

# Budgetpolitik im Wandel

Von

Herbert Geyer, Karl-Heinrich Hansmeyer,  
Gerold Krause-Junk

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 149**

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 149

---

## Budgetpolitik im Wandel



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

# Budgetpolitik im Wandel

Von

Herbert Geyer, Karl-Heinrich Hansmeyer,  
Gerold Krause-Junk

Herausgegeben von Karl Häuser



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Budgetpolitik im Wandel** / von Herbert Geyer;  
Karl-Heinrich Hansmeyer; Gerold Krause-Junk. Hrsg.  
von Karl Häuser, — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.  
(Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesell-  
schaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften;  
N. F., Bd. 149)  
ISBN 3-428-05922-0

NE: Geyer, Herbert [Mitverf.]; Hansmeyer,  
Karl-Heinrich [Mitverf.]; Krause-Junk,  
Gerold [Mitverf.]; Häuser, Karl [Hrsg.]; Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften  
des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3-428-05922-0

## Vorwort

Der vorliegende Band vereinigt drei Referate, die auf einer Sitzung des Ausschusses für Finanzwissenschaft vorgetragen und diskutiert worden sind. Die Sitzungen finden seit einem Vierteljahrhundert regelmäßig in der Woche nach Pfingsten statt. Die Tagung des Jahres 1984, deren Referate dieser Band enthält, galt dem Thema „Budgetpolitik im Wandel“, und die Teilnehmer hatten sich dazu in Zürich versammelt.

Bei der Behandlung des Themas wurden drei Schwerpunkte gesetzt. Der erste galt den Ursachen, auf die der Wandel in der Budgetpolitik zurückzuführen ist. An zweiter Stelle standen die Ziele und Instrumente der veränderten Budgetpolitik. Und drittens ging es um die Konsequenzen, die sich aus der budgetpolitischen Wende ergeben oder ergeben können. Jeder dieser drei Schwerpunkte wurde in einem Referat behandelt, das nach eingehender Diskussion im Ausschuß durch den jeweiligen Referenten in die nun vorliegende Fassung gebracht worden ist.

Entsprechend der chronologischen Folge der Tagung präsentiert der Band zunächst das Referat von Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln) über „Ursachen des Wandels in der Budgetpolitik“. Der Verfasser konzentriert seine Analyse auf die Stabilisierungsfunktion des Budgets und zeigt, wie sich die Zielstruktur der Budgetpolitik in der Bundesrepublik Deutschland verändert hat. Er unterschied drei Perioden. Die erste Periode, die bis in die frühen sechziger Jahre hineinreicht, ist dadurch gekennzeichnet, daß sich die Stabilisierungsfunktion der Budgetpolitik erst allmählich in der Finanzwissenschaft etablierte. Als Grund für die nur zögernde Aufgabe der „Politik des ausgeglichenen Budgets“ führt Hansmeyer die kameralistische Tradition der deutschen Finanzwissenschaft und die Erfahrungen aus den beiden großen Inflationen an. In der zweiten Periode wurden die keynesianischen Ideen in praktische Politik umgesetzt, wofür mit dem Stabilitätsgesetz (1967) sowie der Finanzreform von 1969 die gesetzlichen Grundlagen geschaffen wurden. In den siebziger Jahren — dritte Periode — wurde das Stabilitätsziel allmählich von anderen Zielen überlagert. Durch die Ausweitung des Staatssektors rückte die Allokationsfunktion stärker als bisher in den Vordergrund, und das stabilitätspolitische In-

strumentarium mußte auch auf andere Ziele Rücksicht nehmen, um z. B. auch zusätzlichen verteilungspolitischen Aufgaben gerecht werden zu können. Als weitere Ursachen für das Zurückdrängen der Stabilisierungsfunktion erwähnt der Verfasser, daß die öffentliche Verschuldung eine Eigendynamik entwickelt habe, so daß z. B. der Schuldenbestand sogar während der Boomphasen nicht reduziert wurde, und daß sich überdies die fiscal-policy zunehmendem ideologischem Widerstand ausgesetzt und mit der Erfahrung konfrontiert sah, daß sich Verhaltens- und Erwartungsreaktionen der Wirtschaftssubjekte veränderten.

Der zweite Teil des Bandes, verfaßt von Herbert Geyer (New York), behandelt „Ziele und Instrumente der Budgetpolitik im Wandel“ und gibt eine Übersicht über fünf Jahrzehnte der Budgetpolitik der USA. Da unter der Reagan-Administration eine Substitution von Sozialausgaben durch Rüstungsausgaben erfolgte, wird zuerst die Entwicklung wichtiger Ausgabenkategorien dargestellt. Hieran anschließend werden ausgewählte Aspekte der Steuer- und Defizitfinanzierung erläutert. Geyer hebt hervor, daß nach dem 16. Amendment zur Verfassung der Vereinigten Staaten (1913) eine Umgestaltung der Einnahmenstruktur dergestalt erfolgte, daß auf Bundesebene nicht mehr die Verbrauchsteuern, sondern die Steuern vom Einkommen dominieren, wodurch der Zentralhaushalt unvermeidlicherweise konjunkturempfindlich wurde, somit zu entsprechenden Überschüssen oder Defiziten neigte und z. B. die aggregierte Ersparnisbildung des öffentlichen Sektors im Jahre 1979 positiv gestaltete. Weiterhin wird die Budgetpolitik der wichtigsten Phasen, beginnend mit dem „New Deal“, skizziert und für die Entwicklung in den siebziger Jahren gezeigt, welche Probleme mit der Legaldefinition der gesetzlichen Verschuldungsgrenze (deficit ceiling) verbunden sind. Außerdem geht der Referent auf die Wirkungen der Inflation auf den Realwert der Staatsschulden ein, wobei er die Ergebnisse früherer Untersuchungen (Boskin), daß der inflationsbedingte Rückgang der realen Staatsschuld in einigen Jahren die Nettokreditnahme übersteigt, kritisiert. Geyer vertritt die Auffassung, daß bei der Berechnung der „inflation-tax“, die die Gläubiger zu tragen haben, die Schuldbestände in den Händen von anderen staatlichen Stellen, insbesondere Federal Reserve Banks, und bei ausländischen Anlegern nicht berücksichtigt werden dürften. Denn bei der ersten Gruppe saldieren sich nämlich bei einer Aggregation des Staatssektors die Inflationsgewinne und -verluste zu Null, während bei den Ausländern der Realwert ihrer Forderungen stärker von der Wechselkursentwicklung abhängig sei, deren Einbeziehung in die Berechnungen aber zu kompliziert sei. Abschließend werden noch die sog. Reaganomics in die Betrachtung einbezogen, die neben einer Ver-

lagerung der Ausgabenstruktur — vornehmlich zu Lasten der Sozial- und zu Gunsten der Verteidigungsausgaben —, einer Zurücknahme fiskalinterventionistischer Maßnahmen und vor allem einer rigorosen Politik der Steuersenkung vornehmlich bei Einkommen- und Körperschaftsteuer zu höheren Defiziten des Bundeshaushalts geführt haben, als ursprünglich angekündigt und beabsichtigt wurde. Der Steuersenkung falle wegen der von ihr erhofften und tatsächlich erzielten Incentive-Wirkung eine entscheidende Rolle zu. Geyer gelangt abschließend zu dem Urteil, daß die Politik der Reaganomics im Grunde als eine Restauration von Jeffersonschen Idealen zu werten sei.

Das dritte Referat, verfaßt von Gerold Krause-Junk (Hamburg), unterscheidet sich von den beiden vorausgegangenen insofern, als die Konsequenzen der Wandlungen der Budgetpolitik nicht auf empirische Weise, sondern in einer theoretischen Analyse behandelt werden. Unter dem Titel „Automatismen versus Autonomie“ untersucht der Verfasser die Folgen, die sich aus der neuen klassischen Makroökonomie für die fiskalische Stabilitätspolitik ergeben. Hierzu werden zuerst ein Grundmodell und ein modifiziertes Modell der neuen klassischen Makroökonomie vorgestellt. Deren wichtigste Implikation ist für den Fall, daß die Wirtschaftssubjekte rationale Erwartungen bilden, die These von der Ineffektivität der Politik: Antizipierte Stabilitätspolitik sei ineffektiv, da sie die Abweichungen vom Trendoutput nicht beeinflusse, dagegen sei überraschende, nicht antizipierte Stabilitätspolitik (exogener Schock) zwar effektiv, jedoch ineffizient. Krause-Junk gelangt daher zu der Schlußfolgerung, daß der Kernpunkt der neuen klassischen Makroökonomie in letzter Konsequenz zu der Doktrin führe, daß Stabilitätspolitik nicht wünschenswert sei. Anschließend stellt der Autor anhand von fünf Thesen die Konsequenzen der neuen klassischen Makroökonomie für die Finanzpolitik vor. Danach sollte sie keine Illusionen wecken, sondern antizipierbar sein, sich eher auf Automatismen als auf Autonomie stützen und hinsichtlich der Wirkungen auf den Trendoutput an der Angebotsseite ansetzen.

Karl Häuser



## **Inhaltsverzeichnis**

**Ursachen des Wandels der Budgetpolitik**

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln ..... 11

**Changes in Budget-Policy Goals and Instruments: Five Decades of Developments in the United States of America**

By *Herbert Geyer*, New York ..... 33

**Automatismen versus Autonomie**

Von *Gerold Krause-Junk*, Hamburg ..... 59



# **Ursachen des Wandels der Budgetpolitik**

Von *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Köln

## **Vorbemerkungen**

Der im Thema des Referats vorgegebene Begriff ‚Budgetpolitik‘ bedarf der Interpretation. Er kann synonym für Finanz- und Haushaltspolitik stehen, er kann zusammen mit dem Begriff ‚Wandel‘ Strukturwandlungen des Budgets umfassen. Im Zusammenhang der drei Referate ist eine Einschränkung geboten: Es sollen die Wandlungen der Zielstruktur des Budgets untersucht werden, wie sie sich seit Beginn der 60er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland vollzogen haben. Sie sind gekennzeichnet durch ein Vordringen des Stabilisierungsziels, das dann von anderen Zielen zunehmend in den Hintergrund gedrängt wurde.

Für diese Akzentverschiebungen im Verlauf weniger Jahre lassen sich viele Erklärungen anführen. Das Thema nennt sie ‚Ursachen‘. Da Veränderungen von Zielen im Zeitverlauf untersucht werden, empfiehlt sich eine Vorgehensweise nach einzelnen Phasen; es sollen drei Phasen unterschieden werden:

- (1) die Phase der Entstehung und des Vordringens der Stabilisierungsfunktion in der theoretischen Diskussion bis zum Beginn der sechziger Jahre,
- (2) die Phase der Rezeption und der Umsetzung in der praktischen Finanzpolitik in den 60er Jahren,
- (3) die Phase der Nicht-Anwendung in den 70er Jahren.

Abschließend wird versucht, einige ‚Ursachen‘ dieses Zielwandels herauszuarbeiten.

### **I. Entstehung und Vordringen der Stabilisierungsfunktion in der theoretischen Diskussion**

Eine Analyse der Wandlungen der budgetären Zielstruktur in Richtung auf Stabilisierungspolitik beginnt zweckmäßig mit einem Blick in die Vorkriegsgeschichte, da sie der „fiscal policy“ bis heute das Gegenbild liefert. Die Brüningsche Parallelpolitik dient als klassischer Beleg

dafür, daß eine Politik des Haushaltsausgleiches in einer Depression in die wirtschaftliche und politische Katastrophe führen kann. Allerdings sollte man sich davor hüten, die Ziele Brünings mechanistisch auf den Haushaltsgrundsatz des ausgeglichenen Budgets zu reduzieren. Mag seine Politik aus heutiger Sicht auch theoretisch falsch gewesen sein, vor dem historischen Hintergrund wirkt sie gleichwohl rational<sup>1</sup>:

- (1) Den oft zitierten Kürzungen der Beamtengehälter im Jahre 1930 (Erste Notverordnung) waren drastische Gehaltserhöhungen im Jahre 1927 vorausgegangen, die Brüning korrigieren wollte.
- (2) Die deutsche Bevölkerung war infolge der großen Inflation sehr inflationsbewußt; Preissteigerungsraten von über 3 % (1929) galten als bedrohlich.
- (3) Den hohen Reparationsforderungen der Siegermächte konnte nur mit einer sparsamen Politik im Inland begegnet werden.

Insgesamt war es in der Tat eine Politik, die ‚man‘ von ihm erwartete, zumal die führenden Nationalökonomien jener Zeit nicht müde wurden, auf inflationäre Gefahren hinzuweisen.

Als Beleg für Brünings Versagen wird vielfach auf Keynes' Vorgänger in Deutschland verwiesen. W. Albers nennt Lautenbach, Dräger, Grotkopp, Woytinski-Tarnow-Baase, Friedländer-Prechtl, Fick, Nöll von der Nahmer, Wagemann und Bischoff als Beispiele für wissenschaftliche Stellungnahmen, die eine Abkehr von der orthodoxen Finanzpolitik des ausgeglichenen Haushalts forderten<sup>2</sup>. Auch Erich Preiser wäre hier zu nennen, der in seinen Grundzügen der Konjunkturtheorie aus dem Jahre 1933 formulierte: „Da die private Initiative versagt, soll die öffentliche an ihre Stelle treten und so zur Überwindung des toten Punktes beitragen; charakteristisch sind hier die Schlagworte ‚Ankurbelung‘ und ‚Initialzündung‘.“<sup>3</sup> Von Hans Gestrich<sup>4</sup> und Karl Schiller<sup>5</sup> liegen ähnliche Äußerungen vor. Dies war freilich, beurteilen wir die Literatur der Zeit richtig, nicht die herrschende Lehre. Nimmt man die damals verbreiteten Lehrbücher der Finanzwissenschaft als Indiz, so wird die neue ökonomische Betrachtungs-

<sup>1</sup> Siehe hierzu ausführlich Albers, Willi, Finanzpolitik in der Depression und in der Vollbeschäftigung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 - 1975, Frankfurt/M. 1976, S. 340 ff.

<sup>2</sup> Albers, Willi, ebenda, S. 343. Siehe dazu auch die umfassende Dokumentation in Bombach, Gottfried u. a. (Hrsg.), Keynesianismus, 4 Bde., Berlin, Heidelberg, New York 1976 ff.

<sup>3</sup> Preiser, Erich, Grundzüge der Konjunkturtheorie, Tübingen 1933, S. 158.

<sup>4</sup> So Gestrich, Hans, Geldpolitik und Weltwirtschaft, Berlin 1934, S. 18 ff.

<sup>5</sup> Ähnlich Schiller, Karl, Arbeitsbeschaffung und Finanzordnung in Deutschland, Berlin 1936, S. 21 ff.

weise nirgends rezipiert; bei Terhalle<sup>6</sup> heißt es ausdrücklich: „Aber eine Ausdehnung der öffentlichen Ausgaben, nur oder doch in erster Linie, um Aufträge und damit Arbeit zu schaffen, ist doch volkswirtschaftlich meist sehr bedenklich, insbesondere dann, wenn die Wirtschaftsnot in erster Linie die Folge eines Kapitalmangels ist.“ Und weiter: „Jeder öffentliche Auftrag und jede ‚Notstandarbeit‘ bedeutet schließlich doch Kapitalaufwand, verschlimmert damit leicht die Ursache der Wirtschaftsstockung, statt sie zu mildern oder zu beseitigen.“<sup>7</sup>

Über die Gründe dieser Abstinenz kann man wohl nur spekulieren. Sicherlich wirkte die kameralistische Tradition der deutschen Finanzwissenschaft nach, vielleicht war es in den 30er Jahren die Fixierung auf solide Staatsfinanzen, hervorgerufen durch die schlimmen Erfahrungen der ersten Inflation, vielleicht spielte nach dem zweiten Weltkrieg die Distanzierung von der expansiven (aber ohne Theorie betriebenen) Politik des Nationalsozialismus eine Rolle — so daß das Kapitel Staatshaushalt und Volkswirtschaft sich erst relativ spät in der deutschen finanzwissenschaftlichen Lehrbuchliteratur nach dem zweiten Weltkrieg findet.

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, daß die Theorie von Keynes nicht bereits in den fünfziger Jahren aufgenommen worden wäre. Kennzeichnend hierfür ist die Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont im Jahre 1950, bei der es um die Problematik der Vollbeschäftigung ging.<sup>8</sup> Dem Leser des Jahres 1985 bietet sich das interessante Bild keynesianischer Vorträge (Erich Schneider, Waldemar Koch) von geradezu dogmatischer Strenge, skeptischer Diskussionsbeiträge (Günter Schmölders) und abwägender Überlegungen, ob denn das keynesianische Rezept für alle Arten von Arbeitslosigkeit tauglich sei (Theodor Wessels). Wichtig ist jedoch, daß sich eine keynesianische Beschäftigungspolitik im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland nicht durchgesetzt hat, obwohl die Gedanken der fiscal policy zunehmend an Boden gewannen. Wegweisend für die Annahme durch die Finanzpolitiker war hier insbesondere der Aufsatz von Fritz Neumark „Wo steht die „Fiscal Policy“ heute?“<sup>9</sup> Beson-

<sup>6</sup> *Terhalle*, Fritz, Finanzwissenschaft, Jena 1933, S. 68.

<sup>7</sup> Ähnlich oder das Problem ausklammernd: *Lotz*, Walter, Finanzwissenschaft, Tübingen 1931, 2. Aufl., S. 864 ff.; *Moll*, Bruno, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Berlin 1930, S. 261 ff.; *Eheberg*, Karl-Theodor v., Grundriß der Finanzwissenschaft, Leipzig 1936, 7. Aufl., S. 185 f.; *Gerloff*, Wilhelm, Die öffentliche Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1948, S. 88.

<sup>8</sup> *Albrecht*, Gerhard (Hrsg.), Die Problematik der Vollbeschäftigung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 3, Berlin 1951.

<sup>9</sup> *Neumark*, Fritz, Wo steht die „Fiscal Policy“ heute?, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 19, 1958/59, S. 46 ff.

ders interessant ist im Rückblick die von ihm gegebene Definition der fiscal policy als der „Lehre von den produktions- und verteilungspolitischen Motiven, Methoden und Wirkungen finanzwirtschaftlicher Maßnahmen aller Art, soweit diese der Sicherung eines möglichst stetigen und — im Rahmen der durch die herrschenden Gerechtigkeitsideale bestimmten Grenzen — möglichst starken Wirtschaftswachstums bei hohem Beschäftigungsgrad sowie annähernd stabilem Geldwert zu bedienen bestimmt sind.“<sup>10</sup> Dieser Definition dürften sich nachfrage- wie angebotsorientierte Finanzpolitiker bis heute anschließen können. Offensichtlich hatte die spätere Polarisierung in dieser Phase noch nicht stattgefunden; der neue ‚approach‘ argumentierte allgemein makrotheoretisch.

Da es hier um Wandlungen der budgetpolitischen Ziele selbst geht, ist die theoretische Auseinandersetzung um die fiscal policy nicht weiter zu verfolgen. Lediglich zwei Anmerkungen seien erlaubt:

(1) Auch Finanzwissenschaftler, die der neuen Lehre skeptisch gegenüberstanden<sup>11</sup>, leugneten nicht die Bedeutung der öffentlichen Finanzwirtschaft für die Stabilisierungspolitik. So betonte G. Schmölders, es sei das unbestreitbare Verdienst der fiscal theory, „die Öffentlichkeit auf die große Verantwortung aufmerksam gemacht zu haben, die der öffentlichen Finanzwirtschaft für Wirtschaftslage und Beschäftigungsstand notwendigerweise zufällt, seit sie sich in den heute üblichen Größenordnungen bewegt.“<sup>12</sup> Seine skeptischen Bemerkungen galten der Frage der Implementierbarkeit. Hier hat er sicherlich vielfach Recht behalten, wenn er bemerkt, daß sich die fiscal policy auf einer Art Einbahnstraße bewege, sie habe nämlich nirgends die Neigung gezeigt, „... in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs in auch nur annähernd dem gleichen Maße kontrahierend zu wirken, wie sie zur Expansion beigetragen hatte.“<sup>13</sup> Die Skepsis gegenüber einer diskretionären Politik führte später zur ausführlichen Diskussion automatischer oder halbautomatischer Stabilisatoren.

(2) Die Diskussion um die fiscal policy war von vornherein mehr als eine konjunkturpolitische Auseinandersetzung. Es ging immer auch um rationale Politik schlechthin. Insbesondere die zunehmend deutlicher werdenden Planungsmängel des Budgets belebten die Forderung nach grundsätzlicher Neuorientierung der öffentlichen Planungsverfahren. Charakteristisch für diese Diskussion war insbeson-

---

<sup>10</sup> Ebenda, S. 49.

<sup>11</sup> Siehe insbesondere Schmölders, Günter, Finanzpolitik, 1. Aufl., Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 174.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 168.

dere die Tagung des Vereins für Socialpolitik des Jahres 1966 in Hannover<sup>14</sup> und hier speziell das Referat von Fritz Neumark über Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft. Es endete mit der Feststellung, die Relevanz des öffentlichen Sektors sei heute viel zu groß, „... als daß man es sich leisten könnte, die Prozesse der öffentlich-finanzwirtschaftlichen Aktivitäten weiterhin in Formen und nach Grundsätzen zu gestalten, die einer völlig andersartigen, seit langem überholten politisch-sozialen Umwelt angehören.“<sup>15</sup>

## II. Die Phase der Umsetzung in praktische Budgetpolitik

Noch in den fünfziger Jahren hatte die Bundesregierung — wie bemerkt — US-amerikanische Ratschläge zurückgewiesen, die darauf hinausliefen, die nicht zuletzt durch den Zustrom der Vertriebenen verursachte hohe Arbeitslosigkeit mit Hilfe expansiver Maßnahmen der fiscal policy zu bekämpfen. Auch das Bundesbankgesetz von 1957 läßt keine Ansätze einer monetary-fiscal-policy erkennen, schließt sie freilich auch nicht aus. Nach § 12 Bbk.G.<sup>16</sup> ist die Deutsche Bundesbank verpflichtet, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, dies allerdings unter zwei wichtigen Einschränkungen, „unter Wahrung ihrer Aufgabe“ und „von Weisungen unabhängig“. Der Kommentar v. Spindler-Becker-Starke bemerkt dazu, daß unter ‚allgemeine Wirtschaftspolitik‘ die Grundlinie der Wirtschaftspolitik zu verstehen sei, nicht jede einzelne Maßnahme. „Sonach wird man auch die im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft ... enthaltene fiskal- und konjunkturpolitische Kompetenz des Bundes zwar als eine wesentliche, nicht aber als eine ausschließende Umschreibung der ‚allgemeinen Wirtschaftspolitik‘ ... anzusehen haben.“<sup>17</sup>

Der Beginn einer neuen Budgetpolitik bahnte sich 1963/64 an; im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs dieser Jahre stieg das Preisniveau spürbar. Die Bundesregierung sah in ihrem Wirtschaftsbericht 1964 eine starke außenwirtschaftliche Expansion voraus, zu deren Eindämmung u. a. eine Senkung der öffentlichen Ausgaben erwogen wurde.

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu Beiträge in: Schneider, Erich (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 45, Berlin 1967.

<sup>15</sup> Neumark, Fritz, Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Schneider, Erich (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik..., a.a.O., S. 205.

<sup>16</sup> Vom 26. 7. 1957 (BGBl. I S. 745).

<sup>17</sup> v. Spindler, Joachim, Becker, Willy und Starke, O.-Ernst, Die Deutsche Bundesbank, 3. Aufl., Stuttgart, Berlin, Köln 1969, Mainz, S. 228.

„Als Folge der ‚importierten Inflation‘ hob sich 1964 das Preisniveau fühlbar an. Die Situation spitzte sich im Jahre 1965 rasch und in einer nicht völlig vorhergesehenen Weise zu. Die im Inland entstandene Übernachfrage hatte einen außerordentlichen Einfuhrsog zur Folge, der dazu führte, daß der noch im Jahre 1964 bestehende Überschuß der Leistungsbilanz mit dem Ausland von 5,4 Milliarden DM in ein Defizit von 400 Mio. DM umschlug. Diese Entwicklung wirkte neben der beschleunigten Preissteigerung in der Öffentlichkeit besonders alarmierend. Die Bundesbank ergriff energische Maßnahmen, die sich diesmal voll wirksam erwiesen, weil sie nicht, wie bei früheren Gelegenheiten, durch Zahlungsbilanzüberschüsse durchkreuzt wurden.“<sup>18</sup>

Unberührt davon blieb die Tendenz der öffentlichen Haushalte ausgesprochen expansiv und in ihrer Wirkung prozyklisch. Nicht zuletzt aus politischen Gründen — im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen — nahmen die Ausgaben der öffentlichen Körperschaften 1965 beschleunigt zu. Diese Zunahme war um so gravierender, als der Zuwachs auf der Einnahmeseite der Haushalte — vor allem auch als Folge der Senkung des Einkommensteuerarifs zu Beginn des Jahres 1965 (ebenfalls eine prozyklische Maßnahme) — sich wesentlich verringerte. Gleichzeitig hatte die Steuersenkung zur Folge, daß sich das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte erhöhte.“<sup>19</sup>

Es gab allerdings Vorarbeiten im Bereich der Politikberatung.<sup>20</sup> Die wissenschaftlichen Beiräte beim Bundeswirtschafts- und beim Bundesfinanzministerium hatten des öfteren eine Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums gefordert. Im Jahre 1964 hatte die Bundesregierung als Anlage 1 im Nachtrag zum Wirtschaftsbericht 1963 einen derartigen Plan vorgelegt und die Grundgedanken einer antizyklischen Finanzpolitik dargelegt. In der Diskussion wurde klar, daß im Hinblick auf die Verteilung der Finanzmassen und insbesondere des Volumens der öffentlichen Investitionen auf Bund, Länder und Gemeinden eine antizyklische Finanzpolitik nur bei einem koordinierten Vorgehen aller öffentlichen Körperschaften mit Aussicht auf Erfolg betrieben werden könne.<sup>21</sup>

Besonders gefördert wurde die Diskussion durch das Anfang 1966 von der Kommission für die Finanzreform (sog. Troeger-Kommission) vorgelegte „Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland“.<sup>22</sup> Die Kommission machte Vorschläge für eine mehrjährige Finanzplanung und für antizyklische finanzpolitische Maß-

<sup>18</sup> Münch, Paul, Erster Teil: Einführung, A. Zur Entstehungsgeschichte des StabG, in: Stern, Klaus, Münch, Paul, Hansmeyer, Karl-Heinrich, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 32.

<sup>19</sup> Das folgende nach Münch, Paul, ebenda.

<sup>20</sup> Hierzu insbesondere Hettlage, Karl Maria, Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.), Geldwert und öffentliche Finanzen, Ludwigsburg 1965, S. 52 ff.

<sup>21</sup> Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, S. 125 ff.

nahmen und gab Anregungen zur Schuldenpolitik. Vor allem empfahl sie eine Änderung des Art. 109 GG, um damit die Möglichkeit zur Aufstellung eines alle öffentlichen Körperschaften erfassenden mehrjährigen Finanzplanes und eine Grundlage für den Erlass von Vorschriften über Ausmaß und Art der öffentlichen Verschuldung im Falle einer Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu schaffen.

Als wollte man jahrelange Rückstände aufholen zeigt eine Lektüre der Parlamentsprotokolle einen geradezu euphorischen Aktionismus; die Zeit vom Regierungsentwurf des Kabinetts Erhard vom 2. September 1966 bis zur Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes (StabG) am 8. Juni 1967 durch die Große Koalition war — bedenkt man die Tiefe der Eingriffe in die Finanzverfassung — bemerkenswert kurz. Dies wird noch dadurch unterstrichen, daß die Verhandlungen während der Regierungsumbildung ruhten.

Während der Beratungen erfuhr das Gesetz freilich beachtliche Akzentverschiebungen. Eingebracht als Gesetz zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität<sup>22</sup> stand zunächst die Preisniveaustabilität eindeutig im Vordergrund; unter den vorgeschlagenen Maßnahmen überwogen solche mit restriktiver Wirkung. Unter dem maßgeblichen Einfluß von Karl Schiller wurde daraus das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Die Titeländerung ist insofern irreführend, als nunmehr nicht Wachstumspolitik hinzutrat, vielmehr der Zielkatalog über das Preisniveauiziel hinaus auf die gleichrangigen Ziele hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wachstum erweitert wurde. Darüber hinaus trat die expansive Seite der Stabilisierungspolitik neben die kontraktive, bei genauer Betrachtung der Instrumente sogar mit leichtem Übergewicht. — Es verdient Beachtung, daß § 1 StabG andere als die genannten Zielaussagen nicht aufweist. Insbesondere fehlt eine verteilungspolitische Zielaussage, wie sie bereits im Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963<sup>23</sup> enthalten war. Dort heißt es in § 2, in die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden. Es wird zu zeigen sein, daß hier eine Ursache für die partielle Nichtanwendung der stabilisierungspolitischen Instrumente liegt.

Grundlage für das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz war, wie bereits angemerkt, eine Erweiterung des Art. 109 GG in zwei Schritten.

<sup>22</sup> Bundestags-Drucksache V/890.

<sup>23</sup> Bundesgesetzblatt I, S. 685.

<sup>2</sup> Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 149

Durch das fünfzehnte Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 581) wurden die Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern auf das Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verpflichtet; das zwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. 5. 1969 (BGBl. I, S. 357) schuf die Grundlage für die Haushaltsreform. Damit hatte Art. 109 GG die bis heute gültige Form gefunden:

- „(1) Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und von einander unabhängig.
- (2) Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
- (3) Durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltrecht, für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung aufgestellt werden.
- (4) Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts können durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorschriften über
  - 1. Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände und
  - 2. eine Verpflichtung von Bund und Ländern, unverzinsliche Guthaben bei der Deutschen Bundesbank zu unterhalten (Konjunkturausgleichsrücklagen),

erlassen werden. Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen können nur der Bundesregierung erteilt werden. Die Rechtsverordnungen bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Sie sind aufzuheben, soweit der Bundestag es verlangt; das Nähere bestimmt das Bundesgesetz.“

Das auf Art. 109 Abs. 3 GG fußende Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) brachte für die fiscal policy wichtige Regelungen: Nach § 10 HGrG sind die Titel der Einzelpläne nach einem Gruppierungsplan zu gliedern, der bei Einnahmen und Ausgaben eine Einteilung nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien erlaubt und damit die Analyse gesamtwirtschaftlicher Wirkungen erleichtert. Nach § 7 HGrG gilt der Grundsatz der Gesamtdeckung (Nonaffektation) ausdrücklich für alle Einnahmen einschließlich der Kredite. Deckungskredite sind nicht mehr für „außerordentlichen Bedarf“ und für „werbende Zwecke“ objektbezogen gebunden. Entsprechend änderte sich die Bedeutung des Gebots vom Haushaltsausgleich nach Art. 110 Abs. 1 Satz 2 GG. Es ist nunmehr erfüllt, wenn für die Gesamtausgaben eine Deckung unter Einbeziehung der Kredite ausgewiesen wird.

Diese im Sinne der Theorie des zyklischen Budgetausgleichs konsequente Behandlung von Einnahmen aus Krediten wird freilich im

Haushaltsgrundsätzgesetz nicht durchgehalten. So erlaubt § 13,3 HGrG, daß durch Gesetz bestimmt werden kann, diejenigen Ausgaben zu bezeichnen, die durch Einnahmen aus Krediten gedeckt werden sollen. Und § 21 HGrG sieht für diesen Fall ausdrücklich vor, daß der Finanzminister derartigen Ausgaben zustimmen muß und eine Zustimmung versagen kann, sofern nicht schwerwiegende Nachteile entstehen. Diese Vorschriften sind bisher nicht angewandt worden; es wäre aber nach geltendem Recht durchaus möglich, ein kreditfinanzier tes Investitionsbudget aufzustellen.

Insgesamt gesehen hat die Haushaltsreform keineswegs eine Dominanz des Stabilisierungsziels angestrebt. Viele zentrale Reformbestandteile waren in wesentlich stärkerem Maße auf die Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Ordnungsfunktion (Fälligkeitsprinzip, Verpflichtungsermächtigungen, Vorschriften zum Kassen- und Rechnungswesen, Rechnungsprüfung, Kosten-Nutzen-Rechnung usw.) und in geringerem Maße auf die Stärkung der politischen Programmfunction (z. B. Funktionenplan) gerichtet.

Die stabilisierungspolitisch wichtigste Änderung des Grundgesetzes erfolgte in Art. 115 GG. Durch das bereits genannte zwanzigste Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes erhielt er die heute gültige Fassung:

„(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer den Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltspunkt veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

Seinerzeit wurde etwas vorschnell behauptet, die Neufassung sei im Sinne der Stabilisierungspolitik ‚situationsbezogen‘. Dies stimmt nicht, zumal für diesen Fall vielleicht sogar ein Verweis auf Art. 109 GG genügt hätte. Art. 115 GG ist vielmehr ein Kompromiß zwischen der traditionellen, allokativen Funktion des Kredits als Deckungsmittel und der antizyklischen Schuldenpolitik. Dies kommt dadurch zum Ausdruck, daß eine ‚normale‘ Schuldaufnahme bis zur Obergrenze der Investitionen erlaubt ist und die konjunkturelle Verschuldung als Abweichung von dieser Norm erscheint. Darüber hinaus wird das schuldenpolitische Verhalten in einer Hochkonjunktur nicht ausdrücklich geregelt; Schuldenrückzahlung im Sinne einer Verringerung des Schuldenstandes ist expressis verbis nicht vorgesehen. Damit erscheint rückblickend das spätere konjunkturpolitisch widersprüchliche schuldenpolitische Verhalten von Bund und Ländern durch Art. 115 geradezu vorprogrammiert.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß auch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz die schuldenpolitischen Möglichkeiten einer Stabilisierungspolitik nicht unwe sentlich erweitert hat. So wird nach § 6 III StabG der Bundesminister der Finanzen ermächtigt, zur Finanzierung einer antizyklischen Investitionspolitik „Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilten Kreditermächtigungen hinaus bis zur Höhe von fünf Milliarden Deutsche Mark, gegebenenfalls mit Hilfe von Geldmarktpapieren aufzunehmen“. Von dieser Ermächtigung, die seinerzeit stark beachtet wurde, wurde nur zweimal in den Jahren 1967 und 1975, und dies in geringem Maße, Gebrauch gemacht. Grund für diese Nichtanwendung war sicherlich die beachtliche Ausdehnung des Kas senverstärkungskredits, die derart flexible Zusatzinstrumente überflüssig machte.

Zu den kreditpolitischen Instrumenten kamen andere Instrumente besonders einnahmepolitischer Art hinzu, die hier im einzelnen nicht darzustellen sind und als bekannt vorausgesetzt werden dürfen.<sup>24</sup> Zur Abrundung des Bildes von einem grundlegenden Wandel der finanzpolitischen Szene sei vielmehr ein Blick in das juristische Schrifttum geworfen, das kürzlich von B. Rürup und H. Seidler unter der bezeichnenden Überschrift „Das vergessene Stabilitätsgesetz“ aufgearbeitet worden ist.<sup>25</sup> So bezeichnete J. H. Kaiser das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz im Jahre 1969 als ‚normatives Aktionsmodell‘ für eine koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik<sup>26</sup>. Wenig später kennzeichnete P. Badura Art. 109 GG als den Einzug der ökonomischen Budgetfunktion in das Verfassungsrecht.<sup>27</sup> Allerdings betonte Ulrich Scheuner, daß damit der Regierung kein bestimmtes wirtschaftspolitisches Verhalten vorgeschrieben sei, daß vielmehr ein breiter Gestaltungsspielraum verbleibe.<sup>28</sup> Immerhin ergibt sich insgesamt auch im Staatsrecht der Eindruck eines breiten Konsenses hinsichtlich der Bedeutung staatlicher Konjunkturpolitik. — Antizyklische Finanzpolitik im Sinne des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurde bekanntlich zur Überwin-

<sup>24</sup> Siehe hierzu *Stern*, Klaus, *Münch*, Paul, *Hansmeyer*, Karl-Heinrich, Gesetz zur Förderung der Stabilität ... a.a.O., S. 342 ff.

<sup>25</sup> *Rürup*, Bert, *Seidler*, Hanns, Das vergessene Stabilitätsgesetz, in: Konjunkturpolitik, 30. Jahrg. H. 5, 1984, S. 259 ff. Die folgenden Zitate sind diesem Aufsatz entnommen.

<sup>26</sup> So *Kaiser*, Joseph H., Planung II, Baden-Baden 1969, S. 17.

<sup>27</sup> *Badura*, Peter, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Frankfurt 1971, S. 55, desgl. *Stern*, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 1078.

<sup>28</sup> *Scheuner*, Ulrich, Die Erhaltung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der verfassungsrechtliche Auftrag zur aktiven staatlichen Konjunkturpolitik, in: Festschrift für Hans Schäfer, Köln, Berlin, Bonn, München 1975, S. 109 ff.

dung der Rezession von 1966/67 zum ersten Male betrieben. Schwerpunkt der Maßnahmen waren kreditfinanzierte Ausgabenprogramme von Bund und Ländern. In der Tat besserte sich die konjunkturelle Situation in Verbindung mit außenwirtschaftlichen Impulsen rasch: „Schuldenaufnahme, expansive Ausgabenprogramme und darauf folgende Schuldentilgung entsprachen weitgehend dem Leitbild anti-zyklischer Finanzpolitik.“<sup>29</sup> Im Rückblick war dies vielleicht die bisher einzige gelungene Phase einer derartigen Politik, obwohl eine genaue Betrachtung auch hier bereits manche Ungereimtheit beim Einsatz des kreditpolitischen Instrumentariums erkennen läßt.<sup>30</sup>

Im einzelnen wurde das stabilisierungspolitische Instrumentarium Ende der 60er Jahre wie folgt eingesetzt:<sup>31</sup>

1967

- |        |  |
|--------|--|
| März   | Erste Gesprächsrunde der Konzertierten Aktion.   |
| April  | Im Vorgriff auf das StabG beschließt die Bundesregierung den ersten Eventualhaushalt (2,5 Mrd. DM), die Aufhebung von Ausgabensperren sowie die Vorbereitung eines weiteren Konjunkturprogramms.<br>Die Bundesbank unterstützt dies durch expansive Maßnahmen, insbesondere eine Offen-Markt-Politik mit expansiven Mitteln. |
| Juli   | Konstituierung des Konjunkturrats.   |
| August | Zweites Konjunkturprogramm (5,3 Mrd. DM) beschlossen.  |

1968

- |          |   |
|----------|---|
| November | Unter dem Eindruck spekulativer Devisenzuflüsse im Herbst lehnt die Bundesregierung eine DM-Aufwertung ab. Sie beschließt statt dessen eine Ersatzaufwertung durch das „Gesetz über Maßnahmen zur außenwirtschaftlichen Absicherung gemäß § 4 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Absicherungsgesetz)“. Die Einfuhr von Waren (außer Agrarmarktordnungserzeugnissen) wird mit Wirkung vom 20. 11. 1968 steuerlich um 4 % (teilweise 2 %) entlastet, die Ausfuhr von Waren (außer Agrarmarktordnungserzeugnissen) wird mit |
|----------|---|

<sup>29</sup> Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der Netto-Neuverschuldung, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 34, 1984, S. 4.

<sup>30</sup> Siehe hierzu ausführlich *Dickertmann*, Dietrich, Die Finanzierung von Eventualhaushalten durch Notenbankkredit, Erfahrungen aus der Rezessionsbekämpfung des Jahres 1967, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F. Heft 42, Berlin 1972, S. 78 ff.

<sup>31</sup> Daten entnommen aus Deutsche Bundesbank, Geschäftsberichte div. Jahre. *Beyfuss*, Jörg, 10 Jahre Stabilitätsgesetz, Erfahrung und Kritik. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, Heft 45, S. 54 ff.

Wirkung vom 29. 11. 1968 durch eine Exportsteuer von 4 % (teilweise 2 %) belastet. Die Maßnahmen sind bis zum 31. 3. 1970 befristet. Von der Exportsteuer befreit werden Ausfuhrlieferungen auf Grund von vor dem 23. 11. 1968 abgeschlossenen Verträgen mit fester Preisabsprache, die bis 23. 12. 1968 bewirkt werden.

1969

- März Bei weitgehend erhaltener Konjunktur beschließt die Bundesregierung ein Stabilisierungsprogramm:
- Ausgabensperre für konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen,
  - Anpassung der Steuervorauszahlungen gemäß § 26 StabG,
  - Ausgabensperre in Höhe von 1,8 Mrd. DM.
- Mai Steuereinnahmen in Höhe von 3,6 Mrd. DM werden der Konjunkturausgleichsrücklage zugeführt.  
Im Herbst kommt es zu wilden Streiks mit der Folge einer Effektivlohnsteigerung von über 10 %.
- Oktober DM-Aufwertung um 9,3 %.

Hinter diesen nüchternen Daten verbergen sich atemberaubende außenwirtschaftliche Entwicklungen und damit zugleich eine Schwäche der antizyklischen Politik, die primär binnengesetzlich ausgerichtet war und ist. Die Ersatzaufwertung von 1969 verdeutlichte die ganze Hilflosigkeit der Wirtschaftspolitik während des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems. Die Daten belegen aber auch die folgsame Anwendung der binnengesetzlichen antizyklischen Instrumente, dies mit den bekannten außenwirtschaftlichen Sanktionen gegenüber einer stabilen und damit aufwertungsverdächtigen Währung. Insofern war die stabilisierungspolitische Welt noch in Ordnung; die Finanzpolitik paßte „im großen und ganzen zur konjunkturellen Lage“.<sup>32</sup>

### **III. Die Nichtanwendung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes in den 70er Jahren**

#### **a) Das Erscheinungsbild**

Das stabilitätspolitisch richtige Verhalten schien sich zu Beginn der 70er Jahre zunächst fortzusetzen: Mitte des Jahres 1970, als die Mengenkonjunktur unübersehbar in eine Preiskonjunktur übergegangen war, beschloß die Bundesregierung einen rückzahlbaren Konjunkturzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer, um Kaufkraft vor-

---

<sup>32</sup> Kloten, Norbert, Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969 - 1974) in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 - 1975, Frankfurt 1976, S. 663.

übergehend abzuschöpfen. In den Jahren danach folgten Zuführungen zur Konjunkturausgleichsrücklage (1970 und 1971), Aussetzen der degressiven AfA, eine Stabilitätsabgabe mit Einkommensgrenze, eine Investitionssteuer sowie eine Stabilitätsanleihe. Daher zeigt sich keineswegs das Bild konjunkturpolitischer Untätigkeit, wohl aber das einer zunehmenden Abweichung vom gesetzlich vorgesehenen Instrumentarium der Globalsteuerung: Lineare Steuererhöhungen wurden nicht durchgeführt, Ausnahmen für die unteren Einkommensgruppen wurden zur Regel. Dieses Bild ‚selektiver‘ Konjunkturpolitik wurde noch deutlicher während der expansiven Phase nach 1974; die in rascher Folge aufgelegten Konjunkturprogramme setzten immer neue Schwerpunkte wechselnder Art. Der Befund lautet: Das Eingriffsinstrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurde in seiner ursprünglichen Form nicht mehr angewandt (Übersicht 1); statt dessen entstanden am Rande des Gesetzes ‚ähnliche‘ Instrumente (Übersicht 2).

#### *Übersicht 1*

##### **Stabilitätspolitische Maßnahmen seit 1970 auf der Grundlage des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes**

Jahr	Maßnahme
1970	Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1969 - 1973 (§ 9) Jahreswirtschaftsbericht 1970 (§ 2) 2. Subventionsbericht (§ 12) Verordnung über die Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen durch Bund und Länder gemäß § 15 Abs. 1 des StabG Aussetzung der degressiven Abschreibung (§ 26 Ziff. 3 b) Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1970 - 1974 (§ 9)
1971	Jahreswirtschaftsbericht 1971 (§ 2) Stabilisierungsprogramm unter Inanspruchnahme — des § 6 Abs. 1 (Konjunkturpolitische Ausgabensperre) — der §§ 5 Abs. 2 und 14 (Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen von Bund und Ländern) — des § 19 (Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand) Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1971 - 1975 (§ 9) 3. Subventionsbericht (§ 12)
1972	Jahreswirtschaftsbericht 1972 (§ 2) Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (§ 19)

Jahr	Maßnahme
1973	<p>Jahreswirtschaftsbericht 1973 (§ 2)</p> <p>Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1971 - 1975 (§ 9)</p> <p>Die Bundesregierung beschließt ein Stabilitätsprogramm. Es umfaßt u. a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten (§ 26 Ziff. 3 b)</li> <li>— Beschränkung der Kreditaufnahme der öffentlichen Hand (§ 19)</li> </ul> <p>Verabschiedung der Finanzplanung des Bundes 1973 - 1977 (§ 9)</p> <p>4. Subventionsbericht (§ 12)</p>
ab 1974	nur noch Jahreswirtschaftsbericht, mehrjährige Finanzplanung und (zweijährig) Subventionsbericht.

### Übersicht 2

#### Maßnahmen ‚am Rande‘ des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes

Jahr	Maßnahme
1970	Erhebung eines rückzahlbaren Konjunkturzuschlags
1973	<p>Auflegung der ersten Tranche der Stabilitätsanleihe</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Einführung einer Investitionssteuer von 11 %</li> <li>— Erhebung einer Stabilitätsabgabe</li> <li>— Stillegung von Steuereinnahmen</li> </ul> <p>Auflegung der zweiten Tranche der Stabilitätsanleihe</p> <p>Auflegung der dritten Tranche der Stabilitätsanleihe</p>
1974	Einführung der Investitionszulage von 7,5 %
1976	Verabschiedung eines auf 5 Mio. DM begrenzten einjährigen Verlustrückgangs bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer

Insgesamt sind nur die im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehenen Informationsinstrumente einschließlich der Zielaussage des § 1 StabG wirksam bzw. verbindlich geblieben. Die Koordinierungsinstrumente sind entweder aufgelöst (Konzertierte Aktion) oder nicht mehr einberufen (Konjunkturrat Konjunktur); die Eingriffsinstrumente wurden nicht mehr angewandt. In der Tat drängt sich der Eindruck auf: Das Gesetz ist regelrecht ‚vergessen‘ worden.

**b) Weitere Überlegungen**

Es ist nicht beabsichtigt, die skizzierten Entwicklungslinien durch ein Gesamtbild des konjunkturellen Verlaufs der siebziger und achtziger Jahre zu ergänzen. Dies ist vielfach geschehen.<sup>33</sup> Es ist auch nicht beabsichtigt, die vielfältige Kritik im einzelnen nachzuzeichnen, die das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von Anfang an begleitet hat.<sup>34</sup> So zweifelten neoliberale Kritiker<sup>35</sup> an der Möglichkeit einer Synthese von „Freiburger Imperativ und Keynesianischer Botschaft“, wie es Karl Schiller optimistisch formuliert hatte. Gleichzeitig wiesen Neomarxisten<sup>36</sup> auf die systemerhaltende Funktion des Gesetzes hin. Die vielen instrumentellen Schwierigkeiten, insbesondere die zeitlichen Verzögerungen, bestätigen wiederholt die lange gehegten Befürchtungen<sup>37</sup>, das schwerfällige finanzpolitische Instrumentarium werde sich nur mit großer Mühe in den Dienst einer flexiblen Konjunkturpolitik stellen lassen. Insbesondere die vielen Hinweise auf die mangelnde Reversibilität der Finanzpolitik wurden bestätigt. Schließlich tat die sich verschärfende Kontroverse zwischen „Fiskalisten“ und „Monetaristen“ ein übriges, um den Gedanken einer Novellierung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes gar nicht erst aufkommen zu lassen. In der Tat ist die intensive Diskussion um built-in-stabilizers, formula flexibility oder Regelbindung, die erst nach der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes stattfand, vom Gesetzgeber nicht aufgenommen worden. Der enge Kontakt zwischen Wissenschaft und Politik, wie er nach 1964 stattgefunden hatte, wiederholte sich in den siebziger Jahren nicht.

Diese Dinge sind vielfältig beleuchtet worden, sie sollen nicht weiter behandelt werden. Vielmehr soll abschließend das Augenmerk auf drei Aspekte gerichtet werden, die bei der Frage nach der Abkehr vom Stabilitäts- und Wachstumsgesetz bisher nicht unbedingt im Mittelpunkt der Betrachtung gestanden haben. Es sind dies:

<sup>33</sup> Entsprechend: *Kloten*, Norbert, Erfolg und Mißerfolg..., a.a.O., S. 643 ff.; *Beyfuss*, Jörg, 10 Jahre Stabilitätsgesetz, a.a.O., S. 11 ff.; *Hansmeyer*, Karl-Heinrich, Die Finanzpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1979 bis 1982, in: *Finanzarchiv*, N. F. Bd. 43, 1985, Heft 1, S. 119 - 177. Desgl. *Kloten*, Norbert, Soll und Haben in der Konjunkturpolitik, in: *Ifo-Schnelldienst* 1974, Nr. 21.

<sup>34</sup> Siehe dazu *Rürup*, Bert und *Siedenberg*, Axel, Das Stabilitätsgesetz im Spiegel der Kritik, in: *Konjunkturpolitik* 1/74, Berlin 1974, S. 1 ff.

<sup>35</sup> So *Tuchtfeld*, Egon, Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung — zwei wirtschaftliche Experimente, in: *Wirtschaftspolitische Chronik*, 1973, S. 7 ff.

<sup>36</sup> *Huffschmidt*, Jörg, Die Politik des Kapitals — Konzentration und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik, in: *Naschold*, Frieder und *Vaith*, Werner (Hrsg.), *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973, S. 108 ff.

<sup>37</sup> Siehe insbesondere *Schmölders*, Günter, *Finanzpolitik*, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1965, S. 271 ff.

- Konflikte mit anderen finanzpolitischen Zielen,
- die Eigendynamik der Verschuldung,
- ideologische Faktoren.

#### **IV. Einige Gründe für den Abnutzungsprozeß der antizyklischen Politik**

##### **a) Konflikte mit anderen finanzpolitischen Zielen**

Hierzu ist noch einmal auf die stabilisierungspolitische Entwicklung zurückzukommen. Für das Jahr 1970 stellt N. Kloten wohl zu Recht fest: „Anfang 1970, also noch vor der erwarteten konjunkturellen Wende, war die Nutzung der Möglichkeiten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes das Gebot der Stunde. ... Erst Mitte des Jahres, als der Preisanstieg unvermindert anhielt, beschloß die Bundesregierung einen rückzahlbaren Konjunkturzuschlag zur Einkommen- und Körperschaftsteuer ... Wiederum ... wurden Maßnahmen ergriffen, die einer neuen Gesetzesgrundlage bedurften und die zudem schlechte Substitute für gesetzlich vorgeschriebenes Handeln waren.“<sup>38</sup> Die Ursachen für das Zögern sind aus heutiger Sicht klar erkennbar: Die wilden Streiks von 1969 sowie anstehende Landtagswahlen mahnten zur Zurückhaltung bei stabilisierungspolitisch restriktiven Maßnahmen. Das — verspätete — Ausweichen auf einen im Gesetz nicht vorgesehenen rückzahlbaren Konjunkturzuschlag erscheint so als Konzession an verteilungspolitische Ziele, die ja im Stabilitätsgesetz ausdrücklich nicht genannt sind. Die Rücksichtnahme prägte die gesamte Stabilisierungspolitik bis zum konjunkturellen Einbruch von 1975 in auffälliger Weise: Es wurden entweder nur diejenigen Instrumente des Stabilitätsgesetzes angewandt, die keine unmittelbaren distributiven Wirkungen erwarten ließen (Zuführungen zur Konjunkturausgleichsrücklage 1970 und 1971, Aussetzen der degressiven AfA) oder es wurden neue Maßnahmen erfunden, die restriktive Wirkungen mit verteilungspolitisch positiven oder zumindest neutralen Effekten verbinden sollten (Aufschieben geplanter Steuererleichterungen, rückzahlbarer Konjunkturzuschlag, Stabilitätsabgabe mit Einkommensgrenze, Investitionssteuer, Stabilitätsanleihe). Damit ist ein erster Konflikt sichtbar geworden, der den Erfolg antizyklischer Politik nachhaltig gefährdet hat: Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 hatte das Verteilungsziel ausgeklammert, die politische Wirklichkeit ließ dies nicht zu mit der Folge, daß stabilisierungspolitische Maßnahmen entweder unterblieben oder aber auf Instrumente ausgewichen wurde, deren stabilisierungspolitische

---

<sup>38</sup> Kloten, Norbert, Erfolg und Mißerfolg . . . , a.a.O., S. 663.

Effizienz bewußt aus verteilungspolitischen Gründen gemindert worden ist. Anders gewendet: Die unter stabilisierungspolitischem Aspekt linear angelegten Steuersenkungs- bzw. Erhöhungskonzepte wurden redistributiv verändert; die unteren Einkommensschichten waren von Anpassungsmaßnahmen weitgehend freigestellt. Damit fällt das Instrumentarium der direkten Steuern als symmetrisches konjunkturpolitisches Instrument weitgehend aus. Es ist sicherlich kein Zufall, daß die tatsächlich angewandten Instrumente in einem Bereich angesiedelt wurden, der verteilungspolitische Konsequenzen nur mehr indirekt erkennen läßt. Dies ist bei allgemeinen Budgetkürzungen wie auch bei Stillegungsanleihen unstrittig der Fall. Kehren wir diese Erfahrungen um, so hat sich positiv herausgestellt, daß distributionspolitisch neutrale Instrumente sich trotz gegenteiliger Prognosen als stabilisierungspolitisch handhabbar erwiesen haben. Dies gilt insbesondere für das in den §§ 5 - 8 und 15 StabG geregelte rücklagenpolitische Instrument der Konjunkturausgleichsrücklage, die sich als handhabbar erwies, selbst wenn man ihre gesamtwirtschaftliche Wirksamkeit<sup>39</sup> angesichts der gleichzeitigen außenwirtschaftlich bedingten Geldmengenexpansion bezweifeln mag. Mit dem Einsatz dieses Instruments wurde eine noch in den sechziger Jahren mit Nachdruck vertretene These widerlegt, nach der der Staat nicht in der Lage sei, antizyklische Politik in Form von Rücklagenpolitik zu betreiben, da die Begehrlichkeit der Politiker sofort zur Wiederverausgabung führe. Es muß offenbleiben, ob hier die Sperre des § 1 StabG „bei Gefährdung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ zur Kontrolle dieser Mittel ausgereicht hat, ob der Stillegungsprozeß weitgehend unmerklich erfolgte oder ob einfach die Kassenfülle der Boomjahre die befürchtete Reaktion rascher Wiederverausgabung ausbleiben ließ. Sicherlich läßt sich aber aus diesem von Verteilungszielen beeinflußten Auswahlprozeß die Lehre ziehen, daß für rasch wirkende konjunkturpolitische Maßnahmen solche Instrumente bevorzugt werden sollten, die keinen direkten distributiven Bezug erkennen lassen.

Ein zweiter Konflikt zeichnet sich bei einer Betrachtung der stabilisierungspolitischen Entwicklung ab: Restriktive Maßnahmen der soeben beschriebenen Art stehen neben gleichzeitig verabschiedeten expansiven Budgets. So lag die durchschnittliche Wachstumsrate der Bundesausgaben von 1969 bis 1973 bei 10,3 v. H.; die gesamte Staatsquote in der Abgrenzung der VGR stieg von 42,4 v. H. im Jahre 1970 bis auf 47,4 v. H. im Jahre 1973, was vor allem auf Steigerungen im Bereich der

<sup>39</sup> So kürzlich Oberhauser, Alois, in einem Beitrag zu: Socher, Karl, Smekal, Christian (Hrsg.): Staatsfinanzierung und Notenbank aus finanzwirtschaftlicher Sicht. Wien 1984.

Sozial-, der Personal- und der Bauausgaben zurückzuführen ist. Die mehrjährige Finanzplanung jener Jahre zeigt deutlich, daß die ehrgeizigen Ausgabenprogramme auf der Annahme eines kräftigen und stetigen Wachstums der Wirtschaft sowie hoher Preis- und Einkommenssteigerungen, d. h. insgesamt hoher Steuerzuwächse beruhten. Insbesondere die Rolle der öffentlichen Verschuldung ist in diesen Jahren widersprüchlich. Einerseits wurden mehrfach die Möglichkeiten einer Schuldenabgrenzung nach §§ 19 ff. StabG angewandt, gleichzeitig mit Konjunkturausgleichsrücklagen und Stabilitätsanleihe. Andererseits sah die mehrjährige Finanzplanung des Bundes für die Jahre 1971 bis 1975 eine jährliche Zunahme der Netto-Neuverschuldung von 1,5 Mrd. DM für 1971 und bis zu 8,4 Mrd. DM im Jahre 1975 vor. Der Widerspruch erklärt sich aus der beginnenden Überlagerung von stabilisierungspolitischen und allokativen Zielen.

Betrachten wir den Zusammenhang genauer, so hat sich die fiscal policy zum Verhältnis Staat — privater Sektor nicht geäußert bzw. im Modell des antizyklischen Budgets unterstellt, daß sich in der Rezession das Verhältnis zu Gunsten des Staates verschiebt, daß aber im Vollbeschäftigungsgleichgewicht der vorherige Zustand wieder erreicht sei. Diese allokativen Neutralität, die wohl auch noch bei der Verabschiebung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes unterstellt worden war — zumindest findet sich kein gegenteiliger Beleg — wurde Ende der sechziger Jahre bewußt verlassen: Zum allgemein akzeptierten stabilisierungspolitischen Ziel trat die allokativen Zielsetzung, den Staatssektor nachhaltig auszuweiten. Unter dem Stichwort „Armer Staat — reicher Bürger“ wurde die Galbraith-These<sup>40</sup> bereitwillig aufgenommen, es herrsche eine allgemeine Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen, der eine Überversorgung mit privaten Gütern gegenüberstehe. Dies kann sicherlich für einzelne Bereiche bis heute nicht bestritten werden; in dieser Angelegenheit war sie jedoch geeignet, jede Staats-tätigkeit schlechthin als gut, jede Ausweitung als sinnvoll erscheinen zu lassen. Eine derartige Ausweitung des Staatskorridors sollte ohne eine Erhöhung der Steuerlastquote erreicht werden. Die verschiedenen Regierungserklärungen der Kanzler Brandt und Schmidt enthalten Hinweise<sup>41</sup> in dieser Richtung; zumindest war es erklärtes Ziel des Koalitionspartners FDP, die Steuerlastquote nicht steigen zu lassen. Bei dieser Konstellation hatte die Verschuldung die Lücke zu schließen. Belege für diesen allokativen Einsatz der Verschuldung ergeben sich

---

<sup>40</sup> Galbraith, John K., *The Affluent Society*, London 1958, S. 251 ff.

<sup>41</sup> Siehe beispielhaft: Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, Nr. 71, 6. Wahlperiode, 5. Sitzung, Bonn, vom 28. Oktober 1969 sowie Nr. 88, 7. Wahlperiode, 100. Sitzung, Bonn, vom 17. Mai 1973.

aus der mehrjährigen Finanzplanung des Bundes. So weisen die Finanzplanungen der frühen 70er Jahre trotz Hochkonjunktur eine jährlich nicht unbeträchtlich steigende Netto-Neuverschuldung auf; eine stabilisierungspolitische Begründung kann hierfür nicht gegeben werden, zumal — wie bemerkt — zur gleichen Zeit die sogenannte Schuldendeckel-Verordnung nach § 19 ff. StabG wiederholt angewandt wurde.

Der Einsatz der Verschuldung für allokativen Ziele kann leicht erklärt werden: Der Staat nimmt einen größeren Teil des Sozialprodukts der Gegenwart in Anspruch, als der Bürger über Steuern zu finanzieren gewillt ist. Diese Scheu vor Steuerwiderständen mag Anfang der 70er Jahre besonders groß gewesen sein. Der große Koalitionspartner SPD schreckte vor der Konsequenz zurück, daß teure innere Reformen nur mit einer spürbar höheren Besteuerung der Masseneinkommen hätten finanziert werden können. Gerechtfertigt wurde die allokativen Funktion der Verschuldung allerdings mit dem bekannten Lastverschiebungssargument: Der Staat finanzierte mit Hilfe der Verschuldung zukunftsweisame Investitionen. Es sei daher berechtigt, auch zukünftige Generationen über Zinsen und Tilgung an dieser Last zu beteiligen. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß kurz zuvor die Objektbindung der Verschuldung beseitigt worden war und daß der Anteil der Sachinvestitionen am Bundeshaushalt in den 70er Jahren gesunken ist (1970: 17,4 v. H., 1980: 13,7 v. H.).

### b) Die Eigendynamik der Verschuldung

Die fiscal policy hatte bekanntlich das schuldenpolitische Instrumentarium in den Mittelpunkt antizyklischer Politik gerückt. Zu diesem Zweck muß die Schuldenpolitik beherrschbar bleiben. Wir haben gesehen, daß bereits der Grundgesetzgeber die hier möglichen Konflikte nicht gelöst hat. Anstatt das Stabilisierungsziel bei der Neuformulierung des Art. 115 GG in den Vordergrund zu stellen, kam es zur unglücklichen Vermischung von allokativen (... bis zur Höhe der Investitionen) und stabilisierungspolitischen Absichten mit der Folge, daß die Verschuldung in „guten Zeiten“ nicht zurückgeführt wurde, wie es stabilisierungspolitisch geboten gewesen wäre. So lag die Kreditfinanzierungsquote beim Bund im Jahre 1974 mit 7,1 v. H. fast so hoch wie im Rezessionsjahr 1967 und damit wesentlich über den Durchschnittswerten der Vorperioden.

Auf diese Situation traf dann der konjunkturelle Einbruch des Jahres 1975. Auf dem Sockel der bisherigen Schuldaufnahme waren nicht nur unerwartete Steuerausfälle zu finanzieren, steuer- und ausgabenpoli-

tische Maßnahmen zur Wirtschaftsbelebung kamen hinzu; die Netto-kreditaufnahme des Bundes und der Länder schnellte nach oben.<sup>42</sup> Die hier wiederum sichtbar werdende stabilisierungspolitische Rolle der Verschuldung entspricht nur zum Teil dem traditionellen Bild der fiscal policy im Sinne antizyklischer Politik: Bei anhaltender Rezession verhielt sich die Schuldenpolitik vielmehr zunehmend passiv-kompensatorisch; das zu finanzierende Defizit erscheint im Rückblick geradezu als Restgröße, aus dem stabilisierungspolitischen Instrument war ein kaum mehr steuerbares finanzpolitisches Aushilfsmittel geworden.

Hier liegt sicherlich ein Grundkonflikt keynesianischer fiscal policy, der vielleicht wie folgt zu beschreiben ist. Die fiscal policy bedarf eines kreditpolitischen Instrumentariums, das voll flexibel der jeweiligen konjunkturellen Situation angepaßt werden kann. Zu diesem Zweck müssen ‚Tabus‘ beseitigt werden, wie die vom klassischen Liberalismus geforderte Abstinenz gegenüber der Staatsverschuldung schlechthin oder aber eine strenge Objektbindung. Dies ist mit der beschriebenen Grundgesetzänderung in der Tat geschehen und die Anfangserfolge der Stabilisierungspolitik schienen einer derartigen ‚Enttabuisierung‘ Recht zu geben. Als sich dann aber die Kreditaufnahme nicht zuletzt wegen der weggefallenen Tabus verselbständigte, der Schuldenbestand drastisch stieg und die Beschäftigung sich trotzdem nicht stabilisierte, „machten sich unter den Politikern, aber auch in breiten Schichten der Bevölkerung erneut Zweifel bemerkbar, ob die Kreditaufnahme des Staates keine schweren wirtschaftlichen Schäden verursache“.<sup>43</sup> Mit anderen Worten: Die fiscal policy braucht ein voll flexibles kreditpolitisches Instrument, sie hat es erhalten, war aber nicht in der Lage, es zu beherrschen. Die nun wieder auflebenden Ressentiments gegen den Staatskredit wenden sich automatisch auch gegen die fiscal policy. Sie ist nicht imstande gewesen, diese Dialektik zu überwinden.

### c) Ideologische Faktoren

Verfolgt man die stabilisierungspolitische Literatur der Jahre vor der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes, so fällt auf, wie ideologiefrei die Diskussion geführt wurde. Das bereits genannte Troeger-Gutachten, damals sicherlich die politisch wichtigste Publikation, ist dafür das beste Beispiel. Von Autoren der verschie-

---

<sup>42</sup> Siehe hierzu im einzelnen Hansmeyer, Karl-Heinrich: Der öffentliche Kredit I. Der Staat als Schuldner, 3. Aufl., Frankfurt/M. 1984, S. 56 ff.. sowie Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zu den Problemen einer Verringerung der öffentlichen Netto-Neuverschuldung, a.a.O., S. 4 ff.

<sup>43</sup> Ebenda, S. 14.

densten politischen Richtungen erstellt, ist es ganz von technokratischem Geist geprägt: Wer auf der Höhe der Zeit sein wollte, der hatte ganz einfach die moderne, antizyklische Finanzpolitik zu vertreten. Die Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes durch eine große Koalition war kein Zufall.

Dies änderte sich in der Folgezeit radikal; Keynesianismus und antizyklische Politik wurden geradezu zur ökonomischen Ideologie der Sozialdemokraten, aber auch weiter links angesiedelter politischer Gruppierungen. Dies hängt sicherlich nicht primär mit der Persönlichkeit Karl Schillers zusammen, es hat wohl tiefer gehende Ursachen, mit denen sich kürzlich Christian Seidl<sup>44</sup> auseinandergesetzt hat. Ohne ihm in allen Einzelheiten seiner Gedankenführung folgen zu wollen, ist seine Bemerkung sicherlich richtig, aus den Lehren des Keynesianismus lasse sich schlüssig folgern, „daß eine Marktwirtschaft ohne die ständige Hilfe des Politikers versagt“.<sup>45</sup> In der Tat erscheint vulgärkeynesianisch unser Wirtschaftssystem als fehlerhaft; es wird (von den Reichen) zuviel gespart, von den Unternehmern zu wenig investiert, der Staat ist gehalten, die so entstandene Lücke zu schließen. Seidl nennt diese Finanzpolitik den ‚Vergeudungsstaat‘, ein Begriff, der zu unserer Feststellung paßt, daß unter den Aspekten der fiscal policy jede konjunkturell gebotene Ausdehnung der Staatstätigkeit (und dann jede Ausdehnung der Staatstätigkeit schlechthin) als gut erscheinen muß. Jede neue wirtschaftspolitische Herausforderung mündet dann in der Forderung nach neuen Ausgabeprogrammen; die sogenannten Alternativgutachten sind hierfür ein sich regelmäßig wiederholendes Beispiel.<sup>46</sup> Damit wird die Frage nach dem Einsatz der fiscal policy nicht mehr ein Problem der Eignung in bestimmten Situationen, sondern eine Frage politischer Grundsätze. Zu den ohnehin großen Problemen des richtigen timing tritt die ideologische Komponente: Wenn die eine Partei die fiscal policy radikal ablehnt, die andere sie bedenkenlos empfiehlt, dann ist ein problemgerechter Einsatz nahezu unmöglich geworden.

<sup>44</sup> Seidl, Christian, Keynes, Marx und Schumpeter, in: Studies in Contemporary Economics, Vol. 12, Schumpeter oder Keynes, herausgegeben von Bös, Dieter und Stolper, W., Berlin, Heidelberg 1984, S. 97 ff.

<sup>45</sup> Seidl, Christian, Keynes, Marx . . . , a.a.O., S. 114.

<sup>46</sup> Beispielsweise: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Memorandum 83, Köln 1983, S. 143 ff.

## Summary

### Changes of Budgetary Policy

This essay examines the changes in the target structure of the budgetary policy, which have taken place in the Federal Republic of Germany since its foundation. For this purpose in the first part of the essay three periods of budgetary policy are distinguished.

(1) During a first period the stabilization function was established in the theory of public finance. Although advocates of an anticyclical fiscal policy can be found early in the German literature and also the theoretical work of Keynes was soon perceived in Germany, this period was not terminated until the early Sixties, as the orthodox fiscal policy of a balanced budget only hesitantly was given up. The 'kameralistische' tradition of the German theory of public finance, perhaps also the bad experiences of the first big inflation may have been the reasons for this.

(2) In a second period the Keynesian ideas were adopted and implemented into actual fiscal policy. Both zenith and legislative settlement of this development was the passing of the stabilization law ('Stabilitätsgesetz') in 1967 and the (re)formulation of articles 109 and 115 of the German constitution, by which the means for an anticyclical fiscal policy were broadened considerably.

(3) A third period, ranging from the beginning of the Seventies until present, can be described as the period of not employing the anticyclical instruments created before. The global-policy concept of the Stabilitätsgesetz was soon undermined, because the stabilization aims were combined with and modified by distributional aims. New instruments were created without applying the Stabilitätsgesetz itself in its original form.

For this backsliding from the Stabilitätsgesetz and from the Keynesian philosophy on which it was based some explanations are given in the second part of the essay. One is the conflict between stabilization aims and distributional aims (especially the exemption from tax increases for lower income groups during boom periods) and allocative aims (expansion of the public sector). A second explanation is the continuance of public debt: Loans issued in recessions were not redeemed in boom periods. Finally the increasing 'ideologicalization' of the stabilization policy is mentioned as a reason for its failure — especially with regard to the different fiscal political opinions of the two German governmental parties at that time.

# **Changes in Budget-Policy Goals and Instruments: Five Decades of Developments in the United States of America**

By *Herbert Geyer*, New York

## **Introductory Remarks**

Some ten — maybe even fifteen — years ago a small group of economists in the U. S. resumed to stress the micro-economic significance of the impact of changes in relative prices, rather than the macro-economic significance of the relation between the marginal efficiency of capital and the (prevailing and expected) interest rates. The first-mentioned group, working within the framework of static theorizing, focused on the distortions which governmental activity would (or might) bring about in the after-tax price ratios, in particular, accounting for excess burdens and welfare losses.<sup>1</sup> They also pointed to the post-expenditure impacts on the income distribution with their disincentive effects, and, hence, on total output (or supply) results. During forty years of concentration on the relation between the marginal efficiency and the interest rate, economists had failed to develop a new non-classical micro-economics. Thus the return to the concern with individual economic activity was bound to be in terms of neo-classical theorizing. In fact, influential writers in interpreting Keynes' ideas, had successfully eliminated the importance of the interplay between the marginal efficiency and the interest rates, perhaps because the marginal efficiency concept cannot easily be elucidated in pseudo-mechanical models.

The weakness of "fiscal policy" in the late seventies and the appearance of stagflation (combined with exogenous shocks)<sup>2</sup>, induced political actions which were designed to counteract developments of the preceding five decades. At the same time, a seemingly unconstrained flow of publications on all aspects of budget-policy appeared, often clearly devoted to partisan political advocacy rather than to analysis.

---

<sup>1</sup> See: *Harberger*, A. C.: *Taxation and Welfare*, University of Chicago Press, 1974.

<sup>2</sup> Cf. *Musgrave*, R. A. and *Musgrave*, P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, 4th Edition, McGraw-Hill, New York, 1984. Chapter 31.

To provide a glimpse of the diversity, one may note on one high plateau an argument about the present validity of Jeffersonian ideas (from a time some 190 years ago), to calls for the restoration of the socio-economic order as it prevailed prior to the Great Depression, or such empty categorizations as "mainstream" and "activist Keynesians" and "media and academic supply-siders".

Since I am unable to see to what extent (if any) one country's budget policy can yield generally valid propositions, my approach must be historical. This is uncomfortable, since I am forced to restrict myself to the example of the United States, and also because a fully-detailed description of the history of the U. S. budget-policy cannot be aimed at. I apologize for these short-comings. Highlighting the main features may, however, provide a more comprehensible overview than could otherwise be achieved.

Therefore, I turn first to a review of the growth-rates of critical expenditure categories, then to selected aspects on taxation and deficit-finance. A review of major budget-policy phases will lead to a sketch of the *status quo erat ante* the onset of the recent restoration policy. The main features of the restoration policy, its aims and decisions, follow. The preliminary results and the current (mid-1984) problems will constitute the final section of this paper.

## I. Growth Rates of Critical Expenditure Categories

There are several sources<sup>3</sup> in which authors have compiled comprehensive tables from various official sources. To avoid the reproduction of any tables, I have prepared estimated annual percentage growth rates, g, for the last five decades based on the material in Musgrave, Table 7-2. Though I give the 1st decimal of these rates, I do not wish to give an impression of false precision, and one should best overlook it (and yet,  $\frac{1}{2}$  of one percent over half-a-century brings more than 28 % of absolute growth). If no specific dates are indicated, the rates were calculated for 1980 beginning with 1929.

Total expenditures (all levels) in constant 1950 \$ ....	$g \approx 5.3$
Total expenditures (per capita) .....	$g \approx 4.0$
Total expenditures as % of GNP <sup>4</sup> .....	$g \approx 2.3$

<sup>3</sup> *Musgrave and Musgrave*, Ch. 7 — Public Expenditures. Ch. 15 — Tax Structure. Beck, Morris, Government Spending: Trends and Issues, Praeger, New York, 1981. Break, George F., "Government Spending Trends in the Postwar Period", in: The Federal Budget, Wildavsky, A. B., and Boskin, M. J. (eds.), Institute for Contemporary Studies, San Francisco, 1982, pp. 39 - 62.

<sup>4</sup> To reach in 1980 a level of 33.1 from 1929: 10.4.

These data need at least several qualifications:

By giving single rates, I may leave the wrong impression of a steady rate of expansion. This was by no means the case: e.g., public expenditures as a percent of GNP grew<sup>s</sup> in the thirties at  $g \approx 7.2$ , in the forties at  $g \approx 5.5$ , in the fifties at  $g \approx 3.9$ , in the sixties at  $g \approx 5.2$ , and in the seventies at  $g \approx 2.1$ . Viewing the whole century, the starting magnitude of this indicator has a large bearing on the growth-rate, which would be close to 2.2 for the U.S., compared to  $\approx 1.6$  for the United Kingdom and  $\approx 1.7$  for Germany, since they had originally larger public sectors in GNP terms compared with the U.S. — a fact still true today. However, while the estimates give the U.S. about half as large a public sector (in percent of GNP absorption) at the turn of the century compared to the other countries, the ratio is close to three-fourths now. With regard to the expenditures for national defense, it is impossible to establish a trend. For a long time period in U.S. history, defense expenditures as a % of GNP were quite small, when one neglects the short period of World War I participation, for which this magnitude is estimated to be between 17 and 18 %. Even in 1940, only  $\approx 2\%$  of GNP were devoted to defense; during World War II it came close to 40 %, and as a consequence of the historically altered role of the U.S. in world affairs, the ratio has remained significantly higher than prior to WW II and is also subject to considerable change. Since defense expenditures have now again become a central topic in the budget-policy debate, I have looked at various time series. As it had been after each major military involvement (WW I, WW II), so also after the Korean War, the share of defense outlays in GNP declined. With an expanding U.S. expenditure level, even the GNP share of total budget outlays declined — with the exception of the War in Vietnam (with  $\approx 11\%$  of GNP in 1968).

<sup>5</sup> Musgrave and Musgrave, p. 138.

Inspection of outlays for national defense in constant (fiscal year 1972) prices<sup>6</sup> during the past twenty years, shows for the second half of the sixties a steady rise to the peak in 1968. It was followed by a steady decline to the lowest level in the FY 1976, and it remained on that level for two more fiscal years. Each subsequent fiscal year shows increases. It is estimated that after the fiscal year 1985, defense expenditures will exceed the previous high and will continue to grow. The annual growth rate for the recent expansionary phase (FY 78 to FY 83) can be estimated as 5 %. If projected estimates are included, the rate rises to 7.4 % — a reflection of the present administration's intent to accelerate the growth. (In passing, it may be noted that defense outlays grew in monetary terms by 15 %, so that the rate of defense cost inflation came to 10 %; it is expected to drop to ≈ 7 % per year.) In the aggregated federal budget statistics, two more functions are separated out, namely „Payments for Individuals” and “Net Interest” — while all remaining ones are lumped as “Other”.<sup>7</sup>

I have made linear regressions for the fiscal years 1965 - 83 and for 1965 - 87 (i. e. including the official estimates for future years) for the category payments for individuals, but the results were unsatisfactory. However, a comparison indicated that the slope for the computation including the projections was smaller in value, which is an indication of how strong the reduction of growth is intended to be. A year by year computation of the growth-rates reveals huge fluctuations, and a declining trend in growth since FY 1977. But only in the present FY 1984 is an absolute decline of (- 1.6 %) expected, and afterwards outlays for this category will return to positive values of growth in future projections.

Net interest outlays have shown a  $g \approx 7.3$  over the period from FY 65 - FY 83, a growth which has recently risen to the annual rate of  $\approx 8.0$ .

In the fiscal year 1983 total outlays were \$ 796 billion; for the three categories briefly discussed here, they amounted to \$ 702 billion of which 30 % were for defense, 57 % for payments for individuals and 13 % for net-interest.

Returning briefly to all levels of public spending in the United States in order to give a self-contained and fairly rounded picture, the shares of the three levels in total expenditure have undergone drastic changes. Up to the Great Depression, the local level was the most

---

<sup>6</sup> The Budget of the United States Government for any fiscal year will be cited: B-FY, year, part and page. Here: B-FY 85, 9 - 61.

<sup>7</sup> All cited in constant (FY 72) prices: B-FY 85, 9 - 61.

important one. With the centralization of functions and (later on) with the increase in defense expenditures, the local level exchanged positions with the federal level. By the fifties, the local level had reached approximately the same share as all state governments, to finally fall below the share of the latter (which actually shows no trend), while the share of the Federal level continued to expand slowly. Recently, there has been a drop of federal support for the state and local levels, while states have raised their financial support of localities.

## II. Selected Data on U.S. Taxation and Deficit-Spending

Again, the major features are widely known, but a brief update may be helpful.

The 16th Amendment to the U. S. Constitution (in 1913) was the *conditio sine qua non*, not only for the trend of developments on the revenue side, but — as will be discussed again below — also on the expenditure side of the U. S. budget. It even had profound impact on the development of taxation (and hence the expenditure functions) of the other two levels. At the turn of the century, the federal government relied primarily on sales taxes, excises, and custom duties; the states used sales taxes, excises, death and gift taxes; the local level relied primarily on taxes on (tangible) property. By the late twenties, the federal income tax outranked customs duties by far (which raises the question to which extent this affected political attitudes toward protectionism); since the forties, the significance of federal sales and excise taxes has steadily declined, while payroll taxes (now social insurance taxes and contributions) have become more important. By now the states collect very few revenues from property taxes, but rely on income, payroll, or sales taxes and excises. The local level still depends heavily on property taxes, but also on local sales taxes or excises, and in a few cases on income taxes. The general practice in the United States is source-sharing; frequently, e. g., for purposes of income taxation, states and localities take the adjusted gross income from the Federal law and make further adjustments. The payroll taxes are imperfectly integrated with the income tax, and — on the federal level — are earmarked for social security benefits.

Since the residual power in the United States rests with the states (the localities receiving their power by statute from the state they are located in), it is not easy to arrive at a comprehensive picture of all fiscal activity. Musgrave and Musgrave<sup>8</sup> give a total revenue share of

---

<sup>8</sup> *Musgrave and Musgrave*, op. cit., p. 316 and p. 145.

the GNP for all levels for 1979 of 34.3 % while the expenditure share for that year was 31.1 %. Assuming that these expenditures and revenue figures are reliable, their interpretation raises various questions, e. g., did an aggregate surplus exist in 1979, or are these results a quirk due to differences in the dates for the fiscal years of the various political units? If the latter, how reliable are the figures; if the former, are we talking only about the variability of all the public bodies' claims on funds in the capital market?

The GNP share of state and local revenues added up to 13.7 % in 1979. Could a sizeable repayment of state and local debt have outweighed the federal demands on the capital markets? Since the federal debt is generally marketable, and approximately half of it has a maturity of less than one year, may it have been possible that a sufficiently large number of wealth owners switched from the (mostly) long-term state or local debt to short-term (federal) debt? It is estimated<sup>9</sup> that the volume of state and local debt is about 400 billion dollars. The federal deficit in the fiscal year 1979 (including outlays of off-budget entities) amounted to almost 40.2 billion dollars. But this information in no way answers the question, since the deficit figure is only loosely related to debt-increase figures, and official figures on debt-holdings<sup>10</sup> are not instructive. However, there exist data on the composition of gross-savings<sup>11</sup> which will receive scrutiny in conjunction with the discussion of the deficit concept below, for this is really at the core of the problem.

To indicate a few more relevant facts about the size and development of the federal debt, we note that since the early sixties there was only one fiscal year (1969) in which no deficit occurred. In twenty years (1964 - 1983), the growth-rate for the federal debt was 7.6 % per year, though in the first seventeen it showed a growth rate of 6.4 % per year. By the end of 1980 it amounted to 914.3 billion dollars and grew by the end of 1983 to 1,381.9 billion, i. e. the Reagan administration added in its first three years 51 % of the debt outstanding, compared with the policies of all prior U. S. administrations. The official debt estimates indicate that by the end of this year (1984), the 1980 amount will have grown by nearly 75 %, and, by the end of 1985, it will have been doubled. The Federal Reserve banks have increased their holdings from 120.8 billion dollars in 1980 to 155.5 billion dollars in 1983; foreign holdings increased from 126.4 to 160.2 billion in the same period,

<sup>9</sup> Ibid., p. 701.

<sup>10</sup> B-FY 85, Special Analysis: E-8 and 12.

<sup>11</sup> Economic Report of the President, U.S. G.P.O., Washington, D.C., February 1984. Appendix B, Statistical Tables: Table B-25.

so that 11.6 % of the debt is foreign held. These holders are receiving nearly 18 % of the interest paid on debt held by the public<sup>12</sup>, while until 1970 this amounted to less than 1 %. Finally, it should be noted that the federal government's own debt holdings grew in this period from 199.2 to 240.1 billion dollars.

### III. A Review of Major Budget Policy Phases in the U.S.

U. S. budget policy during the past five decades is characterized by the acceptance of new functions, regardless of whether the administrations were Democratic or Republican. It is the declared intent of the Reagan administration not merely to halt this trend, or to reverse it, but to eliminate its results.

The general features of the developments since the Great Depression are well known. The severity of the Depression foreclosed the possibility of a balanced budget policy. From the early twenties on, budget receipts and outlays showed a declining trend, nevertheless (and probably in certain years unfortunately) a budget surplus was achieved up to and including the fiscal year 1930; it was to be the last one until 1947. (It should be remembered that in both the fiscal years 1932 and 1933 the deficits, about 2.7 billion, were larger than the receipts — about \$ 1.9 billion.)

The Roosevelt administration while at first hesitant in accepting large-scale deficits (in fact taxes were increased) was the first administration that added new governmental responsibilities to the traditional functions of providing internal and external security, granting some aid to states and localities, and maintaining the national properties. To quote Break<sup>13</sup>: "What happened between 1924 and 1939 [in the U. S.] caused a major revolution in fiscal federalism." The "New Deal" (viewed by some as unconstitutional) brought the assumption of responsibilities with regard to support for the unemployed in the form of general assistance and work-relief. Support for agriculture through farm subsidies and the efforts of the Commodity Credit Corporation was introduced. The Public Works Administration, later renamed the Works Project Administration, reached into many facets of life in the U. S., including painters, photographers, muralists, and many other artists. It was the time of direct governmental intervention through the Reconstruction Finance Corporation, Home Owners' Loan Corporation, Federal Farm Mortgage Corporation, and the Tennessee Valley Author-

---

<sup>12</sup> B-FY 85, Sp. A.: E-13.

<sup>13</sup> Break, op. cit., p. 46.

ity. After some delay, also an expansion of public construction projects for post offices, schools, colleges, highways, dams and water supply systems was initiated.

In 1935 — in the words of Break, “the most significant innovation of all”<sup>14</sup> the social security system began to be developed. When one distinguishes between three generations at any moment in time, namely the present, the past and future working generations, it becomes easier to categorize the aims of the various governmental support and redistribution programs. While the first set of policies discussed earlier was directed at intragenerational support and redistribution in behalf of and by that period’s present working population — the 1935 legislation added intergenerational redistribution to the accepted functions. Both types: A) support for the future working generation, e.g. aid to families with dependent children (AFDC), and type B) for the past working generation, the needy aged and blind, are present from the beginning. These supports were financed thorough categorical grants to the states, provided that these were willing to contribute funds of their own.

The other part of the system was intended as a retirement insurance system, to be financed by a payroll tax on wages, which was to be borne in equal parts by employees and employers. From the view of the intergenerational relationship, the determination of contributions and entitlements is critical. From the inception of the system, there was a redistribution in favor of lower wage earners. Various reforms (as early as 1939) have changed the population participating in the program and also the entitlement structure, so that it became an Old-age, Survivors, and Disability Insurance Program by the late fifties. Social Security is probably the most effective anti-poverty program the U. S. has. It has been estimated that more than 50 % of the elderly would be below the poverty line without the system, but only about 14 % in fact are.

World War II restored full-employment in the U. S., and during the Truman administration, the Full Employment Act of 1946 with its generally known macro-policy objectives ushered in an era of expansion of both the private and the public sector. The impact of the public sector on the private sector was recognized and accepted. Within the framework of the “New Economics”, the primary task was to develop adequate analytical instruments and to execute the correct policies.

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 47.

One may argue that Democratic administrations are more willing to accept new central governmental responsibilities than Republican ones. (This is a factional political tradition dating to the beginning of the United States with the conflicts between Jefferson and Hamilton, or the Republicans and Federalists, though these groupings must not be identified with the modern U. S. party structure.) The Eisenhower administration, however, also confirmed the expansion of governmental functions begun under Roosevelt. In this Republican administration, support for housing, school and highway construction was forthcoming, and the ground was broken for the U. S. government involvement in the development of the space exploration technology.

The Kennedy administration practised fiscal policy with a tax cut in order to stimulate private consumption, and in conjunction with it, higher growth rates. There were considerations of establishing a revenue-sharring system, but these ideas did not become policy until several years later — and then in a different form.

The Johnson administration in its “Great Society” budget policy had the highest priority of all administrations in half a century with regard to redistribution policies. The deteriorated urban areas — in which riots had occurred — received financial aid, and AFDC from the “New Deal” catalogue was expanded. Grants to states in support of their assistance for medical services for the indigent (Medicaid) increased substantially, and another expansion of the social insurance system was enacted in 1965, Medicare, the health insurance for social security beneficiaries.<sup>15</sup> Johnson’s war on poverty included nutrition support programs (food stamps), child nutrition programs and supplemental food programs for women, infants and children (WIC). Federal categorical grants for educational institutions increased after acts had been passed which were explicitly concerned with all educational levels.

The expansion of the aggregate outlay category “payments for individuals” in these years (from about \$ 40 billion to \$ 60 billion — in constant FY 72 prices) reflects the quantitative significance of the enlargement of governmental intervention, but it does not indicate the qualitative changes. The establishment of programs and subprograms which partially overlapped was combined with a wide proliferation of authoritative resource allocators.

---

<sup>15</sup> For an overview of the issues, see: *Enthoven, Alain C.*, “Federal Health Care Spending and Subsidies”, in *The Federal Budget*, pp. 135 - 160. Also: *Leidman, Lawrence L.*, “A New Tax Expenditure for Health Insurance”, *ibid.*, pp. 161 - 175.

The following Republican administrations, Nixon and Ford, undertook no revision of this trend, and concentrated on some institutional reforms, especially in their grants-to-states policies<sup>16</sup>. However, with the lagged impact of the Johnson programs determining the trend, it is in these administrations that the highest annual rates of increase in the category payments for individuals occurred.

Though announced as a "Fair Deal" program, Carter's administration achieved drastically smaller annual rates of increase in payments for individuals than in any prior administration, beginning with Johnson. In fact (and not without surprise or wicked glee), the yearly growth rates in the Reagan administration have surpassed those of its predecessor. For the historical record, it must also be noted that it was the Carter administration which began the recent yearly increases in defense outlays. However, an important change in the structure of the federal administration was designed by the Carter administration to consolidate the previous acceptance of new federal government functions. The Department of Health, Education and Welfare was separated into two departments, the Department of Health and Human Services, and the Department of Education. To establish policy and execute related projects that secure efficient energy production and consumption, the Department of Energy was newly established.

#### **IV. Budget-Policy Issues Between Governmental Expansion and the Onset of Restoration Politics in the U.S. in the Late Seventies**

Whenever one writes a survey, one is tempted to identify the time and circumstances for one particular problem, and then to delve into it and to explore it thoroughly. As I understand my task, I am just not to do that. However, a few special budgetary policy issues as they emerged from the thirties to the eighties in the U. S. require cursory mention.

By the late seventies, the U.S. had become an industrial welfare state with substantial Federal government intervention, regulation and redistribution. The regulatory activity of both the state and local levels was (and is) also not insubstantial, and has (e. g., in New York City, though maybe unenforceable) a long tradition and pervasiveness. This may surprise economists from other highly developed industrial nations who are used to see the purpose of social institutions of the U. S. primarily in the redistribution function. Thus, a discussion about "an idyllic society" of Jefferson's image, and the one in which we live

---

<sup>16</sup> E. g., the Comprehensive Employment and Training Act (CETA), 1973, and the Community Development Block Grants (CDBG), 1974.

with intense interdependencies, not only within a country but worldwide, is certainly called for;<sup>17</sup> here, I can only point to the issue.

Income-based taxes (individual and corporation income taxes plus payroll tax) generated in 1983 89 % of total budget receipts of the U. S. government (which were \$ 600 billion)<sup>18</sup>. As noted before, the availability of such flexible and high-yielding revenue sources permitted the expenditure development described above.<sup>19</sup> The yield elasticities had persistently been above unity, permitting the total outlay elasticities to exceed one, likewise. Leaving aside the erratic results for the fiscal years 1982 to 1984 (which show similar disequilibria as had been observed in states which passed property tax limitation laws) the official projections permit to compute drastically different income tax yield elasticities for the future which (until 1987) lie in the vicinity of 1.25, while total outlay elasticities are projected to remain below unity.

By the seventies (at the latest), developments in the income taxation had generated many issues. I will mention only the most prominent ones: Tax preferences (once seen as loopholes, later as inequalities, than as tax expenditures) led to substantial reductions in revenues or understatements of outlays<sup>20</sup>, but more importantly to severe impairments of horizontal and vertical equity. This prompted (in 1969) the introduction of a minimum tax of 20 % on the "alternative minimum taxable income".

The high nominal marginal rates came under heavy criticism because of their potential disincentive effects in work-efforts and their retardation of savings. It became widely held that they also contributed to the development of the "underground economy". The impact of inflation brought the "bracket-creep" and taxation of nominal gains, as well as an interference in the debtor-creditor relationship (the proposed indexation of the tax may cure the first, but certainly not the latter). This in turn, raised the political interest in the so-called "flat-rate tax" which — as a degressive tax — is not necessarily a most preferable form of progression, and revived the interest in broad-based consumption taxes (in the forms of the VAT or even as an expenditure tax).

<sup>17</sup> See: *Musgrave*, R. A., "The Administration's Fiscal Policy: a Critique", pp. 115 - 139, in: *Reaganomics*. Stubblebine, W. C. and Willett, T. D. (eds.), ICS, San Francisco, 1983.

<sup>18</sup> In passing, it may be noted that this was \$ 60 billion less than had originally been estimated.

<sup>19</sup> See also *Musgrave* and *Musgrave*, p. 151; and *Break*, p. 44.

<sup>20</sup> Annual surveys of the related problems and estimates of the magnitude are provided; e. g., B-FY 85: Sp. A.: G.

Since payments for individuals have been larger than defense outlays since 1971<sup>21</sup> (being more than twice as high between 1976 and 1981), composition and direction of these transfers and their economic impact has been widely discussed. Many transfer programs are in the form of entitlement programs, and therefore are, not means-tested; moreover, the institutional framework selected often generates what I have called "secondary beneficiaries".<sup>22</sup> With regard to subsidy and transfer payments, it is useful to distinguish three effects: the welfare effect for the beneficiaries, the expenditure effect upon the budget funds, and the output effect for the suppliers of the additionally demanded goods or services. This output-effect varies with the selected institutional form, and depends upon the prevailing supply-elasticities. Hence, the limiting cases are proportionately increased supplies, or a mere change in price ratios. Though for many programs the actual situation is between these extremes, the widespread existence of secondary beneficiaries is undeniable.<sup>23</sup>

As in many other countries, so also in the U. S., the synchronization of revenue and expenditure flows for intergenerational transfers within the social security system has become problematic. The shifts in the proportion of members in the present and the past working population, and medium-term productivity changes, many of these imperfectly projected, led to substantial changes in the participating population and in entitlements. Concomitant changes in the social security financing were undertaken in the past, nevertheless, not all problems have been resolved, and are still contributing to political conflict and policy changes. It is, of course, recognized that this problem profoundly affects intergenerational equity<sup>24</sup>, and I fully agree. But I wish to raise the question whether we can restrict the equity problem to the partial analysis question between the present and the past working generations. As long as transfer-policy decisions are made regarding such programs as infant and child nutrition, education, youth training and retraining, student loans, to mention only a few public "human capital" expenditures, or public physical investments which benefit the future working generation, a general intergenerational equity issue comes into play. Maybe future research can help to generate a more complete picture.

---

<sup>21</sup> B-FY 85: 9 - 61.

<sup>22</sup> Geyer, H., Von der keynesianischen Revolution zu Reagans Restauration, Institut für Kapitalmarktforschung, Frankfurt am Main, 1982.

<sup>23</sup> A recent study gives estimates and extends the ideas to some tax-expenditures; see Reischauer, R. D., "The Federal Budget: Subsidies for the Rich", in *The Federal Budget*, op. cit., pp. 235 - 262.

<sup>24</sup> For a comprehensive survey, see: *Musgrave and Musgrave*, p. 725 - 728.

Having touched upon some of the major issues in revenue and expenditure policies, a brief look at major problems in the overall budget-policy making seem in order. In the early sixties, with great interest in cost-benefit analyses, the attention centered on the development of planning-programming-budgeting systems, with the ultimate goal of equalizing the marginal net-benefit for various projects and alternative expenditures. This "simultaneous" budgeting is analytically demanding, and for those more interested in power than economic efficiency, not appealing. When impoundments in the Nixon administration in conjunction with Congressional inability to follow the calendar of the budget-cycle had weakened Congressional power, the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974 aimed at restoring the balance of power and re-establishing orderly budget-making procedures.<sup>25</sup> It reinforced reliance on "sequential" budgeting, with its establishment of political priorities of the government, i. e. in the U. S., in the counterplay between the President and the Congress. The Act of 1974 posed (and poses) two major difficulties. Namely, the first concurrent budget resolution which sets targets for total receipts, budget authority and outlays (hence deficits), including their functional distributions (by May 15), and it also imposes a rather strict calendar for the budget-cycle. This legacy of the 1974 Congress seems to have been found difficult to accept by most Congresses since then, as is exemplified by the fact that in recent years most often continuing resolutions rather than completed budget actions greeted the beginning of a new fiscal year.

Turning to the deficit ceiling, it seems clear from the 1974 Act that it is defined by the gap between total receipts and outlays. But how does one evaluate this gap? There are at least five aspects<sup>26</sup> which need to be highlighted. As exemplified by the year 1979, the public sector's claim of GNP may be different for revenues and expenditures ( $\approx 34\%$  and  $31\%$  respectively). There was in 1979 a U. S. government deficit variously measured at \$ 27.7 billion on the budget, or including the "off-budget Federal entities" it amounted to \$ 40.2 billion. What is the

---

<sup>25</sup> Cf.: Rehm, H., "Zur US-amerikanischen Budgetreform von 1974", Finanzarchiv, N. F., B. 36, H. 1, pp. 19 - 58.

<sup>26</sup> It is at this point that I want to add an apology: In the context under discussion, I wished to have been able to look at Prof. Dreißig's work, as I wanted to look at Prof. Pollak's work in conjunction with my remarks on problems in social security; and so it was in many instances, when I recalled that members of this "Ausschuss" had worked on related issues, as publications showed which they had graciously given to me. But, due to the fact that my office has been moved to new (but not yet fully functioning) quarters, my books and archive materials are packed and stored in more than 30 cartons to which I have at present no access. I must leave it to you to imagine my frustration! Please accept my sincere apologies.

significance of such as shortfall when in income terms all levels seem to have generated a surplus? Is it just an indicator of the unwillingness to provide funds for the Federal government? A brief survey of a sample of deficit-related issues is here called for.

Certainly, all levels are to be included when making macro-economic analyses and macro-policy decisions. Thus, the frequently made distinction between "active" and "passive" or "structural" and "cyclical" components of a deficit<sup>27</sup> seems to provide incomplete information when it is applied to only one level of government, e. g., the federal. But how are state and local government treated, e. g. when they issue revenue bonds for their utility enterprises? This may be answered by analyzing the gross savings in the national income accounts.<sup>28</sup> These show that there were significant dissavings by the public sector only during WW II. Since there are incomplete historical data, I computed that the total dissaving (of course, in each year's prices) for all public sectors since 1929 to 1980 amounted to (approximately) \$ 340 billion, while all the Federal deficits amounted to (approximately) \$ 600 billion. Obviously, the U. S. budget deficit tells us little about its direct macro-economic role.<sup>29</sup> Nevertheless, the following will be restricted to the federal deficits.

In the debate about the deficits, there were voices that doubted that the figures had any direct meaning, but in the debate about the recent Reagan administration deficits, there seem to have been political goal reversals. Earlier, critiques usually cited the gross-savings figures, though one may have some questions also about these. But now, two supporters of Reaganomics have advanced their arguments; they will be taken up in order of publication dates.

In 1982, Boskin<sup>30</sup> stated that in recent years the federal government has engaged in substantial economic activities which have not been reflected in the official deficit totals. "I have also estimated ... that

<sup>27</sup> Recent estimates show that since the fiscal year 1980 — with the exception of 1982 — the structural component has exceeded the cyclical, and current projections of future deficits point to an uptrend in the structural component. See *Tatom, J. A.*, "A Perspective on the Federal Deficit Problem", in F.R.B. of St. Louis-Review, June/July 1984, pp. 5 - 16.

<sup>28</sup> Computed by the Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis; they can be found in: Economic Report of the President, op. cit., Table B-25.

<sup>29</sup> While referring to historical dissavings of the public sector, it should be noted that the Reagan administration's deficits — in spite of growing state and local savings — has given the U.S. unprecedented public dissavings; namely, in three years \$ 275 billion, or about 80 % of all dissavings from 1929 to 1980.

<sup>30</sup> In: The Federal Budget, op. cit., pp. 117 - 118.

the decline in the real value of the previously issued national debt has at times been larger than the regular government deficit. In 1970, 1973, 1979 und 1981 the decline in the real value of the previously issued debt exceeded the deficit, and in fact the government ran a 'real surplus'." In such a computation of an "inflation-tax" on debt holders, the gross federal debt must be reduced by the government's own holdings, by those debt-instruments held by the Federal Reserve Banks, and by the foreign holdings. Applying the official GNP implicit price deflator to the latter figures (see inserted table) I cannot reproduce Boskin's result; only for the fiscal year 1970 when the deficit was minuscule compared to recent years (i. e. \$ 2.8 billion) has the "inflation tax" outweighed the deficit (see Table 1). However, some such nominal-to-real adjustment of the crude deficit figure seems to be called for, as it is with regard to other asset-related economic activities.

In connection with deficit finance, it has of course been recognized long ago that there is an optimality problem in view of the share of tax and loan finance. But it seems to me questionable whether loan finance can be extended to military asset acquisitions without a caveat, or as Niskanen says:<sup>31</sup> "if the correct decision has been made ... to acquire tens of billions of dollars of military assets, then I see no reason why the federal government ... should not borrow to finance that capital acquisition."

The U. S. government does not have a capital budget in the classical sense, wherein outlays for new capital are recorded, while an operating budget separately itemizes non-capital spending. However, (steadily improving) information is made available in a supplement to the budget.<sup>32</sup> The Office of Management has compiled historical data going back to 1915 and published a time series from 1970 to 1983 (with estimates for 1984 and 1985) for new federal investment in non-defense public physical capital in constant (1982) prices. The total show an average of approximately \$ 30 billion per year (standard deviation 3.9) over the recent 16 year period. With a steady increase in the computed depreciation, net-investments show a decline. In addition, there are time series on investment financed from federal grants-in-aid, and detailed information on all investment-type outlays. As long as there is no standard definition of what is to be viewed as surplus or deficit, the interpretation of the difference between receipts and outlays

<sup>31</sup> Niskanen, W. A., "Reducing the Federal Share of National Output", in *Reagonomics*, op. cit., p. 134.

<sup>32</sup> See: B-FY 85, Sp. A.: D.

Table 1

Fiscal Year	1970	1973	1979	1980	1981	1982	1983
1. Gross Federal Debt <sup>a)</sup> .....	382.6	468.4	833.8	914.3	1003.9	1147.0	1381.9
2. Held by the public <sup>a)</sup> .....	284.9	343.0	644.6	751.1	794.4	929.4	1141.8
3. Held by the Fed. Res. Banks <sup>a)</sup> .....	57.7	75.2	115.6	120.8	124.5	134.5	155.5
4. Foreign Holdings <sup>b)</sup> ....	14.0	59.4	125.1	126.4	135.5	141.6	160.2
5. (2) minus (3) and (4) .....	213.2	208.4	403.9	467.9	534.4	653.3	826.1
6. Deficit <sup>c)</sup> .....	2.8	14.9	40.2	73.8	78.9	127.9	207.8
7. GNP implicit price deflator <sup>d)</sup>	5.4	5.8	8.6	9.2	9.4	6.0	4.2
8. (7) as % of (5)	11.5	12.1	34.7	43.1	50.2	39.2	34.7

**Notes:**

[(1) to (6) and (8): all in billion U. S. \$.]

a) B-FY 85, Sp. A.: E-8.

b) B-FY 85, Sp. A.: E-13.

c) B-FY 85, 9 - 62.

d) Department of Commerce, *Economic Report 84*, Table B-3, p. 225.

remains murky, and needs to be supplemented. Eisner and Pieper<sup>33</sup> have recently pointed to another necessary adjustment due to changing market-rates of interest, i.e., par-to-market adjustment. In passing it may be noted that after proper adjustments for all federal assets and liabilities, the U. S. government showed a negative worth after the end of World War II, but a substantial positive net worth by 1980 according to these authors.

Finally, it is necessary to take a brief look at the federal role in the credit markets. When one looks at the impact on credit markets, one must also include the active granting of credits by the federal government (direct-, guaranteed-, and sponsored enterprise-loans). These are usually made with favorable conditions, and hence, subsidize specific activities, leading to an alteration in the resource allocation. The data for the federal participation in the domestic credit markets<sup>34</sup> do show that in some years lending and borrowing participation ratios were close to balance, but most often the latter (which includes bor-

<sup>33</sup> Eisner, R. and Pieper, P. J., "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits", *American Economic Review*, Vol. 74, No. 1 (March 1984), pp. 11 - 29. — The authors apply their computation also to the high-employment budget and find that it has been in considerable surplus in recent years — a result with potentially tremendous policy implications.

<sup>34</sup> B-FY 85, Sp. A.: F-5.

rowing from the public to finance the budget deficit) exceeds the former, and in the past four years did do so by a wide margin. The figures for a few selected years in billions of dollars are given in the next table.

Table 2

	1974	1979	1980	1981	1982	1983
Total funds advanced and borrowed in U.S. credit markets: .....	187.5	423.5	356.4	414.3	394.2	497.5
participations ratios (in percent):						
in lending .....	13.6	17.2	22.4	20.9	22.2	17.4
in borrowing .....	12.9	19.1	34.7	34.3	50.7	56.5

This overview of the various analytical contents of budget imbalances seems to indicate two results: In various years, the definitions yield indicators which — though not necessarily contradicting each other — illuminate differing economic aspects. However, during the most recent years, the various measures are in unison, whether we look at the gap between receipts and outlays, or at governmental dissaving, or after the inclusion of the inflation premium, or after accounting for governmental investment, or finally at the claims on the credit markets: there is massive deficit-financing under way in the U. S.

Lack of data (and time) precluded me to undertake a similar analysis for the period of WW II, but a superficial inspection of the time series utilized, indicates that the same degree of unison did, indeed, prevail — but barely at any other times.

## V. A Primer on Supply-Side Economics

"In the 'supply-side' analysis, the initial effect of any tax or government spending change is identified as a change in the actual or implied price of something(s) relative to that of others. In the technical terminology, the distinction is between first-order income effects or first-order relative price effects, respectively", to quote Ture<sup>35</sup>, one of the economists much involved in this approach. Economists of that school identify Keynesian with aggregate income analysis and argue that "neoclassical analysis simply follows the lead of the relative price

<sup>35</sup> Ture, N. B., "'Supply-Side' Versus Aggregate Demand Approach to Fiscal Policy" in: *The Supply-Side Solution*. Bartlett, B. and Roth, T. P. (eds.), Chatham House, Chatham, New Jersey, 1983, p. 31.

change to a demand and/or supply adjustment”<sup>36</sup> In short, supply-side economists base their policy analysis on the micro-economics of neo-classical observance.

Lest I be wrongly identified with that form of “Keynesian” economics which supply side economists criticize, or even with supplyside economists, I would like to insert that I see a need to analyse the relative price effects (split into income and substitution effects), but also the resource withdrawal or transfer effects. However, I also would look at the policy impact upon the structure of expectations, hence, the marginal efficiencies in various markets (which foreshadow future relative prices, though with uncertainty), and interest rates.

I wanted to make my analytical views known, so that readers may be able to judge any potential shortcoming in the following description of some features of supply-side economics. As I see it, supply-side economics attributes great strength to the substitution effect; indeed, all of the incentive dicussion relies on it.

Thus, an alternative formulation of the tax-yield elasticities has become fashionable (as the Laffer curve)<sup>37</sup> though these tax yield laws were standard textbook material for a long time. Gerloff formulated: “Es ist offenbar ein Erfahrungssatz der Finanzpolitik, den auch das Altertum kannte.”<sup>38</sup> Here, the variability of the tax base as a function of the tax rate is the focus, and the tax revenue maximum is reached where the tax base elasticity is equal to – 1. In this context, it is argued that the tax rates have reached a height which is beyond the maximum revenue point and require a general reduction. How strong is the evidence? The results of at least one empirical study connecting the tax rates with labor supply elasticities, “tend to reject the notion of an inverse relationship between major U. S. taxes and government revenues”.<sup>39</sup>

The more refined approach does therefore not concentrate on the tax rate per se, but on the marginal tax rate, and the tax base varies negatively with it. If this is correct, e. g., for income taxation, this “calls for reducing marginal income tax rates, rather than for reducing average tax rates”.<sup>40</sup> This, of course, raises for many economists equity considerations, but I have not found much concern for these

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Fullerton, D., “Can Tax Revenues Go Up When Tax Rates Go Down?”, in *The Supply-Side Solution*, op. cit., p. 140 - 157. Laffer, A. B.: “Government Exactions and Revenue Deficiencies”, ibid., pp. 120 - 139.

<sup>38</sup> Gerloff, W., *Die öffentliche Finanzwirtschaft*, Bd. 1, 2. Auflage, Klostermann, Frankfurt am Main, 1948. — Esp. 14, “Steuerwirtschaftliche Gesetze”.

<sup>39</sup> Fullerton, op. cit., p. 153.

<sup>40</sup> Ture, op. cit., p. 32, p. 56 and throughout.

in the supply-side literature. This concentration on marginal tax rates resembles the discussion of excess burden and welfare losses, or the analysis of optimal taxation. As far as I can see, possible gains in output are valued higher than possible losses of equity in taxation.

Supply-side analysis is primarily applied — but not restricted — to taxes which affect the work effort, the investment incentives and the relative cost of saving. The disincentive effects in welfare programs (which subsidize leisure in relation to work effort<sup>41</sup>) have also received critical review. Since income taxes do affect the savings decision, supply-side economists favor a broad-based consumption tax, with some preference for VAT — since it is not open to personalization; however, an expenditure tax (possibly progressive) remains an important alternative budget policy instrument.

In passing, I want to mention the discussion about “rational expectations”, though it is not really a part of supply-side economics but supports it in the critique of macroeconomic stabilization policy. The rational expectation argument leads to a policy ineffectiveness theorem:<sup>42</sup> only not expected policies which were not anticipated in economic behavior can be effective. In a world in which uncertainty is the rule, it seems difficult to accept the idea that such expectations can be formed.

## VI. The Restoration Policy of the Reagan Administration

My brief historical review of the period from the thirties to the end of the seventies confirmed how all U.S. administration had accepted governmental responsibilities in a wide range of economic endeavours. The degree of renunciation from this historical trend which would be attempted by the present administration could not be expected rationally. On the local level property tax limitation initiatives (e. g. two of the most renowned are “Proposition 13” in California, and “Proposition 2½” in Massachusetts), may be seen as indicators for the mood in the country at the time. But it has been pointed out that these propositions primarily limited the reliance on the property tax as a significant revenue source. To quote Chernick and Reschovsky<sup>43</sup>:

<sup>41</sup> Ture, op. cit., p. 37.

<sup>42</sup> Musgrave and Musgrave, op. cit., p. 630.

<sup>43</sup> Chernick, H. and Reschovsky A.: “The Distributional Impact of Proposition 13: A Microsimulation Approach, National Tax Journal, Vol. XXXV, No. 2, June 1982, pp. 149 - 170. In this study, the authors show that Proposition 13 resulted in an immediate seven billion dollar reduction in property tax revenues, which in their distribution impact were comparatively greater for low income, and smaller for high income households.

"Primarily because state revenue largely replaced local tax revenues, public service cuts in California have been relatively small in the first years following the passage of Proposition 13"; subsequently, there have been sharp drops in some governmental spending categories, e. g., for education.

A clear indication of the rejection of the policies of preceding administrations came in the Presidential "State of the Union Message" on February 18, 1981: "The taxing power of Government must be used to provide revenues for legitimate government purposes. It must not be used to regulate the economy or bring about social change. We have tried that, and surely we must be able to see it doesn't work." The budget message for the fiscal year 1983 — the first budget completely prepared by the present administration — stated in the same spirit: "Some seek instant relief from the economic problems we face. There is no such panacea. Our program began<sup>44</sup> October 1, and it cannot solve in 4 months problems that have been building for more than 4 decades. All the quick fixes tried in the past not only failed to solve, but actually aggravated our economic difficulties."<sup>45</sup>

This budget message contained a whole political program, presented in unusually strident formulations. The main theme was "the restoration of national economic, fiscal, and military health"<sup>46</sup> combined with a major effort "to restore American federalism".<sup>47</sup>

Turning briefly to the major revenue measures which were undertaken or proposed, and for which the "Economic Recovery Tax Act" of 1981 had set the direction: elimination of progressive statutory rates in the income tax above a highest marginal rate of 50 %; a 3-year process of reduction of all marginal rates in that tax; establishment of limited tax-deferred retirement savings accounts; further acceleration of the existing accelerated depreciation; reduction of corporate income tax rates; drastic reductions in the taxation of estates and inheritances, and the inception — in 1985 — of indexation of income tax brackets, the zero-bracket amount, and personal exemptions.

On the expenditure side, three major budget-policy changes were aimed at: reduction of the growth of the category "payments for individuals" (i. e. for education, labor force training, social services), with a rapid expansion of defense outlays, and a far-reaching re-

---

<sup>44</sup> The "Economic Recovery Tax Act" of August 13, 1981 became effective October 1, 1981 with a reduction of marginal tax rates for individuals by 5 %.

<sup>45</sup> B-FY 83, M-3.

<sup>46</sup> B-FY 83, M-11.

<sup>47</sup> B-FY 83, M-22.

structuring of fiscal relations between the federal level and the state and local levels. The individual measures included elimination, restructuring or reductions of programs accepted as long ago as the Roosevelt Administration (AFDC), or the Nixon administration (CETA), or the recent Carter administration (the intended dismantlement of the Department of Education, and the Department of Energy).

Thus, the Reagan administration in its overall budget-policy relied on supply-side economics for the intended impact on incentives. Tax cuts, especially in the marginal rates, social welfare program cuts, and even decentralizations in the restored Federalism, were hoped to raise work-, savings-, and investment-efforts such that essentially no revenue losses would occur. Hence, funds would be available to increase defense outlays at a rapid pace. Balanced budgets could be achieved, and deficits, which were the political scorn during Reagan's candidacy, eliminated. With remarkable candor, "the abrupt shift in budget trends and priorities"<sup>48</sup> was praised, and it was said that the "task before us now is . . . to weather the temporary dislocations and pressures that must inevitably accompany the restoration . . ."<sup>49</sup>

One of the more prominent goals has been to reduce the share of federal taxation as a percent of GNP. Prior to the present administration, it amounted to somewhat more than 20 %, and would have grown to 24 % by 1987. The new goal established that federal receipts expressed as a percentage of GNP should fall to the vicinity of 18 %.<sup>50</sup>

It took strong faith in the efficacy of the supply-side policy not to expect that serious imbalances would develop. Could one expect that work effort changes, if they come about at all, would come with such a short time lag? Similarly, saving- and (even more so) investment-responses are lagged, but the impact of tax-reductions upon budget receipts can be immediate. The Congressional Buget Office<sup>51</sup> promptly criticized the deficit estimates which had already been revised upwards. It disagreed with the Office of Management and Budget on technical grounds, but had also doubts with regard to the underlying economic assumptions.

In fact, already in the enactment phase of the budget for the fiscal year 1983, the imbalance between receipts and outlays mushroomed.

<sup>48</sup> B-FY 83, 3 - 15.

<sup>49</sup> B-FY 83, M-11.

<sup>50</sup> B-FY 83, 3 - 3.

<sup>51</sup> An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1983, Congressional Budget Office, U. S. G. P. O., Washington, D. C., 1982, 0-90-395, Ch. I-5, Ch. IV.

Due to the economy's own dynamics, additional problems arose to which a budget policy oriented towards stabilization could have responded.

## VII. Restoration Policy — Preliminary Results

During the enactment phase of the present administration's first own budget, the U. S. economy was in a recession. It had begun after the first quarter of 1981, and lasted to the fall of 1982, with the unemployment rates reaching heights that were unknown since the Great Depression. They reached 10 % and above, and remained there from September 1982 to April 1983. The Federal Reserve System's money policy had become oriented towards control of the growth rates of the money supply, thus letting interest rates seek their equilibrium level.

One could easily see that — from the traditional view of the interplay between budget and monetary policy — a conflict had arisen.<sup>52</sup> The administration's loose fiscal policy became combined with tight money policy, and resulted in high interest rates.<sup>53</sup> Traditionally, the policy combination called for would have matched a smaller deficit with easier money.<sup>54</sup> Thus, the renunciation of earlier policies left no room for timely reorientation of the budget policy toward stabilization.

Indeed, some of the supply-side economists argued<sup>55</sup> that work incentive tax cuts need not bring revenue losses from the income tax, if one combines lower marginal tax rates with reduced personal exemptions, deductions or credits. It may well be that the move away from equity considerations to incentive-oriented budget policies would have constituted a satisfactory change for some. But the actual policy-making process reduced tax-revenues and raised outlays when both changes were reinforced by the recessive development of the economy. Though benefits per recipient frequently went down substantially due to the Reagan administration programs, the eligible population increased during the recession and generated the continued growth in the payments for individuals. It is estimated that outlays for social programs in the fiscal years 1982 - 1985 would have been higher by 110 billion dollar if no changes had occurred.

---

<sup>52</sup> See: *Geyer*, op. cit., p. 18.

<sup>53</sup> The prime rate was approximately 9 % in 1978, 12 % in 1979, 15 % in 1980, 19 % in 1982, 11 % in 1983.

<sup>54</sup> *Musgrave*, R. A., in *Reagonomics*, op. cit., p. 119. — For a different interpretation, see: *Eisner*, R. and *Pieper*, P. J.: op. cit.

<sup>55</sup> *Rahn*, R. W., "Supply-Side Economics: The U.S. Experience", in *Reagonomics*, op. cit., p. 48. He cites P. C. *Roberts* in a 1980 debate to this effect.

To gain an impression of the magnitude of both forces one may turn to a related study which was requested by a subcommittee of Congress. This analysis by the Congressional Research Service and Mathematica Policy Research published in July 1984 studies in detail the impact of welfare changes in the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 and the recession of 1982 on poverty rates during that fiscal year. It is estimated that the independent effect of welfare program changes increased the overall number of persons classified as poor by 2 percent, while the weak economy added another 5.7 percent. People are classified as poor if their incomes are below the cost of the official economy food plan multiplied by three (or a somewhat higher figure for smaller family units).<sup>56</sup>

These cyclical and structural budgetary developments resulted in staggering deficits that, from the administration's view, "reflect the excess spending commitments of the past rather than new spending programs".<sup>57</sup> To the extent that this is true, since some programs have built-in growth components, the policy options, however, seem not to have been restricted to program elimination. In fact, the increased outlays for interest on the debt exceed the reductions of projected social program expenditures.

It is interesting to note that the mounting deficits have brought a number of modifications in the budget-policy goals and instruments. 1982 brought the second tax legislation of the Administration and the Congress — the Tax Equity and Fiscal Responsibility Act (TEFRA). "This act increases receipts primarily by eliminating unintended benefits and obsolete incentives."<sup>58</sup> It also attempts to improve revenue collection.

The increase in social insurance outlays, with funding shortfalls, required a reconsideration of this function. The touchy issue was resolved by a bipartisan National Commission on Social Security Reform, leading to the Social Security Amendments of 1983.<sup>59</sup> It should bring solvency (balance of receipts and payments plus increasing reserves) to the Social Security Trust Fund for the foreseeable future; but, there remain uncertainties regarding the Medicare Trust Fund.

A few more minor tax revisions were undertaken<sup>60</sup>, but none can be said to be a general revenue enhancement measure. This leaves the

<sup>56</sup> See: "Effects of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981 (OBRA) Welfare Changes and the Recession on Poverty", U. S. G. P. O.-35-946 O, Washington D. C., 1984.

<sup>57</sup> B-FY 83, M-15.

<sup>58</sup> B-FY 85, 4 - 5/6.

<sup>59</sup> B-FY 84, M-8, and B-FY 85, 3 - 25 and 4 - 4.

deficit question to be resolved. I will devote my final considerations to that issue.

Since there seems — at this time — little willingness to adjust the revenue-side, we should briefly analyse the spending priorities. “Vast changes in the Federal budget’s structure occur over time. The redirection of policy inaugurated by the Reagan administration is such a change”, to quote the budget verbatim.<sup>61</sup> While the restoration policy was described in 1982 as correcting policies of the four past decades, there is in 1984 recognition of a “commitment to the basic structure of universal protections … that emerged over the 4 decades prior to 1980”.<sup>62</sup> On reading the official discussion of the budget program and trends<sup>63</sup>, one can falsely gain the impression that once again a balancing is sought — however far it may be from any thoughts of simultaneity in the process.

A budget structure in the highly aggregative terms of outlays for defense in comparison with those for domestic purposes is considered, and the structure of 1971 is viewed “as perhaps an equilibrium point in post-war budgetary history”.<sup>64</sup> That year showed approximately the same outlays in current prices for defense (\$ 78.9 billion) and for payments for individuals (\$ 82.1 billion) — while in constant (FY 1972) prices, both round out to ≈ 85 billion. In claims on GNP-terms<sup>65</sup>, defense is listed with 8.4 % and domestic with 10.5 %. This “equilibrium point” is seen to lie between historic extremes. “The low defense level of the later 1970’s was unsustainable, and has been abandoned. The low domestic level of the 1950’s has been surpassed by history and settled national commitments.”<sup>66</sup> This administration’s fiscal course for the 1980’s “essentially seeks a restoration of the 1971 status quo ante”.<sup>67</sup>

Three concrete policy goals seem designed to achieve this: 1) No real benefit or caseload expansion of the means-tested safety net programs; 2) no additional domestic discretionary programs; 3) funding levels for discretionary programs will be constrained below the cumulative inflation rate; and (not as a policy goal, but as a condition) a steady path of substained real growth and low inflation throughout the

<sup>60</sup> Highway Revenue Act (1982), and Railroad Retirement Revenue Act (1983).

<sup>61</sup> B-FY 85, 3 - 9.

<sup>62</sup> B-FY 85, 3 - 25.

<sup>63</sup> B-FY 85, 3.

<sup>64</sup> B-FY 85, 3 - 9/10.

<sup>65</sup> Ibid. (But how is it defined and computed?)

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

1980's.<sup>68</sup> The high transfer payments for social insurance, together with low income entitlements "require the steady withering of other domestic spending if the total domestic budget burden is to be restored to the 1971 level".<sup>69</sup> This hope for withering of federal fiscal functions must be seen as part of this administration's call for a new U.S. federalism.

Where does this leave the rising deficit and the accumulating public debt? While the present administration has increased both, in peace time, to unprecedented amounts, it calls<sup>70</sup> again and again for support of a "balanced budget amendment" to the U.S. Constitution.<sup>71</sup> Is there an inherent contradiction in the policies of the present administration? I do not think so!

Vast changes in revenue and expenditure policies bring shifts in the budgetary impact upon the income and wealth distributions. Their direction was clear from the beginning:<sup>72</sup> there would be a loss for the lowest income category, and increasing gains for the higher categories.

But these recent U.S. budget policy changes were accompanied by a shift in the attitude towards deficits, and the rational explanation cannot be sought in a framework of fiscal stabilization policies. It was<sup>73</sup>, and is my impression that the deficits have become a potentially powerful, strategical instrument in the formulation of expenditure policies.

Many issues of public debt financing have been thoroughly analysed, e.g., the intergenerational distribution aspect, the accounting of private wealth versus the discounting of future debt service burdens, the crowding-out impact, to name just a few. And yet, there remain many puzzling problems for the professional economist in analysing concrete situations. All the more, for the public in general and the participants in the capital markets, large deficits are conducive to uncertainties

<sup>68</sup> B-FY 85, 3 - 11.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> E. g. B-FY 85, M-7.

<sup>71</sup> In view of what I have said about the significance and measurement of the various budget surplus and deficit concepts (in section IV of this paper), arguments for rejection of such an idea would be a repetition of considerations applicable to analyses rather than to political follies.

<sup>72</sup> Geyer, op. cit. p. 20; and confirmed by recent studies undertaken at the Congressional Budget Office. See: "Effects of Major Changes in Individual Income and Excise Taxes Enacted in 1981 and 1982 for Households in Different Income Categories", CBO, March 1984; and: "The Combined Effects of Major Changes in Federal Taxes and Spending Programs Since 1981", CBO, April 1984.

<sup>73</sup> Ibid.

about future economic well-being. This modifies economic behavior, and, e.g. brings about low discount factors. However, under such conditions, also support for additional governmental activity vanishes and is converted into the desire for restraint and curtailment, i.e. restrictive expenditure policies. It is precisely here where the strategic value of the deficits lies, even at the price of disregarding all secondary ramifications.

The recent considerations of a so-called "down payment" on reducing future deficits during the next three years (amounting to \$ 180 billion in the House version, and \$ 142 billion in the Senate version) do in no way contradict my conclusion; as I see it, their small size confirms it.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> I thank Howard Chernick for his most valuable comments, and I wish to express my gratitude to Franco Pignataro for not only word-processing this paper with great care and patience, but also for his astute comments. I also thank all the discussants at the meeting in Zürich, Switzerland, in June 1984, where I had the privilege of presenting the core of this paper. Remaining shortcomings are solely my responsibility.

## Automatismen versus Autonomie

### Zu einigen Konsequenzen der neuen klassischen Makroökonomik für die fiskalische Stabilitätspolitik<sup>1</sup>

Von *Gerold Krause-Junk*, Hamburg

In jüngeren Beiträgen zur stabilitätspolitischen Wirksamkeit monetärer und fiskalischer Instrumente finden sich eine Fülle außerordentlich skeptischer Äußerungen. Für typisch halten wir etwa die folgenden Wendungen: „Der verbreitete kurzfristige Aktionismus, ... mit der Betonung einer diskretionären Finanz- und Geldpolitik ist schädlicher als stabilitätspolitische Untätigkeit“ (Woll, 1983, S. 19) oder ... „the adoption of a policy to maintain ‘full employment’ will not, ... result in values of the unemployment rate that are smaller ... on average than those that would be experienced in the absence of such a policy“ (McCallum, 1980, S. 41). Natürlich entsprechen diese Behauptungen nicht einer generell unter Ökonomen geteilten Meinung. Vielmehr werden sie zumeist von jenen Autoren aufgestellt, die auf der Basis des Modells der neuen klassischen Makroökonomik (NKM)<sup>2</sup> argumentieren oder die den Anhängern des Modells unterstellen, sie hätten eben diese Schlußfolgerungen aus ihren Modellen abgeleitet. Aber immerhin hat die NKM heute eine derart verbreitete — teils zustimmende, teils ablehnende — Beachtung gefunden, daß die traditionelle Finanzwissenschaft sich dieser Diskussion nicht länger entziehen kann.

Wir werden uns im folgenden also mit der These von der (stabilitäts-)politischen Ineffektivität (TPI)<sup>3</sup> auseinandersetzen. Es geht uns aber auch um die Diskussion jener Meinungen, die der Finanzpolitik wegen ihrer außerordentlich reduzierten stabilitätspolitischen Effektivität bestimmte Verhaltensmuster vorschreiben wollen, so vor allem die Aufgabe diskretionärer Entscheidungen zugunsten einer straffen

---

<sup>1</sup> Wir wählen den Ausdruck „fiskalische Stabilitätspolitik“ als Kürzel für die genauere Umschreibung: Stabilitätspolitik mit finanzpolitischen Instrumenten.

<sup>2</sup> Als Schöpfer der NKM gelten vor allem die Autoren Lucas (1972) und (1973) sowie Sargent / Wallace (1975) und (1976).

<sup>3</sup> In der Literatur wird die TPI auch als die „Lucas-Sargent-Wallace-Proposition“ bezeichnet, vgl. Frisch (1983), S. 215.

Regelbindung oder kurz gesagt: den Verzicht auf Autonomie zugunsten von Automatismen.<sup>4</sup>

Die Gliederung ist damit vorgezeichnet. Im folgenden ersten Abschnitt resumieren wir kurz die hier nicht ganz unvermeidliche Frage: Was ist fiskalische Stabilitätspolitik eigentlich gewesen?

Im zweiten Abschnitt formulieren wir die grundsätzliche Gegenposition der NKM. In einem dritten Abschnitt diskutieren wir den Stabilitätsbegriff der NKM vor dem Hintergrund der traditionellen Dreiteilung finanzpolitischer Aufgaben. Der vierte Abschnitt schließlich gilt der Analyse jener finanzpolitischen Empfehlungen, die einer sozusagen weniger fundamentalistischen Version der NKM entnommen werden können.

### I. Vom Scheitern der keynesianischen Stabilitätspolitik

Es wird in unserem Kreis niemanden geben, der nicht wüßte, was es mit der keynesianischen Stabilitätspolitik auf sich hatte. Allein in der Wertung mögen wir uns unterscheiden. Daher mein kurzes Bekenntnis: Die — ob nun zurecht oder zu unrecht — mit dem Namen von Keynes verbundene Konzeption einer aktiven staatlichen Stabilitätspolitik zählt mit Sicherheit zu den wenigen ganz großen Entwürfen der Nationalökonomie. Daß der Staat mit seiner Finanzpolitik, insbesondere mit einem gezielten „timing“ seiner Ausgaben, jener Hydra wiederkehrender schwerer Erschütterungen der Gesamtwirtschaft den Kopf abtreten könnte, indem er kompensierend, je nach der Entwicklung der privatwirtschaftlichen Nachfrage mal mehr, mal weniger öffentliche Aufträge erteilte und Staatsbedienstete einstellte<sup>5</sup>, jeweils bis die dadurch in die richtige Richtung gedrängte private Aktivität wieder ihr Normalmaß entfalten würde, das war schon ein großartiger Gedanke, der heute vor dem, ja möglicherweise nur vermeintlichen, Scherbenhaufen der Politik natürlich kaum noch fair gewürdigt werden kann. Persönlich bin ich sogar fast sicher, daß er in einigen Jahren, vielleicht ein wenig gewandelt, so oder so wieder auferstehen wird, wenn nämlich die Nationalökonomen ihres neuen Modells müde geworden sind und

---

<sup>4</sup> Die Thematik ist nicht neu. Sie ist u. a. von Neumark (1971) behandelt worden, lange bevor sie durch die NKM aktuelle Aufmerksamkeit gefunden hat.

<sup>5</sup> Es tut Keynes sicher keinen Abbruch, daß schon Macchiavelli (1513) die deutschen Städte lobte, sie hätten „um das Volk ohne Verluste für den Stadtsäckel ernähren zu können, stets öffentliche Arbeitsgelegenheit für ein Jahr in den Gewerbebetrieben, die der Lebensnerv der Stadt sind, oder wo das Volk seinen Unterhalt findet“.

Vgl. M. Macchiavelli (1513), S. 76/77.

wenn sich eine neue junge Elite zur Entwicklung neuer und revolutionärer Konzepte berufen fühlt.

Warum ist das alte Modell gescheitert?

Vielleicht nur deswegen, weil es nie richtig angewendet wurde, weil die Politiker nicht die Kraft hatten, beide Seiten des Konzepts gleichermaßen durchzusetzen. So leicht sie vermeintlich expansiv wirkende, zusätzliche kompensatorische Maßnahmen zu ergreifen verstanden, so wenig waren sie willens oder fähig, auch die kontraktive Kompensation zu leisten, wenn es nach dem Modell not tat.

Wichtiger erscheinen uns aber die Einwände gegen den theoretischen Entwurf, der vielleicht von niemandem so präzise und konsequent vertreten wurde wie von Abba P. Lerner (1943). Lassen Sie mich den Grundgedanken seiner „functional finance“ in wenigen Sätzen zusammenfassen:

Die staatliche Finanzpolitik ist nicht Selbstzweck, auch nicht nach eigenen fiskalischen Kriterien zu beurteilen, sondern allein auf ihre gesamtwirtschaftliche Wirkung auszurichten. Ich glaube, die meisten von uns könnten diesen Satz auch heute unterschreiben. Problematisch ist nur, wie Lerner sich die Erfüllung dieser Aufgabe vorstellt. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ist mit Hilfe der Finanzpolitik stets auf einem solchen Niveau zu halten, daß das Güterangebot bei gegebenen Preisen gerade ausgeglichen wird. Dann käme es weder zu Unterbeschäftigung noch zu Preissteigerungen. Wenn es nicht anders geht, sind zu diesem Zweck Schulden zu machen. Auch hohe Schulden — Lerner diskutiert den hypothetischen Fall, daß die staatlichen Zinszahlungen das doppelte Niveau der volkswirtschaftlichen Güterproduktion ausmachen — dürften nicht schrecken; denn auch die Zinsen seien, wenn es das Ziel der Nachfragersteuerung auf dem Gleichgewichtsniveau erforderlich mache, eben wieder durch Kreditaufnahmen zu finanzieren.

Wo liegen aus heutiger Sicht die Fehler dieser Konzeption?

Unterstellen wir wie Abba P. Lerner eine geschlossene Volkswirtschaft. Dann lassen sich die Schwachstellen der Lerner'schen Analyse wohl in den drei folgenden Punkten zusammenfassen:

1. Es gibt keine volkswirtschaftliche Nachfrage, bei der gerade Vollbeschäftigung bei konstantem Preisniveau herrscht. Vielmehr ist möglicherweise die Beschäftigung unabhängig von der Nachfrage, und die Höhe der Nachfrage bestimmt nur die Höhe des Preisniveaus (oder das Ausmaß der „Rationierung“) bei gegebener Be-

- schäftigung (Stagflation). Die extreme Gegenposition zu Lerner könnte lauten: Das Niveau der volkswirtschaftlichen Produktion ist strikt angebotsdeterminiert.
2. Aber selbst wenn die volkswirtschaftliche Nachfrage von Einfluß auf die Höhe der periodischen Produktion wäre, so bliebe offen, ob die Finanzpolitik diese Nachfrage nachhaltig beeinflussen kann. Die extreme Gegenposition zu Lerner lautet: Staatliche Nachfrageerhöhung führt zu einem totalen Crowding Out privater Nachfrage. Die volkswirtschaftliche Nachfrage ist weitestgehend unabhängig von der Finanzpolitik.

3. Selbst wenn es eine volkswirtschaftliche Nachfrage gäbe, die unfreiwillige Arbeitslosigkeit und Veränderungen des Preisniveaus vermeiden würde, und selbst wenn der Staat diese Nachfrage mit Hilfe der Finanzpolitik bestimmen könnte, bliebe doch die Frage, ob diese Politik nicht das Angebot ungünstig beeinflussen würde, so daß die Erfüllung des Stabilitätsziels nur um den Preis eines niedrigen Outputs zu haben wäre.

Warum könnte dies sein?

Wir unterscheiden zwei Argumente:

Zum einen könnte die Unternehmern und Arbeitern gleichermaßen vom Staat verschaffte Gewißheit, sie würden stets beschäftigt werden, jede Innovationskraft erlahmen lassen. Wozu wären aufwendige Ausbildungen, riskante Investitionsprojekte, wirtschaftlicher Einfallsreichtum usw. notwendig, wenn der Staat ohnehin für Beschäftigung und Einkommen sorgte. Man mag einwenden, daß die Garantie des Staates ja nur makroökonomisch gälte, und daß es sehr wohl für den einzelnen privaten Akteur von Vorteil sein könne, wenn er sich gegenüber seinen Konkurrenten durch eine besondere Leistungsfähigkeit abhöbe. Noch immer würde es sich ja lohnen, Differentialgewinne zu erzielen. Die Frage ist freilich, ob es diesen Wettbewerb in praxi wirklich gibt. Immerhin könnte es sein, daß sich die in großen Verbänden zusammengeschlossenen Produzenten und Arbeitnehmer angesichts der staatlichen „Garantien“ darauf verständigten, den Wettbewerb in Grenzen zu halten.

Zum anderen: Anbieter von Leistungen wissen, daß der Staat sie nicht nur durch die laufenden Zwangsabgaben, sondern auch dadurch belastet, daß er sich verschuldet; denn die Bedienung der staatlichen Schulddienste muß letztlich auf jene Bürger fallen, die wirtschaftlich dazu noch am ehesten in der Lage sind, sprich: Die eine besondere Leistungsbereitschaft zeigen.

Dagegen ließe sich zunächst mit Lerner einwenden, daß bei sonst ungenügender gesamtwirtschaftlicher Nachfrage auch Schulddienste, insbesondere Zinsen, stets durch neue Verschuldungen zu finanzieren seien. Die Bürger brauchten also vor neuen Belastungen keine Sorge zu haben. Doch die Begründung, die er dafür liefert, macht die Schwachstellen seiner Argumentation recht deutlich: Würden die Bürger dem Staat eines Tages kein Geld mehr borgen wollen, dann hieße dies, daß die Bürger das Geld entweder selbst ausgäben, was ja nach der functional finance eine entsprechende staatliche Ausgabensenkung oder Steuererhöhung erlaube, ja notwendig mache, oder daß die Bürger das Geld jetzt horteten, was ja eine (preisniveauneutrale) Geldmengenerhöhung zur Finanzierung des Staatshaushalts möglich mache. In beiden Fällen erledige sich das Problem der Bedienung der Schulddienste quasi von selbst. Offenbar kommt freilich auch bei Lerners Argument genau das heraus, was die Bürger bereits im Moment der staatlichen Schuldaufnahme befürchten: Wird es dem Staat künftig schwer, noch Bürger zu finden, die ihm — stets steigende — Teile ihres Einkommens zur Verfügung stellen, wird er seine Finanzprobleme unter Ausnutzung seiner hoheitlichen Macht auf Kosten der Bürger lösen. Wollen die Bürger ihr Einkommen (oder gar ihre angesammelten Forderungen) für Güter ausgeben, wird der Staat die Steuern erhöhen und/oder die öffentlichen Leistungen senken. Wollen die Bürger ihr Einkommen horten, wird der Staat Geld drucken und damit die gehorteten Einkommensteile selbst ausgeben. Das kann nur noch so lange gut gehen, bis einige Bürger auf den naheliegenden Gedanken kommen, gehortete Einkommensteile zu reaktivieren, sprich zur Güternachfrage verwenden zu wollen.

Nun mag es scheinen, als sei in unserer Analyse der Belastung des leistungsbereiten Bürgers durch die staatliche Schuldaufnahme ein wesentlicher Punkt außer acht gelassen worden, nämlich die Verwendung der dem Staat über eine Kreditaufnahme zufließenden Mittel. Ist es nicht so, daß der Belastung des Bürgers durch den Schulddienst die Vorteile gegenübergestellt werden müssen, die dem Bürger aus dem vermehrten Angebot öffentlicher Güter erwachsen? Dies ist zweifellos richtig; nur mag es sein, daß die Bereitschaft der privaten Leistungsanbieter zur Finanzierung jener zusätzlichen öffentlichen Leistungen außerordentlich gering ist.

- Die Vorteile, die dem potentiellen privaten Anbieter aus den vermehrten öffentlichen Leistungen erwachsen, mögen objektiv gering sein. Sei es, daß diese Bürger eine Erhöhung öffentlicher Leistungen ohnehin nicht sonderlich schätzen, sei es, daß diese Leistungen gerade nicht ihnen, sondern vielleicht eher denjenigen zugute kommen, die eben kein Markteinkommen erzielen.

— Was der Staat an öffentlichen Leistungen anbietet, kann der einzelne Bürger getrost als von seinem eigenen Verhalten unabhängig betrachten. Selbst wenn der Bürger also die zusätzlichen öffentlichen Leistungen hoch schätzt, wird er deswegen noch nicht die zusätzliche Belastung seines Einkommens durch staatliche Zwangsabgaben und Schuldaufnahmen akzeptieren. Es ist halt so, daß das free-rider Verhalten, das gern für die Ableitung des allokativen Marktversagens und die Begründung staatlicher Zuständigkeit bei der Bereitstellung von bestimmten Gütern herangezogen wird, seine allokativ schädliche Wirkung nicht schon mit der bloßen Verstaatlichung der Allokationsaufgabe verliert.

Im Zusammenhang mit der Verwendung der vom Staat aufgenommenen Mittel ist schließlich noch ein letzter Einwand zu bedenken: Der Staat mag ja mit seinen zusätzlichen — möglicherweise investiven — Ausgaben eine im Vergleich zu einer alternativen Finanzpolitik sozialprodukteigernde Wirkung erzielen. Mit den damit — bei gegebener Abgabenquote — einhergehenden Steuereinnahmen würden sich die Kredite wenigstens teilweise quasi selbst finanzieren, so daß es gar nicht zu den beschriebenen negativen Folgewirkungen kommen müßte. Genau das ist aber das Problem: Führt die Kreditaufnahme auch unter Beachtung der Erwartungen der privaten Anbieter zu einem vergleichsweise höheren Sozialprodukt oder tritt gerade der entgegengesetzte Effekt ein? Ist Stabilitätspolitik erfolgreich, dann löst sich das Problem der Schulddienste — entsprechendes politisches Verhalten vorausgesetzt — gleichsam von selbst. Ist sie es nicht, werden die Kredite zur Dauerlast.

Je niedriger nun das Niveau der volkswirtschaftlichen Produktion abzusinken droht, um so kostspieliger muß eine Politik werden, die das Gleichgewicht auf höherem Niveau vermutet, als es eigentlich noch ist. Das vermeintliche Kompensationsbedürfnis besteht dann nur noch in einer Richtung, konjunkturpolitisch gedachte Maßnahmen einer expansiven Finanzpolitik werden zu Dauererscheinungen.<sup>6</sup> Bei einer derartigen Entwicklung verringert sich zugleich die Chance, daß es noch Bürger gibt, die die sie belastende Wirkung staatlicher Schuldaufnahmen übersehen. Entsprechend werden sie ängstlich und zögerlich in ihren eigenen wirtschaftlichen Dispositionen. Vor allem das folgende durchaus rationale Kalkül führt geradezu in den perikulösen Zirkel: Vor künftigen Belastungen mag man sich dadurch schützen zu können glauben, daß man dem Staat keine „Angriffsflächen“ bietet, also z. B.

---

<sup>6</sup> Aus Schweden wird berichtet, daß die im dortigen Konjunkturausgleichsfonds vorgesehenen konjunkturbezogenen Steuererleichterungen seit Ende der 60er Jahre ohne Unterbrechung in Kraft sind.

weniger Realvermögen erwirbt, sein finanziell attestierbares Einkommen klein hält usw. Genau dieses Verhalten vergrößert aber die Stabilisierungsaufgabe des Staates heute und verringert die Aussichten auf eine Konsolidierung der Staatsfinanzen morgen.

Wollten wir die Kritik am Lerner'schen Konzept zusammenfassen, so sind es vor allem zwei Punkte, an denen die functional finance zu scheitern droht:

Erstens: Die sogenannte Angebotsdeterminiertheit des volkswirtschaftlichen Outputs.

Zweitens: Die Erwartungen, die private Anbieter mit einer stabilisierenden Fiskalpolitik verbinden und die aus diesen Erwartungen resultierende Ineffektivität der Politik.

Es sind genau diese beiden Einwände, die das zentrale Thema der NKM ausmachen.

## II. Die These von der Stabilitätspolitischen Ineffektivität

### a) Das Grundmodell

Die Modellvorstellungen der NKM lassen sich in grober Form mit dem folgenden Ansatz verdeutlichen:

$$(1) \quad y_t = \bar{y}_t + \alpha (y_{t-1} - \bar{y}_{t-1}) + \omega [x_t - E_{t-1} x_t] + u_t .$$

Hierbei bezeichnen  $y_t$  den Output in der Periode  $t$ ,  $x_t$  eine Politikvariable,  $u_t$  eine exogene Störgröße (einen sogenannten Schock) und  $\bar{y}_t$  den natürlichen Output der Periode  $t$ . Mit  $E_{t-1} x_t$  wird der von den privaten Akteuren am Ende der Vorperiode erwartete Wert von  $x_t$  bezeichnet.  $0 \leq \alpha \leq 1$ ,  $\omega \geq 0$  sind Strukturparameter.<sup>7</sup> (Alle Variablen sind logarithmiert, d. h. die Beziehungen sind linear in den Logarithmen.)

Demnach ist  $y_t$  im einzelnen bestimmt durch

- den natürlichen Output in  $t$
- durch die Abweichung des tatsächlichen vom natürlichen Output in der Vorperiode
- durch exogene Schocks in  $t$
- durch Abweichungen der tatsächlichen von den erwarteten Politikvariablen.

---

<sup>7</sup> In manchen Modellen wird auch  $\omega$  als politikabhängig betrachtet.

Ausgehend von einer ungleichgewichtigen Ausgangslage und beim Ausbleiben von Störgrößen, also im deterministischen Modell, und bei korrekter Erwartung von  $x_t$ , nähert sich  $y_t$  seinem natürlichen Wert an.  $y$  ist „stabil“. Kommt es freilich zu immer wiederkehrenden Schocks, weicht  $y_t$  ständig von  $\bar{y}$ , ab, wobei diese Abweichungen durchaus auch — je nach Art der Schocks — in Form von Schwankungen auftreten können. An diesen „konjunkturrellen“ Verläufen kann die Politik offenbar nichts ändern, wenn sie richtig antizipiert wird, d. h. wenn  $x_t = E_{t-1} x_t$ . Ist  $\alpha = 0$ , werden Schocks bereits in der Periode ihres Auftretens vollständig „verarbeitet“.

Alles dies sind zunächst einmal nur Behauptungen, die einer ökonomischen Erklärung bedürfen. Wenig Erhellendes findet man in Bezug auf  $\bar{y}_t$ . Diese zumeist als „natürlicher“ Output, gelegentlich auch als „full-information“-Output, langfristiger, oder Trendoutput bezeichnete Größe wird selten diskutiert. Man muß wohl davon ausgehen, daß derjenige Output gemeint ist, der unter den gegebenen Rahmenbedingungen der besten Anpassung des Outputs an das jeweilige Produktionspotential entspricht. (Wir kommen in Abschnitt III darauf zurück.)

Die serielle Verknüpfung von  $y_t$ , also die Abhängigkeit vom eigenen Wert der Vorperiode, läßt sich mit allgemeinen Anpassungsverzögerungen erklären. Die Wirkung von Schocks baut sich auf diese Weise nicht innerhalb einer Periode ab. Das Auftreten von allerlei Schocks ist eine von der Erfahrung bestätigte Selbstverständlichkeit. Allerdings: Nicht alles, was uns im ökonomischen Alltag schockiert, kommt — bei nüchterner Betrachtung — völlig unerwartet. Selbst der berüchtigte Ölpreisschock deckte eigentlich nur ökonomische Zusammenhänge auf, die bei sorgfältigerer Abschätzung schon früher hätten erkannt werden können. Was also Schocks sind, ist eigentlich eine Frage der Modellgrenze. Je umfassender das Modell, desto weniger Platz ist für das Phänomen von Schocks.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Unseres Erachtens wird daher zu Recht von *Tobin* (1980, S. 789) kritisiert, daß die NKM keine ökonomische Konjunkturtheorie enthält sondern Zyklen allein als eine „reflection, in an intrinsically stable structure, of exogenous shocks“ erklärt. In der Tat scheint es sich nicht um mehr als eine Art Sonnenfleckentheorie zu handeln. Anderer Ansicht ist *Jaeger* (1984 b). *Svindland* (1984, S. 331) weist darauf hin, daß die Debatte, ob „Konjunkturen autoregressive Folgen exogener Schocks“ sind, schon älteren Datums ist und bereits von Keynes geführt wurde. Was wir demgegenüber unter einer „ökonomischen Konjunkturtheorie“ verstehen, läßt sich vielleicht am besten an der *Schumpeterschen Konjunkturtheorie* erklären. Hier kommt der Anstoß zu einer Wellenbewegung, nämlich das Auftreten *Schumpeterscher „dynamischer Unternehmer“* nicht zufällig, sondern genau dann, wenn die Wirtschaft wieder die „Nähe des Gleichgewichts“ erreicht hat und damit wieder überschaubar und rechenhaft ist. (Inventions passieren kontinuierlich und zufällig — Innovations immer dann, wenn der alte Zyklus ausgelau-fen ist.)

Die in unserem Zusammenhang wichtigste Implementation von (1) ist die Politikineffektivitätsthese (TPI) für den Fall, daß die privaten Anbieter rationale Erwartungen bilden.<sup>9</sup> Die Hypothese rationaler Erwartungsbildung besagt, daß die privaten Akteure im Schnitt ihre Erwartungen in Kenntnis des gesamtwirtschaftlichen Modells unter Ausschöpfung aller verfügbaren Informationen bilden.

Der Zusammenhang läßt sich am ehesten an einem geldpolitischen Instrument, z. B. der Zentralbankgeldmenge, demonstrieren. Die These lautet: Bei rationaler Erwartungsbildung bleiben Geldmengenveränderungen ohne Einfluß auf  $y_t$ . Warum?

Zunächst einmal wollen wir  $y_t$  in (1) als gleichgewichtig in dem Sinne verstehen, daß angebotene ( $y_t^s$ ) und nachgefragte ( $y_t^d$ ) Mengen übereinstimmen.

$$(2) \quad y_t = y_t^s = y_t^d$$

Als Nachfragefunktion gelte die quantitätstheoretische Beziehung:

$$(3) \quad y_t^d = \gamma(m_t - p_t) + v_t .$$

Dabei bezeichnen  $m_t$  die periodische Geldmenge,  $p_t$  das Preisniveau,  $v_t$  eine Schockgröße und  $\gamma$  einen Strukturparameter. Als Angebotsfunktion gelte die Beziehung:

$$(4) \quad \begin{aligned} y_t^s &= \bar{y}_t + \alpha(y_{t-1} - \bar{y}_{t-1}) + \delta(p_t - E_{t-1}p_t) + w_t \\ \delta &= [\text{Strukturparameter}] \\ w_t &= [\text{Angebottsschock}] \end{aligned}$$

Es handelt sich dabei um den Typ einer sogenannten Lucas-Angebotsfunktion, bei der das Angebot einer Periode außer von den Trendgrößen, dem eigenen Vorperiodenwert und einer Schockgröße auch von der Preisüberraschung abhängt. Die ökonomische ratio dieses Terms liegt in folgender Überlegung: Überraschende (im Gegensatz zu erwarteten) Preisveränderungen verstehen die Anbieter als Veränderungen der — für sie relevanten — relativen Preise. An diese Veränderungen lohnt sich in ihren Augen die reale Anpassung, nicht hingegen an allgemeine Nominalpreis- (und Lohn-)veränderungen.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Die Hypothese einer rationalen Erwartungsbildung wurde von Muth (1961) entwickelt, fand aber erst 10 Jahre später weite Aufmerksamkeit, als sie in das Modell der NKM integriert wurde.

<sup>10</sup> Buiter (1980 a, S. 34) spricht in plastischer Ausdrucksweise von einer „Phelps-Friedman-Lucas-instantaneous-natural rate of only-wage and price-surprises-matter-supply function“.

Aus (2), (3) und (4) gewinnt man

$$(5) \quad p_t = \frac{\gamma m_t - \pi_t + \delta E_{t-1} p_t + v_t - w_t}{\delta + \gamma}$$

wobei zur Vereinfachung

$$\pi_t = \bar{y}_t + \alpha (y_{t-1} - \bar{y}_{t-1})$$

gesetzt wurde.

Der Erwartungswert von (5) ergibt sich wie folgt

$$(6) \quad E_{t-1} p_t = \frac{\gamma E_{t-1} m_t - \pi_t + \delta E_{t-1} p_t}{\delta + \gamma}$$

bzw.

$$(6a) \quad E_{t-1} p_t = E_{t-1} m_t - \frac{\pi_t}{\gamma}$$

unter der Annahme, daß sich negative und positive Schocks im Schnitt ausgleichen, also die Erwartungswerte

$$E_{t-1} v_t = E_{t-1} w_t = 0$$

gesetzt werden.

Die tatsächliche Entwicklung des Preisniveaus gewinnen wir, indem wir (6) in (5) integrieren:

$$(7) \quad p_t = \frac{\gamma m_t + \delta E_{t-1} m_t - \frac{(\gamma + \delta)}{\gamma} \pi_t + v_t - w_t}{\delta + \gamma}.$$

Unter Berücksichtigung von (7) wird (4) zu

$$(8) \quad y_t = \pi_t + \frac{\delta \gamma (m_t - E_{t-1} m_t) + \delta v_t + \gamma w_t}{\delta + \gamma}.$$

$$\text{Setzen wir } \frac{\delta \gamma}{\delta + \gamma} = \omega \text{ und } \frac{\delta v_t + \gamma w_t}{\delta + \gamma} = u_t,$$

dann erhalten wir (1), wobei eben für die Politikvariable  $x_t$  jetzt  $m_t$  steht. Das entwickelte Modell, insbesondere die Lucas-Angebotsfunktion, hat die Erklärung geliefert, warum Politik nur Erfolg hat, wenn sie überraschend kommt. Nur dann nämlich führt sie zu unerwarteten Preisreaktionen im Sinne der Lucas-Angebotsfunktion.

Es bleibt zu prüfen, ob und unter welchen Bedingungen  $m_t$  und  $E_{t-1} m_t$  voneinander abweichen. Nach der Hypothese rationaler Erwartungen gilt nun

$$(9) \quad \begin{aligned} x_t &= E_{t-1} x_t + r_t \\ r_t &= [\text{Zufallsterm}] \end{aligned}$$

Bei rationalen Erwartungen weichen Politikvariable von ihren Erwartungswerten nur durch Zufallsterme ab. Warum?

Die Politiker handeln — eben soweit sie *systematisch* und nicht zufällig handeln — nach einem ökonomischen Modell und in Kenntnis aller in  $t - 1$  verfügbaren Informationen. Sie treffen damit ihre Politikentscheidungen im Prinzip auf der gleichen Basis, die auch für die Erwartungsbildung der Privaten relevant ist. Die Politik wird damit für die Privaten antizipierbar, abgesehen vom Zufallsterm, für den wiederum der Erwartungswert von 0 angenommen wird.

Nun mag dies alles für die Geld-, insbesondere die Geldmengen-Politik jedem einleuchten, der vielleicht ohnehin auf dem Boden der Quantitätstheorie steht und gewohnt ist, daran zu glauben, daß Geldmengenveränderungen keine realen Effekte haben. Aber im oben behandelten Modell wurden Geldmengenveränderungen ausdrücklich als *Beispiel* für eine beliebige Politikvariable gewählt, die in gleicher Weise in das Modell eingeführt würde. Wir hätten auch Staatsausgaben dafür setzen können. Das leuchtet nun weit weniger ein.

Eigentlich — so raisoniert Buiter<sup>11</sup> — gäbe es nur einen einzigen Fall, daß in der Finanzpolitik jemals die Neutralität, d. h. Ineffektivität in Bezug auf reale Größen, festgestellt worden sei. Und das sei die berühmte Ricardianische These der Äquivalenz von Schulden- und Steuerfinanzierung bzw. die — wie sie unter Eingeweihten heute nur zitiert wird — Barro-Theze der Neutralität einer Substitution von öffentlichen Krediten und Pauschsteuern.<sup>12</sup> (Und selbst diese Neutralität würde bestritten — m. E. zurecht.)

Wie können *dann öffentliche Ausgaben neutral sein*? Ganz einfach. Lassen wir die volkswirtschaftliche Nachfrage auch von öffentlichen Ausgaben ( $g$ ) abhängen und schreiben statt (3)

$$(3') \quad \begin{aligned} y_t^d &= \gamma (m_t - p_t) + \varepsilon g_t + v_t \\ \varepsilon &= [\text{Strukturparameter}] \end{aligned}$$

und unterstellen wir, daß die privaten Wirtschaftssubjekte ähnlich wie über  $m_t$  auch über  $g_t$  rationale Erwartungen bilden. Dann wirken auch die öffentlichen Ausgaben nach der Lucas-Angebotsfunktion und der Gleichgewichtsbedingung nur insofern auf  $y_t$  ein, als sie zu überraschenden Preiseffekten führen. Und das können wiederum auch sie

---

<sup>11</sup> Vgl. *Buiter* (1981), S. 661.

<sup>12</sup> Vgl. *Barro* (1974).

nur, wenn sie entweder überraschend geleistet werden, oder überraschend auf die Preise einwirken. Das zweite geht nicht, weil die Privaten das Modell kennen; das erste nicht, weil die Privaten den Entscheidungsprozeß kennen.<sup>13</sup> Die Erweiterung des Modells um einen finanzpolitischen Parameter  $g_t$  hat also nichts an der Grundaussage geändert: Politik ist ineffektiv. Auch finanzpolitische Eingriffe, symbolisiert durch zusätzliche öffentliche Ausgaben, sind unter den Modellannahmen ohne Einfluß auf das periodische Einkommen ( $y_t$ ). Der formelmäßige Beweis dieser These kann freilich eine ökonomische Erklärung nicht ersetzen. Nur diese erlaubt schließlich ein Urteil darüber, wie ernst man das Ergebnis zu nehmen hat. Wir wollen diese Erklärung in den folgenden sieben Sätzen teils nachholen, teils zusammenfassen.

Erstens: Politik wirkt unmittelbar nur auf die volkswirtschaftliche Nachfrage. In der volkswirtschaftlichen Angebotsfunktion ist kein Politikterm enthalten.

Zweitens: Die volkswirtschaftliche Nachfrage wirkt nur insofern auf das volkswirtschaftliche Angebot und damit auch auf  $y_t$  ein, als sie zu Veränderungen des Preisniveaus führt, die für die Anbieter überraschend kommen. Antizipierte Preisniveauänderungen sind ohne Einfluß auf das volkswirtschaftliche Angebot. (Abbildung 1)

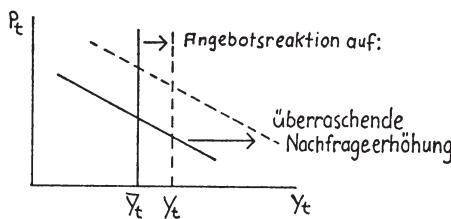


Abb. 1

Drittens: Preisüberraschungen als Folge von Politikmaßnahmen sind nur möglich, wenn entweder das ökonomische Modell oder die Politik unbekannt sind.

Viertens: Mit der Annahme rationaler Erwartungen wird unterstellt, daß die Privaten (also auch die Anbieter) das ökonomische Modell kennen.

Fünftens: Auch die Politik ist den Anbietern *ex ante* bekannt, wenn sie *systematisch* betrieben wird. (Über unterschiedliche Formen sys-

<sup>13</sup> Zur formalen Einbeziehung von Staatsausgaben in das Modell siehe Anhang II.

matischer Politik wird unten zu berichten sein.) Nur unsystematische Politik, also z. B. Politik, die von einem Zufallsgenerator bestimmt würde, wäre *ex ante* unbekannt.

Sechstens: Unsystematische Politik ist generell effektiv, da sie auch zu Preisüberraschungen führt. Sie wirkt allerdings genauso wie eine ökonomische Störung und ist damit ineffizient.

Siebents: Systematische Politik ist ineffektiv.

Schon ein erster Blick zeigt, daß dieses ökonomische Gedankengebäude an vielen Stellen rissig ist. Vor einer Kritik der Grundhypothesen soll jedoch im folgenden eine gewisse Modifikation des Grundmodells vorgenommen werden, indem wir — im Anschluß an Buiter (1980 a) — die zweite Hypothese modifizieren.

### b) Ein modifiziertes Modell

In der bisherigen Analyse wurde unterstellt, daß das volkswirtschaftliche Angebot auf die volkswirtschaftliche Nachfrage nur dann — mit seinem transitorischen Element — reagiert, wenn die Nachfrageentwicklung bei den Anbietern zu Preisüberraschungen führt. Erwartete Nachfrage- und Preisveränderungen blieben dagegen ohne Einfluß. Man kann diese rigide Annahme sinnvollerweise eigentlich nur dann aufrechterhalten, wenn man voraussetzt, daß sich die Volkswirtschaft im Walrasianischen Gleichgewicht befindet, dessen reale Struktur auch durch Politik-bestimmte Nachfrageveränderungen nicht gestört wird und alle monetären Anpassungen über das (vollständig flexible) Preisniveau erfolgen. Nun ist die Voraussetzung des Walrasianischen Gleichgewichts sicher nicht sehr realistisch. Man muß vielmehr davon ausgehen, daß ungeräumte Märkte (sogenannte Markttraktionierungen) bestehen. Dies würde bedeuten, daß auch antizipierte Veränderungen der Nachfrage und des Preisniveaus zu Angebotsreaktionen führen müßten. Der Gedanke läßt sich in das oben vorgestellte Grundmodell in der Weise einfügen, daß die Angebotsfunktion (4) wie folgt modifiziert wird<sup>14</sup>:

$$(4a) \quad y_t^s = \bar{y}_t + \delta (p_t^* - E_{t-1} p_t) + w_t , \\ p_t^* = [\text{temporärer Gleichgewichtspreis in } t] .$$

Vernachlässigen wir für einen Moment einmal Angebots- und Nachfragestörungen und unterstellen rationale Erwartungen, dann wird (4a) zu (4b)

---

<sup>14</sup> Wir folgen hier im wesentlichen einem Modell von *Buiter* (1980 a), das im Anhang IV formelmäßig behandelt wird.

$$(4b) \quad y_t^s = \bar{y}_t + \delta (p_t^* - p_t)$$

Das Angebot reagiert also auf Abweichungen der tatsächlichen Preise von den Gleichgewichts- oder Walrasianischen Marktträumungspreisen  $p_t^*$ .

Der Sachverhalt läßt sich mit einer einfachen Graphik verdeutlichen. (Abbildung 2)

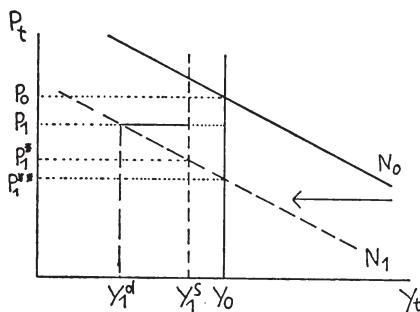


Abb. 2

Ausgangspunkt ist eine Gleichgewichtslage im Schnittpunkt zwischen dem natürlichen Output  $y_0$  und der Nachfragekurve  $N_0$ . In Periode 1 sinke die Nachfragekurve auf  $N_1$ , was von den Wirtschaftssubjekten antizipiert wird. Die Angebotsmenge wird auf  $y_1^d$  eingeschränkt, weil nicht  $p_1^{**}$ , der langfristige Gleichgewichtspreis bei der Nachfrage  $N_1$ , sondern nur  $p_1$  erreicht wird. Dies gilt, nach dem folgenden Zusammenhang:

$$(10) \quad \begin{aligned} p_t - p_{t-1} &= \beta (p_t^* - p_{t-1}) \\ 0 \leq \beta &\leq 1 = [\text{Strukturparameter}] \end{aligned}$$

Das Preissystem ist nicht flexibel genug, um von einem gegebenen Vorperiodenpreisniveau aus das neue Gleichgewichtspreisniveau in einem Schritt zu erreichen. Preisstarrheiten aller Art, z. B. Kontrakt-preise, erlauben nur, daß ein Bruchteil der Differenz zwischen Vorperiodenpreisen und Gleichgewichtspreisen abgetragen wird. Es entsteht bei einer antizipierten Nachfrageeinschränkung Angebotsrationierung, ausgedrückt durch die Differenz  $y_1^d - y_1^s$ . Nur für  $\beta = 1$  fallen  $p_1$  und  $p_1^*$  zusammen. Dann gibt es keine Reaktion des Angebots. Der Preis liegt zugleich bei  $p_1^{**}$ , d. h. im Schnittpunkt der neuen Nachfragekurve mit der Angebotsgeraden des langfristigen Trendgleichgewichts.

In dem so modifizierten Modell ist auch erwartete Politik effektiv. Wir können z. B. die Linksverschiebung der Nachfragekurve als Politik-bestimmt interpretieren. Die Möglichkeiten der Politik lassen sich graphisch leicht veranschaulichen, wenn wir im folgenden nicht eine erwartete, sondern eine überraschende Linksverschiebung der Nachfragekurve unterstellen. Wiederum reagiert das Angebot mit einer Einschränkung von  $y_0$  auf  $y_1$ , wobei man sich die Reaktion in diesem Fall als Summe zweier Einzelreaktionen vorstellen muß: nämlich zum einen auf die Differenz  $p_1^* - p_1$ , zum anderen auf den Erwartungsfehler  $p_1 - E_0 p_1$ .

In Periode 1 kann nun die Politik nichts mehr bewirken; denn sie ist vom Schock genau so überrascht, wie die privaten Anbieter. Es kommt zur Angebotsrationierung. Anders aber als in dem oben diskutierten Grundmodell, kann die Politik in den Folgeperioden Einfluß nehmen. Betrachten wir zunächst die Entwicklung ohne Politik, wobei wir annehmen, es habe sich um den Fall einer einmaligen (nicht persistenten) Störung in Periode 1 gehandelt. (Abbildung 3)

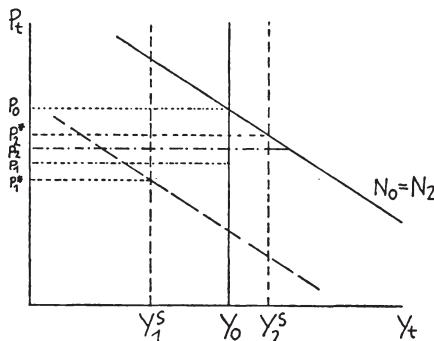


Abb. 3

In Periode 2 gilt wieder die Nachfragefunktion der Ausgangslage. Aber der langfristige Gleichgewichtspreis  $p_0$  kann wegen der Preisstarrheiten nicht in einem Schritt, d. h. von Periode 1 auf Periode 2 erreicht werden. Vielmehr kommt es zu  $p_2$  und damit zu einer Differenz zwischen  $p_2^*$  und erwartetem Preis  $p_2$ . (Die Anbieter kennen die Folgewirkung eines Schocks und antizipieren  $p_2$ ). Der langfristige Gleichgewichtspreis  $p_0$  wird erst nach theoretisch unendlich vielen Perioden erreicht.

Was kann die Politik tun? Will sie helfen, die Abweichung des tatsächlichen Outputs von seinem natürlichen Wert zu minimieren, muß

sie versuchen,  $y_2$  einzuschränken. Dies könnte durch eine angekündigte Nachfragereduzierung etwa im Ausmaß des ursprünglichen Nachfrage schocks der Periode 1 gelingen. Der zunächst transitorische Schock würde dadurch in eine dauernde Reduzierung der Nachfrage umgewandelt, an die sich das Angebot sozusagen eine Periode schneller anpaßt, als wenn es erst zur Ausdehnung der Nachfrage auf das alte Niveau käme. Noch besser wäre es freilich, die Nachfrage würde gerade soweit reduziert, daß  $p_2 = p_2^*$ . (Abbildung 4)

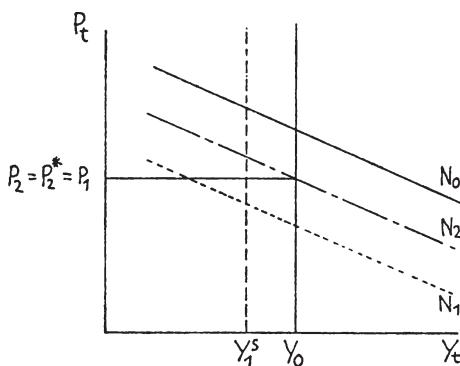


Abb. 4

Jetzt gilt:  $p_2^* = p_1$ , also auch  $p_2 = p_1$ . In gleicher Höhe stellt sich auch der neue langfristige Gleichgewichtspreis  $p^{**}$  ein. Fazit: In der Folge eines negativen Nachfrageschocks empfiehlt sich nicht, wie man gewohnt ist anzunehmen, eine expansive, sondern eine kontraktive Finanzpolitik. Die „ratio“ dieser Politik liegt darin, einen Wiederaufstieg des Gleichgewichts- und des aktuellen Preisniveaus und damit eine erneute Abweichung des Angebots von seinem Trendgleichgewicht zu verhindern.

Man kann die Politiklösung noch in anderer Weise interpretieren: Es ist nicht nur so, daß Politik auch dann effektiv sein kann, wenn sie antizipiert wird. Vielmehr sind ihre Antizipation und die Antizipation ihrer Wirkungen bei leicht modifizierten Modellannahmen sogar Voraussetzung dafür, daß sie im Sinne des Konzepts überhaupt erfolgreich sein kann. Angenommen, die privaten Anbieter würden die staatliche Nachfragereduzierung als erneuten und zusätzlichen negativen Schock empfinden, dann müßten der Gleichgewichtspreis unter den erwarteten Preis sinken und das Angebot weiterhin unter dem Niveau des langfristigen Gleichgewichts bleiben.

### III. Stabilitätspolitische Ineffektivität versus allokativer Effektivität

In der bisherigen Analyse wurde die Effektivität der Politik daran gemessen, ob sie auf die Abweichungen des Outputs von seinem als gegebenen betrachteten Trendwert, also auf  $y_t - \bar{y}_t$ , Einfluß zu nehmen in der Lage ist. Genau diese mögliche Einflußnahme versteht die NKM als Stabilitätspolitik<sup>15</sup>. In diesem Sinne wurde also mit der TPI auch nur die Wirksamkeit der *Stabilitätspolitik* in Zweifel gezogen, nicht etwa diejenige der Politik schlechthin. Allokations- („Wachstums“-) und/oder Verteilungspolitik würden sich nämlich auf  $\bar{y}_t$ , den langfristigen Gleichgewichtswert<sup>16</sup>, nicht aber auf die Abweichungen vom Gleichgewichtswert richten. Diese Differenzierung nimmt der Ineffektivitätsthese natürlich viel von ihrer Sprengkraft oder, wohl besser gesagt, von ihrer Absurdität: Man würde wohl kaum jemandem einreden können, die gesamte Wirkung zweier Steuerquoten, sagen wir von 5 % und 95 %, seien gleich<sup>17</sup>, wohl aber ließen sich Wirkungsunterschiede bei entsprechender Wahl der Definition als allokativ oder verteilungspolitisch, nicht aber als stabilitätspolitisch deuten. Die Frage ist natürlich, ob die Begriffe dabei glücklich gewählt sind.

Nun ist wohl zuzugeben, daß die Abgrenzung von Allokations-, Verteilungs- und Stabilitätspolitik gewiß nicht zu den logischen Glanzstücken der tradierten Lehrbuchökonomie zählt.<sup>18</sup> Musgrave<sup>19</sup> gelingt

<sup>15</sup> Canzoneri (1978, S. 646), Buiter (1981, S. 660), McCallum (1979, S. 240).

<sup>16</sup> Zu unterscheiden sind — ähnlich wie schon in der neoklassischen Wachstumstheorie — temporäre und langfristige („Trend“-)Gleichgewichte.

<sup>17</sup> Daß finanzpolitische Maßnahmen die volkswirtschaftliche Entwicklung generell beeinflussen, ist für jeden Praktiker und wohl auch für die meisten Finanzwissenschaftler eine höchst triviale Selbstverständlichkeit. Um so rührender erscheinen die Versuche einiger moderner Theoretiker, in zum Teil höchst ausgeklügelten Modellen nachzuweisen, daß unter bestimmten Bedingungen und auf bestimmten Märkten Finanzpolitik tatsächlich reale Effekte erzielen kann. Vgl. z. B. die Hinweise bei Buiter (1980a, S. 39 ff.). Da sich diese Nachweise tendenziell zumeist gegen die TPI der NKM richten, erlauben sie wohl den Schluß, daß zumindest einige Theoretiker die TPI bei weitem zu extensiv ausgelegt haben. Buiter z. B. (1981, S. 661) erwähnt die Ricardo-Barro-Äquivalenz als einzigen überhaupt denkbaren Fall einer finanzpolitischen Ineffektivität; er scheint dabei aber zu verkennen, daß mit der TPI gar nicht generelle Ineffektivität finanzpolitischer Maßnahmen, sondern allein die im hier sehr engen Sinne verstandene stabilitätspolitische Ineffektivität gemeint ist oder doch vernünftigerweise nur gemeint sein kann.

Vgl. auch die Meinung B. Friedmans (S. 52) „Oddly enough, the popular conception of this literature credits fiscal policy, too, with efficacy-only-by surprise, although ... there is no persuasive theoretical case for doing so.“

<sup>18</sup> Man kann einen Kuchen möglichst groß backen und möglichst gerecht verteilen wollen. Ich habe aber noch keinen Bäcker gefunden, der für seine Kuchen damit geworben hätte, daß sie besonders stabil seien.

<sup>19</sup> Musgrave (1966, S. 26).

seine Dreiteilung finanzpolitischer Aufgaben („Abteilungen“) eigentlich nur dadurch, daß er die Allokationsaufgabe auf die Bestimmung der Staatsquote reduziert. Dann in der Tat läßt sich die Bestimmung von Output und Beschäftigung für die Stabilitätsabteilung reservieren. Bei sachgemäßer Abgrenzung wäre die Bestimmung der Beschäftigung in erster Linie ein allokatives und — in gewissem Sinne — auch ein Verteilungsproblem. (Die Zielsetzung eines konstanten Preisniveaus läßt sich überhaupt nur aus allokativen und/oder verteilungspolitischen Gründen rechtfertigen. Wenn Inflation keine allokativen oder verteilungspolitischen Schäden hervorbrächte, wäre sie überhaupt unschädlich.) Bei so viel Abgrenzungsproblemen mag man sich fragen, warum die Dreiteilung der finanzpolitischen Ziele so populär ist: Meine Vermutung geht dahin, daß die Zielsystematik von den zur Verfügung stehenden ökonomischen Modellen bestimmt wurde. Makromodelle und Mikromodelle bedurften quasi eigener Rechtfertigungen, da sie so gut wie überhaupt nicht ineinander zu überführen waren. Da wurden halt Stabilitätsprobleme in Makro- und Allokationsprobleme in (neoklassischen) Mikromodellen behandelt. So gesehen kann es nicht überraschen, daß die Stabilitätsaufgabe des Staates in Mißkredit gerät, da man sich anschickt, die Makromodelle auf eine mikroökonomische (Entscheidungs-)Grundlage zu stellen.

Wie überzeugend ist nun die Abgrenzung des Stabilitätsproblems in der NKM?<sup>20</sup> Zunächst einmal ist positiv zu vermerken, daß das Stabilitätsziel von den anderen wirtschaftspolitischen Zielen logisch sauber getrennt ist. Stabilitätspolitik richtet sich nur auf die Minimierung der Abweichungen vom Trendgleichgewicht, alle anderen Politiken richten sich auf das Trendgleichgewicht selbst. Schwieriger ist schon zu entscheiden, ob wir es in beiden Fällen eigentlich mit vernünftigerweise als gleichgeordnet anzusehenden Zielen zu tun haben. Konkret: Kann man vom so definierten Stabilitätsziel annehmen, daß ihm neben den zentralen gesamtwirtschaftlichen Zielen eines langfristig hohen und eines gerecht verteilten Einkommens noch eigenständige Bedeutung zukommt? Ist es wirklich wichtig, daß ein z. B. im langfristigen Durchschnitt um 2 % wachsender Output auch Jahr für Jahr um nahezu 2 % und nicht einmal um 4 % und einmal gar nicht wächst? (Und analog: Daß die Verteilung Jahr für Jahr annähernd gleich bleibt?) Bedeuten die Abweichungen vermeidbare Verluste an ökonomischer Wohlfahrt oder sind sie nach der eigenen Logik des Modells nicht vielmehr unvermeidliche Folgen exogener Schocks? Die Antwort finden wir, wenn wir uns die möglichen Bestimmungsfaktoren des langfristigen Gleich-

---

<sup>20</sup> Sie müßte mir eigentlich gut gefallen, da ich selbst Ähnliches versucht habe. Vgl. Krause-Junk (1977, S. 692).

gewichtswerts und der Abweichungen von diesem Wert noch einmal vor Augen führen.

Das Trendgleichgewicht ist Reflex des gesamten ökonomischen Systems einschließlich aller institutionellen Rahmenbedingungen. Insbesondere ist es auch von der Gesamtheit der finanzpolitischen Entscheidungen beeinflußt.<sup>21</sup> Damit ist aber klar, daß dieses Trendgleichgewicht nicht Pareto-optimal sein kann. Folglich stellt sich die Frage, warum Abweichungen von diesem Gleichgewicht partout verhindert werden sollten. Dies wäre doch offenbar nur dann sinnvoll, wenn sicher wäre, daß die Abweichungen prinzipiell noch zu gesamtwirtschaftlichen Verschlechterungen führen müßten. Gibt das Modell darüber Auskunft?

Nach dem Grundmodell der NKM gibt es nur eine einzige Ursache für Abweichungen vom Trendgleichgewicht, nämlich sogenannte exogene Störungen. Sie sind von den privaten Wirtschaftssubjekten nicht antizipierbar, führen also ex definitione dazu, daß Wirtschaftspläne nicht aufgehen, rational verfügte wirtschaftliche Dispositionen sich ex post als ungünstig erweisen.

Dies alles läßt es in der Tat als sicher erscheinen, daß die Abweichungen vom Trend zugleich mit Wohlfahrtsverlusten verbunden sind. Es stellt sich aber die Frage, ob und wie diese Verluste vermeidbar wären. Zunächst einmal läge es nahe, das Auftreten der Schocks selbst zu unterbinden. Aber diese Möglichkeit zu betrachten, heißt wohl, das Modell zu verlassen; denn Schocks haben es eben so an sich, daß sie auch von der Politik nicht verhindert werden können. Waren sie steuerbar, müßten sie auch antizipierbar sein, und würden damit ihren Charakter der Exogenität einbüßen. (Daß in der ökonomischen Praxis kluge Leute auch die meisten Schocks, wie z. B. den Ölpreisschock, in Sonderheit ex post voraussehen, zeigt nur, daß es eigentlich wenige Ereignisse gibt, die das Modell mit seinem Schockbegriff einigermaßen zutreffend abbildet.) Es gibt wohl nur einen Fall, in dem der Staat das Auftreten von Schocks reduzieren könnte: nämlich dann, wenn er selbst in der Präsentation seiner Politik „shocking“ ist. (Siehe Abschnitt IV.)

---

<sup>21</sup> Wie wir gesehen haben, wirken im Grundmodell der NKM nur überraschende finanzpolitische Maßnahmen auf die Abweichungen vom Trendgleichgewicht. Dies kann aber wohl nicht ausschließen, daß überraschende Maßnahmen auch auf das Trendgleichgewicht wirken. Jedenfalls ist es schwer vorstellbar, daß eine zu Überraschungen neigende Politik ohne Einfluß auf den langfristigen Entwicklungspfad bleiben würde — selbst wenn der Erwartungswert überraschender Eingriffe bei 0 liegen würde. Leider habe ich für diese Meinung keinen Beleg in der Literatur zur NKM gefunden.

Betrachten wir aber das Auftreten von Schocks als unabweisbares Ereignis, dann stellt sich die Frage, ob denn der von den Privaten gewählte Anpassungsvorgang ungünstig und daher grundsätzlich verbesserungsfähig ist. Wir haben oben zwei verschiedene Anpassungsvorgänge diskutiert. Im Grundmodell vollzieht sich die Anpassung von  $y_t$  an einen einmaligen (transitorischen) Schock in einer einzigen Periode, wenn  $\alpha = 0$ , d. h. wenn keine serielle Korrelation von  $y_t$  unterstellt wird. Die Preise und Mengen reagieren flexibel. Noch in der gleichen Periode werden alle Märkte geräumt und in der Folgeperiode sind alle Wirkungen des Schocks verpufft. Ein Stabilitätsziel könnte hier also nur insoweit existieren, als die Abweichung vom natürlichen Output unnötig groß und — nicht einmal notwendigerweise damit — ungünstig wäre. Bei der Annahme serieller Korrelation von  $y_t$  und im modifizierten Modell wirkt der Schock auch in den Folgeperioden nach. Das heißt, es kommt zu Abweichungen vom Trendgleichgewicht, obwohl der Schock schon vorbei ist und die alten Strukturen wieder realisiert werden könnten. Dies gilt jedenfalls, wenn man davon ausgeht, daß der Schock nicht auch insofern nachhaltige Effekte ausgelöst hat, als er die Präferenzen geändert hat. (Viele erinnern sich gern an die zwei verkehrsfreien Sonntage im Jahr des großen Ölpreisschocks.)

Die Nachwirkung der Schocks wird u. a. mit der Existenz von Preisstarrheiten begründet. Diese wiederum könnten deswegen gegeben sein, weil sich Marktpartner, z. B. auf dem Arbeitsmarkt, auf eine bestimmte Geltungsdauer ausgehandelter Preise geeinigt haben. Im Ergebnis führen diese Preiskontrakte also dazu, daß das Trendgleichgewicht auch dann für einige Zeit verfehlt wird, wenn keine unerwarteten Ereignisse mehr auftreten.

Wir könnten jetzt unsere Frage wieder aufnehmen, ob in dem einen oder im anderen Fall die einsetzende Abweichung vom Trendgleichgewicht mit vermeidbaren Wohlfahrtsverlusten verbunden sein kann. Kein Zweifel, daß dies realiter möglich wäre. Die implizite Logik des Modells der NKM spricht freilich dagegen. Das Trendgleichgewicht kann als Orientierungspunkt der Stabilitätspolitik sinnvollerweise doch nur dann gelten, wenn es zumindest eine unter den herrschenden ökonomischen Rahmenbedingungen erreichbare Optimallösung, eine „zweit-best“ Lösung darstellt. Dies aber impliziert, daß ein außerordentlich effizient operierendes marktwirtschaftliches System unterstellt werden muß. Warum sollte dieses gleiche marktwirtschaftliche System nicht dann auch den optimalen Anpassungspfad an auftretende exogene Störungen finden? Welchen Sinn könnte es machen, diesen Anpassungspfad zu verändern, etwa den Trendgleichgewichtsoutput unter allen Umständen aufrecht zu erhalten, vorausgesetzt, daß dies praktisch

möglich wäre? (Man stelle sich einmal vor, das Sozialprodukt würde trotz eines momentanen Stops der Ölzufluss auf seinem Trendwert gehalten, in dem man die Wälder rodet oder die Kinderarbeit wieder einführt?)

Selbst die Preisrigiditäten des modifizierten Modells sind kein zuverlässiger Beleg für vermeidbare Wohlfahrtsverluste. Was längerfristige Preiskontrakte bewirken, sind vor allem freiwillig vereinbarte Risikoaufteilungen. Sie können durchaus den Risikopräferenzen der verschiedenen Gruppen gerecht werden — und müßten es eigentlich auch in einem Modell, das die marktwirtschaftliche Effizienz so außerordentlich hoch einschätzt.<sup>22</sup>

Wir fassen zusammen: Das Stabilitätsziel in der von der NKM formulierten Weise bringt keine wünschenswerte politische Zielsetzung zum Ausdruck. Entweder ist das Trendgleichgewicht eine als Orientierungspunkt fragwürdige und daher ungeeignete Größe. Oder aber, wenn man dem marktwirtschaftlichen System zutraut, mit dem Trendgleichgewicht die unter den obwaltenden ökonomischen Rahmenbedingungen optimale Lösung zu erreichen, ist es nicht verständlich, warum sich das System nicht auch an unvermeidbare Schocks in optimaler Weise anpassen sollte.

So gesehen ist es gar nicht die Politikineffektivitätsthese (die im übrigen von manchen Autoren vielleicht in Freudscher Fehlleistung als Politikineffektivitätspostulat bezeichnet wird)<sup>23</sup>, die den zentralen Gehalt der NKM ausmacht; es ist vielmehr die etwas versteckte Doktrin, daß Stabilitätspolitik gar nicht wünschenswert ist.<sup>24</sup> So wie das Stabilitätsziel von der NKM definiert wird, macht es freilich auch keinen Sinn. Man darf der NKM aber dann wohl nicht den Vorwurf ersetzen,

<sup>22</sup> Siehe auch die Hypothese von M. Neumann (1983, S. 137), nach der gerade durch staatliche Eingriffe der Preismechanismus gelähmt würde und sich die Angebotsbedingungen so verschlechtern, daß die zunächst behobene Krise nach einiger Zeit verschärft wieder auftritt.

Vgl. auch Buiter (1981) S. 804.

<sup>23</sup> Vgl. Frisch (1983), S. 215.

<sup>24</sup> Canzoneri (1978, S. 646) meint etwas sybillinisch: „The real contribution of the new neoclassical models is their questioning of ad hoc macroeconomic goals. This is certainly their immediate importance. What monetary and fiscal policy can or can't is of secondary importance until we decide what we want them to do“.

Ramser (1978, S. 70) meint: „Bei vollkommener Information, kostenloser Informationsverarbeitung und voller Flexibilität von Löhnen und Preisen ist zwar in der Tat kein Platz für systematische beschäftigungsbeeinflussende Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik: Es bedarf ihrer aber auch nicht“. Vgl. auch McCallum/Whitaker (1979, S. 183): „The output-variance criterion is, however, itself open to criticism. In the kind of flexible price model we are assuming, resource misallocation and welfare loss result from expectational error, not from the mere fact that output fluctuates.“

Mißverständnisse — vor allem in der politischen Öffentlichkeit — geradezu provoziert zu haben, weil sie allgemein verwandte Begriffe für die Zwecke ihrer Analyse umgedeutet hat.

Mit ihrer Beweisführung nicht nur gegen die Effektivität, sondern auch gegen die Wünschbarkeit von Stabilitätspolitik ist der NKM im gewissen Sinne allerdings ein Eigentor unterlaufen, wenn man einmal unterstellt, die Anhänger der NKM würden auch politisch eine weitestgehende Durchsetzung freier marktwirtschaftlicher Bedingungen vertreten. Nach den Aussagen der NKM gelingt es ja den privaten Akteuren mit Hilfe der Bildung rationaler Erwartungen generell, d. h. von nicht antizipierbaren exogenen Schocks abgesehen, stets diejenigen Mengen anzubieten, die gesamtwirtschaftlich nicht nur gleichgewichtig, sondern auch optimal sind. Sie bedürfen dazu nicht des segensreichen Wirkens eines Walrasianischen Auktionators, einer invisible hand oder eines vollkommen funktionierenden Preissystems. Es ist ihre ökonomische ratio, die all dieses ersetzt. Gesetzt den Fall, die NKM habe mit ihrer Hypothese recht. Verliert sich dann nicht eines der am meisten überzeugenden Argumente gegen eine zentrale Wirtschaftslenkung, nämlich deren vermutete Unfähigkeit, die volkswirtschaftlichen Produktionsmengen optimal zu koordinieren? Könnte denn die zentrale Wirtschaftslenkung dümmer sein als alle einzelnen wirtschaftlichen Akteure? Überzeugte Marktwirtschaftler sollten also von der zentralen Hypothese der NKM nur vorsichtigen Gebrauch machen.<sup>25</sup>

#### **IV. Stabilitätspolitische Effektivität versus stabilitätspolitische Effizienz**

Die Politikineffektivitätsthese der NKM ist — so haben wir gezeigt — in doppelter Hinsicht fragwürdig. Zum einen gilt sie nur unter recht spezifischen Annahmen. Zum anderen bezieht sie sich nur auf ein recht spezifisch formuliertes Stabilitätsziel. Doch es wäre falsch, deswegen die Analysen der NKM für vollkommen irrelevant zu halten und sozusagen zur Tagesordnung überzugehen. Wie bei den meisten ökonomischen Schulen enthalten ihre Analysen ja einen wahren Kern. Allein dessen Zuspitzung, die Entwicklung einer neuen „reinen“ Lehre, macht das Modell suspekt und wenig brauchbar — deswegen aber nicht notwendigerweise den Grundgedanken.

Der Grundgedanke ist meines Erachtens die Hypothese, daß die aufgeklärten Wirtschaftsbürger die für ihre wirtschaftlichen Dispositionen wichtigen Erwartungen nicht so bilden, wie weiland die Bauern des

---

<sup>25</sup> Wir haben dieses Argument nicht selbst gefunden, sondern nur einen entsprechenden Hinweis bei *Buiter* ausgeschmückt. Vgl. *Buiter* (1980 b), S. 810.

Schweinezyklus, nämlich rein adaptiv, stets die jüngste Erfahrung in die Zukunft projizierend, sondern auf der Grundlage einer gehörigen Portion ökonomischen Sachverständes — oder zumindest dessen, was sie dafür halten. Und daraus folgt — und dies gehört auch zu dem Grundgedanken der NKM — daß die Bürger auch politische Entscheidungen antizipieren, wenn diese systematisch erfolgen, und auch in weit größerem Maße beurteilen können oder zu können glauben, welche Folge diese politischen Entscheidungen haben werden. Sie können dann ihr eigenes Verhalten an diese Erwartungen anpassen und es damit in vielen Fällen dem Staat schwer machen, seine Absichten durchzusetzen.

Welche Konsequenzen wir aus diesem Grundgedanken ziehen zu können glauben, ist in den folgenden Thesen zusammengestellt. Es sind samt und sonders gedankliche Explorationen, keine festgefügten Meinungen.

*These I:*

Es hat keinen Zweck, Politik auf Täuschungen aufzubauen.

Wenn die Bürger sich einigermaßen zutreffende Vorstellungen von den Wirkungen der Politik machen, sinken die Chancen einer Politik, die auf Illusionen setzt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die ökonomischen Erfolge einer derartigen Politik als auch bezüglich der Chancen der Parteien, Wahlen erfolgreich zu bestehen.

Sicher lassen sich auch aus der Geschichte der Bundesrepublik genügend Beispiele dafür finden, daß politische Entscheidungsträger illusionäre Vorstellungen geweckt haben und auf der Basis solcher Vorstellungen ökonomische oder machtpolitische Erfolge gesucht haben. Schwieriger dürfte allerdings zu beurteilen sein, ob die Politiker die Unwissenheit der Bürger bewußt in ihr politisches Kalkül einbezogen haben oder sie sich nicht vielmehr selbst in eigenen Illusionen verstrickt haben. Nun, das eine wie das andere wäre also heute nach der neuen Theorie der Erwartungsbildung weniger zu befürchten. Ich will mich im folgenden aber nicht mit der politischen Praxis, sondern mit theoretischen Konzeptionen auseinandersetzen, die auf die eine oder auf die andere Weise die Illusionen der Bürger als politische Erfolgsbedingungen formuliert haben.

Am bekanntesten ist vielleicht die auf Phelps (1967) und Friedman (1968) zurückgehende These, daß eine expansive Geld- und Finanzpolitik nur Erfolge haben könnte, solange die eintretenden Steigerungen des Preisniveaus von den Arbeitsanbietern nicht als Senkung der Reallöhne empfunden werden. (Schon Keynes hatte behauptet, daß die

Arbeiter keine Nominallohnsenkungen, wohl aber Reallohnsenkungen aus einer gewissen Geldillusion heraus akzeptieren würden.) Senkungen des Reallohnsatzes würden dann zu einer Erhöhung der Arbeitsnachfrage führen. Nach der neuen Theorie<sup>28</sup> wäre also selbst dieser — ohnehin ja nur als temporär betrachtete — Erfolg nicht möglich. Preiserhöhungen wären Zug um Zug mit entsprechenden nominalen Lohnforderungen verbunden, die im Falle der Nichterfüllung zu einer entsprechenden Arbeitsverweigerung führen müßten. Der expansiven Politik bliebe der Erfolg versagt. Dieses negative Ergebnis gilt dann, wenn eine expansive Finanzpolitik notwendigerweise mit Preissteigerungen verbunden sein muß, also im Fall der sogenannten klassischen Arbeitslosigkeit.

Das Ergebnis hat aber auch eine freundlichere Kehrseite. Wie Sinn (1984) kürzlich gezeigt hat, ist im Fall einer sogenannten Keynesianischen Arbeitslosigkeit (Nachfragelücke auf dem Gütermarkt) gerade die richtige Einschätzung der Wirkungen einer expansiven Finanzpolitik, nämlich daß sie *nicht* zu Preissteigerungen führen muß, politisch förderlich. Würden nämlich die Arbeitsanbieter — bestärkt vielleicht durch entsprechende Erfahrungen aus anderen gesamtwirtschaftlichen Situationen — expansiven finanzpolitischen Maßnahmen fälschlicherweise preissteigernde Effekte zurechnen, würden sie mit entsprechenden Lohnforderungen den angestrebten beschäftigungsfördernden Effekt in Frage stellen oder doch zumindest einschränken. Man kann wohl den Schluß ziehen, daß die Annahme rationaler Erwartungen die Politik nicht generell erschwert. Schwieriger wird sie nur dann, wenn der politische Erfolg Bürgerillusionen voraussetzt; leichter wird sie, wenn gerade gut informierte Bürger gebraucht werden.

Eine zweite theoretische Konzeption, die den Erfolg (zumindest in seinem Ausmaß) an illusionäre Vorstellungen koppelt, ist die Verschuldungspolitik des Staates. Betrachten wir noch einmal den Gedanken der functional finance, Steuern durch staatliche Kreditaufnahmen zu substituieren, um beschäftigungssteigernde Effekte auszulösen. Und unterstellen wir die Bildung rationaler Erwartungen. Wenn jedermann zu dem auch vom Staat zu zahlenden Zinssatz sich verschulden könnte und wenn jedermann, der von einer Steuersenkung begünstigt würde, die künftigen Schuldendienste auf den seiner Steuersenkung entsprechenden öffentlichen Kredit finanzieren müßte, dann würde er der beschriebenen Substitution öffentlicher Einnahmen indifferent gegenüberstehen. Dies gälte auch dann, wenn die betreffen-

---

<sup>28</sup> Vgl. McCallum (1980), S. 244, Buitier (1981), S. 653, Schmidtchen (1983), S. 82.

den Schuldendienste gar nicht von ihm selbst, sondern von seinen Erben aufgebracht werden müßten — vorausgesetzt, die Belastungen seiner Erben gehen in seine Präferenzen ein und sind auf seine Sparentscheidungen von Einfluß.

Der Bürger würde alle seine wirtschaftlichen Dispositionen in der gleichen Weise wie vor der staatlichen Einnahmesubstitution treffen — mit einer Ausnahme: Er würde statt Steuern zu bezahlen, Staatspapiere kaufen. Zwar würde er dadurch nach privatwirtschaftlicher Rechnung reicher (sein Privatvermögen würde steigen) und die Struktur seines Vermögens (Realkapital, Geld, Forderungspapiere) würde sich dadurch ändern, aber er müßte sich hüten, daraus irgendwelche Konsequenzen zu ziehen; denn bei illusionsfreier Analyse müßte ihm klar sein, daß die privatwirtschaftliche Rechnung einen Fehler enthalten würde. Sie würde nämlich außer acht lassen, daß der Bürger im Moment der staatlichen Einnahmensubstitution statt mit den Steuern, mit dem Gegenwartswert der von ihm zu finanzierenden staatlichen Schuldendienste belastet wird — und beide Werte würden sich aufs Haar gleichen.

Wie wir wissen, sind die Annahmen für diese vollständige Äquivalenz von Steuern und staatlichen Schuldaufnahmen recht rigide und es gibt eine ganze Reihe von Punkten, die bei realistischer Betrachtung nicht als erfüllt gelten dürfen. Tendenziell kann man wohl davon ausgehen, daß die beschriebene Einnahmesubstitution Vorteile für die ärmeren Bevölkerungsschichten bringt: Diese könnten sich nämlich nur zu schlechteren Konditionen (und vielleicht gar nicht) verschulden und mögen die Steuersenkung als reale Erweiterung ihres Handlungsspielraums betrachten. Zusätzlich dürfte ihnen zugute kommen, daß sie generell wohl auch nicht damit rechnen müssen, mit den vollen Schuldendiensten des auf ihre Steuersenkung entfallenden Teils des Staatsskredits belastet zu werden.

Vernachlässigen wir aber einmal diese Modifikationen und betrachten den „reinen“ Fall der Einnahmenäquivalenz, dann führt sie bei Illusionsfreiheit der Bürger zu keinerlei gesamtwirtschaftlichen Wirkungen und damit zu einer Verfehlung jedweder gesamtwirtschaftlicher Absichten, die mit dieser Substitution angestrebt worden sein mögen.

Ein drittes Beispiel für eine finanztheoretische Evaluierung von Bürgerillusionen ist das Prinzip der Unmerklichkeit von Steuern. Nach diesem Prinzip soll sich der Staat bei der Besteuerung Bürgerillusionen zunutze machen, um so die Steuerwiderstände möglichst gering zu halten. Seit langem ist dieses Prinzip wegen seiner Unvereinbarkeit

6\*

mit der Vorstellung vom mündigen und souveränen Staatsbürger zurückgewiesen worden<sup>27</sup>. Nach der Theorie rationaler Erwartungsbildung bedürfte es dieser normativen Zurückweisung wohl nicht mehr; das Prinzip wäre schlicht nicht anwendbar, weil jeder Versuch des Staates, etwa mit einer Substitution von direkten durch indirekte Steuern dem Bürger die Vorstellung einer Steuerentlastung zu vermitteln, an der Aufgeklärtheit der Bürger scheitern würde. Ein Blick in die Empirie zeigt freilich auch, daß diese Einsicht des Bürgers in ökonomische Zusammenhänge nicht immer zu seinen Gunsten ausgehen muß — jedenfalls soweit der Bürger Konsument ist. Eben weil die Bürger nämlich wissen, daß die Erhöhung indirekter Steuern Preissteigerungen nach sich zieht, fällt es Unternehmern auch leichter, Preiserhöhungen in der Folge von Steuererhöhungen durchzusetzen. Freilich setzt diese These voraus, daß sich das ökonomische Verständnis nicht auch auf die Grundlagen der Preiskalkulation erstreckt.

Ein weiteres Beispiel für die Bedeutung von Illusionen entnehmen wir der ökonomischen Theorie der Politik. E. Liefmann-Keil (1970) hat vor Jahren den Begriff der zeitlichen Externalität geprägt und damit zum Ausdruck gebracht, daß Regierungen insbesondere vor Wahlen versucht sind, solche Programme durchzusetzen, deren Vorteile unmittelbar, deren Nachteile aber erst mit einer bestimmten zeitlichen Verzögerung sichtbar werden. (Als Beispiel könnte man etwa den Fall der Einführung von staatlichen Sparprämien erwähnen, die den Sparsamen laufend gutgeschrieben, aber effektiv erst nach Jahren fällig werden.) Bezieht man diesen Vorgang auf seine Wahlwirksamkeit, so läßt sich formulieren, daß nicht alle politischen Effekte im unmittelbar anstehenden Wahlgang internalisiert werden, sondern einige — und zwar insbesondere die nachteiligen — zeitlich extern, also erst im nächsten Wahlgang eine Rolle spielen. Bei einem zwischenzeitlichen Regierungswechsel wären die Effekte auch in dem Sinne extern, als sie eine andere Regierung belasten würden.

Nach der Theorie rationaler Erwartungen brauchten wir uns über derartige politische Praxen keine Sorgen mehr zu machen. Eine Externalisierung politischer Effekte müßte dank der Wachsamkeit der Wahlbürger scheitern. Ja, eine Regierung müßte vielleicht sogar fürchten, Stimmen zu verlieren, wenn sie nur den Versuch einer derartigen Politik wagen würde. Die Bürger würden es ihr vielleicht übel nehmen, für dumm gehalten zu werden — jedenfalls für dümmer, als sie sich fühlen. Vielleicht ist es deswegen sogar modern, in den Wahlkämpfen eher eine Zeit der Opfer und Entbehrungen als goldene

---

<sup>27</sup> Vgl. Neumark (1970), S. 37 ff.

Berge zu versprechen. Der „rationale“ Bürger mag honorieren, daß man ihn offenbar nicht nur für einsichtsfähig, sondern regelrecht für wissend hält. Freilich läßt sich auch kaum jemand leichter nasführen, als der raisonnerende Dilettant. Das ist die große Gefahr, wenn der Bürger bei seiner Bildung rationaler Erwartungen etwa auf halbem Wege stehen bleibt.

Fassen wir die Anmerkungen zu unserer These I zusammen: Eine Reihe vertrauter ökonomischer bzw. politischer Konzepte<sup>28</sup> sind nicht aufrecht zu erhalten, wenn es zutrifft, daß der Bürger im engen Sinne rationale Erwartungen bildet. Sofern wir aber nur unterstellen, daß der Bürger seinen geistigen Horizont auf volkswirtschaftlichem Gebiet erweitert, also etwa — wie das gelegentlich erwähnt wird<sup>29</sup> — den Wirtschaftsteil der Tageszeitung liest, dann besteht die Wahrscheinlichkeit von Illusionen sozusagen auf höherer Ebene. Geschickte Politik kann sie sich zunutze machen, zum Nutzen oder auch zum Schaden des Ganzen.

#### *These II:*

Wenn der Bürger rationale Erwartungen bildet, sollte die Politik antizipierbar sein.

Nach der Erkenntnis der NKM ist nur überraschende Politik effektiv. Das legt den Schluß nahe, daß der Staat versuchen sollte, den Bürger mit seinen jeweiligen politischen Maßnahmen zu überraschen.<sup>30</sup> Die NKM fordert aber genau das Gegenteil. Bevor wir die Begründung liefern, wollen wir die Frage aufwerfen, ob und wie im Modell der NKM überraschende Politik überhaupt möglich wäre.

Nach dem Grundmodell der NKM bilden die Bürger rationale Erwartungen auch im Hinblick auf die Politik. Sie kennen die politischen Ziele und sie kennen auch die politischen Entscheidungsregeln. Gleichgültig also, ob der Staat in seinem Handeln durch fixe Regeln oder durch feed-back Regeln festgelegt ist oder ob er seine Entscheidungen diskretionär aber systematisch auf der Grundlage eines ökonomischen Modells fällt: Die Bürger sind in der Lage, die Politik zu antizipieren. Es stellt sich sogar die Frage, ob man bei derart weitgehender Fest-

<sup>28</sup> Wie es scheint, müßte die Finanzwissenschaft bei rationaler Erwartungsbildung auch endgültig vom Konzept meritorischer Güter Abschied nehmen, da seine entscheidende Voraussetzung, die Existenz einer „besser informierten“ Gruppe, wohl fallen müßte.

<sup>29</sup> Vgl. Woll (1977), S. 62.

<sup>30</sup> Zum Beispiel wurde bezüglich der Geldpolitik ernsthaft diskutiert, ob die Zentralbank die Regeln ihrer Geldmengensteuerung nicht heimlich oder nach einem Zufallprinzip ständig ändern sollte. Vgl. M. J. M. Neumann (1979), S. 383.

legung überhaupt noch von autonomer Politik sprechen kann, ob nicht Politik eigentlich endogenisiert wurde und getrost der Bürokratie überlassen werden könnte. Ist derart antizipierbare Politik noch Politik?

Bei rationalen Erwartungen ist jedenfalls nur jene Politik nicht antizipierbar, die entweder Informationen (z. B. jüngste Wirtschaftsdaten) zur Verfügung hat, die für die Privaten nicht erhältlich sind (Buiter 1980 b) oder die unsystematisch betrieben wird. (Jedes System werden die Privaten durchschauen.) Welche Politik ist aber unsystematisch? Wirklich unvorhersehbar wäre im Grunde nur solche Politik, die für die Politiker selbst überraschend käme — z. B. weil die zu ergreifenden Maßnahmen von einem Zufallsgenerator bestimmt werden. Die politische Praxis ist freilich — für die meisten Staatsbürger — von hinreichender Undurchsichtigkeit, ohne daß sie dafür der Zuhilfenahme einer Zufallsmaschine bedürfte.

Ist nun wegen ihrer Effektivität gerade eine derartige Politik voller überraschender Kehren und Wenden nicht nur als nicht beklagenswert, sondern sogar als geradezu wünschenswert anzusehen? Enthält das Modell gar die implizite Empfehlung an die Politiker, die Bürger über die zu ergreifenden Politikmaßnahmen zu täuschen?<sup>31</sup> Mitnichten. Die Effektivität einer derartigen Politik liegt allein darin, daß sie die Bürger schockt. Politische Schocks sind in ihrer Wirkung völlig äquivalent jenen exogenen Schocks, die ja überhaupt erst für die Abweichungen vom natürlichen Output verantwortlich sind. Und Schocks kann man mit Schocks nicht erfolgreich bekämpfen. Ein unsystematisches politisches Hantieren kann exogene Schocks nur zufällig ausgleichen, müßte aber die gesamte Abweichung vom Trend eher vergrößern<sup>32</sup>, und zu Wohlfahrtsverlusten führen, da sich die Qualität privater Entscheidungen nur verschlechtern kann, wenn über die Politik keine Vorhersagen mehr möglich sein sollten.<sup>33</sup> Daher geht die Empfehlung der NKM genau in die entgegengesetzte Richtung: Der Staat sollte das Auftreten politischer Schocks vermeiden und bestehende Elemente unsystematischer Politik ausmerzen. Als Beispiel möglicher unsystematischer Politik wird von Canzoneri (1978) der in den USA übliche

<sup>31</sup> Vgl. Tietzel (1982, S. 493), der auf einen Spiegel-Artikel Bezug nimmt.

<sup>32</sup> Vgl. Buiter (1980 a, S. 34): ... „stochastic policy behaviour can increase the variability of real variables relative to their full information values“ und (S. 44): „Random policy will never be consistent with minimizing the variance of real output around its full information value“.

Allerdings zeigt Baily (1978, S. 40) — wenn auch in einem gänzlich anderen Modell —, daß antizipierte Politik teurer sein kann als nicht antizipierte Politik. Der Grund: Bei antizipierter Stabilitätspolitik wälzen die Privaten einen Teil der Stabilisierungsaufgaben auf den Staat ab.

<sup>33</sup> So auch Buiter (1981, S. 653, F. N.).

formale Ablauf des Budgetprozesses, genauer: die Budgetberatungen in den Ausschüssen und Unterausschüssen der amerikanischen Legislative erwähnt. Offenbar ist er der Meinung, daß es auch für den wohl-informierten Bürger schwer abzuschätzen ist, welches Budget letztlich aus den Beratungen hervorgeht. Deswegen schlägt er vor, noch vor den Ausschusssitzungen eine Budgetobergrenze zu fixieren. (Die Ausschüsse hätten sich dann an diesen Rahmen zu halten.) Die Diskussion um solche Grenzen ist ja auch in der Bundesrepublik in Gang gekommen.<sup>34</sup>

### *These III:*

Der Staat sollte seine Politik eher auf fixe Regeln, als auf flexible (feed-back-)Regeln oder diskretionäre Entscheidungen stützen.

Die Begründung der dritten These steht zunächst vor der Schwierigkeit, fixe Regeln, flexible Regeln und diskretionäre Entscheidungen von einander abzugrenzen. Dies gelingt m. E. dann, wenn man bei der Unterscheidung eindeutig auf die Bestimmung der Instrumentenvariablen einer Periode abhebt, was wiederum voraussetzt, daß man die Instrumentenvariablen eindeutig spezifiziert. Offenbar ist beides nicht generell übliche Praxis.

Betrachten wir zunächst einmal beide Voraussetzungen als gegeben, d. h. die politische Bestimmung der eindeutig spezifizierten Instrumentenvariablen gelte als Unterscheidungskriterium, dann läßt sich wie folgt definieren:

Die Bestimmung einer Instrumentenvariable  $x_t$  erfolgt

- diskretionär, wenn sie von den Politikern autonom in der Periode  $t$  (oder bei notwendigem politischen Vorlauf in der Periode  $t - 1$ )
- nach einer Fixregel, wenn sie von den Politikern autonom in der Periode  $t - n$  ( $n > 1$ )
- nach einer Flexregel, wenn sie von den Politikern in der Periode  $t - n$  ( $n > 1$ ) konditioniert auf die Entwicklung in oder bis  $t$  (bei Informationsvorlauf:  $t - 1$ )

festgelegt wird.

Leider halten sich nicht alle Befürworter der einen oder anderen Regel an solcherart eindeutige Definitionen. Vielmehr wird z. B. in der Finanzpolitik auch dann von Fixregeln gesprochen, wenn die Fixierung sich gar nicht auf im engeren Sinne wirtschaftspolitische Instrumente

---

<sup>34</sup> Vgl. kritisch: W. Laux (1984).

richtet. Dies gilt z. B. im Hinblick auf die Geldmenge oder auch im Hinblick auf die sogenannte Staatsquote oder die Steuerquote. Beide genannten Quoten sind endogene Größen und vom Staat nur durch eine z. T. raffinierte Anpassung seiner eigentlichen Instrumentvariablen auf einem einigermaßen gleichmäßigen Niveau zu halten.

Eine nach der hier vorgeschlagenen Definition fixe Steuerpolitik und eine fixe Steuerquote schließen sich bekanntlich gegenseitig aus. Die built in-flexibility (bif) ist ein Beispiel für eine Fixregel<sup>35</sup>, die formula flexibility (ff) dagegen ein Beispiel für eine flexible Regel. Man muß sich freilich darüber im klaren sein, daß man dabei den Begriff der politischen Instrumentenvariablen recht technisch definiert. Ob also ein bestimmter Steuersatz politisch veränderbar ist, spielt für seine Qualifikation zum politischen Instrument keine Rolle. Und wir würden einen Steuersatz auch dann noch als politisches Instrument bezeichnen, wenn seine aktuelle Höhe nach einer Perioden vorher festgelegten Kreislaufabhängigkeit endogen bestimmt wird, wie das ja bei der ff der Fall ist. Dahinter steht die Vorstellung, daß der Steuersatz ja auch in diesem Falle technisch autonom bestimmbar bleibt, und daß sich die Politiker quasi nur politisch der vorher fixierten Regel unterwerfen.

Die herkömmliche Bewertung der drei verschiedenen Politiken ist nicht eindeutig. Im folgenden seien einige der Bewertungsmerkmale genannt, bevor wir uns der Frage zuwenden, ob denn die NKM einen neuen Aspekt beigesteuert hat, der für die Beurteilung wichtig sein könnte.

An erster Stelle ist der Unterschied im Informationsstand der Politiker in den drei Fällen zu bewerten. Offenbar liegt hier die diskretionäre Politik in Front: Die Politiker können hier unter Ausschöpfung aller bis zur Periode  $t$  angefallenen Informationen und zwar sowohl über die von exogenen Schocks berührten Zielvariablen als auch über das zugrunde liegende Wirtschaftsmodell (unter Anwendung auch der neuesten theoretischen Erkenntnisse) entscheiden.<sup>36</sup> Demgegenüber sind bei einer Fixregelpolitik naturgemäß beide Arten von Informationen älteren Datums. Bei einer Flexregel werden die Instrumentenwerte

<sup>35</sup> Eine andere Nomologie pflegen offenbar McCallum/Whitaker (1979, S. 185). Danach biete: „the tax system the outstanding example of a built instabilizer — an arrangement that automatically sets instrument values in response to decentralised information“. Gemeint ist: Das Steueraufkommen verändert sich, bevor Informationen über die dafür verantwortliche Entwicklung von Makrogrößen vorliegen. (Hervorhebungen von mir.)

<sup>36</sup> Buiter (1981, S. 650) meint allerdings: „There is no serious disagreement that policy should be determined by rules, i. e. functions known at  $t=1$ “ (bei einer Planungsperiode  $t = 1, 2, \dots, T$ ). Er gestattet offenbar nur eine diskrete Anwendung neuer Erkenntnisse.

an die endogene Entwicklung angepaßt — allerdings auf der Basis eines Modells, das dem älteren Informationsstand entspricht. Nach der möglichen Informationsverarbeitung liegt also die Flexregel noch vor der Fixregel, beide aber werden durch eine diskretionäre Politik dominiert.

Möglicherweise anders ist die Reihung, wenn man den institutionellen politischen Entscheidungsrahmen und das Verhalten der Politiker in die Betrachtung einbezieht. Danach birgt die diskretionäre Politik die Gefahr, daß sie nicht nur mit zu großer Verzögerung erfolgt (wofür eine ganze Reihe von Gründen angegeben werden können), sondern auch wohl von unsachgemäßen Erwägungen (Wahlkämpfen) überlagert wird. Nun wird man unsachgemäße Bestimmungsgründe nie ausschließen können, also auch nicht bei der Bestimmung der Instrumentenvariablen entweder durch eine Fix- oder durch eine Flexregel. Es gibt aber eine begründbare Vermutung, daß die Fehleinflüsse mit der Nähe der Inkraftsetzung politischer Maßnahmen zunehmen. (Man stelle sich einmal vor, Politiker würden langfristige Ausgabenfixierungen mit besonderen Adjustierungen an vermutete Wahltermine ausstatten. — Allerdings ist auch die langfristige Fixierung von Steuerreformen unter dem Aspekt vermutlicher Wahltermine nicht ganz ungewöhnlich.)

In welcher Weise sind nun infolge der Erkenntnisse der NKM neue Aspekte bei der Beurteilung der drei genannten Politiken zu berücksichtigen?

Erstens: Sofern wir die Möglichkeit sachfremder politischer Entscheidungen einmal vernachlässigen, sind im Grundmodell der NKM alle drei Politiken äquivalent. Stabilitätspolitisch nutzen sie nichts, weil sie alle drei antizipierbar sind, aber sie schaden auch nichts.<sup>37</sup>

Zweitens: Im modifizierten Grundmodell einer effektiven Stabilitätspolitik sind — wiederum bei Vermeidung sachfremder Entscheidungen — Flexregeln und diskretionäre Politik äquivalent, sofern sich das Grundmodell in der Planungsperiode nicht ändert und sofern die Schocks im Rahmen der in der feed back-Regel antizipierten Spann-

<sup>37</sup> Anderer Ansicht sind McCallum/Whitaker (1979, S. 185). Sie sehen in einer Fixregel wie der bif gegenüber den beiden anderen politischen Konzeptionen insofern einen Vorteil, als das Steueraufkommen auf Schockbedingte Entwicklungen reagiert, bevor die Makrodaten bekannt sind, während eben diese Kenntnis Voraussetzung für die Anpassung einer diskretionären Politik bzw. einer feed-back-Regel sein würde. Diese Information würde freilich die Politikmaßnahmen antizipierbar und damit unwirksam machen. McCallum/Whitaker folgern, daß die Politiker die Effekte der bif simulieren („mimic“) sollten, wohl indem sie die Entscheidungskompetenzen dezentralisieren.

weite bleiben. (Unvorhersehbare Katastrophen sind naturgemäß von Flexregeln nicht einzufangen.) Beide Politiken sind durch den Informationsvorsprung Fixregeln überlegen.

Drittens: Verläßt man den strengen Modellrahmen und berücksichtigt Informationskosten, erscheinen fixe besser als flexible Regeln und beide besser als eine diskretionäre Politik. Der Grund: Die Privaten werden zwar in allen drei Fällen rationale Erwartungen bilden. Aber die Kosten der Informationsgewinnung sind um so höher, je schwieriger die politische Entscheidungsregel zu durchschauen ist. Nun gelten Fixregeln im Vergleich zu vielleicht relativ komplizierten feed back-Regeln als einfach<sup>38</sup>. Besonders schwer dagegen ist die Antizipation einer diskretionären Politik, auch dann, wenn sie — wie hier stets unterstellt — systematisch betrieben wird. Nach einem anderen Argument (Minford 1980) sind komplizierte Regeln nicht nur wegen der vergleichsweise höheren Informationskosten, sondern auch deswegen nachteilig, weil sie wegen ihrer geringeren Durchschaubarkeit mißtrauisch machen<sup>39</sup>. Allerdings läßt sich dieser Gedanke auch schon wieder auf den Kopf stellen: Der aufgeklärte Wirtschaftsbürger mag gerade allzu simplen Politikregeln mit Mißtrauen begegnen, nicht zuletzt weil er vielleicht annehmen zu müssen glaubt, daß sie im Ernstfall doch nicht eingehalten werden.<sup>40</sup>

Viertens: Berücksichtigt man mögliches politisches Fehlverhalten, lassen sich einer regelgebundenen Politik gewisse Vorteile gegenüber einer Politik diskretionärer Entscheidungen zurechnen. Dies gilt im Unterschied zur — oben dargestellten — herkömmlichen Ansicht im NKM-Modell selbst dann, wenn alle drei betrachteten Politiken gleichermaßen gegen politisches Fehlverhalten anfällig wären. Sachfremd bestimmte Regeln führen während ihrer Geltungsdauer wenigstens zu einer antizipierbaren Politik. Demgegenüber sind sachfremd getroffene diskretionäre Entscheidungen nicht antizipierbar, sondern wirken wie Schocks. Manche Autoren benutzen das Argument der Unfähigkeit oder Unwilligkeit von Politikern sogar, um zwischen Fix- und Flexregeln zu diskriminieren (Buiter, 1981 und Jaeger, 1984 a). Sie unterstellen offenbar, daß Flexregeln leichter als Fixregeln verletzt werden können. Dies mag in der Tat dann der Fall sein, wenn die größere Kompliziertheit der Flexregeln den Politikern eine gewisse Grauzone als Manövrierraum eröffnet. Bei strenger Anwendung der Regeln wären sie beide gleichermaßen antizipierbar<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Buiter (1981, S. 653) meint, daß aus Kostenvermeidungsgründen die einfachste Regel die beste wäre.

<sup>39</sup> Wir entnehmen das Argument Jaeger (1984 a), S. 44.

<sup>40</sup> Vgl. Buiter (1981), S. 652.

Fünftens: Fixe Regeln erscheinen schließlich aus einem weiteren Grund den beiden anderen Politiken überlegen. Unterstellen wir einmal, alle Politiken wären entsprechend der Theorie rationaler Erwartungsbildung antizipierbar. Die Privaten wissen also, daß der Staat im einen Fall, nämlich bei Fixregeln, die Werte seiner Instrumentenvariablen in ganz bestimmter Weise fixieren wird, gleichgültig wie sich die Wirtschaft entwickelt. Sie wissen im anderen Fall, also bei feed back-Regeln oder bei diskretionärer Politik, daß der Staat die Bestimmung seiner Instrumentenvariablen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig macht. Den Privaten ist aber auch bekannt, daß die wirtschaftliche Entwicklung von ihrem eigenen Verhalten abhängt. Sie werden also bei der Optimierung ihrer Wirtschaftspläne die politische Reaktion des Staates berücksichtigen. Die so beschriebene Situation ähnelt aufs Haar dem von Stackelberg beschriebenen Fall des Bowley'schen Dyopols.<sup>42</sup> Beide Parteien versuchen, ihre „Unabhängigkeitsposition“ einzunehmen und die jeweils andere in die „Abhängigkeitsposition“ zu drängen. Der Staat optimiert seine Politik im Hinblick auf eine erwartete Reaktion der Privaten, die Privaten optimieren ihre Handlungsparameter im Hinblick auf eine erwartete Reaktion des Staates. Wie von Kydland und Prescott<sup>43</sup> gezeigt, kann dies nach einem iterativen Prozeß zu einer gleichgewichtigen Lösung führen. Wahrscheinlicher ist aber Instabilität. Das heißt, eine zunächst auf Stabilität abzielende Politik führt im Endeffekt zu einer Kette von Überreaktionen auf Seiten des Staates wie auf Seiten der Privaten ohne stabile Lösung.

Was gemeint ist, läßt sich ansatzweise an einem von Buiter<sup>44</sup> entwickelten Beispiel demonstrieren. Angenommen, ein bestimmtes Gebiet werde unregelmäßig von Flutkatastrophen heimgesucht. Es würde daher von den Privaten normalerweise nur schwach besiedelt. Nun wird der Staat aber von den Privaten zurecht so eingeschätzt, daß er im Ernstfall den Flutgeschädigten hilft. Diese antizipieren die Staatshilfe und besiedeln das Gebiet in weitaus stärkerem Maße. Sie machen sich die antizipierte politische Reaktion des Staates zunutze.

Nun könnte der Staat erklären, daß er definitiv nicht mehr helfen wird. Trotzdem werden einige Private in der betreffenden Gegend

<sup>41</sup> Auf die abweichende Ansicht von *McCallum/Whitaker*, nach der gerade bei der bif (Fixregel!) die Politik weniger leicht vorhersehbar und damit wirkungsvoller sei, wurde schon eben hingewiesen.

<sup>42</sup> Vgl. von *Stackelberg* (1951), S. 210, zitiert auch bei *Buiter* (1981), S. 665.

<sup>43</sup> *Kydland* und *Prescott* (1977). Nach einer Bemerkung von *Jaeger* (1984 a, S. 26) geht die These zurück auf *Lucas* (1976). Dort findet sich (S. 29) auch ein Hinweis auf *Brunner* (1981).

<sup>44</sup> Vgl. *Bruiter* (1980 a), S. 37.

siedeln und im Katastrophenfall staatliche Hilfe brauchen. Bleibt der Staat nun bei seiner Regel, nicht zu helfen, wird er im Katastrophenfall eindeutig eine *suboptimale* Politik betreiben. (Wir gehen davon aus, daß die Hilfe politisch allseits akzeptiert würde.) Mit anderen Worten: Ex post oder auch bei unveränderten Modellstrukturen (hier: Siedlungsstrukturen) wäre die feed back-Regel der Fixregel überlegen. Genau diese Regel würde allerdings die Modellstruktur verändern. Dem Staat würde es auch wenig nutzen, wenn er seine Politik als Folge der Flutkatastrophe ändern würde: Er würde dadurch unglaublich und spätestens dann nicht mehr ernst genommen, wenn er die nächste Fixregel verkündet.

Als möglicherweise überlegen erweist sich dann eine Politik der strikten Fixierung. Der Staat setzt seine Unabhängigkeitssposition durch und die Privaten müßten die Abhängigkeitsposition wählen. Der Fall gleicht dem — im Stackelbergschen Sinne — „asymmetrischen“ Dyopol mit eindeutiger und stabiler Lösung. Fixregeln vermeiden das Ausbrechen komplizierter und möglicherweise explodierender Reaktionsmechanismen.

Die vermeintliche Lösung steht und fällt mit der Annahme, daß sich Staat und Privatsektor wie in einem Zwei-Personen-Spiel gegenüberstehen.<sup>45</sup> Das ist freilich nicht die Realität. Vielmehr kann der einzelne Bürger getrost davon ausgehen, daß sein eigenes Verhalten praktisch ohne Einfluß auf die gesamtwirtschaftlichen Zielgrößen bleibt, und er folglich auch die politische Reaktion auf diese Zielgrößen in seinem Optimierungsansatz nicht zu berücksichtigen braucht. Es ist allerdings so, daß der Bürger jedenfalls nach der Theorie rationaler Erwartungsbildung auch die Entscheidungssituation aller anderen Bürger kennt. Er kann also auch davon ausgehen, daß jeder andere Bürger ähnlich wie er selbst entscheidet und daß dies die gesamtwirtschaftliche Zielgröße in einer Weise beeinflussen wird, die eine bestimmte staatliche Reaktion auslösen muß. Im Beispiel der Flutkatastrophe: Hat der Staat eine Hilfe ausgeschlossen, so mag er bei dieser Entscheidung auch nach Einsetzen der Katastrophe bleiben, wenn nur wenige Bürger in diesem Gebiet gesiedelt haben. Der einzelne Bürger kann aber damit rechnen, daß gleichzeitig mit ihm noch viele andere dort siedeln werden, mit der Folge, daß eine staatliche Hilfe im Katastrophenfall unausweichlich wird. Es scheint so, als könne der Staat mit dem Setzen und strikten Einhalten von Fixregeln vermeiden, gelegentlich erpreßt zu werden.

---

<sup>45</sup> Vgl. den Bericht über die Diskussion zum Referat Frisch (1983) von Kromphardt, S. 48.

*These IV:*

Angebotspolitik ist langfristige Politik, wenn langfristige Politik in Bezug auf ihre Wirkungen definiert ist.

Betrachtet man das Modell der NKM als Ganzes, so scheint es auch geeignet, die theoretische Basis für die Überlegenheit der sogenannten Angebotspolitik zu liefern. Dies liegt vor allem darin, daß dem Angebot die wesentlich gewichtigere Funktion bei der Bestimmung des periodischen Outputs zufällt. Viele Autoren<sup>46</sup> sehen denn auch weniger in der Hypothese rationaler Erwartungsbildung als in der sogenannten Angebotsdeterminierung das entscheidende Merkmal der NKM. Betrachtet man die Lucas-Angebotsfunktion (4), so wird auch deutlich, was gemeint ist: Abgesehen vom überraschungsbedingten transitirischen Term wird das Angebot autonom fixiert und bestimmt somit kreislaufunabhängig den periodischen Output und die periodische Beschäftigung. Der notwendige Ausgleich mit der Nachfrage erfolgt durch eine entsprechende Preisflexibilität (Grundmodell).<sup>47</sup> Die Nachfrage hat überhaupt nur insoweit einen realen Einfluß, als sie Überraschungen erzeugt, was sie — abgesehen vom Fall sogenannter exogener Schocks — bei rationaler Erwartungsbildung nicht kann.

Unter diesen Bedingungen ist es einleuchtend, daß eine auf Einkommens- und Beschäftigungswirkungen abzielende Politik nicht an der Nachfrageseite ansetzen sollte. Selbst wenn sie hier erfolgreich wäre, könnte sie nur wirken, wenn sie überraschend käme, was aber im Grundmodell nicht effizient wäre. Und selbst dann wäre ihr Einfluß nur vergleichsweise bescheiden. Demgegenüber müßte eine Politik, die von vornherein bei dem für die Outputbestimmung viel wichtigeren Angebot ansetze, ungleich erfolgreicher sein — namentlich, wenn sie unmittelbar den persistenten Teil des Angebots ( $\bar{y}_t$ ) veränderte. Wie aber kann sie das?

Leider gibt das Modell der NKM keine Auskunft darüber, wie  $\bar{y}_t$  genau zustande kommt. Die meisten Autoren halten die Bestimmung von  $\bar{y}_t$  ziemlich im Dunkeln. Eine endogene Bestimmung findet sich bei Canzoneri (1978): Hier wird der Output des Trendgleichgewichts

---

<sup>46</sup> „Was (ist) ... die wirkliche Ursache der von der Theorie der rationalen Erwartungen produzierten Politikempfehlungen ... (?) Die wirkliche Ursache liegt in der Annahme der strikten Angebotsdeterminierung der Produktion ... die durch die Annahme einer fortwährenden Marktträumung getroffen wird ... Insofern sollte man die Theorie der rationalen Erwartungen in Theorie der strikten Angebotsdeterminierung umbenennen“ (Sinn, 1984, S. 172). Vgl. auch Frisch (1983).

<sup>47</sup> Allein im modifizierten Modell reagiert das Angebot auch auf erwartete Nachfrageänderungen. Gerade dadurch werden ja die Grundannahmen der NKM modifiziert.

über den Kapital-Output-Koeffizienten aus dem Kapitalbestand erklärt. In diesem Modell haben im übrigen zusätzliche Staatsausgaben einen negativen Einfluß auf den Output, weil sie über einen unterstellten Zinsmechanismus die private Realkapitalbildung zurückdrängen und also das Produktionspotential verringern. Bei Buiter<sup>48</sup> findet sich der Hinweis, daß die Beziehungen des Arbeitsmarkts in die Bestimmung von  $\bar{y}_t$  eingingen und daß diese Beziehungen von solchen Steuern tangiert würden, die die Arbeit-Freizeit-Relation veränderten. Diese Hinweise sind aber insgesamt zu vage, um daraus ein Konzept für Angebotspolitik zu entwickeln. Das Modell der NKM zeigt eigentlich nur, daß unter seinen speziellen Bedingungen Nachfragepolitik wenig Sinn macht; es liefert aber keinerlei Beweis, daß Angebotspolitik erfolgreich sein müßte.<sup>49</sup>

Es stellt sich freilich auch die Frage, was eigentlich — abgesehen einmal von der verschiedenen Zielrichtung — konkret den Unterschied zwischen Nachfrage- und Angebotspolitik ausmacht. Versuchen wir, auch diese Frage im Sinne der NKM zu lösen, so läßt sich zunächst einmal vielleicht die folgende These vertreten: Da das Angebotsverhalten wesentlich von einem durch den langfristigen Trend als fixiert zu betrachtenden Term ( $\bar{y}_t$ ) bestimmt wird, muß Angebotspolitik langfristige Politik sein. „Politik müsse auf Dauer angelegt sein.“ — Dieser Satz gehört beinahe schon zum Standardrepertoire populärpolitischer Äußerungen, genauso wie sein Gegenstück: Mit kurzfristigen Maßnahmen sei da nichts zu machen. Uns erscheint freilich, als seien diese Gleichsetzungen von einerseits Nachfrage- und kurzfristiger und andererseits Angebots- und langfristiger Politik, wenn nicht schlicht unsinnig, so doch grobe Vereinfachungen politischer Realität.

Verstehen wir für einen Moment einmal, Maßnahmen der §§ 26, 27, 28 StAB.G., also befristete Veränderungen der praktischen ESt- und KSt-Sätze als Beispiel für eine kurzfristige Politik. Dann scheint es uns weder ausgemacht, daß sie im nennenswerten Umfang Veränderungen der volkswirtschaftlichen Nachfrage bewirken, noch daß sie das volkswirtschaftliche Angebot völlig unberührt lassen.

---

<sup>48</sup> Vgl. Buiter (1980 a), S. 44, Fn. 2.

<sup>49</sup> Fair (1978) kritisiert an den NKM-Modellen unter anderem, daß sie zugleich Irrationalität in dem Sinne unterstellen, daß die Entscheidungen der Akteure nicht durch Maximierung einer Zielfunktion gefunden würden. Zwar gäbe es eine von Lucas und Rapping gelieferte Interpretation der Lucas-Angebotsfunktion, nach der diese aus der Nutzenmaximierung eines Arbeitsanbieters abgeleitet würde, aber in diesem Falle müßte in der Lucas-Angebotsfunktion wenigstens auch der Zinssatz und der persönliche Einkommensteuersatz enthalten sein. Jedenfalls würden die Ergebnisse genau umgekehrt, wenn die Akteure nicht nur rationale Erwartungen bildeten, sondern auch Nutzenfunktionen maximierten.

Was die Angebotsseite angeht, so ist es plausibel anzunehmen, daß langfristige Kapazitäten nicht kurzfristiger Anreize wegen ausgebaut werden. Aber bereits die zeitliche Plazierung an sich geplanter Kapazitätserweiterungen mag sich sehr wohl danach richten, ob kurzfristige finanzpolitische Anreize ausgenutzt werden können. Doch selbst wenn die Produktionskapazitäten von kurzfristiger Finanzpolitik unberührt bleiben sollten, so kann dies mit dem Anspruch von Allgemeingültigkeit doch nicht auch für das periodische Angebot behauptet werden. Warum sollten Unternehmer den Auslastungsgrad ihrer Kapazitäten nicht erhöhen, zweifellos vorhandene Elastizitäten nicht ausnutzen, wenn sie sich Vorteile verschaffen könnten? Es scheint jedenfalls so, als sei mit der Behauptung, das Angebot würde nur auf langfristige (und als solche erkannte) Maßnahmen reagieren, eine Starrheit der Angebotsverhältnisse unterstellt, die der Realität kaum gerecht wird.<sup>50</sup>

Der Elastizitätspessimismus bezüglich der Angebotsseite erscheint also übertrieben; um so überraschender ist die Nonchalance, mit der Veränderungen finanzpolitischer Parameter als nachfragewirksam behandelt werden. Sind es doch gerade Anhänger der NKM, die mit der Hypothese eines am langfristigen Einkommen orientierten Konsumverhaltens die kurzfristige Wirksamkeit finanzpolitischer Konsumbeeinflussung bestritten haben. Erst recht müßten aus dieser Sicht Möglichkeiten einer kurzfristigen Investitionssteuerung skeptisch beurteilt werden. Was also bleibt, ist die unmittelbare Staatsnachfrage. Hier aber kommen die verschiedenen Argumente eines Crowding Out zum Tragen.<sup>51</sup>

Unsere Kritik richtet sich gegen die Annahme *fundamentaler* Reaktionsunterschiede zwischen Angebots- und Nachfrageseite; tendenzielle Elastizitätsdifferenzen erscheinen freilich plausibel. Angebotsveränderungen bedürfen insbesondere bei einer hoch technologisierten Produktionsweise naturgemäß eines längeren Vorlaufs als Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Um es mit einem etwas primitiven Beispiel auszudrücken: Ein Haushalt bedarf keiner allzu zeitraubenden Vorbereitungen, um statt einer geplanten Urlaubsreise ein

---

<sup>50</sup> Im Grunde wird sogar inkonsistent argumentiert. Anbieter reagieren zwar unmittelbar auf Preisüberraschungen, nicht aber auf — wenigstens seit der Vorperiode — bekannte kurzfristige Politikanreize.

<sup>51</sup> Auf den ersten Blick widersprechen sich die Annahmen einerseits fehlender privater Reaktionen auf finanzpolitische Eingriffe und andererseits eines Crowding Out. Bei näherem Hinsehen erscheinen sie jedoch kompatibel. Fehlende Reaktionen meint: Die Privaten lassen sich durch kurzfristige staatliche Anreize oder Hemmnisse nicht zu einer Änderung ihrer Kapazitätsauslastung bewegen. Crowding Out meint: Die Privaten ändern ihre Kapazitäten, wenn der Staat — noch dazu auf ihre Kosten — Teile des Sozialprodukts in Anspruch nimmt.

günstig angebotenes Auto zu erwerben. Der gleiche Haushalt würde sich aber ungleich schwerer tun, seine Arbeitskraft statt bisher in der Tourismusbranche nunmehr wegen günstigerer Verdienstmöglichkeiten in der Kraftfahrzeugindustrie einzusetzen. Gleichwohl sind solche Substitutionsvorgänge nicht ausgeschlossen. Fazit: Das Modell der NKM deutet auf tatsächlich vorhandene Unterschiede in der kurzfristigen Reaktion von Angebot und Nachfrage. Es übertreibt sie aber mit der Extremität seiner diesbezüglichen Annahmen.

In der bisherigen Argumentation haben wir so getan, als seien wir in der Lage, kurzfristige und langfristige Finanzpolitik zu unterscheiden. Als kurzfristig galten Maßnahmen mit zeitlicher Befristung, als langfristig solche, die ihrer Natur nach auf Dauer angelegt sind (Korrekturen nach der nächsten Wahl nicht ausgeschlossen). Man mag eine derartige Abgrenzung trotz praktischer Unschärfen als hinreichend klar ansehen. Erfüllt sie aber den mit ihr verbundenen Zweck, nämlich die Unterscheidung zwischen Politikmaßnahmen einerseits mit kurzfristiger und andererseits mit langfristiger Wirkung (also in der Modellsprache: einerseits auf  $y_t$  bei gegebenem  $\bar{y}_t$ , andererseits auf  $\bar{y}_t$ )?

Wir können zunächst einmal Bezug nehmen auf das schon oben erwähnte „Paradox“, daß bekannte Indikatoren einer langfristig orientierten Politik, wie etwa diejenigen eines Potential-orientierten Geldmengenwachstums, eines Potential-orientierten Staatsausgabenwachstums und einer konstanten Steuerquote, im strengen Sinne eine hohe Variabilität politischer Instrumente voraussetzen. Fixpunkte sind in diesen Fällen nämlich nicht kreislaufabhängige finanzpolitische Parameterwerte, sondern endogene Größen. Wir bezweifeln nicht, daß eine derartige Politik sinnvoll sein kann, zumal wenn den erwähnten Größen die Bedeutung finanzpolitischer Signale zukommt. Freilich: wenn man schon endogene Größen fixieren will, dann bietet es sich eigentlich an, die Fixierungsbemühungen weniger auf „strategische“ oder „Zwischen-“Ziele, sondern von vornherein auf die eigentlichen gesamtwirtschaftlichen Zielvariablen auszurichten. Die Beispiele dokumentieren aber, daß es nicht die langfristige Konstanz von Gesetzen ist, die nach einem verbreiteten Verständnis das Merkmal einer auf Dauer festgelegten Politik ist.

Daraus ziehen wir den Schluß, daß bewußte, auch kurzfristige Veränderungen, z. B. von Steuergesetzen, durchaus im Einklang mit — ja wie gesehen sogar notwendige Voraussetzung — einer langfristigen Politik sein können. Es kommt nur darauf an, auf welche Orientierungsgröße man langfristige Politik bezieht. Wie sind unter diesen Umständen Maßnahmen nach den §§ 26, 27, 28 STAB.G. zu beurteilen? Bieten sie nicht, vorausgesetzt sie werden zum richtigen Zeitpunkt in

Kraft gesetzt, gerade mit ihrer kurzfristigen Geltungsdauer die Gewähr für eine langfristige Glättung ökonomischer Schwankungen? Kommt es mit anderen Worten bei der Klassifizierung einer Politik als kurz- oder langfristig nicht vielmehr als auf die konkrete Geltungsdauer, auf die Frist der Wirkungen an? Oder müssen kurzfristig geltende Maßnahmen stets von kurzfristiger und langfristig geltende Maßnahmen stets von langfristiger Wirkung sein?

Wenn es so wäre, müßte die zum Teil heftige Kritik gerade der NKM an kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen als unverständlich erscheinen. Kurzfristige Politiken wären ja dann schlimmstenfalls unwirksam. Sie nutzten nichts, aber sie schadeten auch nichts. Genau das aber ist nicht gemeint. Richtig interpretiert lautet die Kritik: Kurzfristige Politik nutzt kurzfristig nichts und schadet langfristig. In der Modellsprache:  $y_t - \bar{y}_t$  wird in der Periode, in der die Politikmaßnahmen durchgeführt werden, nicht berührt, aber langfristig wird  $\bar{y}$  gesenkt. Kurzfristige Politik ist in Wahrheit also gerade langfristige Politik.<sup>52</sup>

Betrachten wir ein anderes Beispiel für das Auseinanderfallen der Fristen, je nach dem ob man auf die Geltungsdauer oder auf die Wirkungen von Maßnahmen abhebt. Angenommen, die Gewinnsteuersätze werden zugunsten einer Absenkung der Lohnsteuersätze angehoben. Die Maßnahme sei „auf Dauer angelegt“. Dies mag kurzfristig sehr wohl die funktionelle Verteilung verändern. Langfristig aber, d. h. nach einigen Preis- und Lohnrunden, mag die alte Nettoverteilung wiederhergestellt sein. Wir hätten es also mit einer langfristigen Maßnahme von recht kurzfristiger Wirkung zu tun.<sup>53</sup>

Definiert man nun Stabilitätspolitik als diejenige Politik, die nur kurzfristige Wirkungen auslöst, darf man sich nicht damit zufrieden geben, alle finanzpolitischen Maßnahmen von befristeter Dauer als stabilitätspolitisch (und daher im Zweifel unwirksam) zu charakterisieren. Stabilitätspolitisch wären vielmehr logischerweise nur solche Maßnahmen, deren Gesamtwirkung kurzfristiger Natur ist. Das könnte in der Sprache der NKM also Politik sein, die wie ein Schock über die

<sup>52</sup> Buiter (1980 a, S. 34) charakterisiert denn auch die Ergebnisse der NKM folgerichtig: „... the important policy implication is that attempts to stabilize the real economy through (monetary) feed back rules will at best have no real effects ...“ (Hervorhebung von mir).

<sup>53</sup> Was ist kurzfristige Politik? Fast will es scheinen, als sei sie für viele ein Synonym für schlechte Politik. Dann freilich wäre es aus manchen, z. B. Verständigungsgründen, sinnvoller, man würde statt von einer kurzfristigen von einer schlechten Politik abraten. Der Informationswert solcher Art Empfehlungen wäre zwar denkbar klein, ein weiter Konsens aber gewiß.

Volkswirtschaft kommt und — wegen ihres Erwartungswertes von 0 —  $\bar{y}$  langfristig unberührt lässt. Aber Schocks sind keine Politik. (Siehe oben These II).

Sucht man nach Maßnahmen einer systematischen Politik, deren Wirkungen nur kurzfristig — etwa auf die Geltungsdauer der Maßnahmen — beschränkt sind, dann ist es vor allem ein Phänomen, daß diese Suche außerordentlich erschwert: Das Phänomen der Erwartungen. Erwartungen sind ihrer Natur nach ein zeitlicher Transmissionsmechanismus. Sie führen dazu, daß Maßnahmen, deren Geltungsdauer auf Periode  $t$  begrenzt ist, auch in den Perioden  $t + n$  und  $t - n$  ökonomische Wirkungen auslösen können. Die Wirkungen in der Zukunft resultieren aus dem einfachen Grunde, daß Wirtschaftssubjekte ihre Erwartungen auch auf Grund von Politikerfahrungen in der Vergangenheit bilden (wobei es müßig ist, ob man diese Erwartungshaltung als adaptiv, d. h. rein erfahrungsbedingt, oder als rational, d. h. modellbestimmt, oder als rational-adaptiv, d. h. als Resultat einer rationalen Verarbeitung von Erfahrungen, betrachtet.) Die Wirkungen in die Vergangenheit ergeben sich dann, wenn die privaten Wirtschaftssubjekte bereits in  $t - n$  die für  $t$  vorgesehenen Politikmaßnahmen antizipieren.

Mit diesen Überlegungen schließt sich der Kreis: Die NKM, die sich wohl wie keine andere ökonomische Schule um die Erfassung des Phänomens der Erwartungen verdient gemacht hat, liefert eigentlich selbst die besten Argumente gegen ihre eigenen wirtschaftspolitischen Empfehlungen. Wohl gemerkt: Wir bezweifeln an dieser Stelle nicht, daß Maßnahmen von kurzfristiger Wirksamkeit ungeeignete politische Instrumente darstellen. Es scheint uns aber, daß es angesichts des allgegenwärtigen Phänomens von Erwartungen wenige Maßnahmen gibt, deren Wirkungen zeitlich limitierbar bleiben.

Insbesondere müßte es die (langfristige) Zusage einer im Ernstfall kurzfristig kompensierenden Politik sein, die langfristige Erwartungen stabilisiert. Gerade im Hinblick auf die von der NKM angeregte wesentlich stärkere Beachtung von Erwartungen könnte ja die gesetzliche Regelung kompensierender Politik noch viel wirksamer sein, als dies vielleicht von einer eher keynesianischen Konzeption vermutet wurde. Im Idealfall brauchte es dabei nicht einmal zur Anwendung der politischen Maßnahmen zu kommen: Die bloße Zusage staatlicher Kompensationspolitik könnte über ihren Einfluß auf die Erwartungen heilsam genug sein.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Erwartungen können zumindest eine verkürzende Wirkung auf die oftmals beklagten Lags einer antizyklischen Politik ausüben. Darauf verweist Baily (1978) S. 40.

*These V:*

Rationale Erwartungen sind nur politikschädlich, wenn die Politik schädlich ist.

Erwartungen bestimmen unser ökonomisches Handeln. Insofern ist es selbstverständlich, daß Politik nur erfolgreich sein kann, wenn die privaten Erwartungen nicht dagegen stehen. Also muß Politik auch real unwirksam bleiben, wenn die privaten Bürger, die der Politik allein zur realen Wirksamkeit verhelfen können, nicht mit realen Größen reagieren — etwa weil sie von der Politik allein monetäre (inflationäre) Effekte erwarten.<sup>55</sup> Es ist aber wohl einseitig, wenn nicht falsch, deswegen den Erwartungen der Bürger die „Schuld“ der Politikineffektivität zuzuordnen. Vielleicht wird umgekehrt ein Schuh daraus: Nicht die Erwartungen verhindern den Erfolg der Politik, sondern eine schädliche Politik führt zu negativen Erwartungen.

Aus dieser Sicht ist es nur folgerichtig, daß die Bildung rationaler Erwartungen gerade im Modell der NKM zur Politikineffektivität führt; denn in diesem Modell existiert kein Bedürfnis nach Stabilitätspolitik, weil gar kein stabilitätspolitisches Marktversagen vorliegt.<sup>56</sup> Bestenfalls ist die Politik nur neutral, schlimmstenfalls ist sie allokativ schädlich, ohne stabilitätspolitische Erfolge aufzuweisen. Kein Wunder, daß sich die Bürger gegen eine derartige Politik wehren<sup>57</sup>, indem sie ihr nichts zutrauen. Aber rationale Erwartungen sind selbstverständlich kein grundsätzliches Hindernis für politische Effektivität — genauso wie umgekehrt nicht irrationale oder schlicht: falsche Erwartungen Politik-förderlich sein müßten. Betrachten wir die folgende Kasuistik:

Politik → Erwartungen ↓	fördertlich	hinderlich
rational	1	2
nicht rational	3	4

<sup>55</sup> Meines Erachtens hätten die Bürger freilich auch bei der Erwartung inflationären Effekts Grund genug, mit realen Größen zu reagieren.

<sup>56</sup> Vgl. Schmidtchen (1983, S. 132): „Nicht rationale Erwartungen oder nicht, sondern Marktversagen oder nicht, ist die entscheidende Frage.“

<sup>57</sup> Wenn der einzige Grund für Konjunkturen Schocks sind und die Privatwirtschaft nach jedem Schock schnell wieder zur Vollbeschäftigung zurückkehrt, dann ist Politik im besten Fall unnötig, im schlechtesten Fall unerwünscht. Kein Wunder, daß der private Sektor versucht, den Einfluß der Politik zu minimieren. So Baily (1978) S. 12.

Es macht keine Schwierigkeiten, für alle vier Felder Beispiele zu finden. Fall 2 entspricht dem Modell der NKM. Rationale Erwartungen stehen hier einer, wenn auch wohl selbst schlecht konzipierten, Stabilitätspolitik entgegen. Aber rationale Erwartungen können in anderen Modellen geradezu die Voraussetzung für erfolgreiche Politik sein. (Fall 1.) Schon oben hatten wir auf Sinn (1984) hingewiesen, der auf seine etwas provozierende Frage „Braucht Keynesianische Politik dumme Bürger“ mit einem Modell geantwortet hat, in dem gerade kluge Bürger gefragt sind. Natürlich ist es eine Binsenweisheit, daß sich die Resultate ökonomischer Analysen ändern, wenn man die Annahmen verändert. Insofern kann es nicht überraschen, daß die Erfolgsaussichten von Politik unterschiedlich beurteilt werden müssen, je nach dem, welches Angebotsverhalten unterstellt wird. Was Sinn angenommen hat, ist ein Angebotsverhalten, das die politische Absicht bei richtiger Antizipation der Politik und ihrer Wirkungen unterstützt. Wir vermögen nichts zu erkennen, was *a priori* dagegen spricht.

Fall 3 könnte ähnlich wie Fall 2 — und gewissermaßen als die Kehrseite der Medaille — ebenfalls der NKM zugeordnet werden, allerdings nur als Möglichkeit. Wird die Politik und/oder ihre Wirkung falsch antizipiert, ist sie im Modell der NKM effektiv, aber keinesfalls zwangsläufig effizient. Wie man überhaupt generell fehlerhafte Vorstellungen der Privaten stets nur als potentielle Politikbegünstigung oder -behinderung ansehen kann, jedenfalls solange wie man über die Art der Fehler nichts näheres weiß. Schon oben haben wir Beispiele verwiesen, in denen bestimmte Fehleinschätzungen der Privaten der Politik Vorteile bringen konnten (Friedman/Phelps-Theorie). Aber auch an Gegenbeispielen perikulöser Erwartungen ist die ökonomische Literatur reich bestückt. Namentlich wird ja die Erfolglosigkeit einer expansiven Staatsverschuldung mit deren negativem Einfluß auf die Erwartungen privater Investoren begründet (Fall 4). Dabei stoßen wir auf ein in der Literatur der NKM bisher ungelöstes Problem, nämlich auf das Verhältnis von rationalen zu sich selbst rechtfertigenden Erwartungen. Zweifellos ist die Erwartungshaltung auch im Modell der NKM von Einfluß auf die Entwicklung der realen Variablen. Rationale Erwartungsbildung meint also, daß auch die aus der Erwartungshaltung resultierenden Aktivitäten richtig antizipiert werden. Der Idee nach gibt es aber wohl nur eine einzige Lösung, bei der die Erwartungshaltung mit der von diesen Erwartungen beeinflußten realen Entwicklung übereinstimmt.<sup>58</sup> Demgegenüber ist es ja das Kennzeichen sich selbst rechtfertigender Erwartung, daß es im Prinzip zwei oder mehrere

<sup>58</sup> So auch Friedman, B. M. (1978, S. 54) in einem Diskussionsbeitrag. Nach Friedmans Ansicht schließen sich die Hypothese rationaler und die Annahme sich selbst rechtfertigender Erwartung gegenseitig aus.

Lösungen gibt, von denen dann die wirtschaftlichen Akteure eine durch die Bestimmung ihrer tatsächlichen Erwartungen auswählen. Ex post lässt sich dann kaum entscheiden, ob die Erwartungen rational gebildet wurden oder ob vielleicht nur eine verbreitete ökonomische Stimmung, z. B. eine im Grunde emotionale Einschätzung der Politik, die Erwartungen bestimmt hat.

In diesem Zusammenhang ist ein Versuch Baily's (1978) interessant, den Einfluß der Stabilitätspolitik auf die Erwartungsbildung empirisch messen zu wollen. Er unterscheidet drei Phasen (1948 — Beginn der 60er bis 1971 — Seit 1971) der amerikanischen Nachkriegspolitik, die von der amerikanischen Öffentlichkeit („business press“)<sup>59</sup> verschieden beurteilt worden wären. Während der ersten Phase hätte es der antizyklischen Politik noch an Selbstvertrauen gefehlt, und demgemäß wäre sie von der Öffentlichkeit entsprechend skeptisch beurteilt worden. Es hätte eine große Furcht vor Budgetdefiziten bestanden. In der zweiten Phase, insbesondere mit dem Beginn der Kennedy Präsidentschaft wäre auch von vormals skeptischen Stimmen zunehmendes Vertrauen in eine umfassende konjunkturpolitische Lenkung gesetzt worden. Die dritte Phase schließlich sei gekennzeichnet von einem nachlassenden Vertrauen in die Bereitschaft und die Fähigkeit einer staatlichen Stabilitätspolitik. (Baily spricht u. a. von der irrationalen Beurteilung — dem „Mythos“ — von Budgetdefiziten als Quelle von Inflation)<sup>60</sup>.

Diesen unterschiedlichen Einschätzungen habe ein unterschiedliches Verhalten privater Unternehmen entsprochen, wenn diese mit einem Nachfrageanstieg oder -absinken konfrontiert worden wären. Dies zeige sich u. a. daran, daß ein Outputrückgang während der zweiten, der Vertrauensphase, der Politik mit einem deutlich niedrigeren Rückgang der Beschäftigung, einem deutlich stärkeren Anstieg der Lagerhaltung und einem deutlich niedrigeren Rückgang der Auftragsvergabe (für dauerhafte Güter) verbunden gewesen wäre als in den anderen beiden Politikphasen.

Was Baily herausgefunden hat, läßt sich nun ganz verschieden auslegen. Zum einen könnten die unterschiedlichen Erfolge während verschiedener stabilitätspolitischer Phasen durchaus rational antizipiert worden sein. Zum anderen könnte man sie nur als Konsequenz sich selbst rechtfertigender Erwartungen deuten. Träfe die zweite Deutung zu, wäre natürlich zu fragen, warum die Erwartungen (und die ihnen folgenden realen Entwicklungen) dann einmal durchaus im Sinne der

<sup>59</sup> Baily (1978) S. 18.

<sup>60</sup> Baily (1978) S. 20.

Politik positiv und ein anderes Mal so außerordentlich negativ ausfallen. Ist die Politik selbst für die eine oder die andere Entwicklung verantwortlich? Kann man durch eine bessere Politik die Erwartungen so hoch halten, daß dann auch bessere Ergebnisse folgen? Oder ist gute Politik dann doch nicht mehr als gute Psychologie? Kommt es vielleicht gar nicht so sehr darauf an, was die Politiker tun als vielmehr wie sie es tun? Auffällig genug werden Phasen wirklich erfolgreicher Wirtschaftspolitik auch von plakativen Phrasen begleitet. Das gilt für das Roosevelt'sche „New Deal“, die Müller-Armack / Ehrhardsche „soziale Marktwirtschaft“, die Schillersche „konzertierte Aktion“ und die Kohlsche „Wende“ (?). Es gibt freilich auch Belege für gescheiterte Versuche, Begriffe an die Stelle von Ideen zu setzen. Johnsons „great society“ und des späten Ehrhards „formierte Gesellschaft“ zählen wohl dazu.

Man hat das Scheitern der Keynesianischen Politik u. a. damit zu erklären versucht, daß sie nur so lange erfolgreich sein konnte, bis sie von den Leuten durchschaut wurde: Dann hätten sich zugleich mit den Erwartungen auf ein günstiges Ergebnis auch die Ergebnisse selbst verschlechtert. Vielleicht ist dies eine politische Erfahrung, die gar nicht auf die Keynesianische Politik beschränkt ist. Gehen wir einmal davon aus, daß jede Politik letztlich zu Enttäuschungen führt, weil sich menschliche Hoffnungen auch durch Politik nicht annähernd erfüllen lassen. Dann kann jede neue oder scheinbar neue Politik so lange erfolgreich sein, als die Erfolge noch ausreichen, um die Hoffnungen wach zu halten. Werden die Erwartungen von der Realität überholt, überlebt sich auch die Politik. Neue Politiken müssen dann her, fast um des bloßen Neuen willen: Alte Finanzpolitik — schlechte Finanzpolitik, neue Finanzpolitik — gute Finanzpolitik?

### Summary

The most consequent change in the conception of budget-policy is exhibited within the model of new classical macroeconomics (NCM) and its proposition of policy-ineffectiveness. That proposition maintains just about the opposite of what Lerner once called a functional finance. The latter's possible basic mistakes — seen from a neoclassical viewpoint — are discussed in part I. Part II presents the basic NCM-model and discusses some deviation from Walrasian equilibrium due to Buiter (1980, 1981). Part III qualifies the ineffectiveness proposition, especially directs attention to the coincidence that ineffectiveness occurs in a model where in fact effectiveness wouldn't be desirable. Part IV discusses some consequences for the design of a stability-oriented budget policy, if — without sharing the fundamental belief into

political failure — one accepts the idea of policy-enlightened homines oeconomici, anticipating whatever effects such a policy may accomplish. It is here where we raise the question, whether automatisms, e. g. a policy according to binding rules, or autonomy, e. g. a policy within a wide range of free public choice, provides a better outlook.

## Appendix

### I. Zur These der Ineffektivität von Geldpolitik

Gegeben sei eine Lucas-Angebotsfunktion, erweitert um einen Verzögerungsterm,

$$(1) \quad y_t^s = \bar{y}_t + \alpha (y_{t-1} - \bar{y}_{t-1}) + \delta (p_t - E_{t-1} p_t) + w_t$$

und eine quantitätstheoretisch fundierte Nachfragefunktion

$$(2) \quad y_t^d = \gamma (m_t - p_t) + v_t$$

mit	$y_t^s$	= [Outputangebot in $t$ ]
	$y_t^d$	= [Outputnachfrage in $t$ ]
	$y_t$	= [tatsächlicher Output in $t$ ]
	$\bar{y}_t$	= [„natürlicher“ Output in $t$ ]
	$p_t$	= [Preis in $t$ ]
	$E_{t-1} p_t$	= [der in $t-1$ für $t$ erwartete Preis]
	$m_t$	= [Geldmenge in $t$ ]
	$w_t, v_t$	= [Störterme in $t$ ]
	$0 \leq \alpha < 1, 0 < \delta, \gamma > 0$	= [Strukturparameter]
	(Alle Variablen sind logarithmiert.)	

Die Gleichgewichtsbedingung lautet:

$$(3) \quad y_t = y_t^s = y_t^d$$

Zur Vereinfachung schreiben wir

$$(1a) \quad y_t^s = \pi_t + \delta (p_t - E_{t-1} p_t) + w_t$$

mit

$$\pi_t = \bar{y}_t + \alpha (y_{t-1} - \bar{y}_{t-1})$$

als isolierter periodenexogener Komponente der Lucas-Angebotsfunktion.

Aus (1a), (2) und (3) folgt als Beziehung für die tatsächliche Entwicklung des Preisniveaus

$$(4) \quad p_t = \frac{\gamma m_t + \delta E_{t-1} p_t - \pi_t + v_t - w_t}{\gamma + \delta}$$

Unter der Annahme einer Normalverteilung der exogenen Schocks, d. h.

$$E_{t-1} v_t = E_{t-1} w_t = 0 ,$$

ergibt sich der Erwartungswert von (4)

$$(5) \quad E_{t-1} p_t = \frac{\gamma E_{t-1} m_t + \delta E_{t-1} p_t - \pi_t}{\gamma + \delta}$$

bzw. umformuliert

$$(5a) \quad E_{t-1} p_t = E_{t-1} m_t - \frac{\pi_t}{\gamma}$$

womit aus (4) resultiert

$$(6) \quad p_t = \frac{\gamma m_t + \delta E_{t-1} m_t - (\delta + \gamma) \frac{\pi_t}{\gamma} + v_t - w_t}{\gamma + \delta}$$

Durch Integration von (5a) und (6) in (1) folgt unter Beachtung von (3)

$$(7) \quad y_t = \pi_t + \frac{\gamma \cdot \delta}{\gamma + \delta} m_t - \frac{\gamma \cdot \delta}{\gamma + \delta} E_{t-1} m_t + \frac{\delta}{\gamma + \delta} v_t + \frac{\gamma}{\gamma + \delta} w_t$$

Unter Zugrundelegung rationaler Erwartungen, d. h.

$$E_{t-1} m_t = m_t$$

resultiert die Politik-Ineffektivitätsthese

$$(8) \quad y_t = \pi_t + \frac{\delta}{\gamma + \delta} v_t + \frac{\gamma}{\gamma + \delta} w_t .$$

## II. Zur These der Ineffektivität der Fiskalpolitik (Grundmodell)

Es gelte statt (2)

$$(2') \quad y_t^d = \gamma (m_t - p_t) + \varepsilon g_t + v_t$$

mit

$$g_t = [\text{Staatsausgaben in } t]$$

$$\varepsilon > 0 = [\text{Strukturparameter}]$$

Analog ergibt sich:

$$(4') \quad p_t = \frac{\gamma m_t + \varepsilon g_t + \delta E_{t-1} p_t - \pi_t + v_t - w_t}{\gamma + \delta}$$

sowie

$$(5') \quad E_{t-1} p_t = \frac{\gamma E_{t-1} m_t + \varepsilon E_{t-1} g_t + \delta E_{t-1} p_t - \pi_t}{\gamma + \delta}$$

bzw.

$$(5a') \quad E_{t-1} p_t = E_{t-1} m_t + \frac{\varepsilon}{\gamma} E_{t-1} g_t - \frac{\pi_t}{\gamma}$$

und somit

$$(6') \quad p_t = \frac{\gamma}{\gamma + \delta} m_t + \frac{\varepsilon}{\gamma + \delta} g_t + \frac{\delta}{\gamma + \delta} E_{t-1} m_t + \frac{\delta \cdot \varepsilon}{\gamma (\gamma + \delta)} E_{t-1} g_t \\ - \frac{\pi_t}{\gamma} + \frac{v_t - w_t}{\gamma + \delta}$$

und schließlich

$$(7') \quad y_t = \pi_t + \frac{\gamma \cdot \delta}{\gamma + \delta} m_t - \frac{\gamma \cdot \delta}{\gamma + \delta} E_{t-1} m_t + \frac{\delta \cdot \varepsilon}{\gamma + \delta} g_t \\ - \frac{\delta \cdot \varepsilon}{\gamma + \delta} E_{t-1} g_t + \frac{\delta}{\gamma + \delta} v_t + \frac{\gamma}{\gamma + \delta} w_t .$$

Ausgehend von der Annahme rationaler Erwartungen,

$$E_{t-1} m_t = m_t \text{ bzw. } E_{t-1} g_t = g_t ,$$

resultiert wiederum:

$$(8) \quad y_t = \pi_t + \frac{\delta}{\gamma + \delta} v_t + \frac{\gamma}{\gamma + \delta} w_t .$$

### III. Verallgemeinerte Formulierung

Das Ergebnis lässt sich bezüglich aller Politikvariablen, die in der beschriebenen Weise eingeführt werden, verallgemeinern.

Wir setzen:

$$x_t = [\text{Politikvariable in } t]$$

zum Beispiel:

$$x_t = \begin{bmatrix} m_t \\ g_t \end{bmatrix} :$$

dann gilt:

$$(9) \quad y_t = \pi_t + \omega (x_t - E_{t-1} x_t) + u_t$$

mit

$$\omega = \lambda \cdot A$$

$$\lambda = \frac{\delta}{\gamma + \delta}$$

$$A = [\gamma, \varepsilon]$$

$$u_t = \frac{\delta}{\gamma + \delta} v_t + \frac{\gamma}{\gamma + \delta} w_t$$

Rationale Erwartungen,  $x_t = E_{t-1} x_t$ , führen zu

$$(10) \quad y_t = \pi_t + u_t .$$

Nach (9) können auch Politikschocks, formal dargestellt durch

$$(11) \quad x_t = E_{t-1} x_t + r_t$$

$$\text{mit } r_t = \frac{\mu}{\nu} = \begin{bmatrix} \text{Geld-} \\ \text{Fiskal-} \end{bmatrix} \text{ Schocks} ,$$

reale Wirkungen haben, wie durch Integration von (11) in (9) ersichtlich wird:

$$(12) \quad y_t = \pi_t + \omega r_t + u_t$$

#### IV. Modifiziertes Modell<sup>61</sup>

Im Folgenden wird die Annahme permanenter Marktträumung aufgegeben: Zu unterscheiden ist also der tatsächliche Output  $y_t$  vom temporär gleichgewichtigen (Markträumungs-)Output  $y_t^*$  mit den temporären Gleichgewichtsbedingungen:

$$(3') \quad y_t^* = y_t^s = y_t^d ,$$

$$y_t^* = [\text{temporärer Gleichgewichtsoutput in } t].$$

Es gelte die modifizierte Angebotsfunktion

$$(1a'') \quad y_t^s = \pi_t + \delta (p_t^* - E_{t-1} p_t) + w_t \\ \text{mit } \pi_t = \bar{y}_t ,$$

$$p_t^* = [\text{temporärer Gleichgewichtspreis in } t]$$

sowie die Preisangepassungsfunktion

$$(13) \quad p_t - p_{t-1} = \beta (p_t^* - p_{t-1}) \\ \text{mit } 0 \leq \beta \leq 1 .$$

Bisher wurde implizit  $\beta = 1$  unterstellt, so daß

$$p_t = p_t^*$$

erfüllt war, was zur Lucas-Angebotsfunktion (1) führte. Weiterhin gelte die modifizierte Nachfragefunktion

$$(2') \quad y_t^d = \gamma (m_t - p_t) + \varepsilon g_t + v_t$$

Mittels der Gleichgewichtsbedingung (3') läßt sich aus (1a'') und (2') der temporäre Gleichgewichtspreis ermitteln, wobei in der Nachfragefunktion  $p_t^*$  für  $p_t$  gesetzt wird.

$$(14) \quad p_t^* = \frac{\gamma m_t + \varepsilon g_t - \pi_t + \delta E_{t-1} p_t + v_t - w_t}{\delta + \gamma} .$$

Unter Zuhilfenahme von (13) folgt daraus

$$(4'') \quad p_t = \frac{\beta \gamma m_t + \beta \varepsilon g_t - \beta \pi_t + \beta \delta E_{t-1} p_t + \beta v_t - \beta w_t + (\delta + \gamma) (1 - \beta) p_{t-1}}{\delta + \gamma}$$

und der dazugehörige Erwartungswert

$$(5'') \quad E_{t-1} p_t = \frac{\beta \gamma E_{t-1} m_t + \beta \varepsilon E_{t-1} g_t - \beta \pi_t + \beta \delta E_{t-1} p_t + (\delta + \gamma) (1 - \beta) p_{t-1}}{\delta + \gamma}$$

bzw. umformuliert

<sup>61</sup> Die Grundannahmen des Modells entsprechen einem Modell von Buiter (1980 a) und (1980 b). Die Bestimmung des temporären Gleichgewichts erfolgt allerdings abweichend.

$$(5a'') \quad E_{t-1} p_t = \frac{\beta\gamma E_{t-1} m_t + \beta\varepsilon E_{t-1} g_t - \beta\pi_t + (\delta + \gamma)(1 - \beta)p_{t-1}}{\delta + \gamma - \beta\delta}.$$

Aus (5a'') und (14) resultiert

$$(15) \quad \begin{aligned} p_t^* &= \frac{\gamma}{\delta + \gamma} m_t + \frac{\beta\gamma\delta}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} m_t + \frac{\varepsilon}{\delta + \gamma} g_t \\ &+ \frac{\beta\delta\varepsilon}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} g_t - \frac{1}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t + \frac{\delta(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} p_{t-1} \\ &+ \frac{v_t - w_t}{\delta + \gamma}. \end{aligned}$$

Unter Berücksichtigung rationaler Erwartungen ( $E_{t-1} m_t = m_t$ ;  $E_{t-1} g_t = g_t$ ) und permanenter Markträumung ( $\beta = 1$ ) sowie der Abwesenheit exogener Schocks ( $v_t, w_t = 0$ ) erreicht der Preis seinen langfristigen Gleichgewichtswert

$$(16) \quad p_t^{**} = m_t + \frac{\varepsilon}{\gamma} g_t - \frac{1}{\gamma} \pi_t$$

mit  $p_t^{**} = [\text{langfristiger Gleichgewichtspreis in } t]$

Mittels Integration von (5a'') und (15) in (1a'') ergibt sich unter Beachtung von (3') der (temporär) gleichgewichtige Output

$$(17) \quad \begin{aligned} y_t^* &= \frac{\gamma\delta}{\delta + \gamma} m_t - \frac{\beta\gamma^2\delta}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} m_t + \frac{\delta\varepsilon}{\delta + \gamma} g_t \\ &- \frac{\beta\gamma\delta\varepsilon}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} g_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t \\ &- \frac{\gamma\delta(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} p_{t-1} + \frac{\delta}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma} w_t \end{aligned}$$

$y_t^*$  lässt sich alternativ auch mit Hilfe der Nachfragefunktion (2') ermitteln.

Mit der Annahme rationaler Erwartungen unter Beachtung von (3') wird (17) zu

$$(18) \quad \begin{aligned} y_t^* &= \frac{(1 - \beta)\gamma\delta}{\delta + \gamma - \beta\delta} m_t + \frac{(1 - \beta)\delta\varepsilon}{\delta + \gamma - \beta\delta} g_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t \\ &- \frac{(1 - \beta)\gamma\delta}{\delta + \gamma - \beta\delta} p_{t-1} + \frac{\delta}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma} w_t \end{aligned}$$

und zeigt die Politikeffektivität (gemessen an der Reaktion des temporären Gleichgewichtsoutputs!) auch angesichts rationaler Erwartungen.

Unter der Prämisse permanenter Markträumung ( $\beta = 1$ ) bei Berücksichtigung von (3) geht (17) über in

$$(7'') \quad \begin{aligned} y_t^* &= \frac{\gamma\delta}{\delta + \gamma} m_t - \frac{\gamma\delta}{\delta + \gamma} E_{t-1} m_t + \frac{\delta\varepsilon}{\delta + \gamma} g_t \\ &- \frac{\delta\varepsilon}{\delta + \gamma} E_{t-1} g_t + \pi_t + \frac{\delta}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma} w_t \end{aligned}$$

mit dem Ergebnis der Politikeffektivität infolge nichtrationaler Erwartungen.

Bei Unterstellung rationaler Ewartungen und permanenter Markträumung resultiert das bekannte Ergebnis der Politikineffektivität

$$(8) \quad y_t^* = \pi_t + \frac{\delta}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\gamma}{\delta + \gamma} w_t$$

Bei Abwesenheit exogener Schocks in  $t$  ergibt sich der langfristige Gleichgewichtsoutput

$$(19) \quad y_t^{**} = \pi_t \\ \text{mit } y_t^{**} = [\text{langfristiger Gleichgewichtsoutput in } t]$$

Um auftretende Rationierungen darstellen zu können, muß nach (2') die tatsächliche Nachfrage ermittelt werden, die sich aus dem (realisierten) Preis in  $t$  ergibt. Dieser folgt aus (4'') und (5a'')

$$(6'') \quad p_t = \frac{\beta\gamma}{\delta + \gamma} m_t + \frac{\beta^2\gamma\delta}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} m_t \\ + \frac{\beta\varepsilon}{\delta + \gamma} g_t + \frac{\beta^2\delta\varepsilon}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} g_t \\ - \frac{\beta}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t + \frac{(\delta + \gamma)(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} p_{t-1} + \frac{\beta}{\delta + \gamma} (v_t - w_t)$$

Durch Integration von (6'') in (2') resultiert die tatsächliche Nachfrage

$$(20) \quad y_t^d = \frac{\gamma(\delta + \gamma - \beta\gamma)}{\delta + \gamma} m_t - \frac{\beta^2\gamma^2\delta}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} m_t \\ + \frac{\varepsilon(\delta + \gamma - \beta\gamma)}{\delta + \gamma} g_t - \frac{\beta^2\gamma\delta\varepsilon}{(\delta + \gamma)(\delta + \gamma - \beta\delta)} E_{t-1} g_t + \frac{\beta\gamma}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t \\ - \frac{\gamma(\delta + \gamma)(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} p_{t-1} + \frac{\delta + \gamma(1 - \beta)}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\beta\gamma}{\delta + \gamma} w_t$$

Die Annahme rationaler Erwartungen führt zu

$$(21) \quad y_t^d = \frac{\gamma(\delta + \gamma)(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} m_t + \frac{\varepsilon(\delta + \gamma)(1 - \beta)}{\delta + \gamma - \beta\delta} g_t \\ + \frac{\beta\gamma}{\delta + \gamma - \beta\delta} \pi_t - \frac{\gamma(\delta + \gamma)(1 - \beta)}{\delta + \gamma} p_{t-1} + \frac{\delta + \gamma(1 - \beta)}{\delta + \gamma} v_t + \frac{\beta\gamma}{\delta + \gamma} w_t$$

Für die Fälle permanenter Markträumung ( $\beta = 1$ ) nimmt der Preis in  $t$  seinen temporären Gleichgewichtswert an

$$p_t = p_t^*,$$

so daß (20) in (7') bzw. (8) übergeht.

Ansonsten gilt

$$y_t^d \neq y_t^s$$

Der tatsächliche Output in  $t$  folgt dann aus (17) und (20) bzw. (18) und (21) mit

$$(22) \quad y_t = \min [y_t^s, y_t^d]$$

### Literaturverzeichnis

- Baily, M. N. (1978): Stabilization Policy and Private Economic Behaviour, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1978, No. 1, S. 11 - 50.
- Barro, R. J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth?, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, S. 1095 - 1117.
- Barro, R. J., Fischer, S. (1976): Recent Developments in Monetary Theory, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 2, S. 133 - 167.
- Buiter, W. H. (1980 a): The Macroeconomics of Dr. Pangloss. A Critical Survey of the New Classical Macroeconomics, in: Economic Journal, Vol. 90, S. 34 - 50.
- (1980 b): Monetary, Financial and Fiscal Policies under Rational Expectations, in: IMF Staff Papers (December), S. 785 - 813.
- (1981): The Superiority of Contingent Rules Over Fixed Rules in Models with Rational Expectations, in: Economic Journal, Vol. 91, S. 647 - 670.
- Canzoneri, M. B. (1977/78): The Role of Monetary and Fiscal Policy in the New Neoclassical Models, in: Southern Economic Journal, Vol. 44, S. 642 - 647.
- Fair, R. C. (1978): A Criticism of One Class of Macroeconomic Models with Rational Expectations, in: Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 10, S. 411 - 47.
- Friedman, B. M. (1978): Comment on Baily, M. N.: Stabilization Policy and Private Economic Behaviour, in: Brookings Papers on Economic Activity 1978, No. 1, S. 52 - 57.
- Friedman, M. (1968): The Role of Monetary Policy, in: American Economic Review, Vol. 58, S. 1 - 17.
- Frisch, H. (1983): Politikineffektivität bei rationalen Erwartungen, in: Bombach, G. / Gahlen, B. / Ott, A. E.: Makroökonomik heute, Tübingen 1983, S. 213 - 246.
- Jaeger, K. (1984 a): Regelgebundene versus diskretionäre Stabilisierungspolitik: (k)eine Alternative, in: Schriftenreihe Volkswirtschaft der Österreichischen Postsparkasse, Heft 3, 1984, Symposium: Diskretionäre versus regelgebundene Wirtschaftspolitik, S. 36 - 56.
- (1984 b): Persistente und zyklische Schwankungen der Unterbeschäftigung in Gleichgewichtsmodellen mit rationalen Erwartungen, erscheint in: Schriften des Vereins für Socialpolitik.
- (1984 c): Die Konjunkturtheorie der Neuen Klassischen Makroökonomik, in: Bombach, G. / Gahlen, B. / Ott, A. E.: Perspektiven der Konjunkturforschung, Tübingen 1984, S. 25 - 60.
- Krause-Junk, G. (1977): Abriß der Theorie von den öffentlichen Gütern, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. I, S. 687 - 711.
- Kromphardt, J. (1983): Bericht über die Diskussion zum Referat H. Frisch, in: Bombach, G. / Gahlen, B. / Ott, A. E.: Makroökonomik heute, Tübingen 1983, S. 247 - 248.
- Kydland, F. E., Prescott, W. C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, S. 473 - 491.
- Laux, W. (1984): Erhöhung staatswirtschaftlicher Effizienz durch budgetäre Selbstbeschränkung, Frankfurt a. M. 1984.

- Lerner, A. P. (1943): Funktionale Finanzpolitik und Staatsschuld, in: Nowotny, W. (Hrsg.): Öffentliche Verschuldung, Stuttgart und New York 1979, S. 87 - 94; ursprünglich erschienen in: Social Research, Feb. 1943; wieder abgedruckt in: Smithies, A. / Butters, J. K. (Ed.): Readings in Fiscal Policy, London 1955.*
- Liefmann-Keil, E. (1970): Intertemporale Spillovereffekte und öffentlicher Haushalt, in: Haller, H. u. a. (Hrsg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen, S. 483 - 510.*
- Lucas, R. E. (1972): Expectations and the Neutrality of Money, in: Journal of Economic Theory, Vol. 4, S. 103 - 124.*
- (1973): Some International Evidence on Output-Inflation Trade-Offs, in: American Economic Review, Vol. 63, S. 326 - 334.
- Machiavelli, N.: Il principe, 1513, zit. nach: Der Fürst, Stuttgart 1961.*
- McCallum, B. T. (1977): Price Stickiness and the Feasibility of Monetary Stabilization Policy with Rational Expectations, in: Journal of Political Economy, Vol. 85, S. 627 - 634.*
- (1979): The Current State of the Policy-Ineffectiveness Debate, in: American Economic Review, Vol. 69, Papers and Proceedings, S. 240 - 245.
- (1980): The Significance of Rational Expectations Theory, in: Challenge, Jan./Feb.
- McCallum, B. T. / Whitaker, J. K. (1979): The Effectiveness of Fiscal Feedback Rules and Automatic Stabilizers under Rational Expectations, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 5, S. 171 - 186.*
- Minford, P. (1980): Memorandum on Monetary Policy, in: House of Commons Treasury and Civil Service Committee, Session 1979 - 80, Memoranda on Monetary Policy, vol. 1, London, S. 131 - 137.*
- Musgrave, R. A. (1959): The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York/Toronto/London 1959.*
- Muth, R. F. (1961): Rational Expectations and the Theory of Price Movements, in: Econometrica, Vol. 29, S. 315 - 335.*
- Neumann, M. (1983): Zur Theorie rationaler Erwartungen, in: Woll, A. (Hrsg.): Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 130, Berlin 1983, S. 127 - 138.*
- Neumann, M. J. M. (1979): Rationale Erwartungen in Makromodellen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 99. Jg., S. 371 - 401.*
- Neumark, F. (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.*
- (1971): Ermessensfreiheit oder Automatismus? Zur ökonomischen und politischen Problematik moderner Fiskalpolitik, Zürich 1971.
- Phelps, E. S. (1967): Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment Over Time, in: Economica, Vol. 34, S. 254 - 281.*
- Ramser, H. J. (1978): Rationale Erwartungen und Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134, S. 57 - 72.*
- Sargent, T. J., Wallace, N. (1975): Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Supply Rule, in: Journal of Political Economy, Vol. 83, S. 241 - 254.*
- — (1976): Rational Expectations and the Theory of Economic Policy, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 2, S. 207 - 237.

- Schmidtchen, D.* (1983): Tricks und Täuschungen als Mittel der Wirtschaftspolitik? — Die Sicht der Theorie rationaler Erwartungen —, in: *Woll, A. (Hrsg.): Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 130*, Berlin 1983, S. 79 – 125.
- Sinn, H.-W.* (1984): Rationale Erwartungen, Rationierung und Rezession — Braucht keynesianische Politik dumme Bürger?, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 199, S. 158 – 178.
- Swindland, E.* (1983): Konjunkturtheoretische Implikationen der Hypothese rationaler Erwartungen, in: *Kredit und Kapital*, 16. Jg., S. 331 – 350.
- Stackelberg, H. v.* (1951): Grundlage der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Tübingen und Zürich, 2. Aufl., 1951.
- Tietzel, M.* (1982): Was kann man von der „Theorie rationaler Erwartungen“ rationalerweise erwarten?, in: *Kredit und Kapital*, 15. Jg., S. 492 – 515.
- Tobin, J.* (1980): Are New Classical Models Plausible Enough to Guide Policy?, in: *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 12, S. 788 – 799.
- Wagner, H.* (1981): Wirtschaftspolitik im Lichte rationaler Erwartungen, in: *Konjunkturpolitik*, Bd. 27, S. 1 – 11.
- Woll, A.* (1977): Keine neue Revolution in Sicht, in: *Wirtschaftsdienst*, 57. Jg., S. 59 – 63.
- (1983): Das Ende der Stabilitätspolitik, Tübingen 1983.