

Wolfgang Schaft

# Die Problematik struktureller Budgetdefizite

*Im Vertrag von Maastricht wird in der Höhe und Entwicklung des öffentlichen Haushaltsdefizits ein Maßstab für die Dauerhaftigkeit der nationalen Konsolidierungsanstrengungen und für den EWU-Beitritt gesehen. Entscheidend für die Beurteilung der Finanzpolitik eines Landes kann letztlich aber nur das „strukturelle“ Haushaltsdefizit sein. Was verbirgt sich hinter dem Konzept des strukturellen Defizits?*

Mit dem Vertrag von Maastricht ist der staatliche Budgetsaldo zum wichtigsten Indikator für die Beurteilung der Finanzpolitik geworden. Die Entwicklung des Finanzierungssaldos insgesamt läßt aber keine Aussage darüber zu, ob die Finanzpolitik in einzelnen Zeitabschnitten restriktiv oder expansiv wirkte; auch ist sie kein geeigneter Maßstab für den Erfolg oder Mißerfolg einer auf nachhaltige Budgetkonsolidierung gerichteten Politik. Dazu bedarf es der Aufteilung des Staatsdefizits in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente. Maßstab für die Beurteilung der Finanzpolitik kann letztlich nur das „strukturelle“ Haushaltsdefizit sein, d.h. jener Teil des gesamten Budgetdefizits, der auch dann noch vorhanden ist, wenn sich die Wirtschaft im Zustand eines gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts befindet<sup>1</sup>.

Konzepte zur Messung und Bestimmung struktureller Defizite werden insbesondere vom Internationalen Währungsfonds (IMF)<sup>2</sup>, von der OECD<sup>3</sup>, von der Europäischen Union (EU)<sup>4</sup>, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)<sup>5</sup> und von der Deutschen Bundesbank (BBk)<sup>6</sup> entwickelt.

## Statistische Datenbasis und Abgrenzung

Die statistische Grundlage für die Berechnungen des IWF, der OECD und der EU bildet die international bereits weitgehend harmonisierte Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR). Die staatlichen Einnahmen und Ausgaben nach dem VGR-Konzept werden mit

Hilfe von Umrechnungen und unter Berücksichtigung fiktiver Transaktionen aus der originären Finanzstatistik ermittelt. Während die Finanzstatistik an tatsächlichen Zahlungsströmen orientiert ist, steht beim Konzept der VGR der Aspekt der Einkommensentstehung im Vordergrund. Finanzierungstransaktionen – wie z.B. die Vergabe und der Rückfluß von Darlehen und der Erwerb und die Veräußerung von Vermögen – werden hier nicht als Einnahmen und Ausgaben, sondern als Finanzierungsvorgänge berücksichtigt<sup>7</sup>.

Die institutionelle Abgrenzung des Staatsdefizit bezieht sich in der Regel auf den sogenannten „general government sector“ und den Finanzierungssaldo des öffentlichen Gesamthaushalts aller Gebietskörperschaften unter Einbeziehung der Sozialversicherungen. Nur das strukturelle Defizit des SVR basiert auf dem Finanzierungsdefizit des öffentlichen Gesamthaushalts der Gebietskörperschaften in der Abgrenzung der Finanzstatistik; abgesehen vom Bundeszuschuß an die Arbeitslosen- und Rentenversicherung ist hier der Sektor der Sozialversicherung ausgeklammert.

<sup>1</sup> Vgl. G. Krause-Junk: Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls, in: Finanzarchiv, Bd. 40, 1982, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. IMF: World Economic Outlook, Oktober 1993, Annex I: Structural Budget Indicators for the Major Industrial Countries, S. 99 ff.

<sup>3</sup> Vgl. C. Giorno u.a.: Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, OECD, Economic Department, Working Paper Nr. 152, Paris 1995; und OECD: Economic Outlook Nr. 62, Dezember 1997, Anhang-Tabelle 31.

<sup>4</sup> Europäische Kommission: Technischer Vermerk: Methode der Kommissionsdienststellen zur Konjunkturbereinigung von Haushaltssalden, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 60, 1995, S. 37 ff.

<sup>5</sup> Vgl. M. Hüther: Strukturelles Defizit und konjunktureller Impuls, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), Heft 6, S. 332 ff.; und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994/95, Bundestagsdrucksache 13/26, S. 151-158.

*Wolfgang Schaft, 52, Dipl.-Volkswirt, ist Forschungsgruppenleiter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Mitglied des Arbeitskreises „Steuerschätzung“ beim Bundesministerium der Finanzen.*

**Messung der Produktionslücke**

Um den konjunkturellen Einfluß auf das Staatsbudget zu isolieren und das strukturelle Defizit zu quantifizieren, muß in einem ersten Schritt die Abweichung der tatsächlichen konjunkturellen Lage vom „Normalzustand“ bei gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht geschätzt werden. Dazu muß zunächst das Bruttoinlandsprodukt bestimmt werden, das sich bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten ergeben hätte; dies geschieht zumeist mit Hilfe einer Produktionsfunktion.

Die Differenz zum tatsächlichem Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt die Produktionslücke an. Sie wird in der Regel in Relation zum tatsächlichen BIP gemessen, teilweise aber auch, wie etwa von der OECD, in Relation zum Produktionspotential.

$$GAP_t = \frac{Y_t - Y_t^*}{Y_t}$$

wobei:

GAP = Produktionslücke in % des BIP

Y = tatsächliches BIP

Y\* = Produktionspotential

Die oben genannten Institutionen verwenden gegenwärtig unterschiedliche methodische Ansätze für die Berechnung des Produktionspotentials<sup>6</sup>. Der Ansatz des SVR ist kapitalstockorientiert, dabei werden aus den empirischen Kapitalproduktivitäten mit Hilfe einer logarithmischen Trendfunktion die von Auslastungsschwankungen bereinigten „potentiellen“ Kapitalproduktivitäten ermittelt.

Die Deutsche Bundesbank verwendet eine CES-Produktionsfunktion, wobei das Produktionspotential diejenige Produktion ist, die bei gegebenem technischen Fortschritt mit dem vorhandenen Kapitalstock erstellt werden kann, wenn das Vollbeschäftigungsangebot an Arbeitskräften eingesetzt wird und die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mit nor-

maler Intensität genutzt werden<sup>9</sup>. Bei der OECD und dem IWF erfolgt die Potentialschätzung auf der Basis einer Zwei-Faktoren-Produktionsfunktion vom Cobb-Douglas-Typ, die EU schätzt die Trendproduktion mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters. Die OECD leitet das potentielle Arbeitsangebot, das mit einer inflationsstabilen Arbeitslosenquote konsistent ist, aus der geschätzten NAWRU<sup>10</sup>, IWF und EU aus der geschätzten NAIRU<sup>11</sup> ab.

Es ist offensichtlich, daß unterschiedliche Schätzergebnisse für das Produktionspotential auch entsprechend unterschiedliche Ergebnisse für die absolute Höhe des strukturellen Defizit nach sich ziehen. Auf die Veränderung des strukturellen Defizits im Zeitablauf hat die jeweiligen Schätzmethode dagegen weit weniger Einfluß.

Gegenüberstellungen der Schätzergebnisse für die aus den Potentialschätzungen ermittelten Produktionslücken (in % des Produktionspotentials) zeigen, daß alle Verfahren die konjunkturellen Wendepunkte übereinstimmend markieren. Die maximalen Niveaudifferenzen der einzelnen Ansätze haben sich in den 90er Jahren gegenüber den 80er Jahren von gut 2 Prozentpunkten auf 1 Prozentpunkt verringert<sup>12</sup>. Dabei liegen die Ergebnisse von IWF, OECD und EU relativ dicht beieinander.

<sup>6</sup> Vgl. G. Ziebarth: Methode und Technik der Bestimmung struktureller Budgetdefizite, Diskussionspapier 2/95, Volkswirtschaftliche Forschungsgruppe der Deutschen Bundesbank, Juni 1995; und Deutsche Bundesbank: Zur Problematik der Berechnung „struktureller“ Budgetdefizite, in: Monatsbericht April 1997, S. 31-46.

<sup>7</sup> Vgl. G. Ziebarth, a.a.O., S. 6 ff.

<sup>8</sup> Eine kurze Zusammenfassung dieser Ansätze findet sich bei G. Ziebarth, a.a.O., S.17-21; vgl. auch J. Döpke: Alternative Ansätze zur Schätzung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, Kieler Arbeitspapiere Nr. 591, 1993.

<sup>9</sup> G. Ziebarth, a.a.O., S. 17.

<sup>10</sup> „Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment“

<sup>11</sup> „Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment“

<sup>12</sup> G. Ziebarth, a.a.O., S. 12.

Axel Klumpp

**Die einseitige Vertragsbeendigung bankgeschäftlicher Kreditverhältnisse durch die Bank**

1998, 124 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5097-0  
(Nomos Universitätschriften – Recht, Bd. 279)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

### Konjunkturbereinigung von Budgetsalden

Bei der Konjunkturbereinigung von Budgetsalden wird ermittelt, wie sich die Abweichungen von der Normalauslastung auf die Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben auswirken. Veränderungen der Einnahmen und Ausgaben sind dann als „konjunkturbedingt“ einzustufen, wenn sie automatisch als Folge von Konjunkturschwankungen im Sinne der eingebauten zyklischen Budgetflexibilität (built-in-flexibility) entstehen. Von dieser „passiven“ Budgetflexibilität ist die diskretionäre Budgetflexibilität zu unterscheiden, die sich als Folge von Maßnahmen bzw. Änderungen des Abgabenrechts und der Leistungsgesetze ergibt. Bei den einzelnen Verfahren zur Berechnung von Elastizitäten einzelner Einnahme- (insbesondere Steuer-) oder Ausgabearten in bezug auf das Bruttoinlandsprodukt zeigt sich allerdings, daß es nicht immer leicht ist, automatische und diskretionäre Effekte voneinander zu trennen.

#### Bereinigung der Einnahmen

Die Konjunkturreakibilität von Steuern und Sozialabgaben wird durch deren Aufkommenselastizität bestimmt. Dieses ist eine Größe, die angibt, um wieviel stärker (schwächer) eine Steuer im Vergleich zu ihrer Bemessungsgrundlage (Bruttoinlandsprodukt) steigt bzw. sinkt. An die Stelle der jeweiligen steuerlichen und beitragsbezogenen Bemessungsgrundlagen tritt aus Vereinfachungsgründen in allen Ansätzen zur Berechnung struktureller Budgetdefizite der gesamtwirtschaftliche Output in Form des nominalen Bruttoinlandsprodukts als Bezugsgröße<sup>13</sup>:

$$\varepsilon_R = \frac{\left(\frac{\Delta R}{R}\right)}{\left(\frac{\Delta Y}{Y}\right)}$$

wobei:

$\varepsilon_R$  = Aufkommenselastizität

R = Staatseinnahmen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge)

Y = nominales BIP

Die Aufkommenselastizität des gesamten Steuer- und Abgabensystems wird durch die unterschiedliche

Elastizität der Einzelsteuern und dem Gewicht an den Steuern insgesamt bestimmt. Bei einigen Steuerarten in Deutschland wie z.B. einigen spezifischen Verbrauchsteuern (Bier-, Branntwein- und Kaffeesteuer) ist die Elastizität gleich Null, teilweise sogar negativ<sup>14</sup>, bei einigen (Steuern vom Umsatz) liegt sie bei Eins<sup>15</sup>, bei der Lohn- und Einkommensteuer – wegen des progressiven Steuertarifs – sogar deutlich über Eins. Für Deutschland ergibt sich eine Elastizität des gesamten Steueraufkommens in bezug auf das nominale Bruttoinlandsprodukt im langfristigen Durchschnitt von etwa Eins<sup>16</sup>. So geht denn auch die Deutsche Bundesbank bei ihren Analysen zum strukturellen Defizit von einer Gesamtelastizität des Steuersystems in dieser Größenordnung aus. Dabei ist allerdings anzumerken, daß die im langjährigen Durchschnitt empirisch gemessene Elastizität Steuerrechtsänderungen mit einschließt.

In der Vergangenheit hat es wiederholt große Steuerreformen gegeben, die u.a. der finanzpolitische Zielsetzung dienten, sogenannte „heimliche Steuererhöhungen“, die durch das Zusammenwirken von Inflation und Steuerprogression entstehen, zurückzuführen bzw. die Steuerlast wieder zurückzuführen. Es müßte deshalb eigentlich geprüft werden, wie hoch die um diskretionäre Effekte bereinigte Steuerelastizität ist; dies wäre z.B. für Prognosen des Steueraufkommens wichtig. Dazu wäre allerdings eine Bereinigung der Steuereinnahmen in der Vergangenheit um die Steuerrechtsänderungen notwendig.

Die drei internationalen Institutionen EU, OECD und IWF unterscheiden bei der Berechnung von Aufkommenselastizitäten vier bis fünf Kategorien von Einnahmen: Körperschaftsteuer (corporate taxes), Lohn- und Einkommensteuer (personal income taxes), indirekte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Der IWF verwendet als zusätzliche Kategorie die sonstigen Steuereinnahmen.

#### Probleme bei der Elastizitätsermittlung

Probleme bereitet bei der Ermittlung von Elastizitäten die Berücksichtigung von Zeitverzögerungen, dies gilt insbesondere bei der Körperschaft- und der veranlagten Einkommensteuer. Zeitliche Verzögerungen ergeben sich daraus, daß zwischen dem

<sup>13</sup> Bei der persönlichen Einkommensteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen ermittelt die OECD zunächst Elastizitäten in bezug auf das Bruttoeinkommen. Diese Elastizitäten werden dann unter Verwendung von Beschäftigungs- und Lohnelastizitäten (in bezug auf das BIP) auf Elastizitäten in bezug auf das BIP umgerechnet. Vgl. C. Giorno, a.a.O., S. 15, 48 und 51.

<sup>14</sup> Diese Steuern sind Mengensteuern, der Verbrauch der besteuerten Produkte hat eine Sättigungsgrenze erreicht.

<sup>15</sup> Die Umsatzsteuer entwickelt sich im Prinzip parallel zur Inlandsnachfrage.

<sup>16</sup> W. Schaft: Sondereinflüsse drücken Steuereinnahmen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), Heft 11, S. 668.

Zeitpunkt der Entstehung der Steuerschuld und dem kassenmäßigen Steuereingang ein bis mehrere Jahre liegen können<sup>17</sup>. Die OECD, deren Ergebnisse von der EU-Kommission übernommen wurden, hat z.B. 1990 bei einer Analyse der Körperschaftsteuer in sechs Mitgliedsländern Zeitverzögerungen ermittelt und daraufhin entsprechende Korrekturen in die Elastizitätsberechnung eingeführt<sup>18</sup>; gleichzeitig wird aber eingeräumt, daß sich diese Korrektur nur minimal auf die Berechnungsergebnisse auswirken. Die einzelnen Elastizitätswerte gehen gewichtet mit dem Anteil der jeweiligen Einnahmenart am Gesamtaufkommen in die gesamte Aufkommenselastizität ein. Für die Mitgliedstaaten der EU liegt die so ermittelte, gewogene Gesamtaufkommenselastizität bei 1,0<sup>19</sup>. In diesem Wert sind die Sozialversicherungsbeiträge mit enthalten.

Für Deutschland läßt sich feststellen, daß der tendenziellen Unterschätzung der Steuerelastizitäten durch die Einbeziehung diskretionärer Steuersenkungen eine tendenzielle Überschätzung der Elastizitäten der Sozialbeiträge durch die Einbeziehung diskretionärer Beitragssatzerhöhungen entgegenwirkt; und von daher spricht einiges dafür, Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bei der Elastizitätsberechnung zusammenzufassen. Durch Verwendung eines – aus Ex-post-Daten ermittelten – gewogenen Durchschnitts aller genannten Einnahmenseitigkeiten lassen sich die öffentlichen Einnahmen auch dann um konjunkturelle Effekte bereinigen, wenn bei Vorausschätzungen Daten für einzelne Steuern nicht vorliegen.

Die konjunkturelle Komponente der Staatseinnahmen  $r_t$ , bezogen auf das BIP, ergibt sich multiplikativ aus der durchschnittlichen Einnahmenquote, der Aufkommenselastizität  $\epsilon_R$  und der nominalen Produktionslücke:

$$r_t = \left(\frac{R}{Y}\right)_t \epsilon_R GAP_t$$

Der Sachverständigenrat verwendet im Rahmen seiner kurzfristigen Vorausschätzungen ein etwas einfacheres Verfahren zur Konjunkturbereinigung der Einnahmenseite, indem er lediglich die Steuereinnahmen

**Tabelle 1**  
**Konjunkturelle Budgetelastizität<sup>1</sup>**  
**in der Europäischen Union**

	Einnahmen	Ausgaben	Saldo
Belgien	0,5	-0,1	0,6
Dänemark	0,5	-0,3	0,7
Deutschland	0,4	-0,1	0,5
Finnland	0,5	-0,2	0,6
Frankreich	0,5	-0,1	0,5
Griechenland	0,3	-0,1	0,4
Großbritannien	0,5	-0,2	0,6
Irland	0,4	-0,2	0,5
Italien	0,3	-0,1	0,5
Luxemburg	0,4	-0,2	0,6
Niederlande	0,5	-0,2	0,8
Österreich	0,4	-0,1	0,5
Portugal	0,4	-0,1	0,5
Schweden	0,6	-0,2	0,9
Spanien	0,5	-0,2	0,6
EU Ingesamt	0,4	-0,1	0,5

<sup>1</sup> Grenzrate der Veränderung von Einnahmen, Ausgaben und Saldo in bezug auf das BIP, 1995.

Quelle: Europäische Kommission: Jahreswirtschaftsbericht 1997, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 63, 1997, S. 95.

men berücksichtigt<sup>20</sup> und zudem – ebenso wie die Bundesbank – von einer Aufkommenselastizität des Steuersystems von Eins ausgeht:

$$t_t = \left(\frac{T}{Y}\right)_t GAP_t$$

wobei:

$t_t$  = konjunkturelle Komponente der Steuereinnahmen, bezogen auf das BIP.

Die EU-Kommission hat für das Jahr 1995 die Konjunkturrempfindlichkeit der Budgeteinnahmen berechnet und für den Durchschnitt aller EU-Staaten – dem Deutschland in etwa entspricht – einen Wert von 0,4% des BIP ermittelt, d.h. eine Ausweitung der Produktionslücke um einen Prozentpunkt verringert die Abgaben um 0,4 Prozentpunkte des BIP (siehe Tabelle 1).

### Bereinigung der Ausgaben

Die „staatlichen Übertragungen an die privaten Haushalte zur Deckung der durch Arbeitslosigkeit bedingten Kosten“<sup>21</sup> bilden bei der EU (und der OECD) die zentrale konjunkturelle Komponente auf der Ausga-

<sup>17</sup> J. Körner: Methoden zur mehrjährigen Vorausschätzung des Einkommensteueraufkommens, ifo Studien zur Finanzpolitik 25, München 1980; ders.: Methoden zur mehrjährigen Vorausschätzung des Körperschaftsteueraufkommens, ifo Studien zur Finanzpolitik 26, München 1980.

<sup>18</sup> Kritisch ist hier anzumerken, daß diese im Fall Deutschlands nicht festgestellt wurden. Der Arbeitskreis Steuerschätzungen arbeitet dagegen bei den Schätzungen der Körperschaftsteuer und der veranlagten Einkommensteuer mit einem Lag-Modell.

<sup>19</sup> Siehe Europäische Kommission: Jahreswirtschaftsbericht 1997, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 63, 1997, S. 94.

<sup>20</sup> Bei der Konjunkturbereinigung des Zuschusses des Bundes zum Defizitausgleich der Bundesanstalt für Arbeit werden die Beitragseinnahmen zur Arbeitslosenversicherung berücksichtigt.

<sup>21</sup> Europäische Kommission: Technischer Vermerk, a.a.O., S. 46.

benseite. Da der Zusammenhang zwischen einer Änderung der Arbeitslosenquote und der sich daraus ergebenden Änderung der Ausgaben (insbesondere: Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Arbeitslosenhilfe) gesetzlich fixiert ist, führt eine Zunahme der Zahl der Arbeitslosen automatisch zu entsprechend höheren Staatsausgaben.

Die OECD und die EU ermitteln die konjunkturellen Effekte auf der Ausgabenseite mit den üblichen ökonomischen Schätzverfahren unter Anwendung des Okunschen Gesetzes über die Zusammenhänge zwischen dem Güter- und Arbeitsmarkt (siehe Kasten)<sup>22</sup>. Empirische Berechnungen der EU-Kommission, bezogen auf das Jahr 1995, ergaben eine Konjunkturreakibilität der Staatsausgaben von -0,1 im EU-Durchschnitt, d.h. eine Ausweitung der (negativen) Produktionslücke um einen Prozentpunkt erhöht die Staatsausgaben um 0,1 Prozentpunkte des BIP<sup>23</sup>.

Der Vorteil solcher ökonomischer Verfahren liegt zweifellos in der nachvollziehbaren Berechnungsmethode, die sich vor allem für Ländervergleiche anbietet. Die Schwäche liegt allerdings darin, daß sich konjunkturelle und diskretionäre Effekte schwerer trennen lassen. Wenn in rezessiven Phasen das Leistungsrecht in der Arbeitslosenversicherung eingeschränkt wird (z.B. durch Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld), unterschätzen solche allgemein formulierten ökonomischen Verfahren die Konjunkturreakibilität der Staatsausgaben.

### Der Ansatz der Bundesbank

Die Bundesbank versucht, im Rahmen eines „strukturalisierten“ Ansatzes Detailinformationen aus der Leistungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit zur besseren Unterscheidung von konjunkturellen und diskretionären Effekten zu nutzen<sup>24</sup>. Änderungen im Leistungsrecht lassen sich dabei z.B. durch die Annahme einer konstanten Leistungsempfängerquote (Anteil der Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an den registrierten Arbeitslosen) und eines konstanten Nettoentgeltes (nach Abzug der Sozialbeiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) je Leistungsempfänger erfassen.

Eine solche vereinfachende Annahme einer Parallelentwicklung von Ausgaben und Zahl der Arbeitslosen überdeckt aber den zyklischen Effekt des Anstiegs der Empfängerquote bei Arbeitslosengeld zu Beginn einer Rezession und seinen Rückgang bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit infolge der zeitlichen Befristung der Höchstbezugsdauer. Durch die Zusammenfassung von Arbeitslosengeld und -hilfe wird die

### Ökonometrische Schätzung der Konjunkturreakibilität von Staatsausgaben

Der Zusammenhang zwischen Outputschwankungen und dem Beschäftigungsgrad wird nach dem Okunschen Gesetz definiert; danach schlägt sich eine Produktionslücke nur unterproportional auf dem Arbeitsmarkt nieder, d.h. die Arbeitslosigkeit bei Vollbeschäftigung wird zu einer vorgegebenen Größe. Diese „natürliche“ Arbeitslosenquote wird aus der tatsächlichen Arbeitslosenquote durch Trendbereinigung nach der Hodrick-Prescott-Methode geschätzt. Die Schätzwerte für den Okunsche Koeffizienten werden durch Regression ermittelt:

$$GAP_t = a + b (U_t^* - U_t) + e_t$$

wobei:

$b$  = Okunscher Koeffizient

$U_t^*$  = natürliche Arbeitslosenquote

$U_t$  = tatsächliche Arbeitslosenquote

$e_t$  = Residuum

Die Schätzwerte für die marginalen Ausgaben für Arbeitslose ergeben sich aus:

$$(UB_t - UB_{t-1}) = a + c (U_t^* - U_{t-1}) + e_t$$

wobei:

$UB$  = Ausgaben für Arbeitslose (Arbeitslosengeld) in Prozentpunkten des BIP

$c$  = marginale Ausgaben für Arbeitslose bezogen auf die Arbeitslosenquote

Die konjunkturelle Komponente der Staatsausgaben in Prozentpunkten des BIP  $d_t$ , ermittelt sich aus:

$$d_t = (c * h) GAP_t$$

wobei:  $h = \frac{1}{b}$  (Umkehrung des Okunschen Koeffizienten)

$c * h$  = Grenzrate der Ausgabenveränderung bezogen auf das BIP.

Quelle: Europäische Kommission: Technischer Vermerk, a.a.O., S.46.

<sup>22</sup> Vgl. dazu im einzelnen ebenda, S. 46 f.; G. Ziebarth, a.a.O., S. 25 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Europäische Kommission: Jahreswirtschaftsbericht 1997, a.a.O., S. 95.

<sup>24</sup> Vgl. G. Ziebarth, a.a.O., S. 29 ff.

ser Effekt lediglich abgemildert. So ging die vergleichsweise moderate Zunahme der Arbeitslosenzahlen in Deutschland von 1993 bis 1995 von 3,4 auf 3,7 Mill. mit einem Rückgang der Quote der Leistungsempfänger von 77,6% auf 75,2% einher, der nachfolgende kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 4,4 Mill. im Jahre 1997 hingegen mit einem Wiederanstieg der Empfängerquote auf 82%.

**Der Ansatz des Sachverständigenrates**

Der Sachverständigenrat berechnet konjunkturabhängige Ausgaben für Arbeitslose und Kurzarbeiter im Zusammenhang mit der Konjunkturbereinigung des Bundeszuschusses, mit dem das Defizit der Bundesanstalt für Arbeit ausgeglichen wird. Dabei werden die nichtkonjunkturbedingten Ausgaben für Arbeitslosengeld aus einer Fortschreibung der nichtauslastungsbedingten Unterbeschäftigung im Jahr der letzten Normalauslastung – zur Zeit das Jahr 1989 – abgeleitet.

Der Sachverständigenrat verfolgt mit seinem Ansatz zur Berechnung des strukturellen Defizits ein etwas anderes Ziel als die übrigen hier genannten Institutionen, indem er im Sinne eines normativen Zielkonzeptes den – um die dauerhaft hinnehmbare Investitionsfinanzierung bereinigten – Konsolidierungsbedarf ermittelt<sup>25</sup>. Der Grundgedanke dieses Ansatzes – in dem sowohl Art. 115 Abs.1 Grundgesetz als auch Art.104c EG-Vertrag zum Ausdruck kommen – ist, daß bestimmte öffentliche Investitionen sich über

den Kapazitätseffekt positiv auf das Wirtschaftswachstum auswirken und sich damit – über höhere Steuern und Sozialbeiträge – quasi selbst finanzieren können. Die Problematik dieses Ansatzes besteht allerdings im Investitionsbegriff, d.h. in der Abgrenzung sogenannter „produktiver“ und „konsumtiver“ öffentlicher Investitionen<sup>26</sup>. Daneben werden beim SVR-Konzept vorübergehende Be- und Entlastungen, wie z.B. befristete Investitionszulagen zur Förderung des Anpassungsprozesses in Ostdeutschland oder der nicht dauerhafte Teil des Bundesbankgewinns herausgerechnet.

**Umfang struktureller Budgetdefizite**

Berechnungen der EU-Kommission zeigen, daß in den Ländern der EU die Konjunkturalastizität der Staatsausgaben deutlich geringer ist als die der Staatseinnahmen (vgl. Tabelle 1). Faßt man die konjunkturellen Wirkungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite zusammen, so ergibt sich als Faustformel, daß – bezogen auf das nominale BIP – Veränderungen im gesamtwirtschaftlichen Auslastungsgrad um 1 Prozentpunkt zu einer Veränderung des Anteils des staatlichen Finanzierungssaldos am BIP um etwa 1/2 Prozentpunkt führen. Steuern und Sozialbeiträge tragen zu diesem Effekt zu deutlich mehr als zwei Drittel bei. Die OECD, der IWF und die Bundesbank kommen hier zu ganz ähnlichen Ergebnissen<sup>27</sup>.

Das strukturelle Defizit ergibt sich als Differenz des tatsächlichen und des konjunkturbedingten Finanzierungssaldos, es wird oft als Anteil am nominalen BIP dargestellt. Die OECD bezieht das strukturelle Defizit auf das nominale Produktionspotential, da sich ihrer Ansicht nach mit diesem Indikator der aktuelle Stand der finanzpolitischen „Stabilitäts-Performance“ in einem EU-Vergleich besser, d.h. konjunkturunabhängiger beurteilen läßt.

Die in Tabelle 2 dargestellten Ergebnisse der Berechnung des strukturellen Defizits zeigen, daß der SVR das „zu konsolidierende“ strukturelle Defizit, das allerdings auf der Basis der Finanzstatistik für die Gebietskörperschaften berechnet ist, für Deutschland gegenwärtig nur mit 1 1/2% des BIP beziffert, die EU

**Tabelle 2**  
**Budgetdefizit des Staates**  
**Deutschland**  
(in % des nominalen BIP)

	VGR-Abgrenzung Gebietskörperschaften + Sozialversicherung			Finanzstatistik Gebietskörperschaften		
	Insgesamt <sup>1</sup>	Strukturelles Defizit		Insgesamt <sup>1</sup>	Struktur- Defizit SVR <sup>5</sup>	
	BBk <sup>2</sup>	EU <sup>3</sup>	OECD <sup>4</sup>			
1991	-3,3	-4 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>	-5,1	-4,6	-4,3	-3,3
1992	-2,8	-4 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-4,4	-4,5	-3,8	-2,2
1993	-3,5	-3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>	-3,0	-2,9	-4,4	-1,8
1994	-2,6	-2 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-2,3	-2,2	-3,5	-1,0
1995	-3,5	-3	-3,5	-2,9	-3,2	-1,0
1996	-3,5	-3 <sup>1</sup> / <sub>2</sub>	-3,5	-2,6	-3,4	-1,2
1997	-3,3	-2,3	-2,3	-2,3	-3,4	-1,3

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; und eigene Berechnungen. <sup>2</sup> Deutsche Bundesbank: Zur Problematik der Berechnung „struktureller“ Defizite, a.a.O., S. 40, geschätzt aus Stabdiagramm. <sup>3</sup> Europäische Kommission: Technischer Vermerk, a.a.O., S. 66. Ab 1995: Europäische Kommission: Geschäftsbericht 1997, a.a.O., S. 86. <sup>4</sup> In % des nominalen Produktionspotentials; vgl. OECD: Economic Outlook, Nr. 62, a.a.O., S. A34. <sup>5</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, a.a.O., S. 168 und 263.

<sup>25</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, Bundestagsdrucksache 13/9090, S. 262 ff.; und M. Hütner, a.a.O., S. 336 f.

<sup>26</sup> Vgl. W. Schafft: Der Einfluß öffentlicher Investitionen auf das wirtschaftliche Wachstum, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30. Jg., 1985, S. 141 ff.

<sup>27</sup> Vgl. auch OECD: Economic Outlook, Nr. 62, Dezember 1997, S. 24; sowie G. Ziebarth, a.a.O., S. 55.

und die OECD gehen dagegen von einem konjunkturberinigten, strukturellen Defizit von reichlich 2% aus.

Verschiedentlich wird vorgeschlagen, mit Hilfe der Entwicklung struktureller Defizite die Frage zu beantworten, ob im Sinne des Art. 109j des Maastricht-Vertrags „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand“ vorliegt oder nicht. Um die im Vertrag vorgesehene Grenze von maximal 3% auf Dauer zu gewährleisten und auch in einer Phase konjunktureller Schwäche nicht zu überschreiten, wäre im

Rahmen „normaler“ konjunktureller Schwankungen (also nicht bei einer schweren Rezession) ein annähernd ausgeglichener Haushalt erforderlich, d.h. das hinnehmbare strukturelle Defizit dürfte nur gering sein<sup>28</sup>. Die Deutsche Bundesbank<sup>29</sup> setzt es mit Null, andere, wie A. Boss<sup>30</sup>, mit 1% an.

Auch wenn Tendenzen zu einem Abbau des strukturellen Defizits in der jüngeren Vergangenheit erkennbar sind, läßt sich die Nachhaltigkeit finanzpolitischer Konsolidierung nur auf der Basis von Prognosen beurteilen. Kurzfristige Konjunkturprognosen sind hierfür im allgemeinen wenig geeignet. Zugrunde zu legen wäre vielmehr die mittelfristige Ausrichtung und Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanungen in der EU im Sinne eines „Fiskalischen Föderalismus“ – etwa analog zu den deutschen Instrumenten der mehrjährigen Finanzplanung und mehrjährigen Steuerschätzung oder der Modellrechnungen „Finanzpolitik 2000“ des Bundesfinanzministerium<sup>31</sup>.

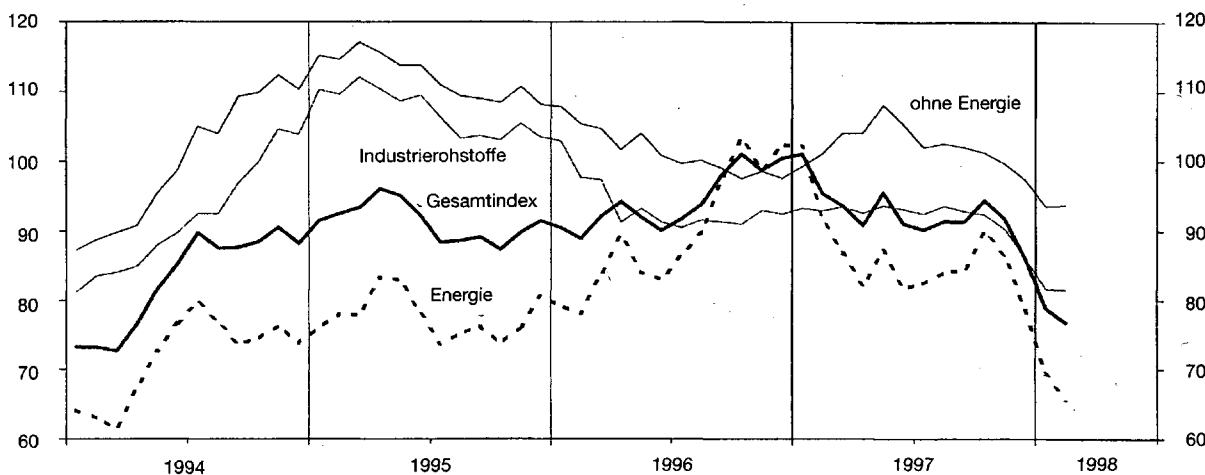
<sup>28</sup> Vgl. Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute, Oktober 1997, S. 25 f.

<sup>29</sup> Deutsche Bundesbank: Zur Problematik der Berechnung „struktureller Defizite“, a.a.O., S. 44.

<sup>30</sup> A. Boss: Fiskalpolitik und Konjunktur, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kieler Arbeitspapier Nr. 772, S. 9.

<sup>31</sup> Bundesministerium der Finanzen: Finanzpolitik 2000. Neue Symmetrie zwischen einem leistungsfähigen Staat und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft, Schriftenreihe des BMF, Heft 58, April 1996.

**HWWA-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe**



1990 = 100, auf US-Dollar-Basis.

HWWA-Index mit Untergruppen*	1997	Aug. 97	Sept. 97	Okt. 97	Nov. 97	Dez. 97	Jan. 98	Feb. 98
Gesamtindex	92,7 (-1,7)	91,4 (-2,6)	91,4 (-6,9)	94,5 (-6,5)	91,8 (-7,1)	86,1 (-14,3)	78,9 (-21,9)	76,8 (-19,5)
Gesamtindex, ohne Energie	102,3 (0,8)	102,6 (2,4)	102,1 (3,0)	101,3 (3,8)	99,8 (1,2)	97,5 (-0,2)	93,6 (-5,7)	93,8 (-7,2)
Nahrungs- und Genußmittel	132,0 (12,5)	129,2 (2,8)	129,3 (5,9)	127,7 (9,1)	127,9 (10,8)	130,9 (15,8)	129,1 (10,4)	130,1 (3,9)
Industrierohstoffe	92,3 (-1,5)	93,6 (2,2)	92,9 (1,7)	92,4 (1,5)	90,3 (-2,8)	86,2 (-6,8)	81,6 (-12,5)	81,5 (-12,3)
Agrarische Rohstoffe	92,6 (-3,5)	92,8 (-2,3)	94,1 (-1,9)	94,6 (-2,1)	92,4 (-4,6)	87,7 (-8,2)	81,0 (-14,4)	81,5 (-12,6)
NE-Metalle	89,8 (2,0)	93,7 (13,4)	88,8 (10,5)	86,3 (10,0)	83,5 (-1,8)	78,9 (-8,4)	76,4 (-15,3)	74,9 (-18,1)
Energierohstoffe	86,5 (-3,5)	84,2 (-6,2)	84,4 (-13,4)	90,0 (-12,9)	86,6 (-12,4)	78,7 (-23,2)	69,4 (-32,1)	65,7 (-28,3)

\* 1990 = 100, auf US-Dollar-Basis, Periodendurchschnitte; in Klammern: prozentuale Änderung gegenüber Vorjahr.

Für Nachfragen: Tel. 040/3562-316/320