



Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern
Administration fédérale des finances, Bundesgasse 3, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle finanze, Bundesgasse 3, CH-3003 Berna
Swiss Federal Finance Administration, Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Dok.-Nr.: ÖT/1999/9i

Autor:

B. Jeitziner

Die Grenzen diskretionärer Finanzpolitik

Hintergrundpapier zum Finanzleitbild

Februar 1999

Die Arbeiten des Ökonometeams EFV spiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats wider. Für die in den Arbeiten vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer sind in erster Linie die Autoren selbst verantwortlich.

1.	Voraussetzungen für eine diskretionäre Finanzpolitik.....	3
2.	Das Mundell-Fleming-Modell: Unwirksamkeit der Finanzpolitik	5
3.	Fehlende ökonomisch-technische Voraussetzungen.....	5
4.	Unerwünschte Neben- und Fernwirkungen.....	6
5.	Politik-Unwirksamkeits-Hypothese.....	7
6.	Politisch motivierte Verzerrungen des Instrumenteneinsatzes	9
7.	Spezifisch schweizerische Faktoren	9
8.	Schlussfolgerungen.....	10
9.	Literaturverzeichnis.....	13

Die Grenzen diskretionärer Finanzpolitik

Hintergrundpapier zum Finanzleitbild

1. Voraussetzungen für eine diskretionäre Finanzpolitik

Im Zusammenhang mit der finanzpolitischen Stabilisierungspolitik stellt sich die Frage nach dem wirtschaftspolitischen Stil. Veränderungen finanzpolitischer Größen zur konjunkturpolitisch erwünschten Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage können sich automatisch ergeben (automatische Stabilisatoren), durch diskretionäre Massnahmen herbeigeführt werden (diskretionäre Finanzpolitik) oder erfolgen, wenn bestimmte im voraus festgelegte Indikatorenwerte erreicht sind (Formelflexibilität)¹.

In der traditionellen Finanzwissenschaft wird davon ausgegangen, dass die Regierung ihre Ausgaben und Einnahmen so steuert, dass die Ausschläge des Wirtschaftsablaufs gedämpft werden². Die Durchführbarkeit dieser antizyklischen Konjunkturpolitik wird je nach theoretischer Lehrmeinung allerdings unterschiedlich eingeschätzt³.

Über die **Voraussetzungen**, die für den konjunkturpolitischen Einsatz der finanzpolitischen Instrumente⁴ erfüllt sein müssen, besteht weitgehende Einigkeit: Vor dem Einsatz gezielter Massnahmen müssen insbesondere folgende Fragen geklärt werden:⁵

¹ Siehe Brümmerhoff 1996 408 ff. für ausführliche Diskussion der drei Stile.

² Eine extreme Form des Einsatzes der Fiskalpolitik zur Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit bildete der Vorschlag der 'functional finance' (A. P. Lerner). Steuern und öffentliche Ausgaben haben danach nur den Zweck, private Konsum- und Investitionsausgaben unter Stabilisierungsgesichtspunkten zu beeinflussen, und das fiskalische Ziel der Einnahmeerzielung wäre durch die Notenbankfinanzierung zu erfüllen.

³ „So beschränken sich im Rahmen der sog. monetaristischen Sicht die finanzpolitischen Aktivitäten des Staates weitgehend auf seine Allokations- und Verteilungsfunktion, während bei einer keynesianischen Argumentation die öffentlichen Haushalte als das zentrale stabilitätspolitische Steuerungsinstrument angesehen werden.“ (Zimmermann/Henke 1994 5)

Nowotny (1996 573) bietet eine Diskussion von Stabilisierungspolitik aus „klassischer“ bzw. „staatspessimistischer“ und „keynesianischer“ bzw. „staatsoptimistischer“ Perspektive.

⁴ „Dieser konjunkturpolitische Einsatz der öffentlichen Finanzen wird in Übersetzung von 'fiscal policy' häufig auch als Fiskalpolitik bezeichnet.“ (Zimmermann/Henke 1994 294).

⁵ „Vor Einsatz gezielter Massnahmen muss geklärt werden, (1) ob finanzpolitische Aktivitäten erforderlich sind, (2) welche Instrumente in Betracht kommen, zur Verfügung stehen und eingesetzt werden können, (Soll einnahmen- oder ausgabenpolitischen Massnahmen der Vorzug gegeben werden?), (3) wann, in welchem Umfang und wie lange die Massnahmen gelten sollen. Mit der Klärung dieser Fragen sind in jeder praktischen Politik verschiedene Verzögerungen (lags) verbunden.“ Brümmerhoff 1996 412.

- *Besteht ein finanzpolitischer Handlungsbedarf?*
- *Die Antwort auf diese Frage bedingt die Kenntnis und Präzisierung des Konjunkturziels sowie die Kenntnis der konjunkturellen Situation. Die konjunkturelle Situation muss gemessen werden (Diagnose) und mit den konjunkturpolitischen Vorstellungen verglichen werden. Die einzelnen Ziele müssen dazu in messbare Grössen umgeformt werden, um als Massstab für den Grad der Erreichung oder Gefährdung jedes einzelnen Ziels herangezogen zu werden und gleichzeitig als Erfolgsindikatoren finanzpolitischer Massnahmen dienen zu können. Falls die konjunkturelle Situation in unerwünschtem Ausmass vom Konjunkturziel abweicht, und falls nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Abweichung von selbst und in genügend kurzer Frist verschwindet, besteht ein finanzpolitischer Handlungsbedarf.*
- *Kann mit finanzpolitischen Massnahmen das Konjunkturziel erreicht werden? Nur wenn diese Frage bejaht werden kann - aus dem Einsatz der finanzpolitischen Instrumente ein positiver Nettonutzen resultiert - darf eingegriffen werden. Dazu muss insbesondere geklärt werden, welche Instrumente in Betracht kommen, zur Verfügung stehen und eingesetzt werden können. Dies erfordert Kenntnis der Wirkungsweise der Finanzpolitik. Es muss also eine Theorie über den Wirkungszusammenhang zwischen finanzpolitischen Massnahmen und dem konjunkturpolitischen Ziel formuliert werden.*
- *Ferner muss geklärt werden, ob einnahmen- oder ausgabenpolitischen Massnahmen der Vorzug gegeben werden soll, und welche spezifischen einnahmen- bzw. ausgabenpolitischen Massnahmen eingesetzt werden sollen.⁶ Ein effizienter Einsatz des steuer- und ausgabenpolitischen Instrumentariums zur Konjunkturstabilisierung bedarf einer sorgfältigen Abwägung zwischen der unterschiedlichen „Stabilisierungseffizienz“ einzelner Massnahmen einerseits und ihren möglichen allokativen und distributiven Nebenwirkungen andererseits⁷.*
- *Das unter Umständen umfangreiche Instrumentarium muss verfügbar sein.*
- *Wann, in welchem Umfang und wie lange sollen die Massnahmen gelten? (Entwicklung der finanzpolitischen Strategien bzw. Planung des Instrumenteneinsatzes).*

Die Wünschbarkeit finanzpolitischer Stabilisierungspolitik ist unbestritten⁸. Aus den überzeugenden Vorteilen eines stetigeren Verlaufs der wirtschaftlichen Entwicklung bei gleichzeitiger Ausschöpfung der vorhandenen Ressourcen folgt jedoch nicht automatisch die Notwendigkeit finanzpolitischer Stabilisierungsbemühungen⁹. Mehrere Argumente lassen nämlich Zweifel an der makroökonomischen Steuerbarkeit aufkommen.

⁶ Vgl. dazu z.B. Brümmerhoff 1996 412f.

⁷ Nowotny et al. 1996 612.

⁸ Nowotny et al. 1996 572.

⁹ Nowotny et al. 1996 573.

Grundsätzliche theoretische Bedenken ergeben sich aufgrund des Modells von Mundell und Fleming. Die Kritik an der Wirksamkeit der diskretionären Finanzpolitik gründet ausserdem in den fehlenden ökonomisch-technischen Voraussetzungen, in den unerwünschten Neben- und Fernwirkungen, in der Politik-Unwirksamkeits-Hypothese (bzw. Schwierigkeit, die Reaktionen des privaten Sektors einzuschätzen), und in den politisch motivierten Verzerrungen des Instrumenteneinsatzes. Spezifische institutionelle Faktoren erschweren in der Schweiz eine aktive Stabilisierungspolitik zusätzlich.

2. Das Mundell-Fleming-Modell: Unwirksamkeit der Finanzpolitik

Während eine fiskalpolitische Expansion in einer geschlossenen Volkswirtschaft den Zinssatz und das Einkommen erhöht, lässt diese in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mit flexiblen Wechselkursen das Einkommen unverändert. Der Grund für diesen Unterschied besteht darin, dass in einer offenen Volkswirtschaft der durch die expansive Fiskalpolitik bedingte Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis eine Verminderung der Nettoauslandsinvestitionen (d.h. Nettokapitalimporte) und eine Aufwertung der inländischen Währung hervorruft. Diese Aufwertung führt ihrerseits zu einem Rückgang des Nettoexports, der die expansive Wirkung auf die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen gerade aufhebt¹⁰.

3. Fehlende ökonomisch-technische Voraussetzungen

Die Finanzpolitik sieht sich mit dem Dilemma der Zielkonflikte und der Entscheidung für die Verfolgung des einen Ziels auf Kosten des anderen Ziels konfrontiert. (z.B. Phillips-Kurven-Problem)¹¹.

Die Diagnose einer konjunkturellen Störung ist schwierig. Konjunktur- und Strukturprobleme (bzw. temporäre und permanente Schocks) sind häufig eng ineinander verwoben, und es ist nicht immer klar, ob finanzpolitische Massnahmen der Nachfragesteuerung erforderlich und/oder hilfreich sind. (Die Bestimmung des richtigen

¹⁰ Vgl. z.B. Mankiw, 1996, Kapitel 13.

¹¹ Vgl. Nowotny et al. 1996 575.

Zeitpunktes des Einsatzes und der erforderlichen Dosierung der Massnahme sind schwierig).

Der Wirtschaftspolitiker verfügt über ungenügende Kenntnis der „wahren“ Struktur eines ökonomischen Systems. Zwischen dem Einsatz finanzpolitischer Instrumente (Einnahmen- bzw. Ausgabenänderungen) und den zu beseitigenden Störfaktoren besteht kein gesicherter instrumenteller Zusammenhang. Die (Haupt)Wirkungen der Instrumente auf die endogenen Variablen (Ziele) können deshalb nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden. (Zudem treten Neben- und Fernwirkungen auf, die ebenfalls weitgehend unbekannt sind). Erschwerend wirkt sich die Tatsache aus, dass bestimmte Ziele nicht unmittelbar, sondern lediglich (mittelbar) über andere Grössen beeinflussbar sind.

Ein schwerwiegendes Problem stellen die Wirkungsverzögerungen (timelag) der Finanzpolitik dar. Konjunkturpolitische Massnahmen müssen innerhalb kurzer Frist wirken. Der Erfolg einer antizyklischen Konjunkturpolitik hängt entscheidend von der Wahl des richtigen Zeitpunktes für den Instrumenteneinsatz ab. Ein präzises Timing erweist sich aber wegen der Wirkungsverzögerungen als grosses Problem. Eine genaue zeitliche Dosierung der Wirkung der Massnahmen ist nicht gewährleistet. Aufgrund des Gesamtlags besteht die Gefahr, dass Massnahmen sogar prozyklisch wirken. Die Verzögerungen lassen befürchten, dass stabilisierend gedachte Massnahmen entweder nicht wirken oder, wenn sie im falschen Zeitraum wirksam werden, sogar destabilisierend sein können. Auch wenn dieses Argument nicht für eine völlige Sistierung finanzpolitischer Stabilisierungspolitik spricht, legt es eine „vorsichtige Dosierung“ nahe.

4. Unerwünschte Neben- und Fernwirkungen

Kritiker argumentieren, dass die fallweise Wirtschaftspolitik aufgrund ständiger Richtungsänderungen, einer falschen Dimensionierung nach Ausmass und Zeit, sowie schlecht prognostizierbarer Effekte den privaten Sektor verunsichert¹². Dieses Klima der Unsicherheit ist dann Grundlage für die Fehldispositionen in den privaten Konsum- und

¹² Brümmerhoff 1996 391.

Investitionsentscheidungen. Insofern sei es der Wirtschaftspolitik nicht nur nicht gelungen, die Konjunkturzyklen zu dämpfen. Sie habe sie sogar erst erzeugt.

Fortwährende schuldenfinanzierte Staatsdefizite zwecks Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage führen zu einer kumulativen Erhöhung der Staatsschuld¹³.

Durch staatliche Impulsprogramme wird der notwendige Strukturwandel (z.B. Abbau von Überkapazitäten im Bausektor) weiter hinausgezögert¹⁴.

5. Politik-Unwirksamkeits-Hypothese¹⁵

Aus der generellen Problematik eines strategischen Verhaltens „rationaler Wirtschaftssubjekte“ leitet die ursprünglich von Robert E. Lucas entwickelte „Theorie der rationalen Erwartungen“ die Unwirksamkeit jeder systematischen (das heisst erwartbaren) Wirtschaftspolitik ab. In allgemeiner Form besagt diese „Politik-Unwirksamkeits-Hypothese“, dass systematische Massnahmen der Wirtschaftspolitik – und damit auch der Finanzpolitik – keinen Einfluss auf die realen Grössen einer Volkswirtschaft ausüben¹⁶.

Die strukturellen Gleichungen oder Verhaltensgleichungen makroökonomischer Modelle bleiben bei Änderung der Entscheidungsregeln nicht stabil, weil die privaten Wirtschaftssubjekte ihr Verhalten dem der staatlichen Entscheidungsträger anpassen („Lucas-Kritik“)¹⁷. Dies kann bedeuten, dass wirtschaftspolitische Massnahmen nur dann wirksam sind, wenn sie nicht erwartet oder wenn sie falsch eingeschätzt werden¹⁸.

Fragen des strategischen Verhaltens von Wirtschaftssubjekten bei der Reaktion auf wirtschaftspolitische Massnahmen sind für die Wirtschaftspolitik zweifellos von

¹³ Eisenring/Leu 1998 122.

¹⁴ Eisenring/Leu 1998 123.

¹⁵ Zur monetaristischen These von der Irrelevanz der Konjunkturpolitik vgl. Zimmermann/Henke 1994 376f.

¹⁶ Nowotny et al. 1996 612.

¹⁷ Beobachtete Regelmässigkeiten verschwinden dann, wenn die finanzpolitischen Entscheidungsträger sie ausnutzen wollen (Goothart's Gesetz).

¹⁸ Vgl. Brümmerhoff 1996 414.

erheblicher Bedeutung. Beispiele sind etwa Vorzieh- und Aufschubeffekte. Ein in diesem Zusammenhang weiterer wichtiger Aspekt ist der Aspekt der Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik (Problem der Zeitinkonsistenz). Die Reaktionen der Wirtschaftssubjekte werden unterschiedlich sein, je nach dem ob den Ankündigungen der Wirtschaftspolitik geglaubt wird oder nicht – was wieder von bisherigen Erfahrungen abhängen wird. Unter diesem Aspekt kann unter Umständen eine ex ante Regelbildung wirksamer sein als eine diskretionäre Wirtschaftspolitik¹⁹.

In ihrer „harten Form“ liegen der Theorie der rationalen Erwartungen und der Politik-Unwirksamkeits-Hypothese allerdings so weitgehende Annahmen zugrunde (vollkommene und kostenlose Information, unendlicher Zeithorizont, etc.), dass ihnen über die oben angeführten Aspekte hinaus heute kaum praktische Relevanz zugerechnet wird. Eine Vielzahl von Studien hat gezeigt, dass finanzpolitische Massnahmen empirisch nachweisbare reale Effekte haben, wenn auch nicht immer in dem ursprünglich erwarteten Ausmass²⁰.

Die Theorie der Ricardianischen Äquivalenz und die permanente Einkommenshypothese stehen in engem Zusammenhang mit der Politik-Unwirksamkeits-Hypothese. Beide argumentieren, dass ein Erfolg der antizyklischen Konjunkturpolitik mittels Erhöhung der staatlichen Nachfrage durch die Erwartungsbildung der Wirtschaftssubjekte vereitelt wird. Die Individuen antizipieren, dass sie die zwecks staatlicher Nachfragestimulierung anfallenden Defizite ganz oder zumindest zum Teil in Form zukünftiger Steuern begleichen müssen. Sie werden daher ihre Konsumnachfrage nicht in dem vom keynesianischen Modell vorausgesagten Ausmass ausweiten²¹.

Verfechter der Ricardianischen Äquivalenz argumentieren, dass Individuen auf eine Zunahme der Defizite mit einer Erhöhung ihrer Ersparnisse im selben Ausmass reagieren. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ändert sich nicht, und eine Nachfragestimulierung schlägt fehl²². Die Resultate der Ricardianischen Äquivalenz basieren jedoch auf einigen sehr restriktiven Annahmen. Die Kritik an diesen Annahmen diene als Ausgangspunkt zur

¹⁹ Nowotny et al. 1996 612.

²⁰ Nowotny et al. 1996 612.

²¹ Eisenring/Leu 1998 123 und 130.

²² Eisenring/Leu 1998 123; auch für Kritik ebenda.

Formulierung der permanenten Einkommenshypothese²³.

Gemäss der permanenten Einkommenshypothese passen Individuen ihr Konsumverhalten veränderten Einkommensverhältnissen nur an, falls sie erwarten, dass diese Veränderungen permanent sind. Der Einfluss staatlicher Impulsprogramme zur Ankurbelung der Wirtschaft entfaltet demnach nur geringe temporäre Wirkung²⁴.

6. Politisch motivierte Verzerrungen des Instrumenteneinsatzes

Die Instrumente der antizyklischen Politik werden aufgrund der fehlenden ökonomisch-technischen Voraussetzungen unzureichend oder mangelhaft eingesetzt. Dies ist die Frage des „Könnens“. Darüber hinaus stellt sich die Frage des „Wollens“. Der Einsatz finanzpolitischer Massnahmen kann aufgrund politischer Interessen verzerrt werden. Hier werden vor allem zwei Argumente angeführt:

- *Die sog. **Durchsetzungsasymmetrie** (eine Expansionsstrategie zur Überwindung einer Rezession lässt sich leichter durchsetzen als eine Kontraktionsstrategie zur Bremsung der Hochkonjunktur) ist ein zusätzliches Problem.²⁵ Die Asymmetrie resultiert langfristig in einer ausgabenerhöhenden Konjunkturpolitik. Die Staatsausgabenquote steigt langfristig²⁶.*
- *Die Theorie **politischer Konjunkturzyklen** argumentiert, dass Politiker gar nicht streng antizyklisch handeln wollen, Konjunkturschwankungen sogar für wünschenswert halten, und diese gar künstlich erzeugen. Das konjunkturpolitische Paradigma wird dabei umgekehrt. Die finanzpolitischen Instrumente werden wahlzyklisch eingesetzt (vor der Wahl eine expansive, nach der Wahl eine restriktive Ausgaben- und Steuerpolitik)²⁷.*

7. Spezifisch schweizerische Faktoren

Für die Schweiz kommen drei weitere (institutionelle) Faktoren hinzu, welche die Durchführung einer antizyklischen Konjunkturpolitik erschweren²⁸:

²³ Eisenring/Leu 1998 124.

²⁴ Eisenring/Leu 1998 123 und 124f.

²⁵ Vgl. Zimmermann/Henke 1994 375.

²⁶ Dieses Argument wurde ursprünglich von Buchanan/Wagner (1977) formuliert. Blankart 1998 162 f.

²⁷ Vgl. z.B. Blankart 1998 119-123; Brümmerhoff 1996 392f.; Nowotny et al. 1996 611f.

²⁸ Auch die Ausgabenstruktur des Bundes eignet sich nur bedingt für eine interventionistische antizyklische Finanzpolitik.

- **Föderalismus:** Die Durchsetzung finanzpolitischer Massnahmen sieht sich bei einem föderativen Staatsaufbau mit zusätzlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Die Vielzahl von Trägern der Finanzpolitik erfordert Koordinierung und Planung, um einander widersprechende Strategien auf ein Minimum zu reduzieren.
- **Direkte Demokratie und Zeitbedarf:** Durch die direkte Demokratie kann der Entscheidungsprozess wesentlich verlängert werden. Im Prinzip wird dadurch die kurzfristige Verfügbarkeit der Instrumente in Frage gestellt.
- Mit der zunehmenden **internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften** sind die Möglichkeiten des stabilisierungspolitischen Einsatzes des öffentlichen Sektors geringer geworden²⁹. Die Schweiz als kleine und offene Volkswirtschaft ist davon besonders stark betroffen. Ausgaben zur Konjunkturstützung können beispielsweise zu einem beträchtlichen Teil im Ausland nachfragewirksam werden³⁰.

Fazit: In einem föderalistischen, direkt-demokratischen, kleinen und offenen Staatswesen sind die Möglichkeiten diskretionärer Finanzpolitik erfahrungsgemäss begrenzt.

8. Schlussfolgerungen

Insgesamt fallen die bisherigen Erfahrungen mit antizyklischer Finanzpolitik ernüchternd aus³¹. Für die Finanzpolitik bedeutet dies, dass der Versuch einer Feinsteuerung der Konjunktur zu unterlassen ist³². Im Vordergrund steht eine Verstetigung der Finanzpolitik³³. Mit der Respektierung allgemeiner Verhaltensregeln für den Einsatz finanzpolitischer Instrumente soll die unrühmliche Tradition des „boom and bust“ (bzw.

²⁹ Nowotny et al. 1996 571.

³⁰ Eisenring/Leu 1998 123.

³¹ Eisenring/Leu 1998 123. Das Bundesamt für Konjunkturfragen (1986) kommt zum Schluss, dass die öffentlichen Finanzen im Zeitraum 1960 – 1986 prozyklisch wirkten. Jordan (1993) untersucht die Wirkung des Bundeshaushalts auf die aggregierte Nachfrage im Zeitraum 1986 – 1993 und kommt zum selben Ergebnis. Vgl. auch Schweizerische Bankiervereinigung 1994 14.

Empirische Ergebnisse für OECD-Staaten werden in OECD, 1998, S. 19 zitiert. Auch hier fällt das Verdikt für die diskretionäre Politik negativ aus.

Buti et al. (1998) zeigen, dass dieses Versagen der diskretionären Finanzpolitik durch die Gruppe der hochverschuldeten Länder verursacht wird, während sich die Länder mit niedriger Verschuldung de facto gemäss der Stabilitätsregel verhalten hätten.

³² Vor einem übertriebenen konjunkturellen Steuerungsehrgeiz wird ausdrücklich gewarnt.

³³ Ähnliche Bestrebungen werden auch im UK unternommen. Mit einer ganzen Palette finanz- und haushaltspolitischer Reformen hat Schatzkanzler Gordon Brown seit seinem Amtsantritt im Mai letzten Jahres versucht, die Basis für eine stabilere, nachhaltigere Wirtschaftsentwicklung in Grossbritannien zu legen. U.a. wurde auch ein Stabilitätsgesetz (Code for Fiscal Stability) vorgeschlagen.

„stop and go“) überwunden werden. Im einzelnen können die folgenden vier Forderungen formuliert werden:

(1) Prozyklische Effekte sind auszumerzen:

Der Staat ist ein wesentlicher Teil der Gesamtwirtschaft. Er soll für seinen Bereich zumindest nicht destabilisierend wirken. (Forderung nach konjunkturneutralen Verhalten) Unerwünschte, destabilisierende Nebenwirkungen allokativer Entscheidungen (beispielsweise bei Ausbauprogrammen im Infrastrukturbereich) sind nach Möglichkeit zu vermeiden.³⁴ Das historisch gewachsene Steuersystem ist nach Regelungen zu untersuchen, die tendenziell ein prozyklisches Verhalten provozieren.³⁵ Aus stabilitätspolitischen Überlegungen sind diese Regelungen zu eliminieren.

(2) Die Funktionsweise von automatischen Stabilisatoren ist zu optimieren: *Angesichts der Probleme einer diskretionären Politik ist eine Finanzpolitik mit automatischen Stabilisierungswirkungen zu bevorzugen³⁶. Unter automatischen Stabilisatoren sind all jene budgetären Einnahmen- und Ausgabenvariablen zu verstehen, die sich „automatisch“ – also ohne Sonderbeschlüsse der politischen Instanzen – konjunkturgerecht ändern. Voraussetzung für die Wirksamkeit der „automatischen Stabilisatoren“ ist ein angepasstes Verhalten des Staates: Wenn die öffentlichen Einnahmen im Konjunkturverlauf schwanken, so darf der Staat die damit verbundenen Mehreinnahmen (Mindereinnahmen) in der Hochkonjunktur (Rezession) nicht verausgaben (in Ausgabenkürzungen umsetzen)³⁷.*

(3) Die Finanzpolitik ist zu verstetigen:

Vor allem wachstumstheoretische Überlegungen legen eine Verstetigung der Finanzpolitik nahe. Im Vordergrund stehen dabei die staatlichen Investitionen. Dank der Verstetigung werden die langfristigen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte stabilisiert.³⁸ Diese ziehen im allgemeinen Situationen ohne Unsicherheit solchen mit Unsicherheit vor. Der Abbau von Unsicherheit erleichtert ihnen die Planung ihrer Konsum-, Spar-, Investitions- und Arbeitsangebotsentscheidungen. Bei einer vorausschauenden und voraussehbaren Finanzpolitik reduziert sich die Notwendigkeit, sich gegen alle Eventualitäten absichern zu müssen³⁹.

³⁴ Nowotny et al. 1996 573.

³⁵ Für das Beispiel „Variation der steuerlich zulässigen Abschreibungen“ vgl. Nowotny et al. 1996 618.

³⁶ Vgl. Zimmermann/Henke 1994 331.

Eine konjunkturgerechte Ausrichtung der Bundesfinanzen soll deshalb vor allem auf den automatischen Stabilisatoren aufbauen (Arbeitslosenversicherung, Erträge der Mehrwertsteuer).

Empirische Ergebnisse bezüglich der Stabilisierungswirkungen automatischer Stabilisatoren in OECD-Staaten werden z.B. in ECO/CPE/WP1(98)10 S. 18 zitiert.

³⁷ Nowotny et al. 1996 617.

³⁸ Vgl. Nowotny et al. 1996 573, wobei hier Ordnungspolitik ersetzt wird mit Finanzpolitik!

³⁹ Eisenring/Leu 1998 126.

(4) Wachstumsorientierung der Finanzpolitik:

Der Einsatz der finanzpolitischen Instrumente ist auf die Erzielung eines angemessenen Wirtschaftswachstums auszurichten. Zukunftsorientierte öffentliche Investitionen sind deshalb im öffentlichen Haushalt stärker zu gewichten.

Trotz einer grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber der diskretionären Stabilisierungspolitik muss der finanzpolitische Handlungsspielraum zurückgewonnen werden, damit in Ausnahmesituationen diskretionäre finanzpolitische Massnahmen möglich sind.

Die Dauer der vergangenen Stagnationsphase deutet darauf hin, dass die Schweiz nicht primär mit einem konjunkturellen, sondern mit einem strukturellen Problem konfrontiert ist. Diese strukturellen Probleme sind zu identifizieren und – falls möglich – auch mit finanzpolitischen Massnahmen zu lösen. Strukturprobleme sollten jedoch grundsätzlich nicht mit konjunkturpolitischer Medizin bekämpft werden⁴⁰.

Exogene Schocks lassen sich auch in Zukunft nicht ausschliessen. Damit in Situationen mit besonders heftigen negativen Schocks finanzpolitische Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft möglich sind, muss der notwendige Handlungsspielraum zurückgewonnen werden.

* * *

⁴⁰ „It needs to be recognised, however, that fiscal stabilisation is best suited to assisting countries to adapt to shocks that temporarily reduce their income. In the case of permanent (supply) shocks, countries are permanently worse off and changes in relative prices are needed to adjust to the new situation. In these cases, attempts at fiscal stabilisation may be ineffective or even counterproductive because they hinder the necessary adjustment of relative prices.“ (ECO/CPE(98)17 10) Die Unterscheidung zwischen temporären und permanenten Schocks ist jedoch ein schwieriges Unterfangen.

9. Literaturverzeichnis

- Blankart, Charles B., Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 3. Aufl., Verlag Vahlen 1998.
- Brümmerhoff, Dieter, Finanzwissenschaft, 7. Aufl., 1996.
- Buchanan, J.M and R.E. Wagner, Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, New York 1977.
- Buti, M., D. Franco and H. Ongena, Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact, Oxford Review of Economic Policy, 1998.
- Eisenring, Christoph und Robert E. Leu, Grundsätze der Haushaltssanierung aus ökonomischer Sicht, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 24, 1998, H. 2, 121-131.
- Homburg, Stefan, Allgemeine Steuerlehre. München 1997.
- Mankiw G. N., Makroökonomik, 2. Aufl., 1996.
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 1996.
- OECD, Public Financial Management and Fiscal Goals, ECO/CPE/WP1(98)10.
- Schweizerische Bankiervereinigung, Bundesfinanzen. Bericht einer Expertengruppe. Basel 1994.
- Zimmermann, Horst, und Klaus-Dirk Henke, Finanzwissenschaft. 7. Aufl., München 1994.