hatte¹⁵. Methodische Korrekturen an seinen Berechnungsverfahren hält er deswegen jedoch nicht für erforderlich; vielmehr seien für die Würdigung des konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalts „die gleichen Meßvorschriften anzuwenden ... wie bei den Haushalten der Gebietskörperschaften“¹⁶.

Diese Einbeziehung der Sozialversicherungen legt es nahe, das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts auf seine spezielle Aussagefähigkeit für ein Sozialbudget zu prüfen. Dabei kann das Konzept als solches hier weder im Zusammenhang dargestellt noch einer systematischen Kritik unterzogen werden. Dem Sachverständigenrat ist vor al-

¹⁰ Vgl. dazu JG 1967, Tz. 188. — JG 1968, Tz. 128. — JG 1969, Tz. 114.

¹¹ Vgl. dazu JG 1967, Tz. 157 - 159, 176 - 178 und 184 - 188.

¹² Vgl. dazu JG 1968, Tz. 113 - 120 und 126 - 135. — JG 1969, Tz. 112 - 121.

¹³ JG 1970, Tz. 328.

¹⁴ Vgl. JG 1970, Tz. 101.

¹⁵ Vgl. dazu JG 1968, Tz. 162.

¹⁶ JG 1970, Tz. 355; vgl. auch die Tab. 12 und 25 miteinander.

lem immer wieder vorgeworfen worden, daß er die Interdependenzen zwischen den öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, zwischen den verschiedenen öffentlichen Haushalten und zwischen öffentlichen Haushalten und Privatwirtschaft, insbesondere die Liquiditätseffekte, die von der Bildung und Verwendung von Budgetüberschüssen bzw. von der Art der Finanzierung von Budgetdefiziten ausgehen, zu sehr vernachlässige¹⁷. Auch wäre zu fragen, ob nicht schon der rechentechnische Ansatz zur Bestimmung des konjunktureutralen Haushaltsvolumens, nämlich die Quotenkonstanz der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, ein statisches gesellschaftspolitisches Denken zu fördern geeignet ist, das die Aufteilung des Sozialprodukts auf die verschiedenen Verwendungszwecke zu konservieren tendiert¹⁸. Schließlich würde auch die Großzügigkeit, mit der der Sachverständigenrat trotz seiner sorgfältigen Analysen des Arbeitsmarktes und der Lohndrift das Argument behandelt, daß das Arbeitskräftepotential der die Expansion limitierende oder zumindest die Inflation fördernde Faktor sein könnte, zum Widerspruch reizen¹⁹.

Da solche und ähnliche kritische Einwände das Konzept des konjunktureutralen Haushalts als solches betreffen und sich nicht erst durch die Einbeziehung der Sozialversicherungen ergeben, sind sie schon bei der Vorlage früherer Gutachten des Sachverständigenrats erhoben worden. Obwohl sie noch keineswegs ausdiskutiert sind, sollen sie daher hier nicht wieder aufgegriffen werden. Auch soll die methodische Problematik, die sich infolge der Berücksichtigung der Sozialversicherungen in einigen Punkten schärfer akzentuiert, vorerst zurückgestellt werden. So sollen insbesondere die Saldierungen, die der Sachverständigenrat bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vornimmt²⁰, ebensowenig auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden wie die These des Sachverständigenrats, daß die konjunkturellen Wirkungen der Sozialversicherungen nicht losgelöst von der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften beurteilt werden könnten²¹. Diese These

¹⁷ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1969, Tz. 11, und 1971, Tz. 17. Der Sachverständigenrat ist diesem Vorwurf insbesondere in seinem 1970er Jahrestatistik dadurch entgegengetreten, daß er die „konjunkturenrale Kreditaufnahme“ in sein Konzept einbezogen hat (JG 1970, Tz. 342 - 349). Er räumt dabei allerdings ein, daß „der Einfluß der öffentlichen Nachfrage nach längerfristigen Krediten auf die Ausgabenpläne der Privaten je nach der Konjunkturlage und den Bedingungen am Kreditmarkt außerordentlich unterschiedlich ist“ (JG 1970, Tz. 343) und daß es daher große Schwierigkeiten bereitet, den konjunkturellen Effekt der Staatsverschuldung zu ermitteln, „so daß ein Vergleich mit den konjunkturellen Wirkungen der Steuereinnahmen kaum möglich ist“ (JG 1970, Tz. 349).

¹⁸ Der Sachverständigenrat hat sich mehrfach dagegen verwarzt, daß ihm unterstellt wird, er hänge einem solchen Denken an (vgl. JG 1969, Tz. 118 und 271).

¹⁹ Vgl. dazu JG 1968, Tz. 54 - 65. — JG 1969, Tz. 41 - 49, insbesondere Anmerkung 3 zu Tz. 47.

²⁰ Vgl. JG 1970, Tz. 355.

²¹ JG 1970, Tz. 354.

müßte nämlich auch umgekehrt gelten, so daß die gesonderte Würdigung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in ihrer Be weiskraft ebenso beeinträchtigt sein müßte. Da der Sachverständigen rat jedoch auch in seinem letzten Jahresgutachten die konjunkturellen Wirkungen der Haushalte der Gebietskörperschaften zunächst isoliert, ohne Berücksichtigung der Parafisci, dargestellt hat²², wird der durch sein Konzept vorgegebene Argumentationszusammenhang nicht verlassen, wenn die von ihm immer wieder benutzte additive Berechnungs weise der Budgetwirkungen auch auf den Sozialhaushalt angewendet wird. Ohne damit die Grenzen eines solchen Ansatzes übersehen oder gar leugnen zu wollen, wird daher davon ausgegangen, daß der konjunkturelle Gesamteffekt des konsolidierten Haushalts sich aus Ent zugseffekten verschiedener Einnahmen und Nachfrageeffekten ver schiedener Ausgaben zusammensetzt, die zumindest in einem ersten Schritt der Analyse auch gesondert sinnvoll untersucht werden können.

Diesen restriktiven Voraussetzungen entsprechend werden sich die folgenden Überlegungen auf die beiden Fragen beschränken,

1. ob und inwieweit sich für den Sozialhaushalt andere konjunkturelle Wirkungen ableiten lassen als für die sonstigen öffentlichen Haushalte, wenn man das Meßkonzept des konjunkturneutralen Haushalts auf ihn anwendet,
2. ob und inwieweit dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts Handlungsanweisungen oder Richtwerte für eine möglichst konjunkturgerechte Sozialpolitik entnommen werden können.

II. Wechselwirkungen zwischen Sozialhaushalt und Konjunkturverlauf

1. Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen

Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen: Was zunächst die konjunkturelle Wertung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen betrifft, so ist von der Vorstellung des Sachverständigenrates auszugehen, daß alle öffentlichen Einnahmen, die bei unverändertem Abgabenrecht aufkommen, konjunkturneutral sind, es sei denn, sie resultierten aus einer Aufkommenselastizität des Abgabensystems, die größer oder kleiner als eins ist²³. Abgaben, die proportional mit dem Sozialprodukt schwanken, haben also per se keinen konjunkturellen Effekt. Die Sozialversicherungsbeiträge scheinen demnach die konjunkturneutralen öffentlichen Einnahmen par excellence zu sein; denn sie

²² Vgl. JG 1970, Tz. 79 - 100.

²³ Vgl. JG 1970, Tz. 338.

werden ja nach streng linearen Tarifen erhoben, ohne irgendwelche beitragsfreien Sockelbeträge. Aber sie sind in der Regel nach oben limitiert, nämlich durch Versicherungspflichtgrenzen und bzw. oder Beitragsbemessungsgrenzen. Sind solche Grenzen in absoluten Beträgen festgelegt, haben sie — zumindest bei einem Anstieg des Sozialprodukts — einen ausgeprägten degressiven Effekt. Im Gegensatz zum progressiven Steuersystem hat daher das mit Versicherungspflicht- und bzw. oder Beitragsbemessungsgrenzen ausgestattete Beitragssystem den Charakter eines automatischen De-Stabilisators.

Nicht zuletzt aus diesem Grunde sind die Pflicht- und Bemessungsgrenzen immer wieder erhöht und in den letzten Jahren durchweg dynamisiert worden. Dadurch ist die Degressionswirkung des Beitragsystems erheblich gemildert, jedoch nicht völlig beseitigt worden. Eine Degression des Beitragsaufkommens im Verhältnis zum Sozialprodukt (genauer: im Verhältnis zur Lohnsumme) tritt nämlich schon dann auf, wenn die Pflicht- und Bemessungsgrenzen nicht kontinuierlich steigen, sondern nur einmal pro Jahr sprunghaft erhöht werden. Nur wenn sie der aktuellen Einkommensentwicklung ohne zeitliche Verzögerung folgen würden, ließe sich das System wieder voll in die Linearität einfangen. Unser gegenwärtiges System, das alle diese Grenzen an der allgemeinen Bemessungsgrundlage der Rentenversicherung ausrichtet, überträgt dagegen die Dämpfung der konjunkturellen Schwingungen, die bei den Leistungen egalierend und unter günstigen Umständen sogar antizyklisch wirken kann, auf die Beiträge, wo sie einen entgegengesetzten, prinzipiell prozyklischen Effekt hat.

Lohnquote: Die degressive Wirkung, die von Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen — auch von mit time-lag dynamisierten — ausgeht, wird allerdings im konjunkturellen Verlauf von Schwankungen im Beitragsaufkommen überlagert, die auf Veränderungen der Lohnquote beruhen. Die Konjunkturneutralität öffentlicher Einnahmen wird nach dem Konzept des Sachverständigenrats ja an ihrer Relation zum Sozialprodukt, nicht zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme gemessen; folglich sind Erhöhungen oder Verminderungen der Lohnquote gleichbedeutend mit Erhöhungen oder Verminderungen der Beitragsquote.

Die Konstanz der Abgabenquote ist nun aber nach den Vorstellungen des Sachverständigenrats nur ein provisorischer Maßstab für die Konjunkturneutralität, nur eine unvollkommene und darum vorläufige Hilfsgröße. Der Sachverständigenrat hat sie seinen Berechnungen nur deshalb zugrunde gelegt, weil er sich bisher außerstande sah, einen vom konjunkturellen getrennten strukturellen Anteil an der Progressions- oder Degressionswirkung des Abgabensystems zu schätzen.

An sich ist sein Konzept jedoch differenzierter angelegt²⁴. Es geht davon aus, daß Veränderungen der Steuer- und Beitragseinnahmen, die lediglich eine Folge konjunktureller Entwicklungen sind, nicht ihrerseits den Konjunkturverlauf bestimmen, sondern ihm nur freien Lauf lassen und eben deshalb als konjunkturneutral zu bezeichnen sind. Die konjunkturelle Entwicklungen verändernden Reaktionen der privaten Wirtschaftssubjekte würden dagegen nur durch solche Mehr- oder Mindereinnahmen ausgelöst, die auf eine sich mittel- oder langfristig (also auch im von konjunkturellen Schwankungen überlagerten Trend) ändernde Abgabenquote zurückzuführen sind. Denn nur in diesem Fall werde der Dispositionsspielraum, den der Staat den Privaten für ihre Ansprüche an das Produktionspotential überläßt, eingeengt oder erweitert. Daher seien Progressions- oder Degressionswirkungen des Abgabensystems insoweit als konjunkturneutral zu werten, als sie „auf konjunkturell bedingten Struktureffekten“ beruhen. Denn in diesem Maße sei die Einnahmenentwicklung bei den öffentlichen Haushalten lediglich Reflex, nicht Komponente konjunktureller Bewegungen. Es sei jedoch bislang nicht möglich gewesen, die insgesamt gemessene Progressionswirkung des Steuersystems in eine mittelfristige und eine konjunkturelle Komponente zu zerlegen, so daß dieses Element des Konzepts vorläufig vernachlässigt werden müsse.

Solche vom Sachverständigenrat intendierte Differenzierung dürfte jedoch bei Lohnquoten-induzierten Schwankungen im Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen leichter gelingen als bei dem viel komplizierter aufgebauten Steuersystem. Die Veränderungen der Lohnquote setzen sich ja grundsätzlich aus zwei Komponenten zusammen: der Veränderung des Anteils der abhängig Erwerbstätigen einerseits und der Veränderung der relativen Einkommensposition der abhängig Erwerbstätigen andererseits. Das Verhältnis dieser beiden Komponenten wird nun überwiegend dahingehend beschrieben,

- daß der langfristige Anstieg der Lohnquote zum großen Teil auf die relative Zunahme der Unselbständigen gegenüber den Selbstständigen zurückzuführen sei²⁵,
- daß demgemäß die Lohnquote, die sich bei konstanter Arbeitnehmerquote ergäbe, im Trend weitgehend konstant sei,
- daß jedoch kurzfristig die Lohnquote einen antizyklischen Verlauf aufweise, das heißt in der Degression ansteige und im Aufschwung falle²⁶.

²⁴ Vgl. zu diesem Absatz JG 1970, Tz. 341.

²⁵ Vgl. dazu den Diskussionsbeitrag von Hans-Jürgen Krupp in: Helmut Arndt (Hrsg.): Lohnpolitik und Einkommensverteilung. Schr. d. Ver. f. Sozialpol. N. F. Bd. 51. Berlin 1969. S. 219.

²⁶ Vgl. dazu: JG 1970, Tz. 243 und Tab. 21. — Erich Arndt: Art. Lohn: (II) Politik. In: HdSw. Bd. 7, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. S. 20 („Ein statisti-

Geht man von dieser Darstellung der Zusammenhänge als Arbeitshypothese aus²⁷, so ist im mittel- und langfristigen Durchschnitt der Wirtschaftsentwicklung mit einer (gemessen am Wachstum des Sozialprodukts) progressiven Wirkung des Abgabensystems der Sozialversicherungen zu rechnen, die im Wesentlichen auf die Erhöhung der Arbeitnehmerquote zurückzuführen wäre. Die kurzfristigen konjunkturrellen Schwankungen der Lohnquote hätten demgegenüber eine (wiederum gemessen an der Entwicklung des Sozialprodukts) degressive Wirkung; denn wenn die Lohnquote in der Depression steigt und in der Hochkonjunktur fällt, so bedeutet das, daß die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen weniger stark schwanken als das Sozialprodukt, also in der Depression über der Summe liegen, die sich bei konstanter Beitragsquote am Sozialprodukt ergäbe, und in der Hochkonjunktur hinter dem quotenkonstanten Aufkommen zurückbleiben. Ein antizyklischer Verlauf der Lohnquote hat demnach prozyklische Entzugseffekte der Sozialversicherungsbeiträge zur Folge.

Nach den soeben kurz beschriebenen differenzierteren Regeln des konjunkturneutralen Haushalts müßte dieser Degressionseffekt jedoch als konjunkturneutral gewertet werden. Denn im Gegensatz zu dem aus den Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenzen resultierenden ist er nicht aus einer mittel- und langfristig von eins abweichen den Elastizität des Abgabensystems zu erklären. Er muß vielmehr als typisches Beispiel eines rein konjunkturell bedingten Struktureffektes bezeichnet werden, da er bei Veränderungen des Sozialprodukts, die auf anderen als konjunkturrellen Vorgängen beruhen, nicht auftritt. Änderungen der Abgabenquote, die auf die kurzfristigen konjunkturrellen Schwankungen der Lohnquote zurückzuführen sind, müssen folglich als konjunkturneutral gelten. Die Parallelität von Lohnquote und Abgabenquote, wie sie an sich in dem Meßkonzept des konjunkturneutralen Haushalts enthalten ist, muß nach den Erläuterungen, die der Sachverständigenrat in seinem 1970er Jahresgutachten gegeben hat, an dieser Stelle aufgegeben werden.

Argumentiert man in den Kategorien des Sachverständigenrats, so wäre dieses Ergebnis dahingehend zu interpretieren und verständlich zu machen, daß es bereits ein kompensierender Eingriff in den Kon-

scher Lohnquotenvergleich zeigt, daß die Lohnquote ... relativ stabil ist (bei kurzfristiger Betrachtung in konjunkturrellen Wechsellagen sogar antizyklisch verläuft), ...“). — Bernhard Külp: Grundfragen der Wirtschaft. Köln 1967. S. 228 („Gleichgültig, ob man von einer langfristigen Konstanz der Lohnquote sprechen kann oder nicht, die Lohnquote zeigt kurzfristig einen antizyklischen Verlauf und steigt in der Depression an“).

²⁷ Die Hypothese soll hier nicht näher überprüft werden. Es soll nur gezeigt werden, was aus dem Konzept des konjunkturneutralen Haushalts gefolgt werden muß, wenn sie gilt.

junkturverlauf wäre, wenn die überproportionalen Schwankungen der Gewinne zum Anlaß für Variationen der Abgabenbelastung auf die unterproportional schwankenden Löhne genommen würden.

Eine Lohnquoten-induzierte Erhöhung oder Verminderung der Beitragsquote wäre demnach nur insoweit als nicht konjunkturneutral zu beurteilen, als sie der mittel- und langfristigen Veränderung der Arbeitnehmerquote zuzurechnen ist. Soll die Haushaltsgebarung konjunkturneutral sein, bestünde nach dem Konzept des Sachverständigenrats also auch nur insoweit die Notwendigkeit, Beitragsmehreinnahmen durch Anpassungen entweder des Abgabensystems oder der Ausgabenplanung zu kompensieren²⁸. Insoweit ist der Ausgleich bei den Sozialversicherungen aber auch im Prinzip unproblematisch; denn er ergibt sich quasi automatisch aus der Logik des Systems, da eine Vermehrung der Beitragszahler in aller Regel gleichbedeutend mit einer Vergrößerung der Zahl der Anspruchsberechtigten ist. Bei den Rentensystemen gilt das allerdings unter Umständen nur auf sehr lange Frist, so daß kurz- und mittelfristig besondere Lösungen erforderlich werden können, um die Abstimmung zwischen Entzugseffekten und Nachfrageeffekten zu gewährleisten. Wären die Selbständigen in die Rentenversicherung einbezogen, würde sich das Problem jedoch auch bei ihr nicht mehr in dieser Form stellen, denn es resultiert ja gerade aus dem Überwechseln von selbständig Erwerbstätigen in eine abhängige Beschäftigung.

2. Multiplikatorwirkungen der öffentlichen Sozialleistungen

Das Ergebnis der kurzen Analyse der Entwicklung der Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen im Konjunkturverlauf deutet darauf hin, daß die gesonderte Untersuchung des Sozialhaushalts Differenzierungen aufdecken könnte, die verborgen blieben, wenn man bei der Betrachtung der Globalgrößen des konsolidierten Haushalts stehen bliebe, wie sie der Sachverständigenrat bisher praktiziert hat, die jedoch konjunkturpolitisch von Interesse wären, weil sie Hinweise auf die zweckmäßigste Lokalisierung und Dimensionierung fiskalpolitischer Eingriffe zu geben vermögen. Der Sachverständigenrat hat selbst wiederholt darauf hingewiesen,

— daß seine Regeln über den konjunkturneutralen Haushalt nur global gelten²⁹,

²⁸ Vgl. JG 1970, Tz. 338 und 340.

²⁹ Vgl. JG 1968, Tz. 115.

- daß jedoch „den verschiedenen Einnahmen- und Ausgabenarten ... mit großer Wahrscheinlichkeit ... unterschiedliche konjunkturelle Effekte beizumessen“ seien³⁰
- und daß es daher „für eine konjunkturelle Würdigung der öffentlichen Haushalte wichtig wäre, auch die Wirkungen abzuschätzen, die von einer Änderung der Struktur der Staatsausgaben und der Steuereinnahmen ausgehen“³¹.

Bisher sei es aber kaum möglich, entsprechende Parameter zu schätzen. Außerdem deuteten Berechnungen des amerikanischen Council of Economic Advisors darauf hin, daß derartige Gewichtungen innerhalb des Gesamthaushalts nur bei tiefgreifenden Strukturänderungen stärker ins Gewicht fielen³².

Es fragt sich jedoch, ob nicht gerade der Sozialhaushalt ein Ansatzpunkt für eine derartige Verfeinerung des Konzepts des konjunkturneutralen Haushalts sein könnte. Das gesamte Sozialbudget macht rund die Hälfte des konsolidierten öffentlichen Haushalts³³ und rund ein Fünftel des Bruttosozialprodukts aus³⁴, so daß ihm wohl eine erheblich größere Bedeutung zukommt als in den USA, wo solche Größenordnungen bei weitem nicht erreicht werden³⁵. Das Sozialbudget bildet darüber hinaus einen kompakten Ausgabenblock, der in sich wesentlich weniger differenziert sein dürfte als die übrigen öffentlichen Finanzen. Zumindest die reinen Einkommensübertragungen, die immerhin ein Achtel des Bruttosozialprodukts beanspruchen³⁶, ein Fünftel der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte bereitstellen³⁷ und ein Drittel des konsolidierten öffentlichen Gesamthaushalts ausmachen³⁸, dürften in ihren Impuls- und Multiplikatorwirkungen ziemlich einheitlich einzuschätzen sein. Daher könnte ein Versuch zu einer differenzierteren Bewertung der konjunkturellen Budgetwirkungen gerade dann am Sozialhaushalt ansetzen, wenn man die Zahl der unterschiedlich zu gewichtenden Einnahmen- und Ausgabenarten möglichst klein halten will.

Zu diesem Zweck wäre zu prüfen — und damit wenden wir uns der Frage nach den konjunkturellen Wirkungen der sozialen Ausgaben zu

³⁰ JG 1970, Tz. 350.

³¹ Vgl. dazu JG 1969, Tz. 115, und JG 1970, Tz. 351.

³² 51,8 % in 1969 (Berechnet aus Sozialbudget 1971, Tab. II-1, und JG 1970, Tab. 25).

³³ 19,7 % in 1969 (Entnommen aus Sozialbudget 1971, Übersicht 2).

³⁴ 6,2 % in den USA gegenüber 15,3 % in der BRD in 1963 (Entnommen aus Dieter Schewe und Karl Hugo Nordhorn: Übersicht über die Soziale Sicherung, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 8. Aufl. Bonn 1970. S. 32).

³⁵ 12,7 % in 1970 (Berechnet aus Sozialbudget 1971, Übersicht 10).

³⁶ 20,4 % in 1970 (Berechnet aus Sozialbudget 1971, Übersicht 10).

³⁷ 34,3 % in 1970 (Berechnet aus Sozialbudget 1971, Übersicht 14, und JG 1970, Tab. 25).

—, inwieweit zu erwarten ist, daß von öffentlichen Sozialleistungen andere konjunkturelle Einflüsse ausgehen als von den sonstigen öffentlichen Ausgaben, also von Staatskonsum und Staatsinvestitionen.

Sachleistungen: Dabei ist zunächst zwischen den baren Einkommenshilfen und den sogenannten Sachleistungen zu unterscheiden. Die Sachleistungen erscheinen zwar in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Staatskonsum. Dennoch dürften sie überwiegend andere konjunkturelle Wirkungen haben, als vom sonstigen staatlichen Verbrauch ausgehen.

Lediglich bei den Aufwendungen für Arzneien, Heil- und Hilfsmittel und ambulante Kurverfahren wird man die gleichen Impuls- und Multiplikatorwirkungen ansetzen können wie bei sonstigen staatlichen Käufen von Gütern und Diensten. Denn nur diese Ausgaben stellen eine unmittelbar wirksame Nachfrage nach den Erzeugnissen und Leistungen gewerblicher Unternehmungen dar, bei denen man die gleichen Anpassungsreaktionen auf Veränderungen der Nachfrage wird unterstellen müssen wie bei anderen gewerblichen Produzenten.

Bei Schwankungen der Aufwendungen für ambulante ärztliche Behandlung ist dagegen mit viel geringeren Wirkungen zu rechnen. Denn die Nachfrage, die von den ärztlichen Praxen als Unternehmungen ausgeübt wird, ist kurzfristig sehr unelastisch; insbesondere können keine nennenswerten direkten Beschäftigungswirkungen erwartet werden. Die Primärwirkungen von Ausgabenänderungen für ärztliche Leistungen dürften sich also im wesentlichen auf Verbesserungen oder auch Verschlechterungen der Einkommenssituation der Ärzte beschränken. Davon werden dann zwar gewisse Sekundäreffekte ausgehen; doch können auch diese nicht als sehr bedeutsam eingeschätzt werden, da bei den relativ hohen Einkommen der Ärzte eine hohe marginale Sparquote angenommen werden muß.

Was schließlich die Aufwendungen für Anstaltsleistungen der verschiedenen Art betrifft, so ist ihre konjunkturelle Wirkung wohl mit einem gegen Null gehenden Wert zu veranschlagen. Denn die Pflegesatzzahlungen stellen keine unmittelbar einkommenswirksame Nachfrage dar und haben folglich auch keine sekundären Multiplikatorwirkungen. Sie sind vielmehr entweder — nämlich bei den öffentlichen, überwiegend kommunalen Anstalten — Deckungsmittel des allgemeinen Haushalts (und insoweit nur Verrechnungen zwischen öffentlichen Haushalten, die im konsolidierten Haushalt des Sachverständigenrats ohnehin als Doppelzählung eliminiert werden³⁸), oder sie dienen — wie bei den frei-gemeinnützigen Anstalten — zur Verringerung des

³⁸ Vgl. dazu JG 1970, Tz. 355.

Bedarfs an öffentlichen Zuschüssen. Die einkommens- und damit konjunkturwirksamen Ausgaben der Anstalten werden jedoch kurzfristig in beiden Fällen von Haushaltsansätzen bestimmt, die von aktuellen Schwankungen der Pflegegeholdeinnahmen weitgehend unabhängig sind.

Übersetzt man das in die Termini des Sachverständigenrats-Konzepts, so kann man sagen, daß kurzfristige Schwankungen derjenigen öffentlichen Sozialleistungen, für die ambulante Behandlung und für die Versorgung in Anstalten aufgewendet werden, die Beanspruchung des Produktionspotentials kaum verändern und daher in der Regel als annähernd konjunkturneutral zu bewerten sind.

Einkommentransfers: Die direkten Einkommensübertragungen aus dem Sozialbudget dürften in ihrem konjunkturrellen Einfluß einheitlicher zu beurteilen sein als die Sachleistungen. Aber auch bei ihnen ist mit einer geringeren Wirkung zu rechnen als bei staatlichem Konsum und staatlichen Investitionen. Denn nur die Ausgaben für Güter und Dienste sind eine Komponente der gesamtwirtschaftlichen monetären Nachfrage; nur sie sind unmittelbar und in voller Höhe einkommenswirksam. Wenn sie steigen, steigt ceteris paribus das Sozialprodukt uno actu um den gleichen Betrag. Transferzahlungen sind dagegen zunächst reine Kaufkraftzuweisungen, die zwar das verfügbare Einkommen der Privaten erhöhen, die aber als solche keine Nachfrage nach Produktionsfaktoren, keine Inanspruchnahme von Gütern und Diensten darstellen. Erst durch die Verwendung, also sozusagen erst in der zweiten Sequenz des multiplikativen Prozesses, werden sie nachfragerwirksam. Daher ist ja auch der Multiplikator für Transferzahlungen genau um eins kleiner als der Ausgabenmultiplikator für Güter und Dienste, wenn man annimmt, daß die marginale Sparquote der Leistungsempfänger die gleiche ist wie die der Gesamtwirtschaft.

Diese Voraussetzung wird zwar in der Regel nicht zutreffen; man wird vielmehr bei Sozialleistungsempfängern im Durchschnitt eine niedrigere marginale Sparquote veranschlagen müssen. Die Differenz zwischen der konjunkturrellen Wirkung von staatlichen Käufen und der von Transferzahlungen verringert sich dadurch entsprechend. Aber sie verschwindet nicht. Die konjunktuelle Initialwirkung, die von Veränderungen der Einkommentransfers ausgeht, bleibt vielmehr stets um die marginalen Ersparnisse der Empfänger schwächer als die von Veränderungen der Staatskäufe ausgehende. Das bedeutet, in die Begriffe und Vorstellungen des Sachverständigenrats übersetzt, daß Abweichungen der Transferzahlungen vom konjunkturneutralen Ausgabenvolumen bei der Berechnung des konjunkturrellen Effektes des Gesamthaushalts mit der marginalen Konsumquote der Sozialleistungsempfänger gewichtet werden müßten.

Als Zwischenergebnis aus den bisherigen Überlegungen läßt sich zusammenfassend feststellen, daß — am Maßstab des konjunkturneutralen Haushalts gemessen — das soziale Sicherungssystem weniger zur antizyklischen Konjunkturstabilisierung beizutragen vermag als die übrigen öffentlichen Haushalte. Denn die Beitragseinnahmen sind weniger konjunkturreagibel und verändern sich daher weniger konjunkturgerecht als die Steuereinnahmen; und die sozialen Leistungen sind weniger konjunkturwirksam und daher schon rein instrumental weniger zur Konjunktursteuerung geeignet als andere öffentliche Ausgaben.

3. Konjunkturreagibilität der öffentlichen Sozialleistungen

Um die Ausgabenwirkungen eines Sozialbudgets zu bestimmen, muß man offensichtlich außer dem Multiplikator auch den Multiplikanden kennen, also die Schwankungen der Ausgaben im Konjunkturverlauf und die Möglichkeiten zu ihrer Beeinflussung. Der konjunkturneutrale Haushalt soll ja nicht nur der ex-post-Kontrolle konjunkturer Wirkungen des Haushaltsgebarens dienen, sondern vielmehr in erster Linie ein prognostisches Instrument sein, das heißt eine Vorausschätzung der konjunkturrellen Effekte eines Budgets erlauben. Das setzt voraus, daß das veranschlagte Haushaltsvolumen mit dem tatsächlichen übereinstimmt. Diese Voraussetzung ist jedoch beim Sozialhaushalt schwerer zu erfüllen als bei den sonstigen öffentlichen Ausgaben. Denn die meisten anderen öffentlichen Ausgaben lassen sich mehr oder weniger diskretionär variieren, lassen sich einem vorgegebenen Haushaltsansatz anpassen. Bei den Sozialleistungen müssen dagegen die bereitgestellten Mittel den Ausgaben angepaßt werden, weil bei gesetzlich festgelegten Leistungsfällen und Leistungsbemessungsregeln die Erfüllung entstehender Ansprüche nicht verweigert werden kann. Die Reagibilität des Sozialleistungssystems, nicht zuletzt auch auf Konjunkturbewegungen, muß daher richtig vorausgesehen und — wenn man eine möglichst konjunkturgerechte Sozialpolitik betreiben will — schon bei der gesetzlichen Formulierung der relativ invarianten Anspruchsvoraussetzungen und Berechnungsverfahren berücksichtigt werden.

Dabei wird man davon ausgehen können, daß Schwankungen in der Zahl der Leistungsfälle das Ausgabenvolumen nur geringfügig tangieren. Insgesamt gesehen dürfte das System der sozialen Leistungen in dieser Beziehung leicht antizyklisch reagieren, wenn auch mit einer geringen konjunkturrellen Elastizität. Eine Ausnahme bilden lediglich die Krankenversicherung und die Unfallversicherung. Sowohl der Krankenstand als auch die Unfallhäufigkeit sind positiv mit der Beschäfti-

gung korreliert und führen so zu einer leicht prozyklischen Inanspruchnahme dieser beiden Versicherungseinrichtungen.

Unter den Leistungszweigen mit tendenziell antizyklischen Wirkungen sticht die Arbeitslosenversicherung besonders hervor. Ihr Versicherungsfall ist ja gerade eines der Grundphänomene des Konjunkturverlaufs. Daher ist ihr Charakter als automatischer Stabilisator so oft und so eindringlich gepriesen worden³⁹, daß auf eine Wiederholung hier verzichtet werden soll. Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß sie den durch Verlust des Arbeitseinkommens entstehenden Nachfrageausfall keineswegs voll ersetzt und daß überdies ihre kompensatorische Wirkung um so mehr nachläßt, je länger die Arbeitslosigkeit dauert, weil die Gewährung des Arbeitslosengeldes zeitlich — je nach Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung — befristet ist und danach von der niedrigeren Arbeitslosenhilfe abgelöst wird⁴⁰. Aus diesem Grund ist wiederholt gefordert worden, die stabilisierende Wirkung der Arbeitslosenversicherung dadurch zu erhöhen, daß ihre Leistungen dem Nettolohn des arbeitslos Gewordenen möglichst weitgehend angenähert und die Aussteuerungen aufgehoben werden sollten⁴¹.

Wegen der sonstigen tendenziell antizyklischen Reaktionen des Sozialleistungssystems sei nur noch auf zwei Besonderheiten hingewiesen. Alle Leistungen, für die Einkommensgrenzen gelten, gehen zurück, wenn Einkommen und Beschäftigung wachsen, und nehmen zu, wenn Einkommen und Beschäftigung fallen. Das gilt bei uns vor allem für das Zweitkindergeld und für das Wohngeld, in begrenztem Maße auch für die Kriegsopfersversorgung. Der Effekt ist bei festen Einkommensgrenzen wesentlich stärker als bei mit time-lag dynamisierten. Das Phänomen ist das gleiche wie bei der leichten Degression der Beitragsentnahmen infolge von Pflicht- und Bemessungsgrenzen. Es braucht deshalb an dieser Stelle nicht noch einmal erörtert zu werden.

Die zweite Bemerkung betrifft die Rentenansprüche. Auch sie zeigen einen leicht antizyklischen Verlauf. In Zeiten der Rezession und erst recht bei längerfristiger Arbeitslosigkeit werden mehr Invalidenrenten

³⁹ Vgl. dazu Heinz Haller: Finanzpolitik. 2. Aufl. Tübingen, Zürich 1961. S. 153. — Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 208.

⁴⁰ Daher hat Siegfried Schultz (Makroökonomische Wirkungen der Sozialen Sicherung. Berlin 1969. S. 52) nicht unbedingt recht, wenn er meint, daß die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zum Zeitpunkt des konjunkturellen Tiefstandes ein Maximum erreichten. — Vgl. dazu auch Heinz Lampert: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung. Finanzarchiv, NF Bd. 22 (1963), S. 278 ff.

⁴¹ Vgl. dazu Alois Oberhauser: Sozialversicherung und Stabilisierungspolitik. In: Institut International de Finances Publiques (Hrsg.): Finances publiques et sécurité sociale. Lyon, Paris, Saarbrücken 1969. S. 130.

und vorgezogene Altersrenten beantragt, während bei hohem Arbeitskräftebedarf und guten Verdienstchancen der Rentenbeginn eher hinausgezögert wird⁴². Diese Verhaltensweise gewinnt im Hinblick auf die beabsichtigte Einführung einer „flexiblen Altersgrenze“ ein besonders aktuelles Interesse. Die erheblich erweiterte und erleichterte Möglichkeit zur vorzeitigen Verrentung, die dadurch eröffnet werden soll, könnte nämlich auf diese Weise zu einem beachtlichen „Rezessionspuffer“ werden. Aber dieser „Konjunkturstabilisator“ würde nur bei rückläufiger Konjunktur funktionieren. Er würde das Arbeitskräftepotential endgültig reduzieren. Die einmal aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen könnten bei einer Umkehr der konjunkturellen Entwicklung kaum wieder mobilisiert werden.

III. Der konjunkturneutrale Haushalt als Richtgröße für das Sozialbudget

Abgesehen von dem hier liegenden Unsicherheitsfaktor und von den konjunkturpolitisch erwünschten, für das Gesamtvolumen des Sozialbudgets aber nicht allzu gewichtigen Schwankungen bei der Arbeitslosenversicherung hat die Zahl der Sozialleistungsempfänger nur einen relativ geringen Einfluß auf den Umfang der sozialen Ausgaben. Da sie tendenziell antizyklisch verläuft, braucht eine konjunkturverstärkende Wirkung jedenfalls nicht befürchtet zu werden. Entscheidend für die konjunkturellen Ausgabenwirkungen ist vielmehr, wie sich die Höhe der Einzelleistungen entwickelt. Ist man mit der Sozialenquête der Meinung, daß ihre diskretionäre Manipulierung zum Zwecke der Konjunktursteuerung nicht oder nur sehr begrenzt möglich ist, so käme es unter konjunkturpolitischem Aspekt darauf an, Formeln zu finden, die entweder automatisch stabilisierend wirken oder wenigstens konjunkturverstärkende oder gar konjunkturauslösende Wirkungen verhindern⁴³. Das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts scheint eine solche Formel anzubieten. Denn es erhebt ja den Anspruch, einen Maßstab für „eine auf Verstärkung der konjunkturellen Entwicklung gerichtete Politik“ zu liefern⁴⁴. Es fragt sich daher, ob ihm Regeln für die Bemessung sozialer Leistungen entnommen werden können, die ein konjunkturneutrales Wachstum des Sozialbudgets zu gewährleisten versprechen.

Nach Ansicht des Sachverständigenrats stellen Konjunkturschwankungen nichts anderes als Schwankungen im Auslastungsgrad des ge-

⁴² Vgl. dazu JG 1967, Tz. 117, und Oberhauser: a.a.O., S. 118.

⁴³ Vgl. dazu Walter Bogs et al.: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Sozialenquête. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966. Tz. 411 und 419.

⁴⁴ JG 1970, Tz. 322; vgl. auch Tz. 324.

samtwirtschaftlichen Produktionspotentials dar⁴⁵. Als Maßstab für ein konjunkturneutrales Verhalten der öffentlichen Haushalte müsse daher die Entwicklung des Produktionspotentials angesehen werden⁴⁶. Ein Sozialbudget, das konjunkturneutral im Sinne des Sachverständigenrats-Konzepts sein soll, hätte sich folglich ebenfalls am Wachstum des Produktionspotentials zu orientieren.

Gegen eine solche Ausrichtung sind allerdings mehrere Vorbehalte anzumelden. Daß das Produktionspotential erst auf eine Pro-Kopf-Größe umgerechnet werden müßte, ehe es für die Bemessung von Einzelleistungen verwendbar wäre, ist nur ein technischer Einwand, der freilich ausreichen könnte, den Verdacht auf Manipulationen zu erregen. Gewichtiger ist schon das Argument, daß das Produktionspotential ein geschätzter, kein gemessener Wert und daher als Rechtsbegriff, als Grundlage individueller Rechtsansprüche, schlecht geeignet ist.

Das insbesondere auch ökonomisch schwerwiegendste Bedenken ist jedoch, daß das Produktionspotential selbst keine konjunkturunabhängige Größe ist. Es wird bestimmt als das Produkt aus dem jahresdurchschnittlichen Bruttoanlagevermögen und der von Auslastungsschwankungen bereinigten Kapitalproduktivität⁴⁷. Vorausgesetzt daß der Trend der Kapitalproduktivität bei optimaler Kapazitätsauslastung nicht schwankt⁴⁸, ist also die Entwicklung des Produktionspotentials mit der des realen Anlagevermögens identisch⁴⁹. Nun sind aber sowohl die Bruttoinvestitionen als auch die realen Abgänge aus dem Anlagevermögen Größen, die keineswegs konjunkturell unempfindlich sind. In der Rezession geht zumindest die Zuwachsrate der Investitionen, wenn nicht diese selbst, zurück⁵⁰, und der Anteil der Produktionsanlagen, die verschrottet werden, nimmt zu⁵¹. Das Umgekehrte gilt im Aufschwung und in der Hochkonjunktur. Das führt zu Schwankungen in der Wachstumsrate des Produktionspotentials, die der Sachverständigenrat selbst immerhin mit zwei Dritteln innerhalb von zwei Jahren angesetzt hat, nämlich von 3,3 % in 1968 auf 5,5 % in 1970⁵².

Schon was die Entwicklung des realen Produktionspotentials betrifft, erscheint demnach die Aussage des Sachverständigenrats fragwürdig, daß sie im Wechsel der Konjunkturlage keinen nennenswerten Schwankungen unterliege⁵³. Der Zweifel verstärkt sich, wenn man be-

⁴⁵ JG 1968, Tz. 31. — JG 1969, Tz. 113. — Vgl. auch *Oberhauser*: a.a.O., S. 116.

⁴⁶ JG 1968, Tz. 128.

⁴⁷ JG 1970, S. 124.

⁴⁸ Der Sachverständigenrat hat zeitweise einen gebrochenen Trend angenommen; vgl. JG 1968, Tz. 51 und S. 102, sowie JG 1969, Tz. 53 f.

⁴⁹ Vgl. JG 1968, Tz. 50.

⁵⁰ Vgl. JG 1968, Tz. 51 und S. 102.

⁵¹ JG 1970, Tab. 12.

⁵² Vgl. JG 1968, Tz. 128.

rücksichtigt, daß das Produktionspotential überdies preisabhängig ist. Es wird, als potentielles Bruttosozialprodukt bei Vollauslastung der Sachkapazitäten, nach dem jeweils im Vorjahr erreichten Preisniveau bewertet und dann weiter mit den Preissteigerungen inflationiert, die „selbst bei konjunkturneutraler Haushaltsgesetzung zu erwarten sind“⁵³. Dadurch vergrößern sich die Ausschläge der Zuwachsraten des Produktionspotentials ganz erheblich, so zum Beispiel in dem genannten Zweijahres-Zeitraum von 1968 bis 1970 auf die Spanne zwischen 4,2 % und 10,2 %⁵⁴.

Das heißt nun aber nichts anderes, als daß das durch jährliche Fortschreibung ermittelte und konjunkturneutral inflationierte Produktionspotential eine prozyklisch reagierende Größe ist. Es ist daher nicht ersichtlich, daß es als Bemessungsgrundlage für soziale Dauerleistungen konjunkturpolitisch günstiger zu beurteilen sein sollte als eine Größe wie der mehrjährige Lohndurchschnitt, die immerhin antizyklische Wirkungen haben kann und zum Beispiel in der 67er Rezession auch gehabt hat⁵⁵.

Anders wäre es natürlich, wenn man das Sozialbudget am mittelfristigen Wachstum des Produktionspotentials statt an den vom Sachverständigenrat geschätzten kurzfristigen Werten ausrichten könnte. Der Maßstab der Konjunkturneutralität, den der Sachverständigenrat bei den Berechnungen in seinen letzten Jahresgutachten verwendet hat, würde damit zwar verlassen; denn dann würde gerade nicht mehr eine konstante Quote des jeweils gegebenen Produktionspotentials absorbiert, sondern je nach dessen Abweichungen von seinem mittelfristigen Wachstumspfad eine höhere — nämlich in der Depression und im beginnenden Aufschwung — oder eine niedrigere — nämlich im Boom und im beginnenden Abschwung. Es würde jedoch eine Verstetigung der sozialen Ausgabenströme erreicht, die überdies den ursprünglichen Intentionen des Sachverständigenrats besser entsprechen würde als eine Bemessung nach den numerischen Werten, die der Sachverständigenrat selbst bei der Anwendung seines Konzepts benutzt. Das Konzept ist nämlich an sich als Orientierungshilfe für die mittelfristige Finanzplanung entwickelt worden. Es ging zunächst davon aus, daß ein konjunkturneutrales öffentliches Finanzgebaren dann gegeben sei, wenn die Ausgaben sich am mittelfristigen Wachstumstrend des Produktionspotentials ausrichten und die Einnahmen proportional zum jeweils aktuellen Sozialprodukt schwanken⁵⁶. Der Sachverständigenrat hat mehr-

⁵³ JG 1969, Tz. 113. — JG 1970, Tz. 334.

⁵⁴ Berechnet aus JG 1970, Tab. 25.

⁵⁵ Vgl. dazu *Oberhauser*: a.a.O., S. 121.

⁵⁶ Vgl. dazu JG 1967, Tz. 188: „Wenn sich eine mehrjährige Finanzplanung am Produktionspotential und dessen Wachstum orientiert und Konjunkturschwankungen nicht berücksichtigt, so wirkt sie gleichwohl stabilisierend; es müssen nur die

fach expressis verbis das mittelfristige Wachstum des Produktionspotentials als die Meßgröße für die Konjunkturneutralität öffentlicher Haushalte bezeichnet⁵⁷. Die konkreten Zahlenwerte, die er präsentiert und auf denen er seine Berechnungen aufbaut, sind jedoch kurzfristiger Natur.

Offensichtlich hat der Sachverständigenrat diesen Umstand zu wenig beachtet und nicht hinreichend analysiert. Er hat unterstellt, daß „die Entwicklung des Produktionspotentials der Volkswirtschaft ... durch den Wechsel der Konjunkturlage nur geringfügig beeinflußt“ wird⁵⁸ und daß folglich eine auf Konjunkturstabilisierung ausgerichtete Finanzpolitik nur Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials, nicht dagegen Schwankungen in der Entwicklung des Produktionspotentials selbst in ihr Kalkül einbeziehen müsse. Daß diese Prämisse der Identität von kurzfristigem und mittelfristigem Wachstum des Produktionspotentials von seinen eigenen Daten nicht erfüllt wird, daß vielmehr — wie gezeigt wurde — die Entwicklung des Produktionspotentials kurzfristig nicht unerheblich von konjunkturellen Investitions- und Verschrottungszyklen abhängt, hat er dabei anscheinend übersehen. Das ist deshalb erstaunlich, weil er an anderer Stelle ausdrücklich auf das verminderte Wachstum des Produktionspotentials in der Rezession aufmerksam gemacht hat⁵⁹.

Daraus ist das Fazit zu ziehen, daß das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts in seiner bisherigen Ausgestaltung keine operationale Zielgröße zu liefern vermag, die eine längerfristige Stetigkeit des Sozialbudgets gewährleisten würde. Die jährliche Fortschreibung des Produktionspotentials, wie sie der Sachverständigenrat praktiziert, bietet keine hinreichende numerische Fundierung für Entscheidungen, die jene Kontinuität garantieren würden, die von der Sozialpolitik gefordert wird und für die wirtschaftspolitisch denkende Sozialpolitiker nach Orientierungsmarken suchen. Für eine solche Steuerung des Sozialbudgets ist man also trotz der Bemühungen des Sachverständigenrats, „regelgebundenes Verhalten an die Stelle von diskretionärem Handeln“ treten zu lassen⁶⁰, weiterhin auf normale Trendberechnungen zurückverwiesen. Das Problem, wie der richtige Trend bestimmt werden kann, der etwa einen mittelfristigen Ausgleich der Rentenhaushalte sichern, der also insbesondere die mittelfristige Entwicklung des Preis- und Lohnniveaus zuverlässiger als andere Schätzungen zu ermit-

Ausgaben in den einzelnen Jahren planmäßig getätigt und konjunkturbedingte Mehr- oder Mindereinnahmen mit Hilfe von Konjunkturrücklagen ausgeglichen werden.“

⁵⁷ Vgl. JG 1967, Tz. 157 und 184. — JG 1968, Tz. 181. — JG 1969, Tz. 270.

⁵⁸ JG 1968, Tz. 128.

⁵⁹ Vgl. JG 1968, Tz. 50 f. und S. 102.

⁶⁰ JG 1969, Tz. 270.

teln erlauben würde, bleibt daher zunächst unverändert gestellt. Das Konzept des Sachverständigenrats trägt zu seiner Lösung nicht mehr bei, als daß es die Zeitreihe einer bestimmten Variablen, eben des Produktionspotentials, für solche Trendberechnung besonders empfiehlt.

Dennoch bleibt das Konzept des konjunkturneutralen Haushalts als Orientierungshilfe, zumindest aber als Denkmodell auch für die Sozialpolitik nützlich. Es ist vom Sachverständigenrat ja vor allem als Gegenthese zu der Ansicht entwickelt worden, ein Haushalt, der in Einnahmen und Ausgaben von Jahr zu Jahr der Entwicklung des Sozialprodukts folgt, sei als konjunkturneutral anzusehen⁶¹. Es wendet sich, mit anderen Worten, dagegen, rein konjunkturell bedingte Überschüsse oder Defizite in einer mittelfristigen Finanzplanung fortzuschreiben und sie zum Anlaß für eine „Parallelpolitik“ zu nehmen⁶². Wenn es gelänge, auch nur diese Grundüberlegung den sozialpolitischen Entscheidungsträgern verständlich zu machen, wäre für die Abstimmung von praktischer Sozialpolitik und praktischer Wirtschaftspolitik schon einiges gewonnen.

Summary

On the Applicability of the Conception of a Neutral Budget on Social Security

The German Board of Economic Experts has recently developed the conception of a Neutral Budget i. e. neutral with respect to the development of business cycles. The author applies this conception to the social budget and comes to the conclusion that social budget revenues have procyclical effects, while expenditures react slightly anticyclically. Discretionary variations of social benefits are less effective as an instrument of economic policy than other public expenditures and would, besides, contradict important aims of social policies. The conception of a neutral budget renders no operational guide lines, for the economic production potential itself reacts procyclically.

⁶¹ JG 1968, Tz. 128.

⁶² Vgl. dazu JG 1967, Tz. 184 und 188. — JG 1969, Tz. 114. — JG 1970, Tz. 326.