

SIND BUDGETDEFIZITE UND BUDGETÜBERSCHÜSSE ALS SOLCHE INSTRUMENTE DER FINANZPOLITIK?

Prof. Dr. Paul SENF
Universität des Saarlandes

1. Sie kennen sicher aus der Makroökonomik die Theorie der Budgetmultiplikatoren und die daraus entwickelte «Theorie der ökonomischen Effekte von Budgetsalden». Danach wirken prinzipiell Budgetdefizite expansiv und Budgetüberschüsse restriktiv. Auf der Basis dieser theoretischen Überlegungen könnte man die Finanzpolitik als eine «Politik des systematischen Gebrauchs von Budgetsalden» betrachten.

In meinem Referat möchte ich die Frage untersuchen, ob und inwieweit Budgetsalden, das heisst also Budgetdefizite und Budgetüberschüsse als solche als Instrumente der Finanzpolitik verwendet werden können. Diese Frage stellt sich meines Erachtens umso dringlicher, als in Verkennung des didaktischen Zieles der Budgetmultiplikatortheorie besonders in der Politik und der Öffentlichkeit Defizite und Überschüsse als solche als die Hauptinstrumente der Finanzpolitik betrachtet und finanzpolitische Forderungen erhoben werden, welche, so will mir scheinen, in dieser Form unerfüllbar sind. Darüber hinaus werden Defizite und Überschüsse in zunehmendem Masse zu analytischen Zwecken verwandt und als «Erfolgsmaßstäbe» der Finanzpolitik in einem Sinne gebraucht, der weder logisch haltbar noch operational sinnvoll ist.

2. Gehen wir zunächst einmal von der Frage aus, was Defizite und Überschüsse überhaupt sind.

Defizite und Überschüsse ergeben sich, wie alle Salden, aus der Differenz zwischen zwei Zahlen: hier die Summen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Nun dürfte unbestritten sein, dass während des Budgetvollzuges diese Salden als ex ante -Grössen un-

vorhersehbaren Änderungen ausgesetzt sind. Die ex post - Salden werden in der Regel anders als die geplanten ex ante - Salden sein. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn der Staat über alle die Höhe der Summen beeinflussenden Faktoren vollkommene Gewissheit und Macht besässe und seine Transaktionen entsprechend frei gestalten könnte. Eine solche Gewissheit und die vollständige Flexibilität der Transaktionen genören jedoch ins Reich der Utopie.

3. Können nun die Budgetsalden selber, und das heisst: als Salden, dann noch als Aktionsparameter angesehen werden? Es gibt nicht wenige Autoren welche dies, ohne zu zögern, tun.

Gegen eine solche Auffassung spricht zunächst einmal ein begriffliches Bedenken. Von einem Aktionsparameter spricht man herkömmlicherweise dann, wenn es sich um eine Plangrösse handelt, die die Wirtschaftseigenschaft nach eigenem Ermessen fixieren kann. Streng genommen wird aber nicht der Saldo, sondern es werden die staatlichen Einnahmen und Ausgaben fixiert; oder, wovon gleich zu sprechen sein wird, es wird zumindest ihre Fixierung versucht. Es sind also, mit anderen Worten, die beiden Budgetseiten, die Objekte des staatlichen Handelns darstellen. Aber auch hier können nicht alle Posten auf beiden Seiten als echte Aktionsparameter betrachtet werden, das heisst als solche, deren ex ante und ex post - Grössen oder Werte immer die gleichen sind.

Lediglich die *voll kontrollierbaren* staatlichen Parameter sind wirkliche Aktionsparameter: denn nur diese sind eindeutig bestimmt und keinen für den Staat unerwarteten Änderungen unterworfen. Bei diesen kontrollierbaren Parametern stellt sich wieder die Frage, ob sie erlaubt sind oder nicht; eine Frage, deren Beantwortung entscheidend von der jeweiligen Wirtschaftsordnung abhängt. So brauche ich nur darauf zu verweisen, dass gerade in dieser Hinsicht zwischen Ost und West beträchtliche Unterschiede bestehen.

Natürlich kann auch gegen diese Unterscheidung etwas gesagt werden: denn unter Umständen können - zumindest modellmässig - die staatlichen Erwartungen hundertprozentig korrekt sein, also die ex post - Grössen gleich den ex ante - Grössen, womit dann alle Grössen im Sinne der eben formulierten Bedingungen Aktionsparameter wären. Umgekehrt könnte man auch sagen, dass jede Vari-

able als endogene Variable zu betrachten sei, wenn auch nur die geringste Möglichkeit unerwarteter Änderungen gegeben ist.

Aber als praktische Regel kann für die finanzpolitischen Parameter im Zusammenhang mit staatlichen Einnahmen und Ausgaben gelten: Wo immer der Betrag der Einnahmen und Ausgaben nicht allein von direkten administrativen Massnahmen des Staates abhängig ist, sondern auch von solchen endogenen Variablen, die der Staat nicht direkt kontrollieren kann, dürfen diese Einnahmen und Ausgaben nicht als staatliche Aktionsparameter betrachtet werden.

Wir müssen also zunächst einmal solche Parameter ausfindig machen, die mit den jeweiligen Einnahmen und Ausgaben in Zusammenhang stehen und vom Staate unmittelbar kontrolliert werden. Zu diesem Zweck müssen eigentlich nun alle Arten von staatlichen Einnahmen und Ausgaben daraufhin empirisch überprüft werden. Doch kann es nicht Aufgabe dieses Referats sein, dies zu tun. Was ich zeigen wollte ist, dass nicht alle Posten auf den beiden Seiten eines Budgets staatliche Aktionsparameter sind, dass viele Posten vielmehr endogene Variable darstellen, die sich mehr oder minder einer direkten staatlichen Beeinflussung entziehen.

Wenn dem so ist, dann kann aber der Saldo - als Summendifferenz beider Seiten - in keinem Falle Aktionsparameter sein. Er ist nur die Folge von Handlungen, oft eine zufällige Resultante, bestenfalls ein programmatisch formuliertes Ziel. Er hängt von den Grössen ab, die in die ihm zugrundeliegende Summengleichung eingestellt werden, hat selber demnach den Charakter einer endogenen Variablen.

Da aber alles staatliche Handeln den Saldo nur mittelbar betrifft, kann man ihn dann einen Aktionsparameter nennen? Wohl kaum, wenn man nach begrifflicher Klarheit strebt und «Aktionsparameter» mehr als ein Wort sein soll.

4. Die oft anzutreffenden begrifflichen und formalen Unklarheiten bleiben nun leider nicht auf das Formale beschränkt. Sie leisten einer weiteren Gedankenlosigkeit Vorschub, die erhebliche materielle Konsequenzen haben kann.

Wir nehmen an, der Staat variiert seine Ausgaben; es entsteht ein Budgetsaldo, der positiv, negativ oder gleich Null ist so einfach

ist das also. Jedenfalls, wenn man lehrbuchhaften Darstellungen der Theorie von den Budgetmultiplikatoren Glauben schenken dürfte. Man sollte jedoch verlangen, dass stets auch hinzugefügt wird, wie der Saldo zustandekommt (oder zustandekommen soll). Es sollte also immer danach gefragt werden, welche Budgetstruktur dem Saldo zugrundeliegt.

Wenn diese Nachforschung unterbleibt, besteht die Gefahr, dass viele Folgerungen, die an die blosse Existenz eines Saldos an sich anknüpfen, in die Irre gehen. Das gilt beispielsweise für Überlegungen, die die konjunkturelle Wirkung betreffen. Diese Gefahr kann, soweit das angewandte Kreislaufschema ihr nicht von vorneherein einen Riegel vorschibt, unter Umständen auch bei Volkseinkommensberechnungen bestehen.

Der Beweis für diese Überlegungen kann mit dem Hinweis geführt werden, dass numerisch gleiche Salden sehr verschiedene Ursachen und auch sehr verschiedene Folgen haben können. Wie ein Defizit finanziert, welches Programm bestritten werden soll, das macht das, was sich in der resultierenden Grösse als identisch präsentiert, in seiner ökonomischen Relevanz möglicherweise sehr verschieden.

Dafür nur ein Beispiel. Ich wähle willkürlich den Fall eines Defizits. Dieser Fehlbetrag kann entstehen, weil das Volkseinkommen sinkt - mit der Folge sinkender Steuereinnahmen und steigender Transfers. Andererseits kann ein Defizit aber auch dadurch hervorgerufen werden, dass bestimmte diskretionäre Massnahmen ergriffen wurden - wie Senkung der Steuersätze oder Erhöhung bestimmter Ausgaben, und das bei steigendem Volkseinkommen.

Nun wird niemand behaupten wollen, diese Defizite, selbst wenn sie numerisch gleich sind, wären von der gleichen ökonomischen Wirkung. Das erste Defizit entsteht als Resultat eines sinkenden Volkseinkommens; mit dem Effekt, dass dieses Sinken wahrscheinlich etwas mildert, also einen «automatischen» Stabilisierungseffekt auslöst. Das zweite Defizit wird durch eine Änderung bestimmter Aktionsparameter (diskretionäre Massnahmen) hervorgerufen und trägt wahrscheinlich dazu bei, das Wachsen des ohnehin bereits steigenden Volkseinkommens zu beschleunigen. Die ökonomischen Effekte beider Defizite sind also völlig von einander verschie-

den. Daraus folgt: Die zahlenmässige Grösse eines Defizits oder Überschusses ist allein kein Massstab für die ökonomischen Effekte, die entstanden sind oder entstehen werden. Ohne eine Analyse der Entstehungsursachen sagen diese Salden als solche nichts aus. Aus diesem Grunde ist es auch unsinnig, in der Defizitfinanz immer etwas Unsolides und in der Überschussfinanz immer etwas Solides zu sehen. Es gibt, ökonomisch gesehen, gute Defizite und schlechte Defizite, je nach Umständen. Defizite und Überschüsse als solche sind jedoch weder gut noch böse.

5. Betrachtet man das Problem von der Seite der wirtschaftlichen Subjekte, so muss darauf verwiesen werden, dass Defizite und Überschüsse als solche immer nur in Definitionsgleichungen enthalten sind, nicht aber in Verhaltens- und Strukturfunktionen. Die Budgetsalden als solche werden - ausser beim Staate selbst - bei den übrigen Wirtschaftssubjekten kaum als Planungsgrössen in das Kalkül einbezogen. Berücksichtigt werden lediglich die einzelnen Zahlungs- und Leistungstransaktionen des Staates sowie seine auf Einnahmen zielenden Befehle (Steuern) und Vorschläge (Anleihen). Diese sind es, die die Verhaltensweisen der übrigen Wirtschaftssubjekte beeinflussen.

Selbstverständlich will ich nicht absolut leugnen, dass Informationen über einen finanzplanerischen Budgetsaldo, das heisst einen Saldo, der ex ante in den Haushaltsplan eingestellt ist, bestimmte Reaktionen bei den Wirtschaftssubjekten auslösen können. So mag etwa die Ankündigung, dass mit einer bisher defizitär geführten Haushaltspolitik Schluss gemacht werden soll, bestimmte Erwartungen hinsichtlich des Geldwertes oder der Beschäftigung wecken.

Es geht darum, wie man die relative Bedeutung einschätzt, die der Differenzgrösse des Saldos beizumessen ist. Mir scheint jedoch, es werden in dem verständlichen Bemühen um Vereinfachung die hier anzustellenden Überlegungen allzu häufig in unzulässiger Weise verkürzt. Das theoretische Interesse hebt zu sehr auf den vordergründigen Begriff des Saldos ab.

Letztlich sind es aber die Einzelmassnahmen, die das tatsächliche Verhalten bestimmen. Der Saldo selbst, eine buchhalterische Grösse, ist zwar für die Finanzplanung des Staates höchst relevant,

für eine ökonomische Analyse tritt er jedoch in der Bedeutung hinter jene Massnahmen zurück, die ihn erst verursachen.

6. Es stellt sich nun die Frage, ob nicht der Saldo schliesslich doch noch über diese Einzelmassnahmen in den Griff zu bekommen ist.

Voraussetzung hierzu wäre, dass die Effekte der Einzelmassnahmen im voraus bekannt wären, und zwar im Hinblick auf Art, Mass und Zeit der jeweiligen Wirkung. Damit der Schritt von da zu den Gesamtwirkungen vollzogen werden kann, müssten alle damit verbundenen Aggregationsprobleme gelöst sein.

Ich verwies schon darauf, dass sich eine Reihe von Budgetgrössen der Beherrschung oder Kontrolle durch den Staat von vornherein entziehen. Von diesen sei hier einmal ganz abgesehen. Eingehendere Überlegungen führen indessen zur Einsicht, dass auch die Wirkung jener budgetären Massnahmen, von denen im allgemeinen stillschweigend angenommen wird, sie unterlägen den Impulsen politischen Willens und staatlicher Macht, tatsächlich nur mit vielen Unbekannten beschrieben werden kann.

Fragen wir uns beispielsweise, was wir über den Zeitpunkt wissen, in dem budgetäre Transaktionen ökonomische Handlungen und Effekte auslösen. Und: Wie lange halten solche vom Budget ausgehende Reizwirkungen auf den wirtschaftlichen und sozialen Organismus wohl an? Die Feststellung, dass wir darüber jedenfalls nicht viel wissen, dürfte nicht übertrieben sein.

Sie wissen aus der Budgetlehre, dass die Phasen des Budgetkreislaufs unter anderem dadurch charakterisiert sind, dass in ihnen die gewollt oder faktisch delegierte Verantwortlichkeit nach Art und Mass der Entscheidung variiert. Übersehen wir wirklich mit hinreichender Genauigkeit, welche Effekte von der Aufstellung des Budgets über die Beratung, die Bewilligung, den Vollzug bis zur Abrechnung ausgehen? Die Sekundärwirkungen sind hier noch nicht einmal in Betracht gezogen.

Jedes Budget wird als Plan ex ante festgestellt. Nun löst allein schon diese Feststellung (die endgültige Votierung durch das Parlament) sogenannte Signalwirkungen aus; wenn diese nicht sogar schon vorher eintreten bei den einzelnen Lesungen und besonders bei der Haushaltsrede des Finanzministers. So werden je nach Mass

und Art von Besoldungserhöhungen, durch das Aufrücken von Bediensteten, durch Neueinstellungen von Personal etc. bestimmte Effekte beispielsweise im Verbrauchssektor oder auf dem Arbeitsmarkt ausgelöst. Das Gleiche gilt für Veränderungen bei den Sozialleistungen und deren Wirkungen auf den Verbrauch und/oder das Sparen.

Werden grosse Bauprojekte geplant, dann beginnen die Unternehmer, die glauben, dass sie als Bewerber um die Aufträge in Frage kommen, sich schon vorsorglich darauf vorzubereiten, in Bezug auf Personal, Material und Finanzen.

Weiter lösen angekündigte Steueränderungen Signaleffekte aus, die unter Umständen die eigentliche Absicht der Regierung stören können.

Die budgetären Massnahmen lösen also schon im Stadium ihrer Planung und endgültigen Votierung durch das Parlament Effekte aus, die in ihrer Vielzahl kaum zu übersehen und analytisch kaum in den Griff zu bekommen sind.

Weiter wird jedes Budget nach der Feststellung im Parlament von der Verwaltung vollzogen, und zwar in der Regel während eines Budgetjahres. Mit dem Beginn des Vollzuges des neuen Budgets wird nun nicht abrupt, was im vergangenen Jahr vorgesehen war, unterbrochen und etwas völlig Neues an dessen Stelle gesetzt. Der eigentliche Budgetprozess ist ein sich über mehrere Jahre erstreckender kontinuierlicher Prozess von staatlichen Vereinnahmungen und Verausgabungen. Dabei können bestimmte Programme, wie grosse Bauprojekte, übereinandergelagert sein, und zwar sowohl güterwirtschaftlich als auch finanzierungsmässig. Hierdurch entstehen nicht unwichtige Fragen der zeitlichen Abgrenzung bestimmter Arten der staatlichen Aktivität.

Mit diesen Fragen der zeitlichen Abgrenzung entstehen gleichzeitig Fragen nach der Art und dem Sinn der Budgetrechnungen. Sie erinnern sich aus der Budgetlehre, dass es verschiedene Arten der zeitlichen Zuordnung von Staatsausgaben gibt.

So können Ausgaben für Güter und Dienste verrechnet werden:

- zum Zeitpunkt des engagements, das heisst, Wenn eine rechtliche Verpflichtung entsteht zwischen dem Staat und einem Dritten (système d'imputation axé sur les engagements);

- oder zur Zeit der Zahlung (imputation axée sur les paiements);
- oder zur Zeit der Lieferung eines Gutes oder der Darbietung einer Leistung (système d'imputation axé sur les droits constatés).

Jede dieser Modalitäten kann nun wiederum im System des Kassenbudgets (Compte de gestion) oder des Zuständigkeitsbudgets (Compte d'exercice) Anwendung finden. Diese Fragen werden in der Regel immer als technische Fragen abgetan, sie sind aber für unsere Problemstellung von grösster Bedeutung. Denn je nach der Rechnungsart ergeben sich verschiedenartige Abschlüsse und damit verschiedenartige Salden.

Will man aber die effektiven Wirkungen der finanzpolitischen Instrumente in den Griff bekommen, dann muss man wissen, in welcher Art die Budgettransaktionen verbucht und periodisiert werden. Und vor allem muss man wissen, auf welcher Rechnungsart die jeweiligen Salden basieren.

Betrachten wir nun weiter den administrativen Vollzugsprozess selbst. Am Anfang haben wir ein Budget von bestimmtem Volumen und einer bestimmten Struktur. Nehmen wir einmal an, es sei in Einnahme und Ausgabe derart ausgeglichen, dass lediglich Steuern zur Deckung dienen. Bei den Ausgaben können nun, was ihre Realisierungszeit betrifft, die folgenden Arten grob unterschieden werden :

- b) Zunächst die ausserbudgetär, durch sonstige Gesetze fixierten Ausgaben wie z. B. für Besoldung, Pensionen, Sozialleistungen. Die gesamte für diese Ausgaben bewilligte Summe kann in zwölf gleiche Monatsraten aufgeteilt werden, wenn eine monatliche Auszahlung üblich ist. Diese Beträge werden also in der Budgetperiode in gleicher Höhe von Monat zu Monat ausgezahlt, also kassenmässig verausgabt, abgesehen von bestimmten Abweichungen wie Sterbefälle, Fluktuationen in der Zahl der Beschäftigten usw.
- c) Daneben gibt es die budgetär begründeten Ausgaben, deren Anfall zeitlich und der Höhe nach unregelmässig ist;
 - und zwar einmal weil die Ermächtigung zu diesen Ausgaben nicht auf einer gesetzlichen Grundlage beruht,

sondern lediglich in einer Ermächtigung zu einem Tun oder Unterlassen, und zum anderen, weil aus technischen Gründen der Beginn dieser Massnahmen zeitlich nicht genau vorher bestimmt werden kann.

Beispiele sind die meisten öffentlichen Investitionen, namentlich Baumassnahmen sowie Rüstungsausgaben.

Diese zeitliche Unregelmässigkeit wird auch dann eintreten, wenn z. B. alle Baupläne bis ins letzte vorbereitet sind. Ausserdem können noch während des Ablaufes des Budgetjahres bestimmte Ausgaben neu auftreten (ausserplanmässige Ausgaben) oder in einer Höhe anfallen, mit der man nicht gerechnet hat (überplanmässige Ausgaben), und was dann geschieht, ist ungewiss.

Wir sehen also, dass auf der Ausgabenseite im Zeitablauf bestimmte Ausgaben ziemlich regelmässig und periodisch in einer bestimmten, genau fixierten Art und Höhe fällig werden, andere hingegen unregelmässig und in ihrer Höhe nicht genau fixierbar anfallen. Was heisst nun aber «anfallen»?

Bei den Personalausgaben z. B. sind es genau bestimmbare Kassenmittel, welche ausgezahlt werden, ebenso bei den Sozialleistungen etc. Bei den Baumassnahmen ist jedoch schon zu fragen, was als Ausgabe verbucht wird: die Eingehung der Verbindlichkeit, die Leistungserstellung oder die kassenmässige Erledigung? Praktisch heisst das, bestimmte Zahlungsreihen und Leistungsreihen - je nach Verbuchungsart - durcheinanderlaufen können und vor allem, dass die kassenmässige Entwicklung nichts über die tatsächlich effektuierten Ausgaben aussagt; das heisst darüber, ob von der Budgetbewilligung Gebrauch gemacht wurde oder nicht.

Wenn man nun in Anlehnung an die Budgetmultiplikatortheorie versuchen wollte, die multiplikativen Effekte der Ausgaben eines bestimmten Budgets zu analysieren, so müsste zunächst einmal bestimmt werden, auf welcher Verrechnungsbasis dies geschehen sollte. Wird z. B. die Kassenrechnung zur Grundlage genommen, so müsste weiter bestimmt werden, ob kassenmässige Leistungen in Betracht gezogen werden sollen ohne Rücksicht darauf, ob, diese Kassentraktionen den Leistungstraktionen früherer Perioden

entsprechen, oder aber dass nur solche Kassentransaktionen in Rechnung gestellt werden, denen in derselben Periode Leistungstransaktionen entsprechen.

Aber damit genug! Gleichgültig wie diese Fragen geregelt werden, es müsste auch noch entschieden werden, für welche Periode diese Transaktionen verrechnet werden sollen. Soll die Rechnungsperiode eine Woche, ein Monat, ein Vierteljahr oder ein Jahr betragen? Soll mit Kumulierung oder ohne Kumulierung der multiplikativen Verausgabungseffekte gearbeitet werden.

Betrachten wir jedoch noch kurz die Einnahmenseite. Sie wissen, dass die Steuern aufgrund bestimmter Veranlagungsmethoden nicht alle regelmässig und gleichmässig eingehen. Ich brauche hier wohl nicht auf die technischen Details einzugehen. Ich brauche Falle werden auch die Einnahmen zeitlichen volumenmässigen Schwankungen unterworfen sein. Wie sollen nun diese Entzugseffekte berechnet und analysiert und wie zeitlich zugeordnet werden? Ich erinnere besonders an die Steuern, welche ex post veranlagt werden, also wirtschaftlich zu einer Zeit entstanden sind, welche möglicherweise mehrere Jahre zurückliegt.

Wir können also feststellen, dass sich im Vollzugsprozess eines Budgets die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen nicht entspricht: und zwar weder im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf noch im Hinblick auf die Beträge.

Nun werden Sie fragen, was bei dem unterstellten Neubeginn eines Budgetjahres mit einem nur durch Steuern geplanten Ausgleich geschieht, wenn Ausgaben von einer bestimmten Höhe anfallen, während noch keine Steuern von gleicher Höhe eingegangen sind.

In diesem Falle werden sogenannte Kassenkredite aufgenommen, also die Ausgaben vorfinanziert. Es ist dies eine alltägliche Sache der Betriebsmittelpolitik eines jeden Finanzministers. Da sie als Routinesache erscheint, ist diese Art der Finanzierung von Ausgaben bisher kaum betrachtet worden - Jedenfalls nicht in der Literatur über die Multiplikatoreffekte und insbesondere die Effekte von Defiziten und Überschüssen. Tatsächlich sind es aber gerade diese Defizite und Überschüsse, welche das Hauptaugenmerk verdienen. Denn sie stellen während des Budgetvollzuges die effektiven kassenmässigen Defizite und Überschüsse dar und sind keine buchhal-

terischen Fiktionen, wie sie meistens in den Jahresrechnungen am Ende der Budgetperiode erscheinen.

Welches ist nun der Aussagewert dieser Salden? Soll man sie einzeln analysieren oder kumulativ zusammenfassen?

Es kann unter Umständen so sein, dass während des ganzen Jahres bis zum November laufend kassenmässige Defizite entstanden sind, aber durch unvorhergesehene hohe Steuereingänge plötzlich im Dezember Überschüsse auftreten. Es ist denkbar, dass auch die Jahresrechnung mit einem Überschuss abschliesst. Welchen Aussagewert hat nun dieser Überschuss. Ich bin der Meinung, er kann vor allem nicht als Erfolgsmasstab der Finanzpolitik des betreffenden Jahres betrachtet werden, denn er ist einmal zufälligerweise entstanden, und zum anderen zeigt er lediglich die Relation zwischen den Ausgaben und Einnahmen während einer sehr kurzen Periode auf.

Um die Effekte der Verausgabungen und Einnahmen während des ganzen Budgetjahres zu analysieren, muss eine laufende Rechnung durchgeführt werden, wobei die entstehenden Salden lediglich anzeigen, welche kassenmässigen Dispositionen für den kommenden Tag, die kommende Woche oder den kommenden Monat zu treffen sind. Die Salden sind also nur ein Hilfsmittel für die kassenmässigen Dispositionen. Bei dieser Rechnung handelt es sich aber nur um eine kassenmässige Rechnung, also um eine rein finanzielle und liquiditätsmässige. Bei entsprechender Ausgestaltung können diese Salden dann den Einfluss budgetärer Transaktionen auf die Geldversorgung (Zahlungsmittelbestände und Liquidität) des privaten Sektors ausweisen.

Will man den Einfluss budgetärer Transaktionen auf das Volkseinkommen, die Gesamtnachfrage und verwandte Grössen ausweisen, dann muss eine andere Rechnung durchgeführt werden. Die USA haben für diesen Zweck die Form des National Income Accounts Budget gewählt, wäandernd dort das consolidated Cash Budget die eben erwähnte Finanzierungs- und Liquiditätsrechnung darstellt.

Wir sehen, dass je nach dem analytischen Ziel, das verfolgt wird, verschiedenartige Rechnungen durchzuführen sind, wobei die Salden selbst jedoch nur wieder das Ergebnis der Verrechnungen beider Seiten des Budgets darstellen.

Wie wichtig es ist, die jeweilige Art der Verrechnungstechnik zu kennen, zeigt die bundesdeutsche Praxis.

Wir haben in der Bundesrepublik eine Haushaltsrechnung einerseits und eine Kassenrechnung andererseits. Der Unterschied zwischen beiden Rechnungsarten besteht darin, dass die Kassenrechnung nur die reinen Kassenvorgänge wiedergibt, während die Haushaltsrechnung eine jährliche Rechnungslegung über die tatsächlich eingegangenen Einnahmen und die tatsächlich geleisteten Ausgaben darstellt. Nun werden aber bei den Ausgaaben auch solche verbucht, welche kassenmässig noch nicht getätigt, aber mit Bestimmtheit zu erwarten sind (sogenannte Haushaltsausgabereste).

Es kann passieren, dass durch diese Einbeziehung der Reste die Haushaltsrechnung völlig verfälscht wird. So können haushaltsrechnerische Defizite entstehen, obwohl kassenmässig Überschüsse vorhanden sind. Budgettechnisch ist damit die Geschichte des «Juliusturms» erzählt, der in der Finanzwirtschaft der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren eine so grosse Rolle gespielt hat.

Wird nun eine solch verfälschte Rechnung zur Grundlage der Finanzpolitik gemacht und der jeweilige Saldo als analytisches Instrument benutzt dann können sich recht unangenehme Konsequenzen ergeben. Das ist nicht nur Finanztheorie. Wir haben in der Bundesrepublik diese Erfahrung bereits gemacht.

Es würde den Rahmen meines Referates sprengen, wenn ich auf weitere Arten der budgetären Verrechnungstechnik näher eingehen wollte. Ich wollte mit den letzten Ausführungen nur zeigen, dass die Verrechnungstechnik und die Art der Saldierungen verschiedenartigen analytischen Zwecken dienen können, wobei jedoch die jeweils entstehenden Salden lediglich buchhalterische Fiktionen darstellen und einen Aussagewert nur in Zusammenhang mit der Art ihrer Entstehung und in Relation zu anderen ökonomischen Grössen gewinnen.

7. Nach diesen mehr technischen Überlegungen möchte ich noch kurz auf eine weitere grundsätzliche Fragen eingehen. Bezüglich der finanzpolitischen Instrumentalität von Defiziten und Überschüssen besteht ein besonderes Problem darin, dass die Verhaltensweisen des Staates und dessen Verwaltung im voraus nicht eindeutig bestimmbar sind. Ich verwies schon darauf, dass ein Teil der im Budget eingestellten Posten reine Schätzgrössen sind und eine Reihe von Ausgabebewilligungen lediglich eine Ermächtigung zu einem Tun

oder Unterlassen bedeutet. Nun wird das Budget in einer sich dauernd ändernden Umwelt vollzogen. Das Erreichen des in einem Saldo global ausgedrückten finanzplanerischen Ziels hängt deshalb auch von den Verhaltensweisen der Verwaltung ab, der ja letztlich der Vollzug des Budgets obliegt. Eine der grössten Unbekannten aber ist grade die Reaktion der Verwaltung auf die während des Vollzuges eintreten'den Ereignisse.

Gewiss kann man zum Zwecke thoretischer Analysen im Hinblick auf die Verhaltensweisen privater Wirtschaftssubjekte eine relative Konstanz derselben unterstellen. Der Theoretiker hat dann wenigstens das Gesetz der grossen Zahl auf seiner Seite. Eine solche Unterstellung im Hinblick auf die Verhaltensweise des Staates und dessen Verwaltung ist indessen nicht vertretbar. Denn die Reaktionen des Staates sind im voraus nicht eindeutig bestimmbar, vor allem deshalb, weil das staatliche Handeln primär ein politisches Handeln ist und keiner ökonomischen Rationalität unterworfen. Der Staat kann immer aus einer Mehrzahl von möglichen Verhaltensweisen wählen und diese Verhaltensweisen müssen nicht immer budgetärer Art sein.

Sicher wäre das Verhalten des Staates ex ante leichter zu überschauen - zumindest was das Erreichen des in einem Saldo gesetzten Ziels betrifft - wenn die im Budget eingestellten Einnahmen und Ausgaben lediglich monetär zu realisieren wären. Das würde aber bei den Einnahmen voraussetzen, dass die geschätzten Beträge wirklich realisiert werden und dass bei den Ausgaben nicht die reale, sondern nur die geldliche Leistung zu erfüllen ist. Dies kann jedoch nicht der Sinn eines Budgetvollzuges sein. Ein ex ante fixierter Saldo kann daher lediglich als eine Richtgrösse betrachtet werden, deren Realisierung zwar angestrebt werden kann, die aber selten erreicht wird.

8. Zum Abschluss möchte ich meine Ausführungen kurz zusammenfassen :

a) Jeder Budgetsaldo ist als Planungsgrösse unvorhersehbaren Änderungen ausgesetzt weil die Planer - also der Staat - die ihm zugrundeliegenden Elemente beider Budgetseiten nicht vollständig ihrem Willen unterwerfen können. Daher ist jeder Budgetsaldo seiner ex post - Grösse nach ungewiss. Das beeinträchtigt seinen Aussagewert sowohl in finanzpolitischer als auch in sozialökonomischer Hinsicht beträchtlich.

b) Formale Bedenken bestehen dagegen, einen Budgetsaldo als Aktionsparameter zu betrachten. Als resultante mehr oder weniger fixierbarer Grössen hat er tatsächlich den Charakter einer endogenen Variablen.

c) Der numerische Wert eines Budgetsaldos ist als Anhaltspunkt für die Finanzierungserfordernisse eine finanzplanerisch und damit finanzpolitisch wichtige Grösse. Sofern jedoch ökonomische Wirkungen eines Budgets zu analysieren sind, gibt ein Budgetsaldo als solcher keinen Aufschluss. Es muss auf das ganze Budget zurückgegriffen werden, da gleiche Salden durchaus verschiedene Ursachen haben können.

d) Auch in den Plänen der einzelnen Wirtschaftssubjekte spielt der Budgetsaldo als solcher keine entscheidende Rolle. Diese fällt vielmehr den Einzelmassnahmen zu, welche die Wirtschaftssubjekte direkt oder indirekt tangieren.

e) Findet man sich immer wieder vom Saldo auf das ganze Budget verwiesen, so zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass das Unsicherheitsmoment bei bedeutenden Teilen des Budgets beträchtlich ist. Dies gilt auch für solche Budgetteile, die auf den ersten Blick scheinbar dem politischen Willen der budgetierenden Körperschaft unterliegen.

Defizite und Überschüsse können zwar ein Ziel, nicht aber ein Instrument sein. Die Budgetsalden sind auch keine Aktionsparameter, gleich welche einzelnen Einnahme- und Ausgabeposten bei ihrer Bestimmung einbezogen werden. Sollen die Effekte finanzpolitischer Massnahmen analysiert werden, müssen so weit nur möglich die Wirkungen festgestellt werden, die von den tatsächlichen, vom Staate kontrollierten Aktionsparametern ausgehen, wie Änderung der Steuersätze, Benessungsgrunlagen, Erhebungsmethoden, gesetzlich fixierte Transfers und Subventionen.

Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass auch die Analyse auf einer solchen Basis immer noch mit grosser Unsicherheit belastet ist, und zwar vor allem deshalb, weil in den meisten Ländern die budgetären Rechentechniken diesen analytischen Ansprüchen einfach noch nicht genügen und weil wir auf vielen Gebieten - so besonders auf dem der Steuer- und Ausgabeninzidenz - trotz aller theoretischen Bemühungen nur so viel wissen, dass wir nicht viel wissen.
